



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK İTFAİYE HİZMETLERİNİN TARİHİ SÜREÇ İÇERİSİNDEKİ
DÖNÜŞÜMÜNÜN MERKEZİ ve YEREL YÖNETİMLER BAĞLAMINDA
KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZİ**

Yüksek Lisans Tezi

İBRAHİM GEÇGİL

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI (İÖ)**

TEMMUZ 2025



**T.C.
ANKARA SOSYAL BİLİMLER ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRK İTFAİYE HİZMETLERİNİN TARİHİ SÜREÇ İÇERİSİNDEKİ
DÖNÜŞÜMÜNÜN MERKEZİ ve YEREL YÖNETİMLER BAĞLAMINDA
KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZİ**

Yüksek Lisans Tezi

İBRAHİM GEÇGİL

KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI (İÖ)

Tez Danışmanı

Prof. Dr. ASLI AKAY

TEMMUZ 2025

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasının şekillenmesinde en başından itibaren yapıcı eleştirilerini, yönlendirmelerini ve tavsiyelerini benden esirgemeyen danışman hocam Sayın Prof. Dr. Aslı Akay’a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Yüksek lisans eğitimim süresince geniş bilgi birikiminden, tecrübelerinden ve dünya görüşünden istifade ettiğim Sayın Prof. Dr. Onur Ender Aslan’a hem vermiş olduğu tavsiyeler hem de okuma önerileri için minnettarım. Ayrıca, şube müdürüm 3. Sınıf Emniyet Müdürü Sayın Sedat Kara başta olmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü’ndeki bütün çalışma arkadaşlarıma tez süresi boyunca göstermiş oldukları sabır ve anlayıştan dolayı müteşekkirim.

Zor zamanlarımda moralimi yükseltmek için gösterdikleri gayretten ve hoş sohbetlerinden dolayı aileme, özellikle kız kardeşim Sultan Geçgil Yağcı’ya ve ağabeyim Mustafa Geçgil’e teşekkür ederim.

En büyük teşekkür ve minnet duygularım sevgili eşim Güller Nur Geçgil’e. Sadece yüksek lisans eğitimim için değil hayatıma girdiği andan itibaren bana kattığı her şey için, bırakmak istediğim anlarda bile devam etme kuvveti verdiği için ve her düştüğümde beni kaldırdığı için sonsuz teşekkürler. Onun gayretleri ve fedakarlıkları olmasaydı bu tez çalışması mümkün olmazdı.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
1. BÖLÜM	
KAMU HİZMETİ KAVRAMI	6
1.1. Kamu Hizmeti Kavramı	6
1.2. Merkezden ve Yerinden Yönetim	12
1.3. Merkezden ve Yerinden Yönetimlerin Sınıflandırılması	13
1.3.1. Yönetimleri Sınıflandırılmasında Coğrafya Etkisi	14
1.3.1.1. Yönetimlerin Sınıflandırılmasında <i>Coğrafi Alanın Önemi</i>	15
1.3.1.2. Yönetimlerin Sınıflandırılmasında <i>Nüfusun Önemi</i>	16
1.3.2. Yönetim Sınıflandırılmasında Hizmet Sunumu Etkisi	16
1.4. Merkezden Yönetim	17
1.4.1. Siyasi Merkezden Yönetim	18
1.4.2. İdari Merkezden Yönetim (Taşra Teşkilatlanması)	18
1.5. Yerinden Yönetim	20
1.5.1. Siyasi Yerinden Yönetim	20
1.5.2. İdari Yerinden Yönetim	21
1.5.2.1. Coğrafi Bakımdan Yerinden Yönetim	22
1.5.2.2. Fonksiyonel Bakımdan Yerinden Yönetim	24
1.6. Merkezden Yönetim Hizmetlerinin Temel Özellikleri	24
1.7. Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Temel Özellikleri	25
1.8. Merkezden ve Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Dönüşümü	26
1.8.1. Merkezden Yerele Geçen Hizmetlerden Bazıları	28
1.8.2. Yerelden Merkeze Geçen Hizmetlerden Bazıları	29
1.8.3. Geçişlerin Sebepleri ve Analizi	29
2. BÖLÜM	
BİR KAMU HİZMETİ OLARAK İTFAİYE HİZMETLERİ	31
2.1. İtfaiye Hizmetinin Oluşum Süreci	31
2.1.1. İtfaiye Hizmetinin Kısa Tarihi	32
2.1.2. Modern İtfaiye Hizmetinin Oluşmasındaki Sebepler	33
2.1.2.1. Nüfus Artışı	34
2.1.2.2. Şehirleşme	35

2.1.2.3.	Teknolojik Gelişmeler	36
2.1.2.4.	Ticaretteki Gelişmeler	37
2.1.3.	Farklı Ülke Örneklerinde Modern İtfaiye Teşkilatları	39
2.1.4.	Modern İtfaiye Teşkilatlarının Sunduğu Hizmetler	44
2.1.4.1.	Modern İtfaiye Hizmetinin Sunduğu Hizmetlerin Dönüşümü	44
2.1.4.2.	Günümüz İtfaiye Teşkilatlarının Sunduğu Hizmetler	47
3. BÖLÜM		
	İTFAİYE HİZMETLERİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE	49
3.1.	Modern Türk Devletinde Merkezi Yönetimin Oluşum Süreci	49
3.2.	Modern Türk Devletinde Yerel Yönetimlerin Oluşum Süreci	50
3.3.	Türk Devletinde Merkezi ve Yerel Yönetim Hizmetlerinin Dönüşümü	54
3.3.1.	Merkezden Yerele Geçen Hizmetlerden Bazıları	54
3.3.2.	Yerelden Merkeze Geçen Hizmetlerden Bazıları	55
3.3.3.	Geçişlerin Sebepleri ve Analizi	56
3.4.	Türk İtfaiye Hizmetinin Oluşum Süreci	58
3.4.1.	Türk İtfaiye Hizmetinin Tarihsel Gelişimi	59
3.4.1.1.	İtfaiye Hizmetleri İle İlgili Mevcut Dönemlendirmeler	67
3.4.1.2.	Sivil Toplum (Vatandaş) Hizmeti Dönemi	68
3.4.1.3.	Merkezi Yönetim (Yeniçeri Tulumbacıları) Dönemi	68
3.4.1.4.	Karma (Merkez/Yerel (Tulumbacılar)) Yönetim Dönemi	69
3.4.1.5.	Merkezi Yönetim (Askeri Teşkilat) Dönemi	70
3.4.1.6.	Yerel Yönetim (Cumhuriyet) Dönemi	70
3.4.2.	Türk Modern İtfaiye Hizmetinin Oluşmasındaki Sebepler	72
3.4.2.1.	İç Etkiler	72
a)	Nüfus Artışı	72
b)	Şehirleşme	74
c)	Teknolojik Gelişmeler	75
ç)	Ticaretteki Gelişmeler	76
3.4.2.2.	Dış Etkiler	78
3.4.3.	Türk Modern İtfaiye Teşkilatının Mevcut Organizasyon Yapısı ve Mevzuatı	79
3.4.4.	Türk Modern İtfaiye Teşkilatının Sunduğu Hizmetler	85
3.5.	İtfaiye Hizmetlerinin Afet Yönetimindeki Yeri ve Önemi	88

3.6. Afet Profillerinin Dönüşümünün İtfaiye Hizmetlerine Etkileri	90
Değerlendirme ve Öneriler	98
Sonuç	109
Kaynaklar	110



ÖZET

Yangın insanlık tarihi kadar eski bir afet türü olmakla birlikte modern dönemlere kadar yangınla mücadele konusunda oluşturulmuş bir teşkilatlanma mevcut değildir. Modern dönemlerin getirdiği sanayileşme, şehirleşme ve teknolojik gelişmeler yangınların boyutunu ve içeriğini de değiştirmiştir. Türk İtfaiye Teşkilatı yönetim modeli olarak bu gelişmelere kayıtsız kalmamıştır. Tulumbacılar bu yana sürekli gelişen bir yapı ile günümüz yangınla mücadele organizasyonuna ulaşılmıştır. Bu tarihi süreçte Türk İtfaiye Teşkilatı'nın yönetim modeli açısından geçirdiği süreç çalışmada incelenmiş, literatüre katkı sağlayacak yeni bir tarihsel dönemlendirme yapılmıştır. Günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı birbirinden bağımsız çok farklı hiyerarşiler altında organize olan, yönetim modeli açısından merkezi ve yerel yönetimlerin, ayrıca özel kurum ve kuruluşların uhdesinde görev yapan karma bir yapıdır. Bu karma yapının olumlu ve olumsuz yanları olmakla birlikte günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı'nın ihtiyacı olan ve başta yangın olmak üzere bütün afet türleriyle mücadelede etkinliğini sağlayacak yönetim modeline karşılık gelmemektedir. Yapılan çalışma neticesinde Türk İtfaiye Teşkilatı'nın görev ve sorumluluklarının geçmişe nazaran çok genişlediği, yangına müdahaleden ziyade her türlü afetle mücadele eden bir birim haline geldiği, bu yönüyle beledi bir hizmetten ziyade merkezi bir güvenlik hizmeti sunduğu, merkezi yönetimin sağladığı diğer güvenlik/kolluk hizmetleriyle benzeştiği örnekler üzerinden analiz edilmiş, sunulan hizmetin etkinliği açısından yeni bir yönetim modeline ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir. Ayrıca çalışmada belirlenen kıstaslar neticesinde bu yeni modelin daha merkezi bir yapıda olması gerektiği anlaşılmıştır. Sonuç olarak günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı'nın yaşadığı sorunların büyük kısmının karma yönetim yapısından kaynaklandığı anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yangın, Tulumbacılar, Türk İtfaiye Teşkilatı, Afet, Merkezi ve Yerel Yönetimler.

ABSTRACT

Although fire is a type of disaster as old as human history, there was no organization established for firefighting until modern times. Industrialization, urbanization and technological developments brought by modern times have also changed the size and content of fires. The Turkish Fire Department has not remained indifferent to these developments in terms of management model. The current firefighting organization has been reached with a continuously developing structure since the tulumacis. In this historical process, the process that the Turkish Fire Department has gone through in terms of management model has been examined in the study, and a new historical periodization has been made that will contribute to the literature. The current Turkish Fire Department is a mixed structure organized under very different hierarchies independent of each other, and serves under the responsibility of central and local governments, as well as private institutions and organizations in terms of management model. Although this mixed structure has positive and negative aspects, it does not correspond to the management model that the current Turkish Fire Department needs and that will ensure its effectiveness in combating all types of disasters, especially fire. As a result of the study, it was determined that the duties and responsibilities of the Turkish Fire Department have expanded considerably compared to the past, that it has become a unit that fights all kinds of disasters rather than responding to fires, that it provides a central security service rather than a municipal service in this respect, and that it is similar to other security/law enforcement services provided by the central administration, and that a new management model is needed in terms of the effectiveness of the service provided. In addition, as a result of the criteria determined in the study, it was understood that this new model should have a more centralised structure. As a result, it was understood that most of the problems experienced by the Turkish Fire Department today are due to the mixed management structure.

Keywords: Fire, Tulumacis, Turkish Fire Department, Disaster, Central and Local Governments

GİRİŞ

İnsanlığın ateşle münasebeti tarihin kendisi kadar eskidir. Ateşin insanoğlu tarafından kontrol altına alınması mitolojiye dahi farklı şekillerde konu edilmiştir (Aiskhylos, [MÖ 525-456]). İnsanlığın tanrıların bilgisine sahip olmasını ifade etmesinin yanı sıra ateş ve ateşle ilgili hususlar daima bilgi ve bilgelikle özdeş görülmüştür (Yıldırım, 2008, s. 5-20). Bu tarz mitolojik hikâyelerin genellikle somut bir gerçeğin ilkel insan zihninin tarih öncesi yaşanmışlıkları izah edebilme ve anlamlandırma kapasitesiyle alakalı olduğu düşünülmektedir (Ulus, 2023, s. 74-85). Ateşin bu denli mitolojinin konusu olması aslında iki şeyin göstergesidir. İlk olarak çok eski zamanlardan bu yana insanların hayatında ve anlam dünyalarında bir yere sahip olduğunu göstermektedir (Şahin, 2020, s. 59-75). İkinci olarak da insanların ateşi kontrol altına alma ve onun bilgisine sahip olma arzularını ifade etmektedir. Her iki durumda da ateşin insanlarla olan bireysel ve insan toplumlarıyla olan kurumsal bağlantısı olumlu ve olumsuz sonuçlarıyla günümüze kadar gelmiştir (Gezgin, 2020, s. 33-34). Bu tezin konusu olan olumsuz sonuçları afetler tarihinde “Yangın” olarak kendisine özel bir yer işgal etmektedir.

Çalışma kapsamında yapılan literatür araştırmasında Türk İtfaiye Teşkilatı’nın incelenmesinde orijinal hipotezlere rastlanılmamıştır. Genelde Türk İtfaiye Teşkilatı’nın, özelde ise Türk İtfaiye Teşkilatı’nın çekirdeğini oluşturan İstanbul İtfaiye Teşkilatı’nın oluşumu ve gelişimi ile ilgili nedensellik içeren herhangi bir soru (hipotez) sorulmaksızın olayların sıralanışından ibaret bir yaklaşım tespit edilmiştir. Örnek olarak Tulumbacılar teşkilatının oluşumundan aynı birincil ve ikincil kaynaklara atıfla bahsedildiği ve ona göre bir öncesi-sonrası dönemlendirmesi yapıldığı görülmüştür. Peş peşe yangınlar ve görünür sebeplerinin kronolojik olarak sıralandığı veya tulumbacıların personel sayısının verildiği görülmüştür. Ancak çalışmaların hiçbir aşamasında “Neden?” sorusunun sorulmadığı görülmektedir. Çalışmanın kapsamını aşağıda belirtilen üç ana hipotezin incelenmesi ve ana tezlerin altında sorulacak sorular ile Türk İtfaiye Teşkilatı’nın kurumsal yapısının farklı açılardan değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

İlk hipotez, “Herhangi bir hizmetin sunumunda ihtiyaç duyulan teknik kapasite ve uzman personel sayısı arttıkça, o hizmetin merkezileşme temayülü artmaktadır.”.

İkinci hipotez, “Türk İtfaiye Teşkilatı’nın yerel yönetimlerden alınarak merkez teşkilatında organize olması gerektiğidir.”.

Üçüncü hipotez, “Bir hizmetin teşkilatlanma modelini etkileyen iç/dış etkenlerin ağırlıkları bölgeye ve kültüre göre değişiklik gösterebilir, aynı hizmet ihtiyacı farklı teşkilatlanma modelleri ile sonuçlanabilir.”

Bu üç hipotez Türk İtfaiye Teşkilatı açısından sınanırken “Neden Türk İtfaiyesi İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerde teşkilatlanmaya başladı?”, “Neden Türk İtfaiyesi’nin sunduğu hizmetler farklı dönemlerde farklı şekiller aldı?”, “Neden ve nasıl Türk İtfaiyesi’nin personel yapısı ve personel eğitimi dönüşüme uğradı?”, “Neden yangın çeşitleri/türleri sürekli bir dönüşüm halinde?”, “Neden Türk İtfaiyesi farklı dönemlerde farklı teşkilatlanma modelleri geliştirdi?” gibi sorularla konunun detaylı analizi yapılmıştır.

Hipotezlerin incelenmesi ve bahse konu soruların peşinden gidilmesi neticesinde ulaşılan bazı varsayımlara değinilmiştir. Öncelikle “varsayımlar” denilerek altı çizilmek istenen husus konuyu açıklıyor olmakla birlikte hala büyük oranda sorgulanmaya ihtiyaç duyulan sonuçları içeriyor olması sebebiyledir.

İlk olarak Türk İtfaiye Teşkilatı’nın uzun zamandır ihmal edildiği gerçeğidir. Bu ihmal ediliş sadece kurumsal değil aynı zamanda akademik bir ihmal edilmiştir. Türk Akademiyası’nda Türk İtfaiye Teşkilatı üzerine yapılan akademik çalışmalar oldukça kısıtlı ve yüzeyseldir. Bunu anlamak için son yıllarda yayınlanan tez, kitap, makale vb. akademik çalışmalara bakmak bile yeterlidir. Örnek olarak, 1989 ile 2023 yılları arasında Yükseköğretim Kurumu Ulusal Tez Merkezin (YÖKTEZ)’de kayıtlı itfaiye konulu sadece 114 lisansüstü çalışma mevcuttur (Bozer ve ark., 2025, s. 58). Kurumsal olarak ihmal ediliş ise bu tezin ana odaklarından birisi olup muhtemel sebepleri ile birlikte bu çalışmada analiz edilmiştir.

İkinci varsayım ise Türk İtfaiye Teşkilatı’nın teşkilatlanma modeli tarihi süreç içerisinde doğrudan sosyoekonomik, kültürel ve siyasi tercihler neticesinde belirlenmiştir.

Üçüncü ve son varsayım genel kabulün aksine Türk İtfaiye Teşkilatı’nın tarihten bu güne yerel değil merkezi bir hizmet sınıfı olarak teşkilatlandığı gerçeğidir. Tezin ana odak noktalarından birisi de bu genel kabulün nasıl oluştuğunun açıklanmasıdır. Buradan örnek alınacak yaklaşım tarzı benzer hizmetlerin teşkilatlanma modellerine de uygulanabilir.

Tez özü itibarıyla tarihi bir süreç analizi olmasına rağmen geniş bir zaman dilimini kapsamı ve ayrı bir uzmanlık gerektirmesi (tarihçilik) sebebiyle birincil kaynaklardan (arşiv vesikalarından) yararlanılamamıştır. Ancak birinci el kaynakları gören tarihçilerin çalışmalarına (ikincil kaynaklara) referans verilmiştir. Bu da tezin kısıtlılığını oluşturmuştur.

İkinci kısıtlılık, tezin betimleyici bir çalışma olması ve ağırlıklı olarak literatür taramasına dayanması sebebiyle nicel verilerden çok fazla faydalanılamamıştır. Ancak yeri geldikçe literatürden derlenen nicel veriler analizlere dâhil edilmiştir.

Üçüncü kısıtlılık, günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı’nın yerel yönetimlerde teşkilatlanması, ayrı ayrı istatistiklerin tutulması, teşkilatlar arasında yeknesaklığın/standartların olmaması vb. sebeplerden (ki bu parçalanmışlığın olumsuz sonuçları tezin dayanak noktalarından biridir)

sağlıklı bir veri setinin oluşturulamamasıdır. Bu sebeple her ne kadar Türk İtfaiye Teşkilatı adına genel bir söylem teze hâkim olsa bile aslında İstanbul başta olmak üzere bazı büyük şehirlerden ve bazı olumsuz durumların odağa alınmasından çıkarılan sonuçlar incelemeye tabi tutulmuştur. Bu açıdan bakılacak olursa tezde tümdengelimci bir yaklaşımın ağırlığı bulunmaktadır.

Bu çalışmada ilk olarak, Türk İtfaiye Teşkilatı'nın tarihçesi ile ilgili yapılmış olan literatür incelemesinde Kamu Yönetimi/Teşkilatlanma Tarihi açısından orijinal bir dönemlendirmenin eksik olduğunu tespit edilmiştir. Bu tespit doğrultusunda tezde, açıklamaların en doğru şekilde aktarılabilmesi için bir dönemlendirme yapılmıştır. Bu dönemlendirmenin literatürü zenginleştiren yeni sentezlere de yol açması beklenmektedir. Ayrıca yine belirtildiği üzere tezin dâhil olduğu bilim alanı (Kamu Yönetimi/Teşkilatlanma Tarihi) ve odaklandığı vaka (Türk İtfaiye Teşkilatı) ile ilgili bir dönemlendirmedir. Tezde Türk İtfaiye Teşkilatı'na ve sunduğu hizmetlerin dönüşümüne odaklanılmış olunması sebebiyle tasarlanan dönemlendirmenin başka ülkelerin itfaiye teşkilatları ve sundukları hizmetlerdeki dönüşüme uygunluğunun değerlendirilmesi, hipotezlerin başkaca çalışmalarla test edilmesi gerekmektedir.

Tezin ikinci önemli noktası fazla araştırma konusu yapılmamış bir alanda, konuyu neredeyse hiç ele alınmadığı bir yönünden ele almasıdır. Yangın konusu tabiatı gereği Afet Yönetimi alanının bir alt başlığıdır. Belki de bu sebeple yapılan çalışmaların çoğunluğu local (sadece bir il veya bölgeyi içeren)(Soyyanmaz, 2002) ve/veya vaka (tarihin bir noktasındaki bir yangının veya itfaiye teşkilatının) incelenmesi (Derviş Efendi-Zade Derviş Mustafa Efendi, 1783/1994) şeklindedir. Ayrıca çalışmaların çoğunluğu yangın afetinin kendisine veya yangın bölgesindeki itfaiye teşkilatına odaklanmıştır. Bu çalışmada ise Türk İtfaiye Teşkilatı bir bütün olarak organizasyon yapısı itibarıyla ele alınmıştır. Bu yapılırken de diğer çalışmaların birçoğundan farklı olarak (sadece kronolojik veriler verilmekten ziyade (Banoğlu, 2008)) teşkilatlanma tarihi açısından bir analiz sunulmuştur.

Bu tezin üçüncü önemli noktası konuyla ilgili yapılan çalışmaların belki de bütün ön kabullerine aykırı olarak Türk İtfaiye Teşkilatı'nın yerel yönetimlerde (belediyelerde) değil merkezi yönetimde organize olması ve taşra uzantıları aracılığıyla hizmet vermesi gerektiği sonucuna varmış olmasıdır. Yapılan çalışmalarda Türk İtfaiye Teşkilatı'nın yerel yönetimlerde olmasının getirdiği sorunlar bariz bir şekilde belirtildiği halde teşkilatlanmanın baştan yanlış olabileceği hususu akıllara gelmemekte ve eleştiri konusu yapılmamaktadır. Ayrıca bu ön kabullerin, organizasyon yapısı olarak Türk İtfaiye Teşkilatı'nın tarihi süreç içerisindeki konumlandırılmasının yanlış yapılmasından ileri geldiği düşünülmektedir. Çalışmalarda Türk İtfaiye Teşkilatı'nın geçmişten günümüze yerel yönetimler içerisinde hizmet verdiği gibi hatalı bir algının var olduğu görülmüştür. Çalışmanın detayında, hatalı olduğu düşünülen bu algı da

sebepleriyle birlikte incelenmiştir. Türk İtfaiye Teşkilatı'nın esas olarak merkez teşkilatında geliştiği, tarihin büyük bir bölümünde merkez teşkilatı bünyesinde organize olduğu ve hizmet verdiği görülmüştür.

Son olarak çalışmanın kapsamında ateşin insanlık tarihindeki yerinin ve öneminin çok yüksek olmasına rağmen yeterince bilimsel incelenmeye konu olmadığı ifade edilmiştir. İlaveten ateşi incelemeye alan bilimsel disiplinlerin de tek yönlü kaldığı düşünülmektedir. Örnek olarak antropologlar ateşi incelerken ilkel insanın zihnindeki yerine ve anlam dünyalarındaki göndermelere odaklanmaktadır (Çelik, 2021, s. 304-318). Tarihçiler ateşi kullanım alanları, yangın/afet boyutu gibi birkaç farklı yönüyle fakat yine de birbirinden bağımsız olarak incelemektedirler (Koçu, 2016; Cezzar, 2002, s. 352-445). Arkeologlar medeniyete dair bir referans noktası olarak tespit edip daha fazla üzerine gitmemektedirler (Gezgin, 2020, s.33-34).

Günümüze yaklaştıkça ateşin kullanım alanı ve konu edinilen bilimsel inceleme alanları farklılaşsa bile yine tek boyutlu kalmaktan kurtulamamıştır. Örnek olarak ateşi afet boyutuyla incelerken bunun şehir kültüründe yaptığı dönüşümüne etkisini inceleyen çalışmalar çok azdır (Yıldız, 2017; Doğan, 2019, Kuzucu, 2025, s. 343-444). Diğer bir örnek ateşin afete dönüşme sebepleri incelenmiş ancak yangın afetine müdahalenin kültürel farklılıklarına veya bu farklılıkların sebeplerine, farklılıkların yarattığı yangına müdahale organizasyonlarına yeterince değinilmemiştir.

Ateşin afete dönüşümünü inceleyen çalışmalar genellikle tarih disiplini içerisinde görülmektedir (Kuzucu, 2025). Bu tarz çalışmalar da genellikle istatistiki betimlemelerden yâda basit sebep sonuç ilişkileri kurulmasından öteye geçmemektedir. Örnek olarak ateşin yangın, yangının ise afet olarak isimlendirilmesi bile insana etkisi ile alakalı bir husustur (Kadioğlu, 2020, s. 42-50). Hiç kimse tarihin herhangi bir döneminde insana etkisi olmadan başlamış ve bitmiş bir yangını, ne denli büyük olursa olsun afet olarak sınıflandırmaz. Tarihin farklı zamanlarında dünyanın farklı yerlerinde yangınlar meydana gelmiştir. Ancak afet olarak isimlendirilenler ve tarihe kayıt düşülenler insanlara bir şekilde zararı olan yangınlardır (Cezzar, 2002, s. 352-445; Kuzucu, 2025, s. 49-70). Özellikle afetin boyutu ne kadar çok insana doğrudan yâda dolaylı zararı olduğu ile orantılıdır (Kadioğlu, 2020, s. 44). Bu durum sosyal bilimlerde bir vakanın tek başına bir gösterge olmadığını anlatmaya yeterlidir. Sosyal bilimlerde incelemeye alınan her vaka mutlaka insan unsuruna etkisi bağlamında ele alınmalıdır.

Tezin odak noktasında her ne kadar Türk İtfaiye Teşkilatı'nın organizasyon şemasının incelenmesi/analiz edilmesi olsa bile geniş bir kapsamı bulunmaktadır. Yangın bir afet türü olarak kapsamı, alanı, boyutları vb. sürekli değişen, diğer afetler ile bağlantılı olarak

tetiklenmesi yüksek düzeyde mümkün olan çok karmaşık bir konudur (Çankal, 2021, s. 155-190). Bu bağlamda çalışma üç ana bölümde ve alt başlıklarda “Türk İtfaiye Hizmetinin Tarihsel Süreç İçerisindeki Dönüşümünün Merkezi-Yerel Yönetim Bağlamında Karşılaştırmalı Bir Analizi”ni içermektedir.

İlk bölümde devletin ve çekirdek olarak devleti oluşturduğu düşünülen merkezi yönetimin oluşum süreci ele alınmıştır. Merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerdeki dönüşümün iç/dış sebeplerini incelerken yerel yönetimlerin oluşum çekirdeğini meydana getiren kurumlar/insanlar/dönemler değerlendirilmiştir. İkinci bölümün konusu, ilk bölümde yer verilen devlet/merkezi yönetim oluşum sürecini ve sundukları hizmetlerin itfaiye teşkilatlarının örnek alınarak irdelenmesidir. İlk olarak hipotezler (sorular) ve alt hipotezler bu bölümde detaylandırılmış ve itfaiye hizmetleri üzerinden irdelenmiştir.

Son bölüm, birinci ve ikinci bölümden elde edilen sonuçların Türk İtfaiye Teşkilatı üzerinden analiz edilmesine gayret edinilen sonuç bölümüdür. Tezde yapılan analizlerin sonucunda geliştirilen öngörüler ışığında Türk İtfaiye Teşkilatı ile ilgili öneriler genelde afet yönetimine özelde ise yangına dair geliştirilmiştir.

1. BÖLÜM

KAMU HİZMETİ KAVRAMI

Bu bölümde, çalışma bağlamında kamu hizmetinin hangi manada kullanıldığı ve anlaşılması gerektiği üzerinde durulmuştur. Devletin oluşumunu açıklayan teorilere, bu teorilerden çıkarılacak ortak özelliklere değinilmiştir. Kamu hizmetini sunan devlet içerisindeki alt yönetim birimlerinin nasıl ve neden oluştuğuna dair fikir vermesi, tezin ana temalarından birisi olan devlet teşkilatlanmasının, kurumsallaşmasının ve kamu hizmeti sunan devlet içi organizasyonların açıklanması açısından önemlidir.

1.1. Kamu Hizmeti Kavramı

Kamu hizmeti kavramının analizi için öncelikle “kamu” kavramının açıklanması gerekmektedir. Türk Dil Kurumu’na göre kamu: “Halk hizmeti gören devlet organlarının tümü” ve “Bir ülkedeki vatandaşların bütünü; amme” olarak tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, t.y.). Birbirine yakın görünen bu iki tanım aslında çok farklı anlam setlerine vurgu yapmaktadır.

Öncelikle birinci tanımda doğrudan devletin bütünlükçü bir şekilde insanlara sunduğu hizmetlerin anlamına atıf yapılmaktadır. Buradan hareketle siyaset biliminden, kamu yönetimine oradan kamu hukukuna kadar giden geniş bir inceleme alanı doğmaktadır. İkinci tanımda ise devletin üç temel unsurundan (Gözler, 2024, s. 33) birisi olan insan topluluğuna atıf yapılmaktadır. Buradan hareketle de kamu yararı/zararı, kamusal haklar gibi daha insan odaklı kavramların önü açılmaktadır. Görüldüğü üzere tanımlardan birincisi devleti, organlarını ve bu organlar vasıtasıyla insanlara sunduğu hizmeti merkezine almakta; devlet unsurunu etkin, insan unsurunu edilgen olarak sunmaktadır. İkinci tanım ise merkezine insan unsurunu almakta ve etkin olarak sunmaktadır. Tanımlar üzerinden yapılan bu kadar basit bir akıl yürütmeye bile nasıl bu kadar farklı yaklaşımlar oluşmaktadır?

Bunun sebebi kelimenin imgelediği anlam setlerinin tarihi süreç içerisinde dönüşüme uğramasıdır. Örnek olarak insan/vatandaş kavramının, tarihi açıdan çok yeni bir terim olmakla birlikte modern merkezi ulus devlet yapılarının yükselişiyle paralel olarak ortaya çıktığı bilinmektedir (Şeker ve Gül, 2023, s. 133-142). Devlet kavramının içeriği böylesine köklü bir değişime uğrarken buna bağlı olarak kamu kavramının dönüşmesi de oldukça tabidir. Diğer bir örnek devlet rejimlerinde yaşanan değişiklikler olabilir. Modern merkezi ulus devletler yola monarşiler olarak çıkmış, ancak tarihi süreç içerisinde çeşitli derecelerde demokrasilere varmıştır (Eryılmaz, 2021, s. 91- 96). Bu geçiş, sosyolojik olarak cemaatsel toplumlardan insan odaklı toplumlara dönüşüm şeklinde ifade edilmektedir (Tazefidan, 2023, s.27-45).

Kamu kavramının devlet merkezli bir tanımdan, insan merkezli bir tanıma doğru evrildiği görülmektedir. Ancak bu evrilme birinci tanımı geçersiz kılacak şekilde olmamış, aksine birinci tanımın algılanışını ikinci tanımın çerçevesine dâhil etmiştir. Diğer bir ifadeyle devlet merkezli kamu kavramında vurgulanan “*halka hizmet sunan devlet organlarının*” etkinliği, verimliliği ön plana çıkmıştır. Çalışma, bahsedilen kavramsal dönüşüm ekseninde biçimlenmiştir.

Kamu hizmeti kavramı doğrudan devlet kavramıyla bütünleşiktir. Zira belirtilen her iki tanımın da temas noktası devlettir. Devlet kavramı ise aslında merkezi idare demektir (Gözler ve Kaplan, 2024, s. 49-50). Bu sebeple kamu, kamu hizmeti gibi kavramları daha iyi anlamlandırabilmek için devlet kavramını ve devletin oluşumunu açıklayan teorileri bilmek faydalı olacaktır.

Devletin oluşumu ile ilgili birçok teori öne sürülmüştür. Bunların neredeyse tamamı akılsal mantık yürütmelere dayanan, çok az veri ile desteklenen teorilerdir (Gözler, 2021, s. 40). Konunun özü itibari ile böyle olması da doğaldır. Dikkat edilmesi gereken diğer bir nokta ise konuya yaklaşım tarzıdır.

Devletin oluşumunu açıklayan teorilerden ilki “*Aile Teorisidir*”. Bu teoriye göre devlet denilen kurumsal yapı en basit ifadesiyle büyük bir aileden ibarettir. Nasıl ki aile fertlerden oluşur, devlet de birden fazla ailenin bir araya gelmesinden meydana gelen büyük bir yapıdır/ailedir (Eryıldız, 2022, s. 23). Bu bir araya gelmenin bazı sebepleri vardır; ve bu sebepler devletin oluşumuna neden olmaktadır. Bir aile kendi içerisinde sağladığı görev paylaşımı ile hayatını idame ettirmekte; sürekliliğini sağlamaktadır. Basit şekilde örneklenecek olursa baba evi dış tehditlere karşı korumakta, anne iç düzeni ve disiplini tesis etmekte, çocuklar hizmet sunmaktadırlar (Gözler, 2021, s. 30). Tek başına bir ailenin başa çıkamayacağı bir dış tehdit meydana geldiğinde birden fazla aile bir araya gelerek güç temerküzü oluşturmaktadır. Bu oluşuma köy/kabile/komün denebilir. Bu durum köylerin birleşmesiyle şehir, şehirlerin birleşmesiyle bölge, bölgelerin birleşmesiyle devlet olacak şekilde artan oranda en üst kurumsal yapıya kadar ulaşmaktadır. Aristoteles’e göre (M.Ö. 384-M.Ö. 322/2021) devletin, yani kentin en küçük yapı taşı ailede oluşmakta, aile ise kadın, erkek, çocuklar ve kölelerden teşekkül etmektedir. Bu teşekkül kademe kademe ilerleyerek köy, kasaba, kent yani devlet dediğimiz olguya ulaşmaktadır (s.156-161). Böylelikle devlet, insanların ortak ihtiyaçlarına hizmet edecek kapasiteye ulaşabilmektedir. Genel çerçevesi bu şekilde çizilen teorinin detaylarına inince genel çerçeveden taşmadan çok fazla nüansı olduğu görülmektedir (Gözler, 2021, s.30).

Devletin oluşumunu açıklayan teorilerden ikincisi “*Biyoloji Teorisidir*”. En basit haliyle ifade edilecek olursa devlet ile insan arasında doğrudan kurulan bir benzetmedir. İnsanın uzuvları nasıl ki farklı özelliklere sahipse ve farklı fonksiyonları icra ediyorsa devleti bir araya

getiren unsurlar (kurumlar/insanlar) da farklı özelliklere ve farklı görevlere sahiptirler (Gözler, 2021, s. 31). Ayrıca teoriye göre insan uzuvlarını bir araya getiren bağlantılar ve sağlıklı işlemlerini sağlayan biyolojik sistemler de devletin bir kısmı, görevi, mekanizması yâda kurumsal yapısı ile benzerlikler içermektedirler. Antropomorfik bir yaklaşım ile insana özgü hasletler cansız bir varlık olarak görülebilecek devlete aktarılmıştır (Düvenci, 2018, s. 66-93). Örnek olarak damarları devletin iç ulaşım yollarına, damarlarda gezen kanı araçlara, kanın taşıdığı antikorları iç/dış güvenlik birimlerine, besin ve vitaminleri ticari metalara benzetmek mümkündür. Sinir sistemi haber alma (istihbarat) teşkilatına, mide genel manada piyasaya benzetilebilir. Görüldüğü gibi analogi yaparak açıklamalar yapmaya gayet elverişli bir teoridir.

Devletin oluşumunu açıklayan teorilerden üçüncüsü **“Toplumsal/Sosyal Sözleşme Teorisidir”**. Bu teoriyi savunan Thomas Hobbes, John Locke ve Jean-Jacques Rousseau gibi düşünürler kendi aralarında temelde üç farklı yaklaşım bulundurmalarına rağmen genel anlamda teorinin özündeki yaklaşımları ana hatlarıyla aynıdır (Gözler, 2021, s. 37). *İlk olarak*, Hobbes’a göre (1588-1679/2014) devlet öncesi dönemdeki doğal hal bir kaos, bir zulüm düzeni olmakla birlikte (s. 100-103) insanlar karmaşaya son vermek, güvenliklerini tesis etmek ve hayatta kalabilmek amacıyla bir araya gelerek kendilerinden üst bir varlığı, yani devleti meydana getirmişlerdir. Devlet insanlardan aldığı yetki neticesinde oluşan bir güç merkezidir (s. 133-137). İnsanların geleceklerini güvence altına alabilmek adına kendilerini bazı kurallar bütünü çerçevesine gönüllü olarak dâhil etmeleri devleti oluşturmuştur (Murteza, 2021, s. 79-82). *İkinci yaklaşım şeklini* savunan Locke’u inceleyen Akın’a göre (Akın, 2016) devlet öncesi dönemdeki doğal hal bir kaos, bir zulüm düzeni olarak görülmemektedir. İnsanlar devlet öncesi dönemde, birey olarak doğal bir barış dönemini ve eşitliği idrak etmektedirler. Ancak insan gruplarının bir araya gelmesi ve gücü ele geçirecek olanların diğer insanlara haksızlık yapması, zulmetmesi ihtimali üzerine devlet oluşturulmuştur (s. 110-115). Devlet, doğal barış halinin devamı ve insanlar arası ilişkilerin adalet ile idaresi amacıyla bir araya gelen insanların bazı haklarını bir üst yapıya bırakma iradesini göstermesi neticesinde meydana gelmektedir (Gözler, 2021, s. 38-39). İlk yaklaşımdan farklı olarak devletin can güvenliği ihtiyacından ziyade mülkiyet güvenliğinin sağlanması ihtiyacından doğduğu ileri sürülebilir (Murteza, 2021, s. 82-85). *Üçüncü yaklaşım şekli ise* ilk ikisinin sentezi olarak görülebilir. Rousseau’ya göre (1712-1778/2017) devlet öncesi dönemdeki doğal halde barış ve eşitlik hâkimdir. İnsanlar, bireyler ve küçük gruplar olarak yaşarken ve özel mülkiyet kavramı henüz gelişmemişken barış hali stabildir. Ancak yerleşik düzene geçilmesi, tarımın gelişmesi ve insanlar arasında ticari ilişkilerin oluşması özel mülkiyet fikrinin doğmasına neden olmuştur. Doğal özel mülkiyet fikri barış halini bozmuştur (s. 13-14). Barış halinin yeniden tesis edilmesi, özel mülkiyetin ve

can güvenliğinin sağlanabilmesi amacıyla insanlar devlet yapısını meydana getirmişlerdir (Gözler, 2021, s. 39-40). Bu yaklaşım ilk ikisinin sentezi olarak görülebilir. İlk yaklaşımdan aldığı güvenlik ihtiyacı dürtüsünü, ikinci yaklaşımdan aldığı doğal barış hali kavramı ile birleştirmiştir. Var olan barış halinin bozulması neticesinde oluşan kaosu önlemek adına insanlar devlet yapısı oluşturmuştur (Murteza, 2021, s. 85-89).

Her üç yaklaşım için ortak olan noktalar şunlardır: a) devletin kaynağı insana/akla dayanır, b) devlete itaat iradi ve gönüllüdür, c) devlet insan ihtiyaçlarından doğan, d) bireyler üstü bir yapıdır ve e) güvenli bir şekilde yaşayıp kendini geliştirmek ancak devlet ile mümkündür. Benzerlikler çok fazla olmasına rağmen farklılıklar sadece doğal halin içeriği (kaos mu, barış mı) ve buna bağlı olarak can güvenliği mi, mülkiyet güvenliği mi gibi sorulara verilen cevaptır (Gözler, 2024, s. 47).

Devletin oluşumunu açıklayan teorilerden dördüncüsü **“Ekonomi Teorisidir”**. Bu teori çerçevesinde devletin oluşumunu ele alan bazı düşünürlere göre devlet sadece görünen bir üst yapıdan ibarettir. Hukuk, kültür, ahlak, sanat, din vb. birçok kurum ve kurallar bütünü de tıpkı devlet gibi üst yapılardır. Hepsinin temelinde (alt yapısında) insanlar arası iktisadi ilişkiler vardır. Teoriye göre insanlar tarih boyunca sadece iki sınıfa ayrılırlar: sömürenler ve sömürülenler (Eroğlu, 2020, s. 67-143). Zaman içerisinde teknolojinin gelişmesi, üretimin artması, insanların daha kompleks kurumlar ve yapılar oluşturması hiçbir fark yaratmamaktadır. Değişen sadece üst yapıdaki kurum, kuruluş veya isimlerden ibarettir (Gözler, 2021, s. 34-35). Özetle sömüren sınıf, sömürü düzenini devam ettirmek adına üst yapıları kullanır. Tarihi süreçte kullandığı üst yapılar farklılık gösterse de asıl olan sömürü eyleminin kendisidir. Devlet de sömüren sınıfın sömürüsünü devam ettirebilmesi, sömüren sınıfın maddi varlıklarını/mülklerini koruyabilmesi adına ürettiği bir üst yapı unsurudur (Eryılmaz, 2022, s. 243; d’Entreves, 1967/2021, s. 71-80). Bu teoriyi diğerlerinden ayıran temel fark devlet yapısının da dâhil olduğu bütün üst yapıları insanların geneli (sömürülenler) açısından zararlı görmesidir (Marx ve Engels, 1847/2018, s. 22-24). Her ne kadar diğer teorilerden bu yönüyle ayrılrsa ve devleti insanların geneli için negatif bir unsur olarak betimlese de devleti kompleks, merkezi bir yapı olarak görmesi bu çalışma bakımından önemlidir. Kurumsal olarak devlet yapısı ne şekilde algılanırsa algılsın (menfi yâda müspet) insanlar/bireyler üstü ve merkezi bir yapı olarak tarif edilmektedir (Jessop, 2016/2021, s. 78-83).

Devletin oluşumunu açıklayan teorilerden beşincisi **“Kuvvet/Güç Teorisidir”**. Teori genel yapısı itibari ile belli bir tarihe, döneme ağırlık vermeksizin genel insanlık birikimi üzerinden kuşbakışı ve hızlı bir seyir yapıyor hissi vermektedir. Devletsiz toplumlardan günümüze kadar

gelen süreci realist bir bakış açısıyla tek bir potada eritmektedir. Detaylardan ziyade genel çerçeveye odaklanmaktadır (Oppenheimer, 1864-1943/2021). Bu açıdan bakarak tarihin her dönemini güçlüler ve zayıflar olarak isimlendirdiği “unsurlar” üzerinden incelemektedir (Gözler, 2021, s.32-33). Bu unsurlar bazen diğer insan topluluklarına baskın çıkan bir insan topluluğu, bazen bir devlet, bazense bir devletler bloğu olabilmektedir. Unsurların değişimi gibi güç/kuvvet kavramının içeriği değişebilmektedir. Tarihin bir döneminde asker, bir döneminde iktisadi varlıklar veya bir döneminde fikir hareketleri güç/kuvvet olabilmektedir. Hangi tarihi dönemde hangi unsurun öne çıkacağını o tarihi dönemin güç/kuvvet kavramına sahiplik durumu belirlemektedir. Teori, metodolojik yaklaşımı ve konuyu ele alış biçimi bakımından Ekonomik Teoriyi andırmaktadır. Ancak içeriği tamamen farklıdır. Ekonomik Teoriye göre üst yapı unsurları değişmezken Kuvvet/Güç Teorisinde hem unsurlar hem de güç/kuvvet kavramları tarihi süreç içerisinde farklılaşmaktadır. Diğer bir fark ise Ekonomik Teoriye göre diğer bütün üst yapı unsurları gibi devlet de insanlar için zararlı ve yok edilmesi gereken bir kurumdur. Ancak Kuvvet/Güç Teorisinde bu konu ya detaylı olarak ele alınmaz ya da güçlü bir devlete sahip olmak, o devlete tabi olan insanların güvenliği, gelişmesi ve hayatta kalması için gereklidir.

Devletin oluşumunu/teşkilatlanmasını/kurumsallaşmasını açıklayan beş teorinin bazı ortak noktaları olduğu görülmektedir.

İlk olarak, Devletin Kökeninde Merkezde Oluşan Bir Güç Temerküzü Vardır. Aile teorisine göre, bir aile tek başına karşılayamadığı ihtiyaçlarını başka aileler ile bir araya gelerek gidermeye çalışmaktadır. İhtiyacın mahiyeti büyüdükçe daha fazla aile bir araya gelmektedir (Gözler, 2021, s.30). Bu bir araya gelmeler basit anlamda da olsa bir hiyerarşi oluşturmakta, merkezde toplanacak şekilde yönetim erki elinde biriken bir güç yığılmasına neden olmaktadır (Eryıldız, 2022, s. 23). Biyoloji teorisine göre, devlet doğal olarak oluşan bir yapıdır ve insan vücuduna benzemektedir. Bu vücudun farklı görevleri icra eden farklı uzuvları vardır (Gözler, 2021, s. 31). Ancak uzuvlar asla birbirinden bağımsız değildirler. Birden fazla organ/uzuv/sistem olsa da aslında merkezde/odakta bir tek beden/vücut bulunmaktadır. Vücudun genel idaresi ve gözetimi de beyin merkezli olarak gerçekleşmektedir (Düvenci, 2018, s. 66-93). Toplumsal/Sosyal sözleşme teorisine göre, gücün merkezde yığılması çok barizdir. Teorinin kendi içerisinde olan yaklaşım farklarına rağmen genelde görülen, insanların iradi olarak kendilerinden üst bir oluşuma yetkilerini devretmeleridir. Bu yetki devri bütün insanların üzerinde kurumsallaşan ve yeri geldiğinde birey olan insanlara karşı zor kullanma kudretine de sahip bir devlet yapısı meydana getirmektedir (Gözler, 2021, s. 37). Ekonomi teorisine göre, devlet olarak isimlendirilen üst yapı unsuru, sömürü düzeni olan alt yapı unsurlarının sonucu

olarak vücuda gelmiştir. Bu süreç başlı başına sömürü sınıfının gücü elinde merkezileştirmesidir. Diğer teorilerden farklı olarak devletin oluşumunu yıkıcı bir unsur olarak açıklayabilen gücün merkezileşmesi vurgusu oldukça barizdir. Sömüren sınıf sömürü düzenini, sermayesini, mülklerini, artı değere el koyma kabiliyetlerini koruyabilmek adına zor kullanma kudretini devlette merkezileştirmiştir (Gözler, 2021, s. 34-35). Kuvvet/Güç teorisine göre de, devlet güçlü olmak adına insanlar tarafından oluşturulmuş bir yapıdır. Tarih boyunca hayatta kalma dürtüsüyle veya çeşitli amaçların güdülemesiyle hareket eden insan toplulukları günü geldiğinde merkezîyetçi devleti oluşturmuştur. Zayıfları yenmek ve sömürmek için güçlü, organize ve merkezi bir yapıya ihtiyaç olduğunu anlayan insanlar devletleşmiştir (Oppenheimer, 1864-1943/2021).

İkinci olarak, Devletin Kökeninde Bariz Bir Hiyerarşi (ast-üst oluşumu) Vardır. Aile teorisine göre, devlet büyük bir aile şeklinde oluşmuştur ve yukarıdan aşağıya bir hiyerarşi içindedir. Aile de baba ne ise devlette yönetici erk odur. Teoriyi geliştiren bütün düşünürlerin sözlerinde az yâda çok bu hiyerarşik yapı görülmektedir (Gözler, 2021, s.30). Biyoloji teorisine göre, doğal bir süreç sonucu meydana gelen devlet yapısı bir hiyerarşi içerir. İnsan vücuduna benzetilen devlet yapısı tıpkı bir insan bedeni gibi yukarıdan (kafadan) aşağıya (ayaklara) organize olur (Düvenci, 2018, s. 66-93). Toplumsal/Sosyal sözleşme teorisine göre, insanların iradi yetki devri yaparak oluşturdukları kurumsal devlet yapısı birey olarak insanlardan daha farklı ve üst bir şeydir. Haliyle bireylerle devlet arasında bir ast-üst ilişkisi doğal olarak mevcuttur. Farklı yaklaşımlara göre bu yetkinin kullanım şeklindeki sertlik değişse de özü aynıdır (Gözler, 2021, s. 37). Ekonomi teorisine göre, sömürenlerin korumalığını yapan devlet yapısı sömürülen insanların üstünde bir baskı unsurudur. Bu unsur ile sömürülen insanlar arasında bariz bir ast-üst oluşumu mevcuttur (Marx ve Engels, 1847/2018, s. 22-24). Kuvvet/güç teorisine göre, güçlü olan zayıf olanı ezer, yok eder. Bu ezme, yok etme işlemi hem iç hiyerarşi hem dış hiyerarşi oluşturur. İç hiyerarşi devletin kendi içindeki devlet-insan ilişkilerindeki hiyerarşidir. Dış hiyerarşi ise güçlü olan ile zayıf olan devlet arasındaki hiyerarşidir (Gözler, 2021, s.32-33).

Son olarak, Devletin Oluşumunu Açıklarken Tabandan Tavana, Basitten Karmaşığa Giden Bir Oluşum/Kurumsallaşma Süreci Vardır. Aile teorisine göre, aileler bir araya gelerek kabileyi/köyü, kabileler/köyler bir araya gelerek bölgeyi, bölgeler bir araya gelerek devleti oluştururlar. Görüldüğü üzere bir aileden binlerce aileye, en basit (aile) yapıdan en karmaşık organizasyon (devlet) yapısına giden bir süreçle devletin oluşumu açıklanır (Eryıldız, 2022, s. 23; Gözler, 2021, s.30). Biyoloji teorisine göre, insanla devlet arasında kurulan antropomorfik analogi çok bariz bir şekilde basitten karmaşığa giden oluşum/kurumsallaşma sürecini

vurgulamaktadır. Nasıl ki organlar sistemleri, sistemler de vücudu meydana getirmekteyse, devlet yapısı da bir araya gelen küçük küçük organizasyonların, kurumsal yapıların bütünü olarak oluşmaktadır (Düvenci, 2018, s. 66-93; Gözler, 2021, s. 31). Toplumsal/Sosyal sözleşme teorisine göre, insanların bir arada can ve mülk güvenliği sağlanmış şekilde yaşayabilme amacı devleti oluşturur asıl nedendir. Özel mülkiyet güvenlik, adalet ihtiyacına ve üretim fazlasına neden olmuştur. Üretim fazlası sermaye birikimine, piyasa ilişkilerine vb. başka unsurlara sebep olmuştur. Sonuç olarak bütün bu oluşumlar bir araya geldiğinde insanlar arasında gelişmiş karmaşık ilişkilerin organize edilmesi ihtiyacına neden olur. Bu neden, devletin tabandan tavana, basitten karmaşığa giden bir oluşum/kurumsallaşma sürecini göstermektedir (Hobbes, 1588-1679/2014, s. 100-103/133-137; Akın, 2016, s. 110-115; Gözler, 2021, s. 38-40). Ekonomi teorisine göre, köleci toplumdan kapitalist topluma gelene kadar devletin oluşumunun ve dönüşümünün her aşamasında tabandan tavana, basitten karmaşığa giden bir oluşum/kurumsallaşma süreci görülür. Sömürü düzeni basit artı değere el koyma şeklinden küresel sömürü aşamasına geçerken ihtiyaç duyulan devlet yapısı da tarih içinde dönüşüm geçirmiştir. Tarihin ilk dönemlerinde basit yapılarla sağlanan ve daha bölgesel olan sömürü düzeni zaman geçtikçe ölçek büyümüş, daha karmaşık yapılara ihtiyaç duymuştur (Gözler, 2021, s. 34-35; Eryılmaz, 2022, s. 243; Marx ve Engels, 1847/2018, s. 22-24). Kuvvet/Güç teorisine göre, bireyin gücü sınırlı olduğu için güçlüye (insana yâda topluluğa) karşı hayatta kalması mümkün değildir. Bu yüzden bireyler güçlerini birleştirmiş, diğer birey yâda toplulukları ezmiştir. Bu süreç hayatta kalmak adına daima daha geniş insan gruplarının bir araya gelmesine, daha güçlü ancak karmaşık organizasyonların oluşumuna neden olmuştur. Bu organizasyonlar bütünü devletleri meydana getirmiştir. Süreç başka bir boyutta hala devam etmektedir. Devletlerarası bloklaşmalar buna güzel bir örnektir. Güçlenen devletler bloğu karşısında daima başka bir devletler bloğunun oluşumuna neden olmuştur (Oppenheimer, 1864-1943/2021; Gözler, 2021, s.32-33).

Sonuç olarak, *“Merkezde oluşan güç temerküzünün karmaşık bir organizasyon yapısı ile belli bir hiyerarşi içinde kullanılıyor olması insanlar için ne ifade etmektedir?”*. Biri hariç (Ekonomik Teori) bütün teorilerde insan için faydalı, gerekli olduğu belirtildiğine göre böylesi bir yapının, organizasyonlar bütünüünün insanlara sunduğu faydaları (hizmetleri) analiz etmek gerekmektedir.

1.2. Merkezden ve Yerinden Yönetim

Devletin oluşumunu izah etmeye çalışan teorilerde bariz bir şekilde görüldüğü üzere en iptidai ve ilk örneklerden günümüz modern/karmaşık devlet yapılarına gelinceye kadar

insanların devletten bekledikleri en temel unsur güvenlik olmuştur (Eryılmaz, 2022, s. 24). Tarihi süreç içerisinde güvenlik algısı birçok değişiklik geçirmiştir. Örnek olarak ilk devletlerde güvenlik hususu (oldukça basit şekilde) can güvenliği şeklinde algılanmış ve asıl olarak dışarıdan gelecek düşman saldırılarının önlenmesi amacıyla organize edilen savunma/ordu teşkilatlanmalarına sebep olmuştur (Lavenda ve Schultz, 2017/2021, s. 191-194). Zamanla gelişen ticaret, yol/mal güvenliğini ve bunu temin edecek iç güvenlik teşkilatlanmasını gündeme getirmiştir. Günümüze gelindiğinde ise güvenlik algısı ilk algılanmalarından çok ileri bir düzeyde, farklı alanları içine alacak şekilde genişlemiştir. Devletin sunması beklenen güvenlik hizmeti algısı, artarak ve kapsamını genişleterek iç/dış/istihbarat güvenliği, özel mülkiyet/ticaret güvenliği, sosyal güvenlik, gıda güvenliği vb. alanları da içine almaktadır (Ağır, 2015, s. 97-131; Lavenda ve Schultz, 2017/2021, s. 191-194). Özet olarak söylemek gerekirse, devletin doğuş sebebi olan güvenlik ihtiyacı daima merkezi yönetim tarafından insanlara sunulmuştur. Ayrıca devletin oluşumu (izah edilmeye çalışıldığı üzere) merkezi yönetim ve onun sunduğu güvenlik hizmeti ile paralel gerçekleşmiş olup iki unsur (yani devlet ve merkezi yönetim) birbirine içkin şekilde gelişme göstermiştir (Murteza, 2021, s.45-48).

İlerleyen tarihi süreçte ve gelişen ihtiyaçlar doğrultusunda toplumlar merkezi yönetimden yerinden/bölgesel vb. yönetim organizasyonlarını ayırmışlardır (Keleş, 2021, s. 33-37). Devlet yapısı olarak düşünüldüğünde ölçeği fark etmeksizin (şehir devleti, imparatorluk, ulus-devlet) merkezi yönetim teşkilatlanmaları bütün yönetim teşkilatlanmalarının başlangıç noktasıdır (Bookcin, 1990/2013, s. 83-90). Bu durum tarihi süreçte bazen küçük yönetimlerin birleşerek merkezi bir otorite etrafında birleşmesi ve güçlerinin büyük kısmını merkeze devretmesi şeklinde olmuş; bazen de büyük devletlerin parçalanarak yerel güç merkezlerinde yeni merkezi yönetimler oluşması şeklinde gerçekleşmiştir (Bookcin, 1990/2013, s. 84; Gözler, 2021, s. 4-20). Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde incelenen merkezi-yerel yönetim ilişkilerinin ve sundukları hizmetlerin bu bağlamda değerlendirilmesi önem arz etmektedir. Zira sunulan/talep edilen hizmet bu dönüşümlerin esas tetikleyicisi rolündedir.

1.3. Merkezden ve Yerinden Yönetimlerin Sınıflandırılması

Merkezden ve yerinden yönetimlerin sınıflandırılması incelendiğinde her sosyal bilim alanının kendince bir yöntem izlediği görülmektedir. Hukukçular yasaların vazettiği tanımlar, çizmiş olduğu çerçeveler içerisinde yetki ve sorumluluğun devlet teşkilatındaki dağılımı bağlamında bir tanım yapmaktadırlar (Yıldırım, 2007, s. 13-45; Zeybek Cebeci, 2019, s. 86-96). Maliyeciler ülke bütçesinin devlet teşkilatları arası dağılımını, vergilerin toplanmasını ve harcanmasını, bu hususlarda kimlerin yetkili olduğunu göz önüne alarak sınıflandırma ve

tanımlama yapmaktadırlar (Dönmez, 2002, s.155-192; Akalın, 1994, s. 9-24). Siyaset bilimciler ise bir devlette politikaların oluşturulmasında, yönlendirilmesinde ve uygulanmasında yetkili otoriteler üzerinden bir sınıflandırma yapmayı uygun bulurlar (Ünüsün, 1994, s. 3-8; Keleş, 1995, 3-14; Keleş, 1998, s. 3-10).

Her yaklaşım devlet teşkilatı içerisinde merkezden ve yerinden yönetim sınıflandırmasını yaparken kendince farklılıklar gösterse dahi kesişim noktaları da mevcuttur. Devlet yönetiminin bir coğrafya üzerindeki insan topluluğuna belirli bir hizmeti götürmek üzere organize olduğu esas noktadır (Çırakman, 1976, s. 75-94). Bu sebeple “merkezden ve yerinden yönetimlerin sınıflandırılmasında coğrafya etkisi” başlığı altında ve “alan, nüfus olarak” alt başlıklarında merkezden ve yerinden yönetim sınıflandırmalarının aslında hangi hususlar göz önüne alınarak yapılmakta olduğu incelenecektir. Devamında iki alt başlığı birleştirdiği düşünülen “merkezden ve yerinden yönetimlerin sınıflandırılmasında hizmet sunumu etkisi”ne değinilecektir. Yapılan incelemenin birçok eksiklik barındırması olasıdır. Ancak genelde itfaiye teşkilatlarının özelde ise Türk İtfaiye Teşkilatı’nın devletin kurumsal yapısı içerisindeki yerini göstermesi açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Diğer bir ifadeyle sunulan hizmetin içeriğine odaklanılarak alternatif bir teşkilatlanma önerisi getirilecektir. Sunulan hizmetin içeriği dönüştüğü nispette organizasyon yapısının da nasıl dönüştüğü teorize edilmeye çalışılacaktır. Bu hususta odak nokta çalışmanın konusu olan Türk İtfaiye Teşkilatı’dır.

1.3.1. Yönetimlerin Sınıflandırılmasında Coğrafya Etkisi

Devlet teşkilatlanması her şeyden önce coğrafi bir alana ve üzerinde yaşayan insanlara hükmetmeyi/sahip olmayı gerektirmektedir. Bu husus devletin ana unsurları belirlenirken halk/millet (insanlar), ülke (coğrafi alan), egemenlik (bağımsız otorite) olarak ifade edilmektedir (Gözler, 2021, s. 49-95; Oktay, 2022, s. 13; Eryılmaz, 2022, s. 23-24). Coğrafi alan kavramı basit anlamıyla belli bir toprak parçasını akla getirirse de alt başlıklarında birçok unsur barındırır. Bir bölgenin suyuolları, jeopolitik konumu, yer altı ve yerüstü kaynakları, iklimi vb. unsurlar ele alındığında devletin somut/maddi kaynakları görülebilmektedir (Gözler, 2021, s. 65-76). Ayrıca belirtilen coğrafya üzerinde yaşayan insan unsuru (beşeri coğrafya) göz önüne alındığında, nüfus yapısı, tarihi, kültürü vb. soyut/manevi değerleri de devletin sahip olduğu güç unsurlarıdır. Devlet teşkilatlanması idari açıdan düzenlenirken egemen (bağımsız otorite) olarak bu güç unsurlarından en etkin şekilde faydalanmayı ve insanlara hizmet sunumunun en verimli biçimde organize edilmesini amaçlamaktadır (Aktan, 2011, s. 189-199).

1.3.1.1. Yönetimlerin Sınıflandırılmasında *Coğrafi Alanın Önemi*

Devlet belli bir coğrafi alan üzerinde yaşayan insanların müşterek faydasına olacak hizmetlerin üretilmesini, sunumunu, takibini ve denetimini sürekli bir şekilde sağlamakla mükelleftir (Sencer, 1986, s. 32). Bunu yaparken göz önünde bulunduracağı başat unsur coğrafi şartlara uygun organizasyon modellerinin, sunulan hizmetin kapsamına/içeriğine göre olmasıdır (Oktay, 2022, s. 13-14). Aynı coğrafi alanda yaşayan insanlara hizmet veren farklı organizasyonlar olabilir. Örnek olarak güvenlik hizmeti ülke coğrafyasının tamamını (deniz, hava, kara, iç, dış) kapsamaktadır. Güvenlik algısının değişmesi ve kapsamının genişlemesi bu hususu değiştirmemiştir. Ülke coğrafyasının tamamında yaşayan insanlar güvenlik hizmetinden aynı oranda faydalanmaktadır. Bunu sağlayan devlet organizasyonları ülke coğrafyasının tamamına hâkim olacak şekilde teşkilatlanmıştır. Bu durum sunulan hizmetin coğrafi alan ile uygun teşkilatlandığını gösterir (İşcan ve ark., 2025, s. 61-73; Kaya, 2023, s. 3539- 3547).

Güvenlik kadar geniş coğrafi bir alanı kapsamayan, talep edilse bile coğrafi farklılıkların dikkate alınması gereken hizmetler de mevcuttur. Örnek olarak, ülke coğrafyasındaki farklı yükseklik ortalamaları ve yer şekilleri devletin bölgesel farklılıkları dikkate alacak şekilde ulaşım yatırımları yapmasına ve buna uygun organizasyon modelleri geliştirmesine sebep olmaktadır. Ülke, güvenlik açısından tek ve parçalanamaz bir coğrafya olarak görülürken, ulaşım hizmetleri bağlamında farklı coğrafyalara bölünebilmektedir. Bu bölünme daha küçük coğrafi parçalara gidene kadar devam edebilir. Her parçada sunulacak olan hizmet kendi bağlamında değerlendirilir ve en verimli olacak şekilde merkezden veya yerinden yönetim sınıflandırılmasına dâhil edilir (Ökmen ve Çağatay, 2016, s. 77- 104; Altın, 2013, s. 101-118).

Politik tercihlerin yansımaları olacak şekilde coğrafi alana denk düşen devlet organizasyonları da olabilir. Ülkenin belirli bir bölgesinin ekonomik açıdan diğer bölgelere göre geri kalmışlığını telafi etmek isteyen siyasi otorite veya yerel yönetim birimleri, bunu sağlayacak yatırım programları geliştirmekle ve uygulamakla sorumludur. Bu amaçla belirli bir coğrafyayı kapsayan organizasyonlar/birlikler geliştirebilir (Keleş ve Yavuz, 1983, s. 237-257).

Devlet, hizmetleri sunarken insanlar arasında eşitliği, tarafsızlığı ve sosyal adaleti gözeterek hareket etmelidir. Ayrıca sunacağı hizmetlerin etkin, verimli ve sürekli olması için de en uygun teşkilatlanma modelini kurmalıdır (Altın, 2013, s. 101-118). Bu model devletin siyasi, kültürel, ekonomik tercihlerine, yönetim sistemine ve tarihin getirdiği kamu yönetimi trendlerine göre sürekli bir farklılaşma içerisindedir (Aksoy, 2022, s. 7-24). Ancak devlet teşkilatlanmasında bir model belirleneceği vakit coğrafya etkisi muhakkak tekrar devreye girmektedir. Kamu kaynaklarının israf edilmemesi amacıyla aynı coğrafi alan üzerinde, aynı hizmeti sunan birden

fazla devlet teşkilatı/organizasyonu olması bariz bir şekilde personel ve kaynak israfına sebep olmaktadır (Şahin, 2019, s. 173-199). Burada kast edilen ulaşım hizmeti örneğinde olduğu gibi geniş bir coğrafi alanın iç içe geçecek şekilde alt coğrafi alanlara bölünmesi değildir. Konu ve sunulan hizmet bakımından aynı coğrafi bölgede birden fazla devlet teşkilatlanması olma durumu kast edilmektedir.

1.3.1.2. Yönetimlerin Sınıflandırılmasında Nüfusun Önemi

Nüfusun yoğunluğu sunulan hizmete olan talebi doğrudan belirleyeceği için devletin bunu göz önünde bulundurarak teşkilatlanma modelleri geliştirmesi gerekmektedir. Çok geniş bir alanda az nüfus olabileceği gibi görece dar alanlarda yüksek nüfusun yaşıyor olması da muhtemeldir.

Nüfus yoğunluğuna ve ihtiyacın çeşitliliğine göre devletin sunacağı hizmete aracı olacak personel sayısı ve organizasyon çeşitliliği de değişim göstermektedir (Eryılmaz, 2021, s. 88-93). Örnek olarak genç nüfusun yoğun olduğu yerlerde birçok ülkede zorunlu olan ilk derece eğitime talep çok fazla olacaktır. Devlet, talebi karşılamak üzere okul yapacak ve öğretmen istihdam edecektir. Ancak nüfus yoğunluğunun görece daha yaşlı olduğu bir bölgede hastane yatırımlarına ağırlık verecek ve doktor istihdam etmek zorunda kalacaktır. Nüfusun sosyoekonomik sınıf olarak köylü olduğu, tarımsal üretimin ve hayvancılık faaliyetlerinin yoğun olarak yapıldığı beşeri bir bölgede veteriner ve zirai danışmanlık organizasyonları devlet tarafından oluşturulacaktır. Aynı şekilde sanayi bölgesinde işçi sınıfı nüfusunun yüksek olması sebebiyle sosyal güvenlikle ilgili devlet organizasyonları oluşturulacaktır.

Nüfus istatistik olarak kolay takip edilebilir ve beşeri coğrafya bakımından analiz edilebilir olması sebebiyle de merkezden ve yerinden yönetim sınıflandırmalarında etkin olarak kullanılmaktadır. Bunun örneklerini nüfus sayısı üzerinden tanımlamalar yapan mevzuatta görmek mümkündür (Köy Kanunu, 1924, md. 1; Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004, md. 4).

1.3.2. Yönetim Sınıflandırılmasında Hizmet Sunumu Etkisi

Coğrafi alan ve nüfus açısından merkezden ve yerinden yönetimlerin sınıflandırılması değerlendirilirken odak noktası daima en etkili, verimli, sürekli ve insanlar açısından sosyal faydası yüksek hizmet sunumudur. Ancak devlet bazı durumlarda coğrafi ve beşeri (nüfusa) alana göre değil sunulan hizmetin içeriğine göre teşkilatlanmak zorundadır. Bu hususa verilen en bilindik örnekler dış işleri ve yüksek eğitim kurumları aracılığıyla verilen hizmetlerdir.

Yüksek eğitim kurumları teşkilatlandırılırken coğrafi ve beşeri (nüfus) alan diğer hizmet sunumlarında olduğu kadar dikkate alınmaz. Önemli olan tek bir hizmetin belli bir grup insana/vatandaşa sunulmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2024, s.102). Burada gözetilen toplumsal faydanın yüksek olmasıdır.

Dış ilişkilerin sunduğu hizmet, insanların büyük çoğunluğuna doğrudan temas etmesi açısından en uzak hizmet sınıflarından birisidir. Ülke dışında yaşayan vatandaşlar haricinde bu hizmetle doğrudan muhatap olan insan sayısı sınırlıdır. Bu sebeple coğrafi ve beşeri unsur göz önüne alınarak teşkilatlanma gerçekleştirilmez. Ülkenin genel dış politikası, siyasi, ekonomik tercihleri ve kültürel/tarihi geçmişi göz önüne alınarak teşkilatlanması gerçekleştirilir. Belirtilen tercihler doğrultusunda, iç ve dış etkilerde gözetilerek zamanla dönüşüme uğrayabilir. Doğrudan insanlara teması sınırlı olmakla beraber ülkede yaşayan insanların genelini dolaylı yoldan etkilemesi itibari ile önemli bir hizmet sunmaktadır. Bu sebeple her ülkede, tarihin her aşamasında merkezi yönetimlerin bünyesinde teşkilatlanmıştır (Eryılmaz, 2022, s. 24).

Bu hususun vurgulanması çalışma açısından önem arz etmektedir. Zira bu kadar net ve değişmez bir verinin her hangi bir sosyal bilim disiplinde olması nadirdir. Bu verinin analizi tezi desteklemesi açısından önemlidir. Sorulması gereken soru şudur: “Dış ilişkilerin sunduğu hizmetin mahiyeti nedir ki bu denli değişmez bir şekilde daima merkezi yönetimler altında teşkilatlanmıştır?”.

İlk olarak, dış ilişkilerin sunduğu hizmet dolaylı yoldan bile olsa ülkede yaşayan insanların tamamını az veya çok ama muhakkak etkilemektedir. İkinci olarak, ülkenin sadece bu gününü değil geleceğini de doğrudan etkileyen bir hizmet sunmaktadır. Dış ilişkilerin sunduğu hizmetin birçok başka ayırt edici unsuru olabilir.

1.4. Merkezden Yönetim

Kamuya sunulan hizmetlerin, ülke sathında tek bir otorite/hükümet tarafından belirlendiği ve onun hiyerarşik yapısı vasıtasıyla yeknesak bir şekilde herkese sunulduğu; sunulan hizmetlerin yine aynı otorite/hükümet tarafından denetlendiği; otorite/hükümet adına görev yapan insanların halka karşı değil hiyerarşi içerisindeki üstlerine karşı sorumlu olduğu; halka karşı sorumluluğun (siyasi sorumluluğun) aynı otoriteye/hükümete ait olduğu sistemlerdir (Eryılmaz, 2022, s. 100-108; Sencer, 1986, s. 32-34; Gözler ve Kaplan, 2024, s. 32-33). Özetle siyasi, hukuki, ekonomik, idari vb. her türlü kamu gücünün merkezde toplandığı ve bir hiyerarşi içerisinde ülke genelinde teşkilatlandığı yönetim modellerine verilen isimdir. Siyasi ve idari

olmak üzere iki şekli bulunan merkezden yönetim anlayışının çok farklı varyasyonları mevcuttur (Berkün, 2017, s. 639-662; Yalçındağ, 1995, s. 3-19).

1.4.1. Siyasi Merkezden Yönetim

Siyasi merkezden yönetimde otorite vurgusu ön plandadır. Ülke sathında alınan kararların meşru tek bir otorite/hükümet tarafından alındığı ve takip edildiği; adaletin tek bir hukuk sistemi hiyerarşisinde ve uhdesinde olduğu; ülkede tek bir yasama organından çıkan yasaların geçerlilik kazandığı sistemlere siyasi merkezden yönetimler denilebilir (Eryılmaz, 2022, s. 100-108; Berkün, 2017, s. 639-662; Yalçındağ, 1995, s. 3-19). Temelde devlet fonksiyonlarında (yasama, yürütme, yargı) sorumlu tek bir otorite/hiyerarşi olduğu vurgusu barizdir. Bu fonksiyonlar devletin siyasi yönetim modeli açısından teşkilatlanma hiyerarşisi olarak ayrı olabildikleri (üniter-demokratik devletlerde) gibi tek bir güç merkezine (üniter ancak otokratik devletlerde) de bağlı olabilirler (Gözler, 2024, s. 53-62; Oktay, 2022, s. 15).

1.4.2. İdari Merkezden Yönetim (Taşra Teşkilatlanması)

Merkezden yönetimin ilk unsuru merkez teşkilatıdır. Merkez teşkilatı ülke adına genel politikaların üretildiği, yönlendirildiği, uygulandığı, denetlendiği ve bunları sağlayabilmek adına bütçenin büyük kısmına sahip olan, teknik kapasitesi yüksek ekipmanlarla donatılmış organizasyonları bulunan, uzman personel sayısı bakımından devlet personelinin çoğunluğuna sahip tüzel kuruluştur. Merkez teşkilatının (yani devletin) kendi tüzel kişiliği olmakla beraber farklı organizasyonları içerisinde barındıran yeknesak bir yapıdır. Aslında “devlet - merkez teşkilat – taşra teşkilatı” eşleşmesinden devlet denilen kurumsal yapıyı (tüzel kişiliği) merkezi yönetim ve ona bağlı taşra birimlerinin teşkilatlanması şeklinde tarif etmek mümkündür (Berkün, 2017, s. 639-662; Yalçındağ, 1995, s. 3-19; Gözler, 2018, s. 33-38).

Başkent teşkilatı da denen merkez teşkilatı ülkelerin siyasi rejimlerine, politik tercihlerine, sosyal, kültürel, ekonomik, tarihi vb. yapılarına göre farklı organizasyon modellerine sahip olmakla beraber büyük çoğunluğu hala Weberyen teşkilatlanma modelini esas almaktadır (Eryılmaz, 2022, s. 34-35; Şahin, 2019, s. 66-67). Özellikle sosyo-ekonomik trendler neticesinde devletin insanlar tarafından algılanışı dönüşüme uğramakta, bu dönüşüm devletin organizasyon modelini de etkilemektedir. Kamu yönetimi tarihinde klasik dönem, fordist dönem, refah devleti dönemi, post-fordist dönem, yeni kamu yönetimi dönemi vb. birçok (özellikle ekonomi temelli) kavramsallaştırmalar ile dönemlerin ruhu izah edilmektedir (Eryılmaz, 2022, s. 42-56; Berkün, 2017, s. 639-662; Şahin, 2019, s. 43-122). Belirtilen dönemlere göre devlet mekanizması basit olarak söylemek gerekirse kapasite bakımından

büyümekte yâda küçülmektedir. Ancak bu dönemlerin bazılarında (özellikle yeni kamu yönetimi döneminde) aşındığı iddia edilmesine rağmen temelde merkez teşkilatının organizasyon modeli ve kamu personel rejimi hala Weberyandır (Eryılmaz, 2021, s. 75-78). Örnek olarak bakanlık teşkilatlanmaları verilebilir.

Günümüzde tam merkezden veya tam yerinden yönetim şeklinde bir teşkilatlanma mümkün değildir. Merkez teşkilatı insanların değişen ve dönüşen ihtiyaçlarına cevap verebilmek, zamana ve mekâna uyum sağlayabilmek, kurumsal olarak daha işlevsel hale gelebilmek adına katı hiyerarşik yapısını değiştirmiştir. Bu değişiklik yetki genişliği çerçevesinde merkezde bulunan belli yetki ve sorumlulukların taşra birimlerine aktarılması şeklinde gerçekleşmiştir (Gözler, 2018, s. 44-46; Berkün, 2017, s. 639-662; Yalçındağ, 1995, s. 3-19). Taşra teşkilatlanmasının üst amirleri yerel ihtiyaçlara daha hızlı cevap verebilmek, bölgesel problemlere anında çözüm getirebilmek, merkez teşkilatın yükünü hafifletmek adına merkezden kendilerine devredilen yetkileri kullanırken yetki genişliği ilkesine dayanırlar. Yine de kullanılan yetki merkeze ait bir yetki olması hasebiyle her an geri alınabilir veya yetki genişliği kapsamında gerçekleşen herhangi bir uygulama merkez tarafından değiştirilebilir/iptal edilebilir. Ayrıca yetkiyi kullananlar hiyerarşik denetime tabidirler (Eryılmaz, 2022, s. 106-108; Yalçındağ, 1995, s. 3-19; Berkün, 2017, s. 639-662; Gözler, 2018, s. 44-46).

İdari merkezden yönetimde kamu hizmetlerinin sunum şekli vurgusu ön plandadır. İnsanlara sunulan hizmetlerin yeknesak olduğu, idarenin insanlara karşı aynı mesafede durduğu, hizmetler sunulurken bölgesel veya hukuksal farkların olmadığı, taşra teşkilatlanması vasıtasıyla merkezden yerele tek bir teşkilatın, tek bir tüzel kişiliğin olduğu yönetimlerdir (Yalçındağ, 1995, s. 3-19; Berkün, 2017, s. 639-662; Gözler, 2024, s. 32-34). Genellikle idari merkezden yönetim vurgusu daha baskın olan devlet yönetimlerinde siyasi merkezden yönetimin de güçlü olduğu görülür. Ancak siyasi merkezden yönetim her zaman güçlü idari merkezden yönetim gerektirmeyebilir (Eryılmaz, 2022, s. 100-120).

Yapılan çalışmaların çoğunluğunda ve sergilenen yaklaşımlarda “merkezden yönetim ile yerinden yönetim anlayışları birbirlerini dışlıyor, birbirlerinin karşıtıdır” şeklindeki tanımlamalara katılınmamaktadır (Keleş, 2021, s. 35). Bu tarz yaklaşımların genelde idare/yönetim, özelde kamu idaresi/yönetimi bilimine ağırlıklı olarak siyaset ve ekonomi bilimi yaklaşımıyla gelinmesi sonucunda olduğu düşünülmektedir. Muhakkak kamu idaresi, yönetimi bilimi bu ve benzeri sosyal bilimlerden hem metodik hem de teorik düzeyde fayda sağlamaktadır (Eryılmaz, 2022, s. 80-89). Fakat ayırıcı unsuru kamu yararını, sosyal faydayı gözetmesi; etkin ve verimli hizmet sunumunu sağlamak adına teorik ve pratik çalışmalar yapması bakımından kamu idaresi, yönetimi biliminin odak noktası “insanlara hizmet sunumu”

olmalıdır (Toprak, 2021, s. 7-17). Bu çerçevede olaya yaklaşım sağlanması halinde “yerel olan her zaman iyidir veya merkez daima kötüdür” gibi basit bir yaklaşımdan ziyade eski siyasetname yazarlarının dediği gibi “en uygun olanı en uygun yere koymak” şeklinde bir yaklaşım daha doğru olacaktır (Yıldırım, 2024, s. 59-80).

1.5. Yerinden Yönetim

Öncelikle yerinden yönetim anlayışının merkezden yönetim anlayışının tamamlayıcı bir unsuru olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir (Keleş, 2021, s. 35; Oktay, 2019, s.17). Yukarıda belirtildiği gibi normatif bir değer atfetmeksizin (yani iyidir, kötüdür demeksizin) asıl olanın merkez olduğu düşünülmektedir (Güler, 1993, s. 87- 96). Gerekçeleri ile belirtilmiş olmakla beraber basit mantıksal bir yaklaşım dahi yeterli olacaktır. Bir bölgeye “yerinden yönetim” atfı yapmak doğrudan o yere belli bir mesafede duran “merkezi yönetimi” akla getirir. Ancak tersinde böyle bir durum yoktur. Başka bir örnek verecek olursak devletlerarası ilişkilerde asıl muhatap her zaman merkez olmuştur. Bu çerçevede ele alınırsa (yüksek yâda düşük düzeyde de olsa) yerinden yönetimin merkezi yönetime bir şekilde tabii olduğu görülecektir.

Yerinden yönetim unsurları, merkez ve uzantısı olan taşra teşkilatının tüzel kişiliğinden ve haliyle hiyerarşisinden ayrı bir yapıdır. Kendine ait bir teşkilatlanması ve bağlı idari organları vardır. Sosyal, kültürel, siyasi, hukuki, ekonomik vb. farklılıklar sebebiyle ülkeden ülkeye ve dönemden döneme değişen çok farklı yerinden yönetim anlayışları mevcuttur. Ancak temelde “siyasi” ve “idari” yerinden yönetimler olarak sınıflandırabiliriz (Keleş ve Yavuz, 1983, s. 1-35; Yalçındağ, 1995, s. 3-19; Berkün, 2017, s. 639-662; Gözler, 2018, s. 46-48).

1.5.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetimlerin mevcut olduğu ülkelerde siyasi merkezden yönetimin zıttı bir anlayış vardır. Merkezden yönetim ile yerinden yönetim birimleri arasında kesin bir yetki ve alan paylaşımı vardır (Yalçındağ, 1995, s. 3-19; Berkün, 2017, s. 639-662). Bu paylaşım çoğunlukla anayasal düzeyde belirlenmiştir (Eryılmaz, 2022, s. 108-109; Toprak, 2021, s.19). Bu hususu görev ve sorumluluk paylaşımı olarak ifade etmek naif bir yaklaşımdır. Zira görev ve sorumluluk hizmetin etkinliğine yönelik bir tutumu yansıtırken, yetki ve alan paylaşımı temel devlet fonksiyonlarına yönelik bir paylaşımı ifade etmektedir (Geray, 1993,s. 13-21). Bu sebeple siyasi yerinden yönetimin güçlü olduğu ülkelerde birden fazla devlet(imsi) güç odağı olduğunu görmek gerekir. Her ne kadar devlet, yasama, yürütme, yargı temel organlarına bir üst seviyede (ulusal düzeyde) sahip olsa bile alt birimlerinde farklı yasama, yürütme, yargı

organlarına sahip devletçikler (eyalet, kanton) barındırmaktadır (Gözler, 2024, s. 53-62). Çalışmanın ikinci bölümünde daha detaylı analiz edilen bazı itfaiye teşkilatlarının yerel yönetimlerin altında organize olduğu algısı buradan kaynaklanmaktadır (Kılıç, 2010, s. 221-232). Kastedilen yerel yönetimlerin siyasi yerinden yönetim tasnifine dâhil olduğu görülmeksizin idari yerinden yönetim gibi sunulmaktadır.

Hizmet sunumunun etkinliği açısından bakıldığında siyasi yerinden yönetime ağırlık veren ülkelerin insanlara yakınlık (yerindenlik) ilkesi bakımından doğru bir karar verdikleri söylenebilir (Keleş, 1995, s. 3-14; Dönmez, 2002, s. 155-192). Merkezden ve yerinden yönetimlerin sınıflandırılmasında coğrafya etkisi açıklanırken izah edilmeye çalışılan husus budur. ABD, Kanada, Rusya vb. federatif ülkeler çok geniş coğrafyaları idare etmekte, bir birinden kültürel olarak çok farklı ve kalabalık insan toplumlarını bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu geniş coğrafyada bunca farklı insanı tek bir güç merkezinden idare etmek ve ihtiyaç duyulan hizmetleri etkin, verimli, sürekli sağlamak mümkün olmayabilir. Bu sebeple merkezde temerküz eden kamu gücünün siyasi, hukuki, idari ve ekonomik olarak alt merkezlerle paylaşılması ve üst birim olan federal devletin makro işleri takip etmesi her kademede idarenin etkinliği, verimliliği ve sunulan hizmetlerin sürekliliği açısından daha makul bir yaklaşım olabilir (Güven, 1982, s. 27-48; Bakıcı, 2004, s. 5-32).

Ancak siyasi yerinden yönetimlerin güçlü olduğu federatif devletler ile aynı şartları barındırmayan ülkelerin yerinden yönetim unsurlarını etkinlik açısından karşılaştırırken dikkatli olmak gerekir. Zira benzerliklerden ziyade farklılıkların çoğunlukta olduğu örnekler yanlış yorumlara sebep olabilir. Bunun dışında siyasi yerinden yönetimlerin güçlü olduğu federatif devletlerin alt devletçiklerini ve bunların sundukları hizmetleri doğrudan üniter devletlerin idari yerinden yönetim birimleri ve bunların sundukları hizmetler ile karşılaştırmak doğru sonuçlar vermeyebilir. Zira federatif devletlerin alt devletçikleri birçok bakımdan doğrudan üniter devletlerin kendisine denktirler. Haliyle bu denklik üzerinden sunulan hizmetlerin içerik ve sunum şekli bakımından karşılaştırılması daha doğru bir yaklaşım tarzı olacaktır.

1.5.2. İdari Yerinden Yönetim

Merkezi yönetimlerin insanların yerel/bölgesel ihtiyaçlarına cevap vermekte yetersiz kalması üzerine yerinden yönetim birimleri gelişerek günümüze kadar gelmiştir. Burada belirtilen “yerinden yönetim birimleri” ile yetki genişliği çerçevesinde görev yapan “idari merkezden yönetim” birimlerinin (yani taşra teşkilatlanmasının) farklı olduklarını belirtmek gerekir. Taşra teşkilatlanması idari merkezden yönetim başlığı altında anlatıldığı üzere merkez

teşkilatının tüzel kişiliği içerisinde bulunan, yetki genişliği çerçevesinde görev yapan, hiyerarşik denetime tabi, özerk bütçesi olmayan ve halka değil (siyasi sorumluluğu olmayan) üstlerine karşı sorumlulukları bulunan taşra birimlerini ifade etmektedir. İdari yerinden yönetimler ise farklı tüzel kişiliği, idare organları, kendine ait hiyerarşisi, bütçesi bulunan, (günümüzde artık çoğunlukla) halkın veya üyelerin oylarıyla seçilen yöneticilere sahip ve bu sebeple siyasi sorumluluğu da olan yapılardır (Yalçındağ, 1995, s. 3-19; Berkün, 2017, s. 639-662; Gözler, 2018, s. 33-38). Bu iki kavramı tezin ana yaklaşımıyla uygun olacak şekilde tarif edecek/ayırarak olursak “taşra teşkilatlanması” ulusal politikaların/hizmetlerin yerel farklılıklar/ihtiyaçlar da göz önüne alınarak ülke sathına ulaştırılmasını; “idari yerinden yönetim” ise ulusal politikalardan/hizmetlerden neredeyse tamamen bağımsız olarak bölge halkının müşterek gereksinimlerinin karşılanmasını ifade etmektedir (Oktay, 2022, s. 15-20).

Burada ayrımın özünü hangi hizmetin hangi sınıflandırmaya dâhil olması gerektiği belirlemektedir. Daha da önemlisi dinamik bir bakış açısıyla hizmetlerin sınıflandırılmasına yaklaşılmalı, sunulan hizmetin içerik yönünden dönüşümüne dikkat edilmelidir (Cebeci, 2019, s. 86-96). Örnek vermek gerekirse güvenlik algısı tarih içerisinde en çok dönüşüm geçiren kavramdır. Günümüzden yarım asır önce gündemde olmayan siber güvenlik hususu bugün devletlerin ana konusu haline gelmiştir (Köker, 2022, s. 48-77). Ancak altı çizilmesi gereken husus şudur ki mesele güvenlik olduğunda (ilk bölümde izah edilmeye çalışıldığı üzere) konu yine ulusal düzeyde, yani merkezi yönetim bünyesinde değerlendirilmeye alınmaktadır. Burada provakatif bir soru sorulabilir: Her türlü afetle (bu çalışma açısından her türlü yangınla) mücadele konusu gereği ulusal güvenlik meselesi değil midir? Bu çerçevede Türk İtfaiye Teşkilatı’nın kabul edilenden farklı bir yerde durması gerektiği düşünülmektedir.

İdari yerinden yönetim temelde “coğrafi bakımdan (diğer bir adıyla yer yönünden) yerinden yönetim” ve “fonksiyonel bakımdan (diğer bir adıyla hizmet yönünden) yerinden yönetim” olarak iki ana başlıkta incelenebilir (Oktay, 2022, s. 18-19; Yalçındağ, 1995, s. 3-19; Berkün, 2017, s. 639-662).

1.5.2.1. Coğrafi Bakımdan Yerinden Yönetim

Tam olarak yerel yönetimlerin tarihi başlangıcını tespit etmek mümkün değildir. Ancak yaklaşım açısından bir mihenk noktasına çıpa atılabilir. Bu da incelemeyi yapan bilimsel disipline ve mercek altına alınan konuya göre değişebilir. Yerel yönetimlerin kavramsallaştırılması merkezi yönetimden bağımsız olarak değil, bizatihi merkezi yönetimin içinde incelenmelidir (Keleş, 2021, s. 41- 44).

Tarihi süreç içerisinde insanların devletten olan beklentileri, teknolojik, siyasi, ekonomik, idari vb. gelişmelerin de etkisiyle farklılaşmıştır. Bu durum devletle özdeş görülen merkezi yönetimin de kendini yenilemesini getirmiştir (Eryılmaz, 2021, s. 88-108). Bu yenilenme çerçevesinde ülkeden ülkeye farklı şekilleri olsa da merkezin sunduğu bazı hizmetlerin merkezin tüzel kişiliğinin dışında organizasyonlar altında sunumu gerekmiştir. Konu bu bağlamda ele alınacak olursa yerel yönetim denilen husus merkezi yönetimin bazı siyasi/idari yetki ve sorumluluklarını yerel otoritelere bırakmasından ibarettir (Oktay, 2019, s. 17-19). Bırakılan siyasi/idari yetki ve sorumlulukların derecesine/yapısına/içeriğine göre ülkeden ülkeye değişen merkez-yerel yönetim ilişkileri ve farklı uygulama şekilleri meydana gelmiştir (Keleş, 2021, s. 49-56). Ancak günümüzde dahi merkezi yönetimler; devredilen siyasi/idari yetki ve sorumlulukların geri alınabilmesi yönünden, çeşitli şekillerde yerel yönetim unsurları üzerinde denetim (vesayet, hukuki) kurabilmesi açısından avantajlı durumdadır (Görmez, 2000, s. 81-88). Altı çizilmesi gereken diğer bir husus ise merkezden yerel yönetime bırakılan yetkilerin hukuki boyutudur. Bu yetkiler asla siyasi yerinden yönetimlerin güçlü olduğu devletlerdeki gibi anayasal düzeyde belirlenmiş yasama ve yargı güçlerinin devri değildir. Sadece yürütmeye dair çerçevesi belirlenmiş idari yetkilere (Güler, 2000, s. 14-29).

Yerel yönetimlerin diğer bir ismi “mahalli idareler”dir. Coğrafi bakımdan (yer yönünden) yerinden yönetim başlığı altında sınıflandırılması, bir mahalde/yerde yaşayan insanların o mahale/yere özgü müşterek ihtiyaçlarını doğrudan kendilerinin seçtiği insanlar vasıtasıyla çözüme kavuşturmaları sebebiyledir. Örnek olarak belediyeler, köyler, il özel idareleri verilebilir. Yerel yönetimlere olan ihtiyacın siyasi, idari ve ekonomik vecheleri vardır (Akalin, 1994, s. 9-24).

Yerel yönetimlere olan ihtiyacın siyasi vechesi demokrasi talebiyle doğrudan bağlantılıdır ve hakkında birçok çalışma mevcuttur. Çalışmaların geneline hâkim olan yaklaşım, demokrasinin belirleyici bir özelliği olarak yerel yönetimlerin gelişmiş olması gerektiğidir (Aykaç, 1999, s.1-12; Yalçındağ, 1992, s. 3-8). Ancak nadirattan da olsa eleştirel yaklaşımlar da mevcuttur (Güler, 1997, s. 20-30). Yerel yönetimlerin savunulmasında demokrasi kavramı başat unsur olmakta ve literatürü domine etmektedir (Bağce, 2014, s. 4-13). Özellikle demokrasinin gelişim tarihinde asıl unsur olan “Avrupa Siyasi Tarihi”nin serüveni yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır (Bağce, 2007, s. 1-19).

Yerel yönetimlere olan ihtiyacın idari vechesi merkezden yönetimin yereldeki insanlara temasının sınırlı olması, sunulan hizmetlerde etkinliğin düşmesi, devlet tüzel kişiliğinin üzerindeki yüklerle beraber esnekliğini kaybetmesi vb. sebepler ile alakalıdır (Geray, 1993, s. 13-21).

Yerel yönetimlere olan ihtiyacın ekonomik veçhesi aslında siyasi ve idari veçhesini de tetikleyen asıl unsurdur. Sanayi Devrimi ile yükselen şehirleşme oranı daha önce gündemde olmayan problemleri beraberinde getirmiştir. Özellikle sanayi üretimi ve buna bağlı olarak ticareti gelişen şehirlerin alt/üst yapı sorunları artmıştır. Gelişen şehirleşme, ekonomi ve ticaretle beraber yerel yönetimler de merkezden bağımsızlaşmaya başlamıştır (Sezer ve Vural, 2010, s. 203-219; Güler, 1992, s. 71-92).

1.5.2.2. Fonksiyonel Bakımdan Yerinden Yönetim

Coğrafi bakımdan (yer yönünden) yerinden yönetim belli bir coğrafyada yaşayan insanların müşterek faydasına olacak “birden fazla hizmeti” sunması ile fonksiyonel bakımdan (hizmet yönünden) yerinden yönetimden ayrılır (Berkün, 2017, s. s. 639-662). Fonksiyonel bakımdan (hizmet yönünden) yerinden yönetim birimleri sadece belli bir hizmete odaklı veya belli bir insan gurubuna hitap etmektedir (Oktay, 2022, s. 19). Bu bakımdan siyasi değil beşeri coğrafyayı göz önüne alarak kuruldukları söylenebilir. Üniversiteler, KİT’ler, meslek, sanayi ve ticaret odaları en bilinen örneklerdir (Gözler, 2018, s. 38-39). Kendilerine ait belirli kamu görevlerini ifa ederken devletten, onun hiyerarşisinden bağımsız idare organları, bütçeleri, tüzel kişilikleri vardır (Eryılmaz, 2022, s. 110-112; Gözler ve Kaplan, 2024, s. 95-97).

1.6. Merkezden Yönetim Hizmetlerinin Temel Özellikleri

İnsanlara sunulan kamu hizmetlerini merkezden ve yerinden yönetimlerin sundukları hizmetlerin özellikleri olarak ayırmazdan evvel hangi kıstaslara göre bu ayırımın yapılacağını belirlemek gerekir. Yapılan birçok çalışmada sunulan hizmetlere yönelik böyle bir kıstas belirlemesi olmaksızın merkezden ve yerinden yönetimlerin olumlu/olumsuz yanları ayırımına gidildiği, bu olumlu/olumsuz yanlar içerisinde, sunulan kamu hizmetlerinin hangi yönetim birimi altında değerlendirilmesi gerektiğinin sadece ima edildiği görülmektedir (Özdenkoş, 1999, s. 77-95). Örnek olarak yerinden yönetim birimlerinin demokrasi için gerekli olduğundan, hizmet yönünden vatandaşa yakınlığın (yerindelik ilkesinin) demokrasi ile bağlantısına geçilmekte; oradan da neredeyse her türlü hizmetin sunumunda önceliğin yerinden yönetim birimlerine verilmesi gerekiyormuş gibi bir yaklaşım sergilenmektedir (Tekeli, 1983, s. 3-22; Mengi, 2004, s. 47-56; Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, 2007, s. 29-48).

Merkezden yönetimin sunduğu hizmetler sosyal, kültürel, siyasi, ekonomik ve tarihsel sebeplerle devletten devlete ve dönemden döneme değişse de bazı ortak (ve neredeyse değişmez) noktalar bulmak mümkündür. Bunları bir devleti devlet yapan ana unsurlardan çıkarmaya çalışmak iyi bir başlangıç noktası olacaktır. Zira devlet kavramı merkezi yönetimle

özdeş olması hasebiyle merkezden yönetimin sunacağı hizmetler hakkında da fikir verebilir (Bağce, 1999, s. 3-14).

Merkezi yönetimin sunacağı hizmetler (yurt içi veya yurt dışında yaşaması fark etmeksizin) devletin vatandaşı olan her insana az yâda çok, dolaylı yâda dolaysız temas etmek zorundadır. Bu açıdan bakıldığı zaman ulusal güvenlik, dış işleri ve (siyasi yerinden yönetimin güçlü olduğu devletlerde esneklik olsa bile üst norm olarak) adalet hizmetleri daima merkezi yönetimin uhdesinde kalmıştır.

Gözden kaçırıldığı düşünülen diğer bir nokta ise zamanda sadece bu güne çıpa atmış statik bir yaklaşımın çalışmalarda egemen olmasıdır. Bunun bir yansıması olarak devletin insan, toprak ve egemenlik unsurlarını bugün yaşayan insanlardan, sahip olunan topraktan ve egemenlikten ibaretmiş gibi algılamak hatalıdır (Gözler, 2021, s. 89-91). Ulusal güvenlik, dış işleri ve (bir nebze de olsa) adalet hizmetleri günümüze gelmesi bakımından geçmişteki insanların çalışmalarını, bugüne miras kalan toprakları ve egemenliği ifade etmekle birlikte; yansıması bakımından da gelecekteki insanlara, toprağa ve egemenliğe işaret etmektedir (Gözler, 2021, s. 4-10). Belirtilen hizmetler bu açıdan da tarihi bir etki sürekliliğine sahiptir. Bu durumu günümüz yerinden yönetim birimlerinin sunduğu daha çok günlük diyebileceğimiz hizmetlerde görmek olası değildir (Ortaylı, 1973, s. 14-24).

Devleti oluşturan unsurlardan yapılan çıkarımlara ek olarak merkezden yönetimin sunduğu hizmetlerde teknik kapasitesi yüksek ekipman, uzman personel, geniş bütçe, birden fazla teşkilatın koordine edilme, yönlendirilme, denetlenme ihtiyacının olması; ayrıca sunulan hizmetin etkin, sürekli ve verimli olarak sağlanması gerekmektedir (Eryılmaz, 2022, s. 101-102; Oktay, 2022, s. 14-16). Bu çalışmanın ana hipotezi olan “Herhangi bir hizmetin sunumunda ihtiyaç duyulan teknik kapasite ve uzman personel sayısı arttıkça, o hizmetin merkezileşme temayülü artmaktadır.” ile uyumlu olarak merkezi yönetimlerin sunduğu hizmetlerde bunu görmek mümkündür.

1.7. Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Temel Özellikleri

Yerinden yönetim birimlerinin sunduğu hizmetler merkezden yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlere nazaran daha belirsizdir. Bunun bir sebebi yerinden yönetim birimlerinin tarihi gelişimi ile ilgili bir mutabakatın olmamasıdır. Kimi yaklaşımlar yerinden yönetim birimlerini ilk insan topluluklarıyla, devlet(imsi) yapılar, komünler ile başlatırken ve ona göre bir sınıflandırma yaparken (Ersoy, 2023, s. 13-33); kimi yaklaşımlar modern dönemde yaşanan teknolojik, siyasi, ekonomik, idari vb. gelişmelerin bir neticesi olan ve günümüzdeki yerinden yönetim birimlerinin başlangıcı olarak görülen yapıları kabul etmektedir (Ersoy, 2023, s. 34-

44). Birinci yaklaşım ilk komünleri kendi başına bağımsızlığı olan insan toplulukları olarak görmekte ve sonradan oluşan devlet yapısının kendisinden önce var olduğunu kabul ettiği komünlerin tüzel kişiliğini tanıdığı yönündedir (Keleş, 2021, s. 41-44). İkinci yaklaşım ise ilk komünleri de döneminin (mikro düzeyde de olsa) devlet(imsi) yapıları olarak kabul etmektedir. Buraya kadar olan analiz neticesinde ikinci yaklaşımın daha makul olduğu düşünülmektedir.

İkinci bir sebep ise uluslararası düzende yerinden yönetim birimlerinin merkezden yönetim birimleri kadar kesinlik kesp etmemesidir. Her devletin kendi bünyesindeki bölgesel farklılıkları göz önünde bulundurarak oluşturdukları yerinden yönetim birimleri mevcuttur (Keleş ve Yavuz, 1983, s. 32-36; Eryılmaz, 2022, s. 115-120). İdari yapı bakımından çok benzer yönleri olmakla beraber Türkiye ile Fransa bile birbirlerinden farklı yerinden yönetim birimleri geliştirmiştir (Keleş, 2020, s. 15-81). Avrupa Birliği ve benzeri uluslararası kuruluşların yerel yönetimleri geliştirmek/düzenlemek için yaptığı çalışmalar bile aslında yerleşik bir yerinden yönetim anlayışının, kurumsallaşmış yeknesak yapıların olmadığını göstermektedir (Erbay ve Keleş, 2013, s. 23-39; Keleş, 1998, s. 3-10). Yerinden yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin temel özelliklerini sıra usulü belirlemektense “merkezi değildir” olumsuzlaşmasından gitmek daha işlevsel bir sınıflandırma olabilir. Bu durum yerinden yönetim birimlerinin esnekliğine daha uygun olacaktır.

Yerinden yönetim birimlerinin güçlü olduğu devletlerde hizmetler, merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaştırılırken bakiye sistemi denilen listeleme usulü yerel yönetimlerin lehinedir. Mevzuatta merkezi yönetimin sunacağı hizmetler listelenir, geri kalan her türlü hizmet yerinden yönetim birimlerinin uhdesine bırakılır. Tersisi durum ise merkezi yönetimlerin güçlü olduğu ülkelerde mevcuttur. Türkiye de mevzuat açısından merkezi yönetimlerin güçlü olduğu ülkeler sınıfına dâhildir (Özel, 2000, s. 25-43; Gözler, 2018, s. 90-97). Ancak bu durum bahsedilen yerinden yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlerin temel özelliklerini sıra usulü belirlemektense “merkezi değildir” olumsuzlaşmasından faydalanılmalı önerisinden farklıdır. Sunulan hizmetin içeriği/özellikleri kastedilmektedir. Özetle metodik bir yaklaşım geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Bakiye usulü ise kamu hizmetlerine yön vermek/dönüştürmek adına siyasi/politik bir tercihi ifade etmektedir.

1.8. Merkezden ve Yerinden Yönetim Hizmetlerinin Dönüşümü

Avrupa için pre-modern diyebileceğimiz yüzyıllarda (15. – 17.) klasik yönetim yapısı her açıdan aşınmaya başlamıştır (Keleş, 2021, s. 44-49; Oktay, 2022, s. 116-121). İlk olarak, sosyal hayatta (reform hareketleri ve bilimsel gelişmelerin neticesinde) dinin etkisi kırılmıştır. Bunu sadece basit manada bir vicdan ve zihin dönüşümü olarak görmek hatalı olur. Bahse konu

dönemde Avrupa’da kabul gören din (yani Katolik Hristiyanlık), devlet yapısına benzer kurumsal bir organizasyon (kilise) teşkil etmekteydi. Haliyle sosyal hayattaki dönüşüm idari mekanizmalara da doğrudan yâda dolaylı etkilerde bulunmuştur (Şaylan, 2023, s. 67-96). İkinci olarak değişen ekonomik yapı sosyal sınıfları da dönüştürmüştür. Sermayeyi elinde tutan burjuva sınıfı, soylu sınıfının tekelinde bulunan yönetim mekanizmalarına belli ölçülerde etki etmeye başlamıştır (Ersoy, 2023, s. 28-39). Son olarak da ilk iki unsurun etkisinde zorunlu bir siyasi dönüşüm, belli bir yayılma alanı dâhilinde bütün Avrupa’yı etkisi altına almıştır. Sonuç olarak idari açıdan merkezileşen, ulus/millet ideolojisine sahip, merkantilist ekonomiyi benimsemiş laik devlet modeli yükselişe geçmiştir (Aksoy, 2022, s. 7-24).

Tarif edilen devlet modeli (literatürde kabul gören anlamıyla) modern yerinden yönetim birimlerinin de başlangıcı sayılmaktadır. “Yerinden yönetim” kavramı “merkezileşen devlet” kavramı ile paradoksal bir anlam içerisindeymiş gibi görülebilmektedir. Ancak yönetimin tek ve parçalanamaz bir bütün, diğer her türlü organizasyonel yapının bu bütünün bir alt veya iç parçası olarak görülmesi halinde konu vuzuha kavuşmaktadır (Keleş, 2021, s. 33-39). Ayrıca coğrafi alan olarak küçük, ekonomik ve siyasi güç olarak zayıf devlet(imsi) yapıların tek bir merkezde birleşmesi, merkezin üst kurum olarak daha da gelişmesini sağlarken; devlet(imsi) yapıların merkez olmak hasebiyle üstlenmesi gereken ağır sorumluluklardan kurtulmasını sağlamıştır. Bu sayede zamanın ruhuna uygun olarak idari açıdan merkezileşen, ulus/millet ideolojisine sahip, merkantilist ekonomiyi benimsemiş laik devlet modeli içerisinde ağırlıklarından kurtulmuş, yerel sorunlara çözüm üretmeye odaklanmış yerinden yönetim birimleri gelişmiştir (Ersoy, 2023, s. 28-44).

Eskinin feodal devlet(imsi) yapıları yeni dönemin güçlü yerinden yönetim birimlerine dönüşmeye başlamışlardır. Ancak bu yerinden yönetim birimlerine gücünü veren en temel nokta eskinin devlet(imsi) yapıları olmaları; oradan gelen bazı sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel alışkanlıkları devam ettirmeleridir (Kaplan Mengi, 1997, s. 93-112). Haliyle Avrupa siyasi tarihinin tecrübesinden yola çıkılacak olursa demokrasi anlayışının yerinden yönetim birimlerinin güçlü olması ile bağlantısı açıklığa kavuşacaktır (Keleş ve ark., 2020, s. 15-20).

Merkezden ve yerinden yönetim birimlerinin sunduğu hizmetler anlatılan sürecin sonundaki yüzyılda (20. yy) hızlı bir dönüşüm geçirmiştir. Bu durumun ilk sebebi merkez ve yerel kavramlarının ifade ettikleri şeylerin algılanışındaki farklılaşmanın zihinsel olarak yerleşmesidir. İkinci sebebi teknolojik gelişmelerin etkisi altında dönüşen ekonomik, sosyal ve idari yapılarıdır. Ekonomik olarak; sanayi ile büyüyen şehirlerin (geçmişin devlet(imsi) güç odaklarının) üretimi desteklemek ve artan üretim kapasitesinin sebep olduğu alt/üst yapı sorunlarına çözüm üretme gayretidir. Sosyal olarak; köylüden işçiye, tebaadan vatandaşa,

feodal cemaatlerden millete geçen insanların anlam dünyalarının ideolojik olarak yönlendirilmesidir. İdari olarak; dönüşen organizasyon yapılarının merkezden yerele, yerelden merkeze karşılıklı olarak koordine içerisinde çalışmasını sağlamaktır. Üçüncü sebebi ise ilk iki sebebin bazen sonucu bazense tetikleyicisi olarak siyasi tercihlerdir. Bu sürecin sonunda insanların devlet ile olan ilişki biçimi tamamen değişmiştir. İnsanların devlete karşı olan yükümlülükleri/ödevleri artmış; karşılığında devletin insanlara sunduğu kamu hizmetleri geçmiş dönem temel alınarak söylenecek olursa çok fazlalaşmıştır (Ayman Güler, 2013, s. 43-107; Ersoy, 2023, s. 391-427).

1.8.1. Merkezden Yerele Geçen Hizmetlerden Bazıları

Bugün yerinden yönetim birimleri tarafından sunulan kamusal hizmetlerin büyük kısmı ya (yukarıda anlatıldığı üzere) modern zamanlarda ilk kez gündeme gelmiş yâda bir zamanlar merkezi yönetim bünyesine dâhil edebileceğimiz organizasyonlar tarafından sunulan hizmetlerin dönüşmesi ve zamanın getirdiği ihtiyaçlara karşılık verebilmek amacıyla coğrafi ve fiziki etki alanı olarak genişlemesi neticesinde oluşmuştur. Ayrıca bugününün sivil toplum organizasyonları olarak görebileceğimiz vakıf, lonca gibi yapıların sunduğu hizmetler günümüzde yerinden yönetim birimlerinin sunduğu hizmetlere dönüşmüştür (Ersoy, 2023, s. 413-427; Kazıcı, 2014, s. 110-133).

İlk kez sürekli bir hizmet olarak gündeme gelenlere çöplerin toplanması, yolların bakımı, çevre düzenlemesi, şehir içi ulaşım, kanalizasyon gibi alt/üst yapıları; sanayileşme ve ticaretin gelişmesi ile ihtiyaç haline gelen pazarlar, kesim yerlerinin düzenlenmesi, takibi, temizliği gibi önleyici sağlık hizmetleri verilebilir. Ayrıca her türlü afetle mücadele ve zabıta; temiz su ve gıda temini; barınma ve imarın takibi gibi hizmetler yerinden yönetim birimlerine geçmiştir (Keleş ve Yavuz, 1983, s. 31-36; Oktay, 2011, s. 3-17). Belirtilen hizmetlerin yerinden yönetimlerin ilk nüvesi olarak görülen teşkilatlar tarafından sunulduğu; dolayısıyla bu hizmetlerin sorumluluğu ezelden ebede yerinden yönetimlerdeymiş gibi bir algının olduğu görülmektedir. Ancak bu hizmetlerin merkezden-yerinden-sivil organizasyonlar tarafından sunulan hizmetler olarak sınıflandırılabilmesi için içeriklerine dair belli kıstaslara ihtiyaç duyulmaktadır. Sadece başlangıç noktaları esas alınarak yapılan sınıflandırmalar hatalı olacaktır.

Merkezi yönetim daima genel bütçeye, uzman personel ve teknik ekipman fazlalığına, ülke genelinde karar verme tekeline sahip olmuştur. Ayrıca hukuk sisteminin uygulanması da daima merkezde kalmıştır. Özetle modern manada söylemek gerekirse yasamanın karşılığı olan karar verme/kanun oluşturma tekeli; yürütmenin karşılığı olan idare, bütçe, personel; ve yargının

karşılığı olan hukuk sisteminin uygulanması merkezi yönetim demektir (Gözler, 2018, s. 91-97). Bu sebeplerle yukarıda devlet(imsi) olarak ifade edilen yapılar da kendi dönemleri için merkezi idarelerdir. Bu yüzden sundukları hizmetlerin merkezi teşkilatlanmada oldukları değerlendirilmelidir. Bu kıstaslara uyan herhangi bir hizmeti sunan organizasyon, tarihin herhangi bir dönemi için merkezden yönetim birimlerine dâhil edilebilir. Zamanında merkezden yönetime bağlı taşra birimlerince sunulan bazı hizmetlerin yerinden yönetim birimlerince sunuluyormuş gibi algılanması olası ancak hatalı bir durumdur.

Belirlenen çerçevede, bugün yerinden yönetim birimlerince sunulan yükseköğretim, su temini, yolların yapım ve onarımı, her türlü afetle mücadele, zabıta, şehir içi ulaşım ve imar ile ilgili hizmetler merkezden yerinden yönetim birimlerine geçen hizmetlerdir. Çalışmanın konusu olan yangınla mücadele birimlerinin sunduğu hizmetler özü itibari ile eski, kurumsal yapı olarak modern tarihin bir konusudur. Bazı devletlerde yerel yönetimlerde başlamış ve devam etmiştir. Bazı devletlerde de tam tersidir. Asıl tanımlama ve sınıflandırma problemi merkezden-yerinden yönetimlere yâda yerinden-merkezden yönetimlere geçen durumlarda olmuştur. Türk İtfaiye Teşkilatı'nın tarihi serencamı bu problemli alanda kalmıştır. .

1.8.2. Yerelden Merkeze Geçen Hizmetlerden Bazıları

Başlıkta belirtilen “Yerel” ifadesi yerinden yönetim birimleri ile karıştırılmamalıdır. Burada ki “Yerel” ifadesi bir önceki başlık altında işaret edilen coğrafi alan ve kurumsal kapasite bakımından küçük devlet(imsi) yapılar için kullanılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında iç ve dış güvenlik başta olmak üzere, temel eğitim ve sağlık, adalet, ekonomi, şehirler ve devletlerarası ulaştırma, dış politika, tarım ve gıda vb. makro düzeyde sunulması gereken hizmetler serbest piyasa ekonomisini benimsemiş, en liberal politikaları takip eden devletlerde bile yerel düzeyden ulusal (merkezi) düzeye geçen hizmetlerdendir (Şaylan, 2023, s. 67-96). Bunlara “sosyal devlet” anlayışını benimseyen ülkelerin merkezden yönetim birimlerince sunduğu, zamanın sivil toplum organizasyonları olarak tanımlanabilen lonca, vakıf gibi kurumların karşıladığı yaşlı bakımı, barınma, ileri sağlık hizmetleri vb. de eklenebilir (Ünal, 2011, s. 241-247).

1.8.3. Geçişlerin Sebepleri ve Analizi

Buraya kadar olan açıklamalar üzerinden çalışmanın ana hipotezlerinden birisi olan “Herhangi bir hizmetin sunumunda ihtiyaç duyulan teknik kapasite ve uzman personel sayısı arttıkça, o hizmetin merkezileşme temayülü artmaktadır.” hipotezi anlam kazanmaktadır. İç ve

dış güvenlik başta olmak üzere, temel eğitim ve sağlık, adalet, ekonomi, şehirler ve devletlerarası ulaştırma, dış politika, tarım ve gıda gibi hizmetlerin takibi veya en azından yönlendirilmesi/koordinasyonu devlet(imsi) yapıların uhdesindeyken günümüze nazaran çok daha basit organizasyonlar aracılığı ile sunulmaktaydı. Bu durum devlet(imsi) yapıların kapasitesiyle uygun olmakla birlikte “yerel” düzeyde karşılanmaktaydı (Keleş ve Mengi, 2021, s.60-67). Merkezi devlet tanımı zamanın ruhuna uygun olarak coğrafi alan veya kapasite bakımından artış gösterince bu tarz devlet(imsi) yapılar içlerinden bir tanesi etrafında birleşmeye, üzerlerindeki merkez yükünü aktarmaya başladılar. Belirtildiği gibi bu süreçte farklı patikalar izleyen her devletin kendine has sonuçları ve kurumsal yapıları meydana gelmiştir (Keleş, 2021, s. 46-61).

Diğer bir sonuç yerel düzeyde toplanan ve kısıtlı olan bütçenin merkezde birleştirilerek ulusal düzeydeki hizmetlerin karşılanabilmesinin sağlanmasıdır. Bunun için ekonomik sistemle de bağlantılı vergilendirme ve vergilerin düzenli toplanabilmesini sağlayacak şekilde maliye teşkilatı gelişti. Devlet denilen kurumsal/merkezi yapı egemen olduğu alanın her metrekaresine hükmetmek, kaynaklarını etkin ve verimli kullanabilmek, strateji geliştirmek adına merkezi düzeyde takipçi olacak, istatistik tutacak ve bunlar üzerinden analiz yapacak insanlara ihtiyaç duymaktaydı. Bunları sağlayacak insanların ülkenin her noktasına ulaşacak iletişim ağlarına ve yollara ihtiyacı bulunmaktaydı. Devlet bütün bu alt yapı ve üst yapı yatırımlarını takip etmekle görevli hale gelmekteydi (Eryılmaz, 2022, s. 42-44).

Çalışmanın hipotezinde belirtildiği gibi herhangi bir hizmetin sunulması için gereken “teknik kapasite ve uzman personel” ihtiyacı ve bunları sağlayacak bütçenin büyüklüğü, o hizmetin merkeze doğru çekilmesine sebep olmaktadır. Bu durumun, sonradan gelişen hizmetler için olabildiği gibi her zaman merkezde bulunmuş olan ve daima teknik kapasiteye ve uzman personele ihtiyaç duyan iç ve dış güvenlik, adalet, dış işleri gibi hizmetlerde de böyle olduğu görülmektedir. İlerleyen bölümlerde bazı itfaiye teşkilatlanması örnekleri de göz önüne alınarak Türk İtfaiye Teşkilatı hem kurumsal yapısı hem sunduğu hizmetlerin içeriğindeki dönüşümün geldiği aşama bağlamında bahse konu hipotez çerçevesinde analiz edilmiştir.

2. BÖLÜM

BİR KAMU HİZMETİ OLARAK İTFAİYE HİZMETLERİ

Bu bölümde öncelikle çalışmaya temel teşkil eden bazı kavramların açıklanması gerekmektedir. Ayrıca itfaiye hizmetlerinin kısa tarihine değinilecektir. İtfaiye hizmetlerinin kısa tarihinden bahsederken bu hizmet türünün modern dönem öncesi ve sonrasında nasıl olduğu, hangi sebepler çerçevesinde dönüşüme uğradığı örnekler üzerinden irdelenecektir. Son olarak ise günümüzdeki bazı itfaiye teşkilatları, uygulamalar ve organizasyon modeli bakımından karşılaştırılacaktır.

2.1. İtfaiye Hizmetinin Oluşum Süreci

Türk Dil Kurumunun sözlüğüne göre itfaiye kelimesi anlamını kökenindeki “itfa” ifadesinden almaktadır. “İtfa” söndürme, sönüm anlamına gelmektedir. “İtfa etmek” ise söndürmek, sönümlemek demektir. “İtfaiye” ise söndürme işlemini gerçekleştiren organizasyonel/kurumsal yapıya, teşkilatlanmaya verilen genel isimdir. Yine Türk Dil Kurumunun sözlüğüne göre “yangın” ise zarara yol açan büyük ateş anlamına gelmektedir.

Afet veya itfaiye konusu ile ilgili olan bütün çalışmalarda farklı ulusal veya uluslararası literatüre atıflar yapılmak suretiyle bahse konu kavramların anlamları genişletilmektedir. Ancak yapılan tanımlamalar ve günümüz itfaiye teşkilatlarının ifa ettiği mevcut görevler başlangıcındaki basit içeriğin çok ötesine geçmiştir. Burada izlenmesi gerektiği düşünülen sadece iki yol mevcuttur. İlk yol, itfaiye teşkilatlarını kendilerine tanımlanan mevcut görevleri bağlamında oldukları gibi değerlendirmeye alarak yeni bir tanımlama getirmek ve bu tanımlamanın içeriğine uygun bir yönetim sınıflandırmasına tabi tutmaktır. Kastedilen sınıflandırma birinci bölümde izah edilmeye çalışıldığı üzere devlet içerisindeki konumu açısındandır. İkinci yol ise, itfaiye teşkilatlarının kendilerine tanımlanan mevcut görevlerini bırakarak aslına irca edilmesidir. Diğer bir ifadeyle basit mesken yangınları ile mücadele eden bir organizasyon olarak teşkilatlanması gerekmektedir. İkinci yolun gerçekleşme olasılığının düşük olduğu görülmektedir.

İtfaiye konusu genel olarak afet yönetimi ve yangın çerçevesinden dışarı çıkarılmalıdır. Kelimenin yangınla ilişkilendirildiği dönemden bugüne hem yangınların çeşitliliği artmış, risk boyutu yükselmiş hem de diğer afet türleriyle etkileşimi büyümüştür. Örnek olarak modern dönem öncesi ve hatta günümüze gelene kadar herhangi bir yangın afeti daha lokal boyutlardayken ve genellikle mesken yangınları türündeyken, günümüzde çok daha geniş alanları etkileyen ve hatta küresel diyebileceğimiz yangın afetleri gerçekleşmektedir. Diğer bir

örnek olarak günümüze gelinceye kadar yangınlar “kaba yangın” olarak tarif edilen basit nesne (ahşap, kömür ve benzeri) yangınlarıyken günümüzde sanayi yapılarının da artmasıyla kimyasal yangın türleri de çokça yaşanmaktadır (Kılıç, 2010, s. 151-154; Erdoğan, 2014, s. 14-31).

Hayatın akışı içerisinde niteliksel ve niceliksel olarak dönüşüme uğrayan afet türlerine müdahale edebilme kabiliyetine haiz kurumsal/organizasyonel dönüşümler pratik olarak gerçekleşmiştir. Ancak bu pratik dönüşümleri destekleyecek teorik yaklaşımların eksik olduğu görülmektedir. Bunun sonucunda kavramların dar anlamlarıyla kullanılması, günümüz ihtiyaçlarının bu dar anlamlar çerçevesinde ifade edilmeye çalışılması, pratik dönüşümlerin kurumsallaşmalarını da etkilemektedir. Başka bir şekilde ifade edilecek olursa itfaiye kavramına ve itfaiye teşkilatına hala basit bir yangın söndürme organizasyonu olarak yaklaşmak büyük bir hata olacaktır. Buradan hareketle çalışmanın ana teması olan “teşkilatlanma” unsurunun önemi görülecektir. Herhangi bir teşkilatlanma irdelenirken geçmiş kavramlarının tekrar tekrar irdelenmesi, günümüzde hangi anlam setine karşılık geldiğinin belirlenmesi ve buradan hareketle ihtiyaçlara ne ölçüde cevap verdiğinin ortaya çıkarılması gerekmektedir. Çalışmanın konusuna temas edecek bir örnek vermek gerekirse itfaiye ile ilgili yapılan neredeyse bütün çalışmalarda peşinen bir gerçeğin kabul edildiği görülür: “*İtfaiye hizmeti bir yerel yönetim hizmetidir.*” (Koçan, 2013, s. 82-86; Erdoğan, 2014, s. 42-50). Bu peşin kabulün sebebi kavramlar üzerine tekrar düşünme, irdeleme ve ihtiyaçları doğru tespit etme gayretinin eksikliğinden gelmektedir.

2.1.1. İtfaiye Hizmetinin Kısa Tarihi

İnsanoğlunun ateş ile münasebeti tarihin karanlık dönemlerine kadar gitmekle birlikte “yangın afeti” daha yakın zamanların konusudur. Herhangi bir fenomenin afet olarak tanımlanması özü ile alakalı değildir. O fenomenin insanlara/toplumlara olan olumsuz etkisi oranında derecelenen bir afet ölçeği vardır (Barutçu, 2015, s. 3-1). Örnek vermek gerekirse yağışın şekli veya biçimi kendi başına bir afet olayı değildir. Yağış sonucunda oluşan ve insanlara etkisi olan maddi, manevi zararlı durumlar yağışa afet özelliği verir. Burada dikkati iki husus çekmektedir. İlk olarak şekil, ikinci olarak biçim/miktar. Birincisinde yağmur, dolu, kar olabilir. İkincisinde sağanak, az yâda çok olabilir. Ortak noktaları insana/topluma temas etme ve onları etkileme biçimidir. Çok miktarda kar yağışı yükseltisi fazla ve insan yerleşiminin seyrek olduğu bir coğrafyada afet olarak nitelendirilemezken az sayıda bile olsa yoğun yerleşim merkezlerine yağması halinde afet sınıflandırmasına dâhil olabilir. Bu örnek bütün afet fenomenlerine şamildir.

Ateş özü itibari ile insanlık için çok faydalı olmuş, sayısız alanda farklı derecelerde kullanılmış, bugün bile birçok ihtiyacımıza çözüm getiren bir fenomendir. Ancak bütün faydalarının yanı sıra büyük trajedilere de sebep olmuştur (Cezzar, 1963, s 328-380). Ateşin afet biçimi olan yangına karşı mücadele bugün daha farklı bir boyuta evrilmiş şekliyle devam etmektedir.

Yangınla mücadele tarihinin başlangıç noktası ile ilgili farklı görüşler mevcuttur. Genellikle insanların yerleşik düzene geçmesi neticesinde oluşan (görece) küçük yerleşim birimlerinde meydana gelen yangınların önlenmesi ile ilgili çalışmalar itfaiye hizmetlerinin de başlangıcı sayılmaktadır. Ancak bazı görüşler daha organize olmuş ve kurumsal bir yapısı olan teşkilatlanmaları itfaiye hizmetlerinin başlangıcı saymaktadır (Doğan, 2019, s. 21-22).

İlk görüşe göre yerleşik hayata geçilmesi ile birlikte oluşan büyük/küçük şehir yapılarında meydana gelen her türlü afete organize bir şekilde müdahale edilmesi, afetle mücadelenin başlangıcı sayılmaktadır. Bunun için az sayıda insanın iptidai ekipmanlarla organize olması yeterlidir (Tataroğlu, 2023, s. 2-5). Ayrıca önleyici/caydırıcı cezalarda öngörülmüştür. Her hangi bir yapının sağlamlığı, içerisindekilerin can güvenliği ciddiye alınmıştır. İlk örneklerini Babil’de görmek mümkündür. Meşhur Babil Kralı Hamurabi’nin kanunlarında geçen bazı ifadelerden afetlerin olduğu, dirençli binaların ve dolayısıyla dirençli şehir yapılarının önemsendiği anlaşılmaktadır. Konu ile ilgili caydırıcı hukuki yaptırımların olması da bu durumu göstermektedir (Tosun ve Yalvaç, 1975, s. 186). Roma döneminde kölelerden oluşturulan itfaiye birlikleri yangınlara müdahale etmekle görevliyidiler. Şehrin çeşitli yerlerinde gözlem noktaları bulunmaktaydı. Ayrıca yangına müdahalede kullanılan iptidai araç ve gereçler imparatorluk tarafından temin edilmekte ve resmi binalarda muhafaza altına alınmaktaydı (Bayramoğlu Özügürü ve ark., 2022, s. 11; Saraç, 2019, s.5-6).

2.1.2. Modern İtfaiye Hizmetinin Oluşmasındaki Sebepler

Modern İtfaiye hizmetlerinin oluşumunda birbiriyle bağlantılı olmak üzere dört ana sebep ön plana çıkmaktadır. Bu sebepleri ayrı ayrı incelemeden önce belirtmek gerekir ki tezin hipotezlerine ve yaklaşımına uygun olarak teşkilatlanma modeli, kurumsal yapılaşma ve kamu hizmeti kavramı odağa alınacaktır. Yapılan benzer çalışmalarda haklı olarak afet konusu odağa alınmış, can kayıpları, mal ziyanları ve bazen de müdahale yöntemleri üzerinde durulmuştur (Erdoğan, 2014, s. 38-41). Bu durum, meselenin afet boyutu ile sınırlı kalmasına sebep olmuştur. Ancak afetlere etkin müdahale edebilmek için öncelikle eldeki maddi/manevi unsurların en verimli şekilde kullanılması gerektiği; bunu sağlamak adına da en uygun teşkilatlanma modelinin tercih edilmesi gerektiği gerçeği unutulmamalıdır.

2.1.2.1. Nüfus Artışı

Sadece modern itfaiye hizmetleri değil, insanlara kamu/özel hizmet(i) sunan bütün teşkilatlanma modelleri öncelikle insan unsurunun etkisinde dönüşmektedir. Her ne kadar bu tarz hizmet tercihlerinde siyasi ve ideolojik yaklaşımlar mevcutsa da uzun vade de insanların (toplumun) talepleri her türlü kurumun dönüşmesine, yok olmasına veya yeni kurumsal yapıların oluşmasına sebep olmaktadır (Ayman Güler, 2013, s. 154-156). Modern itfaiye hizmetleri ile modern öncesi itfaiye hizmetlerinin oluşumundaki insan unsurunun etkisi özü itibarıyla aslında ortaktır. Küçük yâda büyük her topluluk afetlere karşı organize tedbir alma ihtiyacını hissetmiştir. Modern öncesi alınan tedbirler daha iptidai ekipmalarla ve daha dağınık organizasyon modelleriyle ve genellikle gönüllülük esasına dayanan insanların gayretleriyle şekillenmiştir. Modern itfaiye hizmetlerinin oluşumuna etki eden insan unsuru sayısal olarak artış ivmesiyle alakalı bir durumdur (Tural, 2004, s. 67-91). Özellikle sağlık hizmetlerinin gelişmesi, bazı ölümcül olabilecek hastalıkların aşı ile önlenmesi, doğum oranındaki artışlar ve azalan çocuk ölümleri doğal olarak nüfus artış hızını arttırmıştır. Bu durum genel nüfus yoğunluğunu da tabi ki etkilemiş ve tarihte görülmemiş bir insan kalabalığı oluşmasına sebep olmuştur (Koray, 2005, s. 39-67; Kahl ve Atalay, 2010, 185-237).

İnsanların yoğun olarak yaşadığı yerlerde her türlü afetten etkilenme oranı da doğal olarak artmıştır. Özellikle itfaiye hizmetlerinin alanına giren yangınla mücadele, ateşin insan hayatının her aşamasında vazgeçilmez bir fenomen olması sebebiyle afet boyutunu kazanmıştır. Ne kadar insan o kadar risk! Bu durumun temel sebebi yangın afetinin çok büyük oranda insan hatası temelli bir afet olmasından kaynaklanmaktadır. Örnek olarak deprem veya sel olayları da yangın gibi insanlık tarihinin tamamına eşlik etmiş, doğa kaynaklı afet türleridir. Her üç fenomen de insanlara olan etkisi nispetinde afet olarak nitelendirilmiş ve derecelendirilmiştir. Ancak yangın afetiyle ilgili bir nüans farkı vardır: deprem ve sel doğa kaynaklı afet türleri olması sebebiyle artan nüfus artış hızı ve yoğunlaşan insan nüfusu denilebilir ki risk oranını aritmetik arttırırken, durum yangın olduğu vakit risk oranını geometrik arttırmaktadır (Koçan, 2013, s. 53-55; Erdoğan, 2014, s. 8-14). Zira her insan, topluma kendi ateşini ve potansiyel afet riskini yanında getirmektedir.

Aynı örnek üzerinden gidilecek olursa deprem ve sel gibi afetler için deyim yerindeyse tek seferlik ve yerinde tedbirler yeterli olabilmektedir. Örneği açmak gerekirse sağlam ve sel riski barındırmayan yerlerde oluşan bir yapı stokuna sahip ülkelerin/toplumların depremle veya selle mücadele ile ilgili kurumsal hizmet verecek organizasyonları, bu organizasyonları beslemek için ayıracakları bütçeleri, afetin vuku bulması sebebiyle etkilenecek can ve mal kayıpları,

dolayısıyla afet risk ölçeğindeki ivmeleri düşük olacaktır (Bikçe, 2017, s. 24-31). Ancak konu ateş ve yangın afeti olduğunda bu tarz kendinden emin bir yaklaşım asla sergilenemez. Nüfustaki her artış öngörülemez, tek seferlik tedbirlerle engellenemez bir risk doğurmaktadır. Bu durum yangınla mücadelede sürekli teyakkuzda bir teşkilatlanma gerektirmektedir.

Modern itfaiye hizmetlerinin diğer afetle mücadele organizasyonlarından farklı olarak erken kurumsal ve organizasyonel farklılaşması görüldüğü üzere nüfuz artış hızından ve yoğunlaşmasından doğrudan etkilenmiştir. Bu nokta, üzerinde durulması gereken, ancak gözden kaçırılmış birçok problemi içerisinde barındırmaktadır. Burada provakatif bir alt hipotez belirtmek gerekirse: *Bütün afetle mücadele organizasyonları ya itfaiye teşkilatından ayrılmış yâda itfaiye teşkilatına eklenerek mi ilerlemiştir?*

2.1.2.2. Şehirleşme

Modern itfaiye hizmetlerinin oluşumu en direkt olarak şehirleşme oranlarının yükselmesiyle bağlantılıdır. Sanayi devrimi sonrasında yükselen modern şehirler yangın afetinin risk oranını yükseltmiştir. Bu yükselmeye sadece oluşabilecek can kaybının artışı değil, aynı zamanda toplumsal ve şehir faaliyetlerindeki sürekliliğin kesintiye uğraması da risk altındadır (Kahl ve Atalay, 2010, 185-237).

Modern şehir yapılanmasının (yani eski devlet(imsi) yapıların yerinden yönetim birimlerine dönüşerek) yükselmesi ile merkezi ulus devletlerin oluşumu paralellik arz etmektedir. Bu hususa birinci bölümde değinildiği için tekrar etme gereği duyulmamaktadır. Ancak altının çizilmesi gereken bir husus vardır: modern ulus devletlerde her bir şehir kendine has özellikleriyle öne çıkmaktadır. Örnek vermek gerekirse bazı şehirler ticari faaliyetleriyle, bazı şehirler sanayi üretimleriyle, bazı kentler bilişimle ve bazı şehirler tarım/hayvancılıktaki özellikleriyle sıvrılmaktadırlar (Keleş ve Mengi, 2021, s. 45-60). Bu özellikler ülkenin geneli için bir anlam ifade etmektedir. Dolayısıyla modern dönemde herhangi bir ülkede herhangi bir şehrin yaşayacağı afet az yada çok ülkenin bütününe etki eder hale gelmektedir. Bu durum hangi hizmet sunumunun ülkenin geneli açısından ön plana çıkması ve ulusal yâda yerel bir teşkilatlanma gerektirdiği noktasında unutulmaması gereken bir konudur.

Modern şehir yapısı, modern dönem öncesi (klasik dönem) şehir yapılarından farklı olarak daha kompleks bir yapıdır. Kompleks yapının sebebi sadece kalabalık nüfusları barındırıyor, insanların bir arada yaşıyor olması ile ilgili değildir. Nüfusun iâşesini karşılayacak, sağlık ve güvenlik hizmetlerini sağlayacak, ekonomik faaliyetleri destekleyecek kurumsal yapılar ve organizasyonlar geliştirilmesi; yeterli alt ve üst yapıların oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca bütün bunların senkronize bir görünüm arz etmesi için gereken üst yönetim birimleri olmalıdır.

Günümüzde, doğrudan şehir faaliyetleri ile ilgili orkestra şefliğini yapan üst yönetim birimleri belediyeler olarak tanımlanmaktadır (Düşünsel, 2019, s. 47-64). Birinci bölümde coğrafi bakımdan (yer yönünden) yerinden yönetim birimleri olarak izah edilen yapılar bunlardır. Çalışmanın devamında kolaylık olması açısından “yerel yönetim” ifadesi tercih edilmiştir.

Belirtilenler şehir faaliyetlerinin maddi denebilecek unsurlarıdır. Ancak modern şehirlerde bunların yanında bir de manevi denebilecek soyut unsurlar vardır. Bu soyut unsurlar kültürel, tarihi, coğrafi olabilir. Burada tekrar insan unsurunun bakış açısı devreye girmektedir. Zira ister kültürel/sanatsal bir faaliyet ister tarihi/arkeolojik bir yapı veya coğrafi bir şekil olsun, hepsi maddi olarak tarif edilebilecek, elle tutulur, gözle görülür şeylerdir. Ancak insanların bunlara atfettikleriyle birlikte manevi değerler alırlar.

Modern şehirlerle ilgili oluşan algı değişimi, şehir hayatının maddi/manevi unsurlarına yapılan değer atıfları, bunların korunmasına yönelik hassasiyeti de öne çıkarmıştır. Modern itfaiye hizmetlerinin oluşmasında, kurumsallaşmasında işte bu hassasiyetlerin önemi büyüktür. Bir yangın afetinde yaşanabilecek telafisi mümkün olmayan maddi/manevi kayıplar, sadece şehrin o günü ile ilgili değildir. O şehri, şehir yapan geçmiş birikimin yok olması ve geleceğe aktırılamaması demektir (Cezzar, 1963, s. 327). Modern şehir ve devlet yapılanmasında, her hangi bir ülkenin her hangi bir şehrinde yaşanacak böyle bir kayıp sadece o şehri değil bütün bir ülkeye etki edebilecek bir çarpan etkisine haiz olmuştur.

2.1.2.3. Teknolojik Gelişmeler

Sanayi devrimi ile birlikte yükselen teknolojik gelişmeler ve keşifler modern itfaiye hizmetlerine olan ihtiyacın artmasına sebep olduğu gibi hizmetteki etkinliği de yükseltmiştir. Öncelikle artan ihtiyaç analiz edilecek olursa bir önceki başlıkta bırakılan yerden devam edilebilir. Modern öncesi dönemde bir ülkenin şehirleri arasındaki irtibat kısıtlı, dolayısıyla birbirlerine olan menfi yâda müspet bağımlılıkları da azdı. Her şehir kendi içerisinde belli ihtiyaçların karşılandığı komünler şeklinde organize olmaktaydı. Bu organizasyon şekli, çevresindeki dar bir hinterlandı kapsayan, tarıma dayalı ekonomik faaliyetlerin öne çıktığı, şehirler/bölgeler arası ticari faaliyetlerin sınırlı olduğu, dolayısıyla şehirdeki ürün/meta çeşitliliğinin az olduğu, alt ve üst yapıların belirli bir nüfuzdan fazlasına karşılık veremediği yapılardır (Kahya, 2010, s. 31-43). Haliyle bu tarz bir şehir yapılanmasının ihtiyaç duyduğu bürokrasi/yönetim sınıfı ve insanlara sunulan hizmetler de oldukça sınırlıdır. Daha önce de belirtildiği gibi afetlerle mücadelenin kurumsal teşkilatlardan ziyade gönüllü insanlardan oluşan organizasyonlar eliyle yürütülmesinin sebeplerinden biri de budur. Bu durumun istisnası olan birkaç büyük denebilecek şehir dışında genel vaziyet bu şekildedir. Zaten itfaiye

hizmetlerinin dönüşümü de ihtiyaca binaen bu büyük şehirlerde başlamıştır. Aslında yukarıda bahsedilen hususların her biri teknolojik gelişmelerle ve keşiflerle bağlantılı olarak dönüşüm geçirmiştir. Bahse konu teknolojik gelişmeler özellikle alt ve üst yapıların inşasında verimliliği arttırmıştır. Şehirlerarası ulaşım ve haberleşme imkânları gelişmiştir. Örnek olarak yol yapım faaliyetleri köyleri kasabalara, kasabaları şehirlere ve hepsini birbirine bağlamıştır. Gemicilik ile ilgili teknolojik gelişmeler kıyı seyri takip ederek ilerleyen ve okyanusları aşamayan gemilerin önüne bütün dünyayı açmıştır (Kahya, 2010, s. 31-43). Ülkeler/bölgeler arası öncelikle kara ve deniz ulaşımı işlerlik kazanmış, sonrasında ise buhar teknolojisi ile birleşen raylı sistemler hareketliliği bir kat daha arttırmıştır. Bütün bunlara bağlı olarak siyasi ve ticari etkileşim yükselmiştir (Ertoý Sarıışık ve Öcalır, 2022, s. 428-463).

Artan etkileşim diğer sebeplerle birleşerek merkezileşen ulus devletler içerisinde kendine has özellikleriyle parlayan ve gelişen şehir yapıları meydana getirmiştir. Şehirlerin nüfusu, iç hareketliliği, alt ve üst yapıya olan ihtiyaçları artmıştır (Akıncı, 2023, s. 71-77). Meseleye afetlerle mücadele perspektifinden yaklaşılacak olursa iptidai ekipmanlarla ve gönüllülük esasına dayanan organizasyonlarla bu tarz yükselen şehirlerin ihtiyacının karşılanamayacağı açıktır. Yangın ve itfaiye konusu ile ilgili çalışmaların birçoğunda görüleceği üzere modern itfaiye teşkilatlarının başlangıcı, bahse konu organizasyonların yetersiz kaldığı, çok fazla can ve mal kaybının olduğu büyük yangınlardan sonrası olarak ifade edilmektedir. Örnek olarak 1666'da yaşanan büyük Londra yangını verilebilir (Kılıç, 2010, s.215). Haliyle yeni ihtiyaçlar yeni keşiflere, teknolojik gelişmelere sebep olmuştur.

Görüldüğü üzere teknolojik gelişmeler itfaiye hizmetlerinin hem gelişmesinde hem de itfaiye hizmetlerine olan ihtiyacın artmasında çift taraflı bir rol oynamıştır.

2.1.2.4. Ticaretteki Gelişmeler

Modern itfaiye hizmetlerinin oluşumunu etkileyen unsurlardan son ve en önemli başlık ticaretteki gelişmelerdir. Buraya kadar olan nüfusun artışı, şehirleşmenin yükselmesi ve teknolojiadaki gelişmeler aslında ticaretteki gelişmelerin ya doğrudan sebebi ya da doğrudan sonucu niteliğindedir (Kahya, 2010, s. 31-43). Yukarıda belirtildiği üzere teknolojik gelişmeler ulaşım imkânlarını artırmış, bölgeler arasındaki meta hareketliliği yükselmiş ve buna bağlı olarak ticaret gelişmiştir. Yükselen ticaret hacmi şehir yapılarının genişlemesine ve dolayısıyla daha fazla nüfusa hem ihtiyaç duymasına hem de barındırmasına sebep olmuştur (Tataroğlu, 2023, s. 2-6). Artan nüfus ve çarpık şehirleşme neticesinde genellikle insan temelli bir afet olan yangın riski de artmıştır.

İlk olarak ticaret hacminin genişlemesi, olası bir yangın afetinde zarara uğrayacak mal potansiyelini de yükseltmiştir. Bu durum burjuva sınıfının ticari beklentileriyle uygun düşmemektedir. Oluşturulan ilk modern itfaiye teşkilatlarının genellikle burjuva sınıfının ticari risklerini düşürmek amacıyla sigorta şirketleri tarafından oluşturulması ya da doğrudan yüksek hacimli ticaret yapan şirketler tarafından ortaklaşa kurulması tesadüf değildir (Tural, 2004, s. 67-91; Kahya, 2010, s. 31-44). Henüz ulus devletler tam teşekküllü olarak çalışır vaziyette olmadığı, yani merkezileşmelerini tamamlamak suretiyle daha önceden sivil inisiyatifte olan bazı hizmetleri kendi bünyesine almadıkları bir zamanda bu tarz teşkilatlanmalar itfaiye hizmetlerinin sunumunda görülmektedir (Öztürk, 2018, s. 37-48) . Ancak merkantilist döneme girildiğinde ve kapitalist ulus devletler ticaretin önündeki engelleri kaldırmakla kendilerini görevli hissettikleri bir zamanda bu tarz risk düşürücü hizmetler devlet teşkilatı içerisinde organize olmaya başlamışlardır (Peker, 2015, s. 1-12).

İkinci olarak yine yukarıda bahsedildiği üzere bazı şehirler kendine has özellikleriyle ön plana çıktıkları için ihtiyaç duydukları bazı alt üst yapı hizmetleri de farklılaşmaktadır. Örnek olarak özellikle kıyı kesiminde bulunan bazı şehirler birer ticaret şehri olarak ön plana çıkmıştır. Ticaret şehirlerinin ihtiyaç duydukları şehir içi ulaşım, temizlik, depolama, nakliye, pazar alanı, (güvenliğin farklılaşmış bir versiyonu olan) zabıta kolluğu gibi hizmetlerin karşılanması gerekmektedir. Sayılan hizmetlere, mal güvenliğini ticari olarak temin etmeyi amaçlayan itfaiye hizmetleri de dâhil edilmektedir (Oktay, 2008, s. 119-127). Belki bu yüzden, sayılan hizmetler modern manada belediye hizmetlerinin oluşmasına sebep olmuş, ilk başlarda doğal olarak itfaiye hizmetleri de bu çerçevede ele alınmıştır. Ancak çalışmanın ana temasını ihtiva eden itfaiye hizmetlerinin farklılaşması ve günümüz için farklı bir şekilde değerlendirilmesi gerektiği görülmektedir.

Ticari gelişmelerle ilgili diğer bir husus yangınla mücadele yöntemini dönüştürmesiyle ön plana çıkmaktadır. Ticaretin kısıtlı olduğu modern öncesi dönemde yangınla mücadelenin şekli “kurtarıcı” değil “yönlendirici” veya “engelleyici” mahiyetteydi. Örnek olarak herhangi bir yangın vuku bulduğunda gönüllülük esasına dayanan kurtarma faaliyetleri, yangının meydana geldiği alanın çevresindeki yapıları yıkmak suretiyle genişlemesini engellemek veya yine çevre yapıları yıkmak suretiyle daha az zararlı bir alana yönlendirmek üzereydi. Bu durum kendi ekonomisini bile yaratmıştı. Mallarını kurtarmak isteyenler yangına müdahale edenlere belli bir meblağ ödemek suretiyle veya kurtardıkları mallardan pay vermek üzere sözleşmekteydiler (Tural, 2004, s.67-91). Bu durum ticaretin gelişmesiyle ve ticaret hacminin büyümesiyle dönüşmüştür. Artık “kurtarıcı” itfaiye hizmetleri ön plana çıkmıştır. Amaç yangın afetinin vuku bulduğu alandan mümkün olduğunca mal ve can kurtarmaktır.

Modern öncesi dönemde ticarete konu olan malların çeşitliliği sınırlı olmakla birlikte (iktisadi bir tabir olarak) kilo başına ihtiva ettikleri değerler düşüktür. Örnek olarak modern öncesi dönemde kaba tarım ürünleri olan tahıl ve baklagiller, basit el yapımı aletler ve yine el yapımı ev eşyaları ticaretin ana unsuruyken teknolojinin gelişmesiyle birlikte sanayi ürünleri ön plana çıkmış, gıda pazarı çeşitlenmiş, lüks tüketim malları daha fazla insana hitap eder hale gelmiştir. Bu sebeple olası bir yangında riske giren malların değeri ve dolayısıyla sahibine getireceği ticari zarar da artmıştır.

2.1.3. Farklı Ülke Örneklerinde Modern İtfaiye Teşkilatları

Modern itfaiye hizmetlerinin oluşum süreçlerini etkileyen unsurlar aşağı yukarı her ülkede benzer olmakla birlikte farklı coğrafi durumlar veya siyasi tercihler neticesinde farklı organizasyon yapılarına evrilmişlerdir. Bu başlık altında öncelikle farklı ülkelerin itfaiye teşkilatları örnek olarak verilmiş, daha sonra ise karşılaştırmalı analizleri yapılmıştır.

İlk örnek, Paris İtfaiye Teşkilatıdır. Fransa itfaiye teşkilatı 2 ana kola ayrılmaktadır. Paris itfaiye teşkilatı doğrudan Fransız ordusunun bir birimi altında örgütlenmektedir (Bayramoğlu Özügurlu ve ark., 2022, s. 21). Diğeri ise yine askeri bir teşkilatlanma olan “Marsilya Deniz Ateş Taburu”dur (Mergen, 2020, s. 32). Bu açıdan bakıldığında her ne kadar belediye başkanından talimat alıyor olsa da merkezi yönetim hiyerarşisindeymiş görüntüsü vermektedir. Bu hiyerarşi imparatorluk döneminden beri devam etmektedir. “Paris İtfaiyeciler Tugayı” adı altında birleşen teşkilat hâlihazırda bir tuğgeneralin komutasında görev ifa etmektedir. Bu askeri yapı eğitimlerde bile kendini belli etmektedir. Örnek olarak ateş etme, silah kullanma gibi eğitimler itfaiye olacak personele verilmektedir. Fransa’nın geri kalanında görev yapan sivil yangın hizmetleri ise güçlü bir dolaylı bağlantı ile merkezi yönetime bağlıdır. İçişleri Bakanlığı’nın personel eğitimi, denetimi ve gözetimi altındadırlar. Paris İtfaiyeciler Tugayı 2012 verilerine göre 484.000 avroluk bir bütçeye sahiptir (Bayramoğlu Özügurlu ve ark., 2022, s. 25-30).

Görevleri arasında sadece yangın söndürmek yoktur. Ayrıca trafik kazalarına, doğal afetlere, deniz kazalarına, enkaz kaldırmasına müdahale etmekte ve hatta hayvanlara yardım edilmesinde, ölümlerin kaldırılmasında bile görev almaktadırlar. Ambulans yani acil tıbbi servis hizmetleri de itfaiye teşkilatının içerisinde. Teşkilatın bağlı müfrezeleri ile birlikte 8.500 personeli bulunmaktadır. Hizmet verdikleri alan 800 km kareyi kapsamaktadır. Günde müdahale ettikleri 1.200 olaydan sadece 50 kadarı yangın ile ilgilidir (Kılıç, 2010, s. 263-268; Mergen, 2020, s. 32-33; Bayramoğlu Özügurlu ve ark., 2022, s. 21-30). Buradan şu sonucu

çıkarmak mümkündür: itfaiye teşkilatının halka sağladığı yardım hizmetleri asli görevi gibi görülen yangınla mücadelenin önüne geçmektedir.

Son olarak mevzuat açısından yaklaşacak olursak itfaiye hizmetlerinin hukuki çerçevesini 1987 tarihli “Sivil Savunma Kanunu” ve 24 Ağustos 2000 tarihli “Sivil Savunma ve Güvenlik Başkanlığının Yetki ve Örgütlenmesi”yle ilgili düzenleme çizmektedir (Bayramoğlu Özüğurlu ve ark., 2022, s.24). Ayrıca kurulacak olan her grup ve müfrezenin İçişleri Bakanlığı Kararnamesince tespit edilecek personel, araç-gereç ve malzeme miktarına uyması gerekmektedir (Kılıç, 2010, s. 263-264).

Diğer bir örnek ülke Amerika Birleşik Devletleri’dir. Kısa adı FEMA (Federal Emergency Management Agency) olan “Merkezi Afet ve Acil Durum Yönetim” kurumuna bağlı USFA (United States Fire Administration) “Birleşik Devletler Yangın İradesi” yangından korunma ve yangın güvenliği başta olmak üzere afetle ilgili birçok görevi üstlenmiştir (Mergen, 2020, s. 25). Birleşik Devletler Yangın İdaresi geniş Amerika Birleşik Devletleri coğrafyasında ulusal düzeyde liderlik yapan ve merkezi bir kuruluş olarak lokal yangınla mücadele kurum ve kuruluşlarını organize eden üst organdır (Mergen, 2020, s. 26).

Başka bir örnek ülke Avustralya’dır. Doğrudan “Acil Durum Hizmetleri Bakanlığı” altında teşkilatlanan “Batı Avustralya Yangın ve Acil Durum Hizmetleri Kurumu” ülke genelindeki resmi ve gayri resmi (gönüllü) bütün itfaiye hizmetlerini organize etmektedir (Mergen, 2020, s. 27-28).

Fransa, Amerika Birleşik Devletleri ve Avustralya gibi ülkelerin itfaiye teşkilatlarında merkezi yönetimin yoğun etkisi görülmektedir. Ulusal standartların belirlenmesinde, eğitim faaliyetlerinin yeknesaklaştırılmasında, merkezi koordinasyon ve yönlendirmelerde bu durum bariz bir şekilde görülmektedir. Ayrıca bahse konu ülkelerin hukuki çerçeveleri de itfaiye hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetime önemli yetki ve sorumluluklar vermektedir. Dolayısıyla bu ülkelerde itfaiye hizmetlerinin doğrudan yerel yönetimler eliyle sunulduğunu söylemek hatalı bir yaklaşım olacaktır.

Yerel yönetimler altında organize olan itfaiye hizmetlerine en bilinen ve eski örnek Birleşik Krallıktaki Londra itfaiyesidir. 1965 yılında Londra Büyükşehir Belediyesi kurulduktan sonra merkezin çevresindeki itfaiye teşkilatları da Londra itfaiyesine dâhil olmuş ve asıl adı “Londra İtfaiye ve Sivil Savunma Kuruluşu” olan teşkilat ortaya çıkmıştır. Daha sonra ise bu yapı bütün görevlerini 2000 yılında “Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama Dairesi”ne bırakmıştır. Ancak Londra İtfaiye Teşkilatı basit manada bir belediye itfaiyesi değildir. Zira çevresindeki kırsal alan da Londra İtfaiye ve Acil Durum Planlama Dairesi sorumluluk alanına dâhildir (Kılıç, 2010, s. 215-220; Bayramoğlu Özüğurlu ve ark., 2022, s. 18-30; Tural, 2004, s. 67-91).

Bu açıdan bakıldığında Londra itfaiye teşkilatını dünyada bugün sayıları giderek artan büyükşehir veya metropol olarak tabir edilen, nüfusu yüksek yerleşim yerleri için uygun bir model olarak değerlendirmek yerinde olacaktır. Ayrıca şunu belirtmek gerekir ki Londra İtfaiye Teşkilatı en eski itfaiye teşkilatlarından biri olmakla modern itfaiye hizmetlerinin dönüşümüne sebep olan unsurların tamamını tarihinde barındırmaktadır.

Almanya İtfaiye Teşkilatı örneği incelendiğinde Almanya'nın ulus devlet inşasında ve merkezileşmede geç kalmış bir ülke olduğu görülmektedir. Birinci bölümde üzerinde durulan devlet(imsi) yapıların bir araya gelmesiyle oluşmuş son Avrupa ülkesidir. Belki bunun da etkisiyle güçlü bir federatif yapısı vardır (Kaplan Mengi, 1997, s. 93-112). İtfaiye ve kurtarma hizmetleri yerleşim yerinin nüfusuna, coğrafi özelliklerine ve ihtiyaca göre belirlenen farklı kapasitelere sahip belediyeler aracılığıyla yürütülmektedir. Örnek olarak Almanya'nın Kuzey Westfalya eyaletindeki Essen şehrinde bulunan itfaiye teşkilatı hem tarihi birikimi hem de aktif olarak aldığı görevlerle tecrübesini göstermektedir (Mergen, 2020, s. 25).

Günümüz itfaiye teşkilatlarının birçoğu aslında hibrit yapıda organize olmuşlardır. Yapılan çalışmalarda üzerinde düşünülmeden yapılan sınıflandırmalar görülmektedir. Bu sebeple birçok itfaiye teşkilatının yerel yönetim hizmetleri olarak organize olduğu varsayılmaktadır. Ancak genelde her hangi bir hizmet türünün özelde ise itfaiye hizmetlerinin hangi yönetim birimi altında teşkilatlanıyormuş görüntüsü ikinci planda kalmaktadır. Örnek olarak Tokyo itfaiyesi bir yerel yönetim birimi olan belediye teşkilatına dâhil edilmektedir. İtfaiye teşkilatı belediye bütçesinden desteklenmekte ve doğrudan belediye başkanından talimat almaktadır. Bu açıdan bakıldığında bir belediye birimi olarak anlaşılması haklıdır. Ancak İçişleri Bakanlığına bağlı Yangın Genel Müdürlüğü'nün Japonya'nın bütün itfaiye teşkilatlarında olduğu gibi Tokyo İtfaiye Teşkilatı üzerinde de yoğun bir etkisi vardır. Bu etki sayesinde hizmetlerde yeknesaklık ve eğitilen personelin haiz oldukları niteliklerde birlik sağlanabilmektedir. Japonya için vurgulanması gereken diğer bir husus itfaiyecilerin yetiştirilmesi amacıyla faaliyet gösteren yüksekokula sahip olmasıdır (Kılıç, 2010, s. 241-262; Bayramoğlu Özuğurlu ve ark., 2022, s. 19-30).

Diğer bir örnek Avusturya İtfaiye Teşkilatı'dır. Avusturya İtfaiye Birliği farklı düzeylerde teşkilatlanmıştır. Eyalet düzeyinde "Devlet İtfaiye Federasyonu" mevcutken, federal düzeyde "Federal İtfaiye Federasyonu" bulunmaktadır. Ancak bu tarz üst yapılar olmasına rağmen Avusturya genelinde itfaiye hizmetleri belediyelerin yetki alanında görülmektedir. Ancak eyaletler arası hukuki yeknesaklık da mevcut değildir. Bazen eyaletlerde itfaiye hizmetlerini yürütecek insan kaynağı olmaması halinde belediye meclisleri itfaiye hizmetlerinin vatandaşlar tarafından yapılmasını zorunlu kılabilir (Mergen, 2020, s. 28-29). Bu açıdan

bakıldığında belediyelerin vatandaşlara hizmet borcu yükleyen kararlar alabilmesi basit bir yerel yönetim mekanizması olmadığını göstermektedir.

Son örnek Yeni Zelanda İtfaiye Teşkilatı'dır. Yeni Zelanda itfaiye hizmetleri genel olarak yerel yönetim birimleri tarafından idare edilmiştir. Ancak bu durumun getirdiği bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları bazı sorunlara sebep olmuştur. 1975 yılında yürürlüğe giren bir kanunla “Yeni Zelanda İtfaiye Teşkilatı” kurulmuş, bütün faaliyetleriyle birlikte “Yangın Hizmetleri Komisyonu”nun kontrolüne ve denetimine bırakılmıştır. Bu komisyon ise İçişleri Bakanlığı’na düzenli olarak rapor vermekle görevli kılınmak suretiyle merkezi yönetimle bağlantılanmıştır (Mergen, 2020, s. 44-45).

Buraya kadar olan incelemeden şu açıkça görülmektedir ki itfaiye organizasyonları ile ilgili net bir teşkilatlanma modeli, hiyerarşik yapı, kurumsal yeknesaklık mevcut değildir. Her ne kadar modern itfaiye teşkilatlanmasının oluşum sürecindeki sebep unsurlar üzerinde görüş birliği varsa da her ülke hatta her ülkenin kendi içerisindeki bölgelerde bile derin yapısal ve hukuki farklılıklar mevcuttur (Kavas Ural, 2017, s. 1-8). Bu durum kamu yönetimi ve siyaset bilimi açısından anlaşılabilir. Zira bilindiği üzere bu disiplinlerin incelediği alanlarda bu tarz farklılıklar en başından kabul edilir ve her örnek kendi içerisinde, kendi tarihi koşullarında ve kendi bağlamında incelenir. Örnek olarak bir ülkenin yönetim sisteminde oluşan dönüşümler, kendi tarihi süreci içinde etkileyen unsurlar da göz önüne alınarak dönemselleştirilir ve bunun üzerinden analiz edilir. Peki, neden konu itfaiye teşkilatlanması olduğunda genel olarak böyle bir dönemleştirmeye, etkileyen unsurları da göz önüne almak suretiyle yeni bir kavramsal düşünmeye gerek duyulmaz? Neden peşinen modern itfaiye teşkilatlarının oluşumuna sebep olan unsurlar sanki hiç dönüşmemiş gibi algılanır ve aynı halde günümüze taşınır?

Yukarıda bahsedilen nüfus artış hızı ve yoğunluğu, şehirleşmenin yapısı, teknolojik gelişmeler ve ticaretin niteliksel/niceliksel olarak geldiği aşama modern itfaiye teşkilatlarının oluştuğu günden bugüne daha farklı bir boyuta evrilmiştir. Bir de buna ilave olarak yukarıda kısmen değinilen ve ileride daha da detaylandırılacak olan yangın kavramının imgelediği anlam içeriğinin ve yangına müdahale ile görevli itfaiye teşkilatının görev tanımının, sorumlu olduğu alanın, müdahale ettiği olay çeşitliliğinin artması/farklılaşması bulunmaktadır.

Merkezi, yerel yönetimler altında veya hibrit olarak teşkilatlandığı varsayılan her itfaiye teşkilatlanmasının aslında her ülke için kendi çapında, kendi bağlamında, kendi tarihi süreci içerisinde analiz edilmesi, statik kabullerden ziyade günün ihtiyaçları çerçevesinde kurumsal ve teorik olarak üzerinde tekrar düşünülmesi gerekmektedir. Bunu yaparken vakti zamanında oluşturulmuş “bunlar belediyenin yani yerel yönetimlerin sunduğu/sunması gereken

hizmetlerdir, şunlar merkezi yönetimin yani ulusal hükümetin sunduğu/sunması gereken hizmetlerdir” gibi peşin kabuller bırakılmalıdır. Öncelikle insanların ihtiyaç duyduğu hizmetler doğru bir şekilde analiz edilmeli, o hizmetin sunulmasını sağlayacak kurumsal yapı ve teşkilatlanma günün gereklerine göre düşünülmeli, analiz edilmelidir. Zira bazı hizmetlerin sunumu yapılırken sadece bugünün vatandaşları değil geçmiş ve gelecek vatandaşların da hak sahibi olduğu hatırdan çıkartılmamalıdır (Gözler, 2024, s.41). Örnek olarak belli bir bölgede şehrin temizliği veya şehir içi ulaşımı bugünün ve o şehrin meselesi olarak gerçekten lokal bir hizmet olabilir. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler altında teşkilatlanması yani belediye hizmeti olarak sınıflandırılması gayet tabiidir. Ancak bugün itibarıyla görece küçük bir şehirde bulunan tarihi öneme haiz bir yapı sadece o şehre değil bütün ülkeye ait bir kültür hazinesidir. Daha da ileri gidilecek olursa o şehre ve ülkeye geçmişin bir emaneti, ayrıca o şehrin ve ülkenin geleceğe bir borcudur. Bu tarz spekülatif örnekler verilmesinin sebebi yangın afeti gibi ciddi bir konunun önemi üzerinde düşündürmeye sevk etme amacıyladır. Önergelerin detaylı incelenmeye ve eleştirilmeye ihtiyaç duyduğu ise aşikârdır.

Yeni ihtiyaçların itfaiye teşkilatlarının organizasyon yapısında dönüşümlere sebep olduğunu Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve Yeni Zelanda örneklerinde görmek mümkündür.

1965 yılında Londra Büyükşehir Belediyesi kurulduktan sonra merkezin çevresindeki itfaiye teşkilatları da Londra itfaiyesine dâhil olmuştur. Çağın gereği olarak büyüyen ve çevresi ile bütünleşen şehir yapısının ihtiyaç duyduğu yeknesaklık Büyükşehir düzeyinde sağlanmaya çalışılmıştır. Diğer bir ifadeyle küçük yerel yapılardan bir üst seviyedeki daha merkezi bir yapıya geçiş sağlanmıştır (Doğan, 2023, s. 163-170).

Amerika Birleşik Devletleri’nde, öncesinde eyaletler daha bağımsız ve ulus düzeyinde farklı yapılar mevcutken kısa adı FEMA (Federal Emergency Management Agency) olan “Merkezi Afet ve Acil Durum Yönetim” kurumuna bağlı USFA (United States Fire Administration) “Birleşik Devletler Yangın İdaresi” yangından korunma ve yangın güvenliği başta olmak üzere afetle ilgili birçok görevi üstlenmiş ve alt yönetim birimlerine ulusal düzeyde liderlik yapan merkezi bir kuruluş olarak temayüz etmiştir (Saraç, 2019, s. 10-11).

Avustralya federatif yapıda, siyasi yerinden yönetimin güçlü olduğu bir ülkedir. Ülke nüfusunun yoğun olarak yaşadığı, en büyük eyaleti Batı Avustralya’dır. Kendine ait bir hükümeti olan eyalet herhangi bir ulus devlet ölçeğinde ekonomiye, coğrafi alana ve nüfusa sahiptir. Bu eyalet hükümetinin bir parçası olan “Acil Durum Hizmetleri Bakanlığı” altında teşkilatlanan “Batı Avustralya Yangın ve Acil Durum Hizmetleri Kurumu” ülke genelindeki resmi ve gayri resmi (gönüllü) bütün itfaiye hizmetlerini organize etmektedir (Mergen, 2020,

s. 27-28). Eyalet çapında itfaiye hizmetlerinin merkezileşmesinde özellikle iki binli yıllardan sonra gerçekleşen geniş çaplı yangınlarda yerel yönetim birimlerinin etkisiz kalması gösterilebilir.

Yeni Zelanda itfaiye hizmetlerinin genel olarak yerel yönetim birimleri tarafından idare edilmesinin getirdiği bölgeler arası gelişmişlik farklılıkları sebebiyle sorunlar yaşanmış, bunu çözmek amacıyla 1975 yılında yürürlüğe giren bir kanunla “Yeni Zelanda İtfaiye Teşkilatı” kurulmuş, bütün faaliyetleriyle birlikte “Yangın Hizmetleri Komisyonu”nun kontrolüne ve denetimine bırakılmıştır. Bu komisyon ise İçişleri Bakanlığı’na düzenli olarak rapor vermekle görevli kılınmak suretiyle merkezi yönetimle bağlantılanmıştır (Mergen, 2020, s. 44-46).

Bu örnekler bahsedilen statik olmama halinin ve konunun pratik/hukuki uygulamalarla nasıl çözülmeye çalışıldığının göstergeleridir. Ancak bu dönüşümleri destekleyen kavramsal/teorik çalışmalar yapılmamaktadır. Yapılan çalışmalarda hâlihazırda bu dönüşümler öncesindeki yönetim sınıflandırmasının devam ettiği görülmektedir.

Örneklerden ortaya çıkan diğer bir husus birinci bölümde değinilen merkezileşme temayülüdür. Çok farklı coğrafyadaki çok farklı ülkeler yine çok farklı yönetim modellerine sahip olmalarına rağmen konu itfaiye teşkilatlanması olduğunda daha merkezi bir hiyerarşide birleştirilmesi veya en azından merkezi bir yönetimin güçlü denetimine, koordinesine dâhil olması söz konusudur.

2.1.4. Modern İtfaiye Teşkilatlarının Sunduğu Hizmetler

Modern itfaiye teşkilatlarının oluşmaya başladığı 17. yüzyıldaki sundukları hizmetler doğrudan yangın afeti ile alakalıydı. Bu hizmetler basit olarak önleyici ve bastırıcı olmak üzere ikiye ayrılabilir. Önleyici olarak, sorumluluk alanlarındaki riskli bölgelerin tespit edilmesine, gerekli kontrollerin yapılmasına ve olası yangınlara yönelik sabit istasyonlar belirlemek suretiyle yangın riskini daha afet vuku bulmadan azaltmaya veya vuku bulması halinde en hızlı müdahale edecek şekilde hazır olmaya yöneliktir. Bastırıcı olarak ise vuku bulan yangınları kontrol altına almaya, söndürmeye ve olası can mal kaybını en aza indirmeye yöneliktir. İtfaiye teşkilatlarının sunduğu hizmet olarak isimleriyle doğrudan bağlantılı yangına müdahale etme durumu günümüze gelen süreçte oldukça farklılaşmıştır. Bu sebeple günümüzde itfaiye teşkilatlarını basit yangına müdahale organizasyonları olarak görmek genel bir hatadır.

2.1.4.1. Modern İtfaiye Hizmetinin Sunduğu Hizmetlerin Dönüşümü

17. yüzyıldan günümüze kadar gelen süreçte yeni ihtiyaçlar modern itfaiye teşkilatlarının sunduğu hizmetlerin de dönüşmesine sebep olmuştur. Basit olarak yangına müdahale

organizasyonu olarak teşkilatlanmış ve bu hizmeti sunan itfaiyelerin, kendi oluşumlarındaki sebep unsurların dönüşmesiyle birlikte sundukları hizmetler de çeşitlenmiş, görev ve sorumluluklarındaki fiziki/coğrafi alanlar büyümüştür. Bu sebep unsurların dönüşümüyle birlikte çeşitlenen hizmetler, büyüyen fiziki ve coğrafi sorumluluk alanları örnekler üzerinden analiz edilecektir.

İlk olarak artan nüfus hızı ve yoğunluğu ele alınacak olursa, fiziki alan ölçüsünde itfaiye hizmetlerinin ulaşması gereken bina, tesis, iş yeri vb. yapıların muazzam artışı ortadadır. İnşa yapım teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte bahse konu yapıların geçmişe nazaran kapladıkları alanların yatay ve dikey olarak artışı da görülmektedir. Bu iki unsur birleştiğinde şehirleşmenin (özellikle çarpık şehirleşmenin) ne ölçüye geldiği ortadadır. Son olarak ulusal ve uluslararası ticaret hacmindeki büyüme katlanarak artmaya devam etmekte, risk altına giren mallar çoğalmaktadır. Özet olarak modern itfaiye teşkilatlarının sunduğu hizmetlerin fiziki olarak dönüşümüne gelişen teknolojiyle ve artan nüfusla birlikte büyüyen şehirlerin, yükselen ticaret hacminin sebep olduğunu söyleyebiliriz (Kahl ve Atalay, 2010, 185-237).

İkinci olarak modern itfaiye teşkilatlarının sunduğu hizmetlerde coğrafi alan da giderek genişlemiştir. Modern itfaiye teşkilatları ilk kurumsallaştığı zamanlarda görece büyük şehir yapılarına yönelik iken günümüze geldikçe ülke sathının tamamından sorumlu hale gelmişlerdir. Her ülke kendine has pratik uygulamalarla bu dönüşüme ayak uydurmaya gayret etmiştir (Canpolat ve Haktançmaz, 2010, s. 1-18). Özellikle merkezi ulus devletler tekâmül ettikten ve ülke sınırı içerisindeki her türlü unsuru devlet açısından bir kaynak olarak görmeye başladıklarından beri, bu unsurları korumaya ve gerektiğinde bir güç olarak ortaya çıkarmaya yönelmişlerdir. Bu durumun en güzel örneği ormanlardır. Yakın bir tarihe kadar ormanlardan faydalanma oranı oldukça sınırlıydı. Bu sebeple modern itfaiye teşkilatları ilk ortaya çıktığı zamanlarda, hatta neredeyse günümüze kadar orman yangınları bir afet olarak değerlendirilmez, önlem alma ihtiyacı hissedilmezdi. Zira insanlara doğrudan zararları oldukça sınırlıydı. Ancak günümüze gelinceye kadar geçen zaman zarfında ormanların ülkeler için bir doğal zenginlik oldukları, gelişen teknolojiyle birlikte ülkelerin bu zenginlikten faydalanabilecekleri ortaya çıkmıştır. Haliyle bu zenginliği korumak adına hukuki altyapı oluşturulmuş, önleyici ve bastırıcı tedbirler alınmıştır (Ergün, 2023, s. 7-14).

Ormanları tehdit eden en büyük afet türünün yangın olduğu aşîkârdır. Ancak orman yangınlarının yapısı ve kapladığı alan olarak alışlagelmiş yangın afeti dışında bir yangın türü olduğu, şehirler için uygulanan yangına müdahale yöntemlerinin işe yaramayacağı, farklı ekipmanlara/taşıtlara, farklı türde eğitim almış bir personele ve farklı bir teşkilatlanma/yönetim/organizasyon modeline ihtiyaç duyulduğu aşîkârdır. Ülkeler karşısına

gelen bu problemi çözmek adına pratik çözümler bulmuşlardır (Ertuğrul, 2005, s. 43-50). Örnek vermek gerekirse ormanlar Türkiye’de, Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlı Orman Genel Müdürlüğü sorumluluğundadır. Bu genel müdürlüğe bağlı merkez teşkilatta bulunan “Orman Yangınlarıyla Mücadele” ve “Havacılık Daire Başkanlığı” olmak üzere iki ayrı daire başkanlığı orman yangınlarına müdahaleden sorumludur. Türkiye orman yangınlarına müdahale edebilmek ve ormanlarını muhafaza edebilmek adına belediye itfaiye teşkilatlarından farklı bir yapıya gitmiş, merkezi yönetim içerisinde farklı bir organizasyon oluşturmaya karar vermiştir (Kılıç, 2010, s. 171-179; Doğan, 2023, s. 54-55). Belediye itfaiyelerinden farklı bir yapıya haiz olan bu yangına müdahale organizasyonunun görev ve sorumluluk alanı tam olarak belli değildir. Türkiye’de belediye sınırlarının mülki sınırlarla aynı olduğu büyükşehir belediyelerinin içerisinde kalan ormanlık alanların yangından muhafazasından kimin sorumlu olduğu büyük bir soru işaretidir. Bu tema Türk İtfaiye Teşkilatı’nda organizasyonel manada bir karmaşanın olduğunu ortaya koymaktadır.

Modern itfaiye teşkilatlarının kurumsallaşmaya başladığı zamanlarda yangın afetinin içeriğini basit parlama veya kaba yangın diyebileceğimiz düşük kalorili ahşap türü meskenler, kumaşlar, tarım ürünleri, ticari metalar vb. oluşturmaktaydı. Ancak gün geçtikçe gelişen teknolojinin de etkisiyle sanayi ürünleri ön plana çıkmış, petrol menşeli ürünler daha fazla hayatın içinde kullanılır olmuş, kimyevi kökenli metalar dünyayı sarmıştır. Bunun neticesinde yangına müdahalede basit su ile söndürme veya toprakla boğarak oksijenden kesme işe yaramaz hale gelmiştir. Bu noktada teknolojik gelişmeler her zaman olduğu gibi iki yönlü bir işlev görmektedir. Yangın türünün içeriğini büyük oranda değiştirdiği gibi yangına müdahale edebilecek uygun ekipmanların geliştirilmesine de sebep olmuştur. Ancak teknolojiyi uygun ekipmanlar ve araçları geliştirmek için kullanmanın maliyeti de önemli bir unsurdur (Doğan, 2023, s. 14-17; Erdoğan, 2014, s. 14-32).

Modern itfaiye teşkilatlarının sunduğu hizmetlerin dönüşümünde etkili olan fiziki yapının artışı, coğrafi alanın genişlemesi ve yangın içeriğinin dönüşümü izah edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bunların modern itfaiye teşkilatlarının oluşmasına sebep olan nüfus artış hızı, şehirleşme, teknolojik ve ticari gelişmeler ile olan bağlantılarına da dikkat çekilmiştir. Sonuç olarak modern itfaiye teşkilatlarının sunduğu yangın ile mücadele hizmetinin tarihi süreçte farklılaştığı görülmüştür.

2.1.4.2. Günümüz İtfaiye Teşkilatlarının Sunduğu Hizmetler

Günümüz itfaiye teşkilatlarının sunduğu hizmetler söz konusu olduğunda konunun, itfaiye teşkilatlarının asli görevi olan yangınla mücadele hizmetinin çok ötesine geçtiği, ancak hala basit yangınla mücadele organizasyonları olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.

Günümüz itfaiye teşkilatları asli görevleri olan yangınla mücadele hizmeti dışında neredeyse bütün afetle mücadele hizmetlerini de yürütmektedir. Bu afet türleri o kadar çeşitli bir hal almaktadır ki itfaiye teşkilatlarının itfa etmek fiilinin çok ötesine geçmektedir. Örnek olarak KBRN diye kısaltılan “Kimyasal Biyolojik Radyoaktif Nükleer” tehditlerle mücadele bile itfaiye teşkilatının görev tanımı içerisine girebilmektedir (Barutçu, 2015, s. 51-52; Bayramoğlu Özügür ve ark., 2022, s. 22-30). Birçok itfaiye teşkilatı deprem, sel gibi doğa kaynaklı afetlerde de görev almakla yükümlüdür. Bunlar afet türlerinin menşesine dair görev tanımlarıdır. Bir de alan olarak görevli oldukları yerlerin çoğalmasa vardır. Örnek olarak modern itfaiye teşkilatlarının kurumsallaştıkları dönemde deniz ve kıyı yapıları oldukça sınırlıydı. Dolayısıyla Fransa ve Osmanlı imparatorluğu gibi birkaç devletin itfaiye teşkilatı hariç deniz itfaiyesi bulunmamaktaydı. Ancak günümüzde teknolojik ve ticari gelişmeler neticesinde denizlerde ve kıyı kesiminde artan yapılaşma sonucunda birçok itfaiye teşkilatının görev alanına, deniz üstü ve hatta altı ile kıyı kesimindeki yapılar da dâhil olmaktadır (Tataroğlu ve Altundağ, 2022, s. 247-256).

Müdahale edilen afet türlerinin çeşitlenmesi ve sorumluluk alanının genişlemesi konusu haricinde farklı görevleri ifa eden itfaiye teşkilatları da mevcuttur. Örnek olarak bazı itfaiye teşkilatları acil tıbbi servis hizmetlerini de bünyesinde barındırmaktadır (Bayramoğlu Özügür ve ark., 2022, s. 17-30). Ülkelerin tercihlerine göre itfaiye teşkilatlanmalarını konumlandıkları yer bazen merkezi bir afetle mücadele organizasyonun içerisindeyken bazen de daha yerel düzeyde ve bağımsızdır.

Günümüz itfaiye teşkilatlarının genelinde görülen diğer bir hizmet türü de her çeşit afete müdahaleden veya güvenliği sağlamaktan farklı olarak sosyal hizmetlerdir. Bu başlık altına itfaiye teşkilatlarının görev ve sorumluluklarını anlatan tanıtım faaliyetleri, yangına karşı önleyici tedbirlerin teorik ve uygulamalı olarak açıklandığı, gösterildiği eğitimler dâhildir. Ayrıca zorda kalan hayvanlara veya vatandaşlara yardım etmek de günümüz itfaiye teşkilatlarının sunduğu sosyal hizmetler arasındadır (Kılıç, 2010, s. 241-262). Bu tarz hizmetler hepimizin hatırında olan ağaçta kalmış bir kediye kurtaran itfaiye imajında tecessüm etmektedir.

Bütün bunların dışında bazı itfaiye teşkilatları ticari hizmet denebilecek kişi odaklı hizmetler de sunmaktadır. Örnek olarak herhangi bir iş yerinin yangın güvenliği açısından

ruhsatlandırılması, bazı ülkelerde akreditasyonu olan özel kuruluşların profesyonel olarak ifa ettikleri bir danışmanlık hizmetiyken, Türkiye gibi bazı ülkelerde de bu hizmet ücreti mukabilinde itfaiye teşkilatlarından alınmaktadır veya Türk İtfaiye Teşkilatı'nda olduğu gibi bazı itfaiye teşkilatları baca temizliği gibi hizmetleri ücreti mukabilinde vatandaşlara sunmaktadırlar (Belediye İtfaiye Yönetmeliği, 2006, md. 6). Ancak bu tarz hizmetlerin talebi günümüzde oldukça sınırlıdır. Bu örneğin verilmesindeki asıl sebep bazı hizmetlerin itfaiye teşkilatları bünyesine alındığı gibi bazı hizmetlerinde kendiliğinden yok olduğunu göstermektir. Önemli olan yenilikleri doğru analiz edebilmek ve ihtiyaca yönelik en uygun hizmeti en uygun teşkilatlanma modeliyle sunmaktır.

Sonuç olarak günümüz itfaiye teşkilatlarının sundukları hizmetler tek tek ele alındığında itfaiye teşkilatlarının aslında her türlü afetle mücadele için oluşturulan kolluk birimleri olduğu görülmektedir. İtfaiye teşkilatlarına bu şekilde yaklaşıldığında diğer kolluk birimleri nasıl analiz ediliyor ve yönetim modeli açısından, sundukları hizmetler bakımından inceleniyorsa aynı şekilde ele alınması gerekmektedir.

Burada izlenmesi gereken sadece iki yol mevcuttur. İlk yol, itfaiye teşkilatlarını kendilerine tanımlanan mevcut görevleri bağlamında oldukları gibi değerlendirmeye alarak yeni bir tanımlama getirmek ve bu tanımlamanın içeriğine uygun bir yönetim sınıflandırmasına tabi tutmaktır. İkinci yol ise, itfaiye teşkilatlarının kendilerine tanımlanan mevcut görevlerini bırakarak aslına irca edilmesidir. Diğer bir ifadeyle basit mesken yangınları ile mücadele eden bir organizasyon olarak teşkilatlanması gerekmektedir.

3. BÖLÜM

İTFAİYE HİZMETLERİ BAĞLAMINDA TÜRKİYE

Çalışmanın ana temasını oluşturacak olan bu bölümde Modern Türk Devleti'nde merkezi ve yerel yönetimlerin oluşum süreçleri, sundukları hizmetlerin analizi, bu hizmetlerin nasıl ve hangi sebeplerle dönüşüme uğradığı, dönüşümle birlikte gelen organizasyon yapılarındaki farklılıklar incelenmiştir. Devamında, oluşturulan zemin üzerinde Türk İtfaiye Teşkilatı'nın oluşum süreci, oluşumundaki ana (iç ve dış) sebepler, yapılan mevcut tarihi dönemselleştirmeler, çalışmanın alternatif olarak sunduğu dönemselleştirme açıklanmıştır. Son olarak ise günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı'nın mevcut durumu üzerinden görevleri, sorumlulukları, afet yönetimindeki rolü çalışmanın genel yapısı itibari ile irdelenecek, organizasyon yapısından kaynaklı sorunlara değinilerek ve çözüm önerileri getirilecektir.

3.1. Modern Türk Devletinde Merkezi Yönetimin Oluşum Süreci

Osmanlı İmparatorluğu devlet(imsi) yapıların yarı bağımsız eklenmesi şeklinde, yani bir nevi devletler konfederasyonu şeklinde büyümemiştir. Başlangıcında bu durumun sakıncaları görülmüş daha 2. Murat döneminde çareler aranmaya başlanılmıştır. Osmanlı merkezi yapısına/yönetimine dâhil olan her yeni devlet(imsi) yapının merkeze güçlü bağlarla bağlanması sağlanmıştır. İlk olarak o devlet(imsi) yapıların önde gelenleri Müslim veya Gayrimüslim olduklarına bakılmaksızın tımar sistemine dâhil edilerek merkezin belirlediği oranda ve merkezin denetiminde vergi toplamaları, bu vergi ile merkezi yönetim için askeri sınıf oluşturmaları sağlanmıştır. Bu askeri sınıf savaş hali olmadığında merkez eyaletlerdeki en küçük alt yönetim biriminde dahi asayişin sağlanmasını, yani iç güvenlik hizmetlerinin tesisini sağlamıştır (İnalçık, 2023, s.89-138). Ayrıca adalet hizmetlerinin sunumu için merkezden atanan kadılar, adalet hizmetlerini sağlamanın yanında günümüz belediye hizmetleri sayılabilecek mahalli müşterek hizmetlerin de organize edilmesinden sorumludurlar (Ortaylı, 1976, s. 95-107). Sonuç olarak Osmanlı İmparatorluğunun merkezileşmesi çok erken bir dönemde başlamıştır.

15. ve 16. yüzyıllar Osmanlı İmparatorluğu'nun zirve yılları olarak kabul görmektedir. Bu dönemde Doğu'da ve Batı'da üstün durumda olmasının sosyal, ekonomik, askeri, coğrafi birden fazla sebebi olmakla birlikte bu çalışmaya temas etmesi hasebiyle teşkilatlanması ve merkeziyetçi yapısı üzerinde durmak önem arz etmektedir (Ortaylı, 2021, s. 87-102).

Genelde üzerinde durulan ve aslında modern dönem diyerek ikinci bölümde kısaca özetlenen Avrupa'daki merkezi siyasi yapıların nasıl, neden ve hangi aşamalardan geçtikten sonra yükseldiğine atıf yapan yaklaşıma gelinmiştir. Yapılan çalışmalarda Modern Türk Devletinde merkezileşme konusunun genelde 17. ve 18. yüzyıllardan başlatılmasından kaynaklı bir perspektif hatası vardır. Özet olarak ve kısaca şöyle bir karşılaştırma yapılabilir: Modern dönemlerde güçlü şehir kültürüyle ve onun beslediği güçlü yerel yönetim yapısıyla merkezileşerek ulus devlet tekâmülüne ulaşan Avrupa devletleri karşısında; Merkezi yapısı zayıflayan, buna bağlı olarak güçlü taşra teşkilatlanması bozulan, dağılma sürecine girmiş bir Osmanlı İmparatorluğu vardı (Ortaylı, 1982, s. 137-148; Akdağ, 2009, s. 331-464).

Dağılmayı fark eden Osmanlı İmparatorluğu tekrar merkezi yapısını tahkim etmek adına girişimlerde bulunmuştur. Ancak ıslahat hareketleri bütünlükçü bir yaklaşımdan uzaktır. Ekonomik açıdan eskinin tarım toplumuna ve bozulmuş olan tımar sistemine, sosyal açıdan cemaatsel yapıya dayanan imparatorluk sadece askeri alanda yapılmaya çalışılan ıslahatlarla her açıdan gelişim gösteren Avrupa devletlerinin karşısında zayıf düşmüştür (Çadircı, 2008, s. 89-107). Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezi yönetimi zayıfladığı nispette taşra üzerindeki güçlü etkisi de kırılmış, iç karışıklıklar artmıştır. Son olarak Senedi İttifak'a kadar gelen süreç taşra elitlerinin aslında Osmanlı İmparatorluğu'nun Orta Çağ'daki konfedere Avrupa İmparatorluklarına benzemesine sebep olmuştur. Belki de farkına varılmadan yapılan benzetmeler bile bu durumu destekler vaziyettedir: Magna Carta – Senedi İttifak (İnalcık, 2023, s. 139-162).

Sonuç olarak Avrupa için 17. yüzyılda başlayan, 18. yüzyılda büyük ölçüde gelişim gösteren siyasi merkezileşme ve tamamlayıcısı olan yerel yönetim birimlerinin inkişafı Osmanlı İmparatorluğu için geç kalınmış ve uygun zemini oluşmamış şekilde Senedi İttifaktan sonra, yani 19. yüzyılda başlamıştır.

3.2. Modern Türk Devletinde Yerel Yönetimlerin Oluşum Süreci

Bir üst başlıkta izah edilmeye çalışıldığı üzere Osmanlı İmparatorluğu'nun (Modern Türk Devletinin) merkezileşme süreci Avrupa'nın genelinden farklı bir süreç seyretnmiştir. Öncelikle merkezi yapısını tahkim ederek genişleyen bir İmparatorlukken modern dönemlere girildiği süreçte merkezi yapısı zayıflamış, kendi bildiği usul üzere tekrar merkezi yapısını tahkim etmeye gayret sarf etmiş, ancak en sonunda ise Avrupa tarzı siyasi yapıları kabul ederek farklı bir merkezileşme takip etmiştir (Çadircı, 2017, s. 173-207). Fakat Avrupa'nın sahip olduğu süreç birikimine yabancı olduğu ve gerek şartlara sahip olmadığı için Avrupa tarzında değil kendi tarzında siyasi organizasyon yapısını inşa etmiştir (Ökmen ve Yılmaz, 2009, s. 93-109).

Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezi yapısı güçlü olduğu dönemlerde dahi Batılı manada bir yerel yönetime sahip değildir. Zira fonksiyonel açıdan bakılacak olursa buna ihtiyaç duyulmadığı da görülür (Ortaylı, 2020, s. 12-13). Batılı manada yerel yönetimler modern zamanlara girildiği kerte de merkezi yönetimin tamamlayıcısı olarak meydana gelmiştir (Ortaylı, 2020, s. 29-33). İkinci bölümde izah edilmeye çalışıldığı üzere üzerindeki merkezi yönetim yükünü/sorumluluğunu üst bir kuruma aktarmak ve dönemin şartlarına uygun şekilde mahalli müşterek ihtiyaçlara odaklanmak üzere organize olan devlet(imsi) yapılar batılı manada yerel yönetimlerin başlangıcı olmuşlardır. Osmanlı İmparatorluğu'nda batılı manada bir yerel yönetim asla oluşmamıştır. Ancak cumhuriyetten sonra fasılalar halinde gelişen sosyal, siyasi, ekonomik bir sürecin neticesinde dünyanın geneli ile de uyumlu bir biçimde benzeşmeler bulunabilir hale gelmiştir (Deniz ve ark., 2017, s. 314-325). Yine fonksiyonel açıdan bakılacak olursa Osmanlı İmparatorluğu'nda, özellikle merkezi yapısının Avrupa'ya nazaran daha kavi olduğu dönemde yerel yönetimin görevleri taşra teşkilatı üzerinden ifa edilmekteydi (Ortaylı, 2021, s. 215-221). Zira insanlara sunulan hizmetin çeşitliliği dönemin ruhuna uygun olarak kısıtlıydı. İç, dış güvenlik, adalet gibi hizmetler insanların geneli için ortak ve tarihin her döneminde olduğu gibi merkezi yönetim ve ona bağlı taşra teşkilatı eliyle sunulmaktaydı. Haberleşme, şehirlerarası ulaşım gibi hizmetler ise genel olarak insanlardan ziyade merkezi yönetimin kendi iç işleyişini sürdürmek ve egemen olduğu coğrafyaya hâkim olmak adına sürdürdüğü faaliyetlerdendi (Çadircı, 2017, s. 45-54). Bunun başlıca örneği doğuda ve batıda sefere çıkmadan önce yapılan güzergâh faaliyetlerinde görülebilir: Yolların bakımı, menzil teşkilatı gibi. Bu konu işlenirken birçok çalışmada dikkatten kaçan bir husus daha vardır: vakıfların ve lonca teşkilatlarının işleyişi.

Birçok çalışmada vakıfları ve lonca teşkilatını modern manada yerel yönetim birimlerinin veya sivil toplum örgütlerinin kökeni olarak görmeye meyilli bir yapı vardır. Ancak bu tarz kurumlar incelenirken sonuçları kadar kökenleri de dikkate alınmalıdır. Sonuç olarak bu kurumsal yapılar günümüz yerel yönetim birimlerine veya sivil toplum örgütlerine benzeşebilecek hizmetler sunmaktadır. Bir sonraki başlıkta hizmetlerin dönüşümü olarak daha detaylı analiz edilecektir. Bu tarz hizmetlere örnek vermek gerekirse fakirlere, hastalara yardım, yemek dağıtımı, şehrin temizliği, imar hareketleri, hayvanların bakımı, mesleklerin gelişimi için kurslar sayılabilir (Kazıcı, 2014, s. 167-222). Ancak şu unutulmamalıdır ki vakıf ve lonca teşkilatlarının hamileri çok büyük oranda merkezi yönetim içerisinde yer alan elit sınıflardır. Peki, bu sınıf bu tarz hamilikler için parayı nereden almaktadır? Tabii ki kendilerine tahsis edilen vergi gelirlerinden.

Benzer araştırmalarda Modern Türk Devletinde yerel yönetimlerin gelişim süreci Tanzimat ile birlikte başlayan siyasi yapının yeniden organize olması ile beraber işlenir. Nazırlık teşkilatının kurulması, kabine sistemine geçilmesi, taşrada eyaletlerin sancaklar temel alınarak teşkilatlandırılması siyasi yapının yeniden organize edilmesine örneklerdir. İstanbul ile başlayan yerel yönetim teşkilatlanması da bu yeniden organize olmanın bir parçasıdır (Coşkun, Pank Yıldırım ve şen, 2021, s. 1-20).

İstanbul; imparatorluğun baş şehri olması, ticaret ve sanayi bakımından görece ülkenin genelinden daha gelişmiş olması, nüfus yoğunluğunun fazla olması gibi sebeplerle batılı manada yerel yönetim hizmetlerine ilk ihtiyaç duyan şehirdir (Ortaylı, 1977, s.77-97). Bütün bunlara ilaveten bir de Osmanlı-Rus savaşı sebebiyle müttefik İngiltere ve Fransa’dan gelen askerlerin, ekipmanların, iaşe ve ibatenin sevk ve idaresinin İstanbul’dan yapıılıyor olması, şehirde yaşayarak bu sevk ve idareyi koordine eden yabancı misafirlerin varlığı, batılı manada bir yerel yönetim birimine ihtiyaç arttırmıştır (Yiğit, 2022, s. 1-26). Bu sebeple 1854 tarihinde şehremaneti kuruldu. Ancak şehremanetinin yapısına bakıldığında klasik dönemden izler taşıdığı görülmektedir. rnek olarak başındaki şehremini padişah tarafından atanmaktadır. Ayrıca görev ve sorumlulukları merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Diğer bir husus ise kendi gelir kaynakları mevcut olmamakla birlikte merkezi bütçeden desteklenmekteydi. Bütün bunlar bir arada değerlendirildiğinde modern manada bir yerel yönetim biriminden ziyade merkezin taşra uzantısı görünümündedir (Ortaylı, 2020, s. 134-142). şehremaneti kendisinden beklenen faydayı sağlayamamıştır. Bu sebeple 1855 tarihinde kurulan İntizam-ı şehir Komisyonu İstanbul’u 14 daireye ayırmış, belediye hizmetlerini bu daireler aracılığıyla sunmayı amaçlamıştır. Ancak bunlardan sadece Beyoğlu ve Galata bölgesini içerisine alan ve Paris şehrinin altıncı daire olarak isimlendirilen belediyesinden esinlenerek ismi konulan Altıncı Daire-i Belediye 1857 yılında aktif hale getirilmiştir. 1868 yılında ise bahse konu daire şehremaneti bünyesinde tekrar teşkilatlandırılmıştır (Seyitdanlıoğlu, 2010, s. 4-5).

İlerleyen süreçte İstanbul rnek alınarak 1871’de ıkarılan Vilayet Nizamnamesinde sancaklarda kurulacak belediyelerin hukuki altyapısı oluşturulmuştur. Ancak bu tarz hukuki metinlerin pratik sonuçlarının görüldüğünü söylemek pek mümkün değildir. Zira nizamnamede belirtilen ve kurulması öngörülen belediye teşkilatları birçok sancak yapısına uygun değildir (Seyitdanlıoğlu, 2010, s. 7-9). İkinci bölümde incelendiği üzere şehirler için hizmet fonksiyonunu icra edecek olan yerel yönetim birimleri belli ihtiyaçların tabandan gelmesi neticesinde kurumsallaşmaktadır. Nizamnamede yerel yönetim birimlerine tanımlanan görevlerin birçok sancak için karşılığı bulunmamakta, karşılığı olanlarda ise uygun personel, ekipman ve bütçe eksikliği görülmektedir.

İstanbul Altıncı Daire-i Belediye özelinde altı çizilmesi gereken diğer bir husus ise yerel yönetim birimi olarak sınıflandırılmasının yanlış olduğudur. İsim olarak Fransa'dan gelmesi, görev tanımlarının günümüz yerel yönetim birimlerini andırıyor olması yanıltıcı bir durumdur. İçeriğine bakılacak olursa başkan ve personel atamasının, ekipman tedarikinin merkezi yönetim aracılığıyla yapılıyor olması; bütçesinin neredeyse tamamını genel bütçeden ayrılan payın oluşturması; kendine ait bir kolluğunun (zabitanın) olmaması; kararlarının çoğu zaman mahalli müştereklerden (insanların taleplerinden) ziyade merkezi yönetimin baş şehri olmasından kaynaklı ihtiyaçları karşılamak üzere alınması gibi hususlar Altıncı Daire'yi modern manada bir yerel yönetim biriminden ziyade modern bir taşra teşkilatı olarak görmeyi gerektirir (Ortaylı, 2020, s. 145-159).

Sonuç olarak Tanzimat sonrası Osmanlı İmparatorluğu için Batılı manada yerel yönetimler kurmak gayretiyle yola çıkmış, ancak (belki de eski merkezi yapısının getirdiği sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel kodlar neticesinde) batılı manada bir taşra teşkilatlanması kurmuştur denilebilir (Ortaylı, 2020, s. 147).

Cumhuriyet döneminin başlangıç yılları bu birikimi devralmıştır. Cumhuriyetin ilk yılları merkezi otoriteyi tesis etmek, iç barışı sağlamak, uluslararası arenada güvenilir ve sürekli bir devlet olduğunu göstermekle geçmiştir. Bunu sağlamak adına sosyal, siyasi, ekonomik, ticari ve idari birçok devrim yapmıştır. Bu çalışmanın konusu kapsamında kalarak idari teşkilatlanmaya odaklanılacak ve bu bağlamda yerel yönetimler ele alınacak olursa dikkati çeken birkaç nokta bulunabilir (Oktay, 2020, s. 171-223).

İlk olarak cumhuriyetin ilk yılları merkezi yönetimin batılı anlamda kurumsallaşması, tahkim edilmesi gayretleriyle geçmiştir. Bunu gerçekleştirmek adına bir önceki dönemden farklı olarak sosyal, siyasi, ekonomik ve kültürel gereklerin sağlanmasına da gayret edilmiştir. Örnek olarak 1929 küresel buhranına kadar liberal bir ekonomi benimsenmiş, yerli girişimci devlet eliyle desteklenmiş, rejim cumhuriyet olarak ilan edilmiş, adalet ve eğitim ulusal düzeyde yeknesaklaştırılmış, milliyetçi bir ideoloji benimsenerek ulus inşa süreci başlamıştır (Çakan, 2006, s. 45-73).

Bütün bunları sağlamak adına pragmatik bir yöntem tercih edilmiştir. Merkezi yönetim için yapısı gereği ulusal düzeyde aciliyeti olmayan bütün görev ve sorumluluklar ifa edilebilirliğine bakılmaksızın yerel yönetimlere bırakılmıştır. Hukuki metinlerin analizinden bu durum açıkça görülmektedir. 1930 Belediye Kanunu gibi cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan kanunlar incelemeye tabi tutulduğu vakit görülecek şey şudur: ilk olarak, Osmanlı'dan devralındığı haliyle uzun yıllar kullanılan belediye kanunu içeriği bakımından Osmanlı'nın son dönemindeki merkezi yapının güçlendirilmesi gayretleriyle uyumlu bir yerel yönetim

kanunudur. Daha önce belirtildiği üzere aslında belediyeyi merkezi yönetimin taşra uzantısı olarak görmektedir. İkinci olarak, 1930 değişikliklerinin de yöntem olarak cumhuriyetle uyumlu olduğu (seçimle gelen başkan, kendine ait vergi kalemleri, mahalli müşterekler için karar alabilme kabiliyeti vb.) görülmekle birlikte asıl amacın merkezi yönetimin tahkim edilmesi için süre kazanmak olduğu görülebilir. Bu dönem batılı anlamda uygulama ve teşkilatlanma alanı bulan yerel yönetimler günümüze doğru geldikçe merkezi yönetimin baskısını artarak hissetmektedir (Şinik ve ark. 2016, s. 1-27; Çiçek, 2014, s. 53-64).

3.3. Türk Devletinde Merkezi ve Yerel Yönetim Hizmetlerinin Dönüşümü

Bu ve devam eden başlıklar altında Türk Devletinde merkezi ve yerel hizmet olarak sınıflandırılan hizmetlerin, zaman içerisinde ki dönüşümleri ele alınacaktır. Dönüşümlerin sonucu olarak sunulan hizmetlerin hangi yeni organizasyonlar aracılığıyla insanlara ulaştırıldığına ve tabi oldukları hiyerarşiye odaklanılacaktır.

3.3.1. Merkezden Yerele Geçen Hizmetlerden Bazıları

Merkezden yerele geçen hizmetleri analiz etmeden önce konunun Türk devlet geleneği açısından ele alınması, Türk devlet geleneğinin hangi hizmetleri kendi üzerinde gördüğünün belirlenmesi önem arz etmektedir. İlk olarak, diğer bütün merkezi devlet teşekkülleriyle ortak olan hizmetlere odaklanılacak olunursa bunlar adaletin tesisi, güvenliğin sağlanması, vergilerin toplanması, dış ilişkilerin yürütülmesidir (Ortaylı, 2021, s. 129-200).

Türk devletlerinde adalet hizmetleri daima merkezi yönetimin sorumluluğunda kalmıştır. Sadece son Türk devletine odaklanılacak olursa Osmanlı İmparatorluğu'nda ilmiye sınıfına dâhil olan kadılar belli bir tedrisattan geçtikten ve gerekli stajlarını tamamladıktan sonra göreve başlarlar ve kademeli olarak yükselirlerdi. En alt kademe sancaklarda göreve başlayan kadılar daha sonra paşa sancağı olarak ifade edilen eyalet yöneticisinin, yani beylerbeyinin ikamet ettiği sancakta görev alırlar ve bu durum merkez eyaletlere doğru seyrederdi. Kadılar bulundukları yerde doğrudan merkezi otoritenin (padişahın), yani merkezi yönetimin temsilcisi konumundaydılar. Bu sayede yerel çıkar gruplarının etkisinden azade kalırlardı. Ayrıca bulundukları sancaklarda askeri yöneticilerden bağımsız olarak görev ifa ederlerdi. Herhangi bir kişiden emir almadan doğrudan merkeze hesap verirlerdi. Herhangi bir kararları beğenilmez, itiraz edilecek olursa bağlı olduğu kazaskere (Anadolu ve Rumeli) gidilirdi. Bunlar kadıların adalet hizmetlerine dair görevleriydi. Kadılar ayrıca günümüz belediye hizmetleri denebilecek pazar/mezbaha teftişi, narh tespiti, imar faaliyetlerinin denetimi, asayişle ilgili kolluk görevleri, şehrin düzeni ve temizliği, yangınla mücadele gibi görevleri de yerine getirmekteydi. Bu tarz

hizmetler Kadıların, dolayısıyla merkezi yönetimin kontrolünde hizmetler olması hasebiyle organizasyonel olarak merkezi yönetim eliyle yürütülüyormuş gibi görünmektedir. Ancak sunulan hizmetlerin özü itibariyle bakılacak olursa yerel/mahalli hizmetlerdir (Oktay, 2008, s. 127-136).

Hizmetlerin finansmanının nereden sağlanmakta olduğuna ve hangi kurumsal yapı aracılığı ile sunulduğuna bakıldığında özü itibariyle yerel/mahalli olan bu tarz hizmetlerin aslında merkezi yönetim eliyle sağlandığı görülecektir. İlk olarak, finansman açısından bakılacak olursa, bu tarz hizmetlerin sunumunda vakıfların ve lonca teşkilatının büyük paya sahip oldukları görülecektir. Vakıfların ise merkezi bütçeye dâhil olan bazı vergi gelirleri kendisine bırakılmış yönetici elit tarafından finanse edildiği görülür. Dolayısıyla Tanzimat ile beraber başlayan nakdi maaş usulü olmadan önce idarenin her kademesinde görev alan insanlar aynı olarak sağladıkları gelirlerini bu tarz vakıflara destek olmak için kullanmaktaydılar. Artı değer dolaylı olarak insanların ihtiyaç duyduğu hizmetlere sunulması sistemin özelliklerinden birisidir. İkinci olarak, bu hizmetler vakıftan maaş alan insanlar aracılığıyla sunulmaktaydı. Ayrıca idari denetimleri de kadılar tarafından yapılmaktaydı. Kadılar bütün bu faaliyetlerini mahalli meclislerle istişare ile yapmaktaydı. Ancak bu meclisler sadece istişariydi, yaptırım güçleri yoktu (Kazıcı, 2014, s. 93-133). Sonuç olarak şu söylenebilir: Kadının kontrolünde sunulan adli ve idari hizmetlerin birçoğu özü itibariyle yerel/mahalli hizmetler olmakla birlikte merkezi yönetimin eliyle sunulmaktaydı. Haliyle yerel yönetimin sunduğu hizmetler olarak değil merkezin taşra birimleri aracılığıyla sunduğu hizmetler olarak sınıflandırılması daha doğru olacaktır. Tanzimat'tan sonra kadıların üzerindeki beledi ve idari görevler kademe kademe azaldı ve sadece adalet hizmetleri kaldı.

Kadıların üzerinden alınan beledi ve idari hizmetler yerel yönetimlere devredildi (Seyitdanlıoğlu, 2010, s. 2). Ancak yerel yönetimlere devredilen bu tarz hizmetlerin sunulma şekline bakıldığında yine merkezi yönetimin uhdesinde ve koordinesinde kaldığı görülmektedir.

3.3.2. Yerelden Merkeze Geçen Hizmetlerden Bazıları

Mahalli/yerel hizmetlerin merkezileşmesinde dikkat çeken birkaç husus mevcuttur. İlk olarak sunulan hizmetin coğrafi olarak ölçek büyütmesidir. Bir bölgede ihtiyaç duyulan ve sunulan hizmetin ülke sathına yayılması merkezi bir koordinasyonu gerektirmektedir. Bunun için en güzel örnek eğitim hizmetleridir. Osmanlı İmparatorluğu'nda ülke sathına yayılmış yeknesak bir müfredata sahip eğitim sistemi son zamanlarına kadar mevcut değildi (Kazıcı, 2016, s. 68-121). İlmiye sınıfının yetiştirilmesinde bazı okullar ve bölgeler ön plana çıksa bile

genel itibariyle yönetici elitlerin veya ayanların kapı halkından yetişen insanlar eğitilmiş sınıfı oluşturmaktaydı. Bu sınıf usta-çırak ilişkisi içerisinde yetişmekte ve ihtiyaç duyulan yerlerde istihdam edilmekteydi (Kazıcı, 2016, s. 188-218). Klasik dönem için yeterli olan bu sistem eğitimin halka yayılması, yetişmiş insan ihtiyacına olan talebin artması neticesinde yetersiz kaldı. İlk olarak askeriyede başlayan okullaşma ve standart bir müfredatın oluşturulması, bilhassa 2. Abdülhamid zamanında açılan okullar vesilesiyle halka da yayıldı. Tanzimat'tan sonra ilk defa kurulan Maarif Nezareti ülkedeki bütün okulların koordinatöründen, öğretmen atamalarından, müfredatın içeriğinden sorumlu oldu (Ortaylı, 2021, s. 309-311). Ancak burada düşünülmesi gereken bir şerh var. Her cemaatin kendine has okulları vardı ve kontrolleri büyük oranda devletin denetiminden uzaktı.

Merkezileşen diğer bir hizmet vakıfların idaresidir. Klasik dönemde her vakıf günümüz hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri gibi kendi tüzüğüne, bağımsız idareye sahipti ve belli bir hizmet alanında görev ifa etmekteydi. Vakıf vakfedenin belirlediği şartlarda, onun belirlediği gelir getirici kaynaklar aracılığıyla finanse edilerek bir heyet tarafından idare olunurdu. Heyet başkanı genellikle vakfedenin soyundan birisi olur, geçimini vakfın kaynaklarından sağlardı. Vakıf sisteminin zamanla ihtiyaçlara karşılık verememesi, vakfa kaynak sağlayan finans kaynaklarının verimsizleşmesi yâda yok olması neticesinde çeşitli merhalelerden geçtikten sonra kurumsallaşan Evkaf Nezareti vakıfların kontrolünü aldı. Böylelikle vakıfların sunduğu ve çoğu yerel/mahalli olan hizmetler merkezi yönetimin uhdesine ve koordinasyonuna geçti (Çakmak, 2022, s. 185-208).

Türk devletinde merkezileşen hizmet türüne verilebilecek diğer bir örnek imar hizmetlerinin sunumudur. Klasik dönemde bölgeler arası iletişim ve ulaşımın sınırlı olması, her bölgenin modern dönemlere göre daha kapalı bir yapıda olması sebebiyle bayındırlık hizmetleri mahalli/yerel bir görünüm sergilemekteydi. Her bölgede imar faaliyetleri kadıların denetimi altında olsa da sunulan hizmet özü itibariyle mahalli/yerel bir hizmetti. Çeşitli merhalelerden geçtikten sonra Nafia Nezareti kurumsallaştı. Bu sayede ülkenin genelinde gerçekleşen imar faaliyetlerinin tek elden koordine edilebilmesi sağlandı. Yetersiz olsa bile ülke içi ulaşımında kullanılacak kara ve demir yolları üzerinde projeler geliştirildi (Tekdemir, 2011, s. 121-144).

3.3.3. Geçişlerin Sebepleri ve Analizi

Bu başlık altında merkezden yerele, yerelden merkeze geçen hizmetlerin geçiş sebepleri irdelenmiştir. Bu tarz geçişler modern Türk devletinin yapısal dönüşümünde iki türlü gerçekleşmiştir. Ya sunulan hizmetin özü, yani niteliği itibari ile ihtiyaç duyulan gereklerin dönüşmesiyle ya da sunulan hizmetin niceliğinin gelişmesi neticesinde olmaktadır.

İlk olarak, Türk devletinde yerel yönetimlerden merkezi yönetime geçen hizmetlerin analizi yapılacak olursa nicelik genişlemesinin asıl etken olduğu görülecektir. Eğitim, vakıf ve imar hizmetleri modern dönem öncesinde bölgesel/yerel olarak sunulan hizmetlerken merkezileşme temayülü göstermişlerdir. Bu temayülün ana sebebi birinci bölümde üzerinde durulduğu üzere devlet denilen kurumsal yapıya içkin olan merkezi yönetimin oluşum sebepleriyle ve sorumluluklarıyla paralellik göstermektedir.

Kamuya (kamu bazen tebaa bazen vatandaş olabilir) sunulan bir hizmet genelleştikçe, ülke sathına yayıldıkça ve dolayısıyla ulusal bir boyut kazandığında merkezi yönetimin, yani devletin asli vazifesi haline gelmektedir. Bu tarz hizmetler ülke içinde bir ahenk gerektirmektedir. Bu dengenin sağlanmasında merkezi sevk ve idare kaçınılmaz hale gelmektedir. Ayrıca ülkenin ihtiyaçlarına göre yapılacak olan planlamanın, envanter tutulmasının ancak bu şekilde gerçekleşeceği aşıkardır. Diğer bir husus bu durum devletin kökenini açıklayan teorik çerçeveye de uyumludur. Devletin kökenini, dolayısıyla merkezi yönetimin oluşum sebeplerini açıklayan bütün teorilerin ortak noktasında *a) merkezde oluşan bir güç temerküzünün b) karmaşık bir organizasyon yapısı ile c) belli bir hiyerarşi içinde kullanılıyor olması* vardır. Bütün teorilerde ortak olan bu üç nokta kamuya hizmet sunmak için vardır. Sunulan herhangi bir hizmet, örneklerde olduğu gibi merkezileşebilmekte ve devletin, yani merkezi yönetimin asli vazifesi haline gelebilmektedir.

Modern dönemden sonra insanların ihtiyaç duyduğu ve devlet yapısından beklediği birçok hizmet öncesinde ya bulunmamaktaydı yâda yerel düzeyde, gönüllü insanlar aracılığıyla sunulmaktaydı. Konunun daha iyi anlaşılması için henüz Türk devletinde merkezi yönetimin uhdesine dâhil olmamış, ancak yerel yönetimlerin alt basamaklarından yukarıya tırmanan bir hizmet türü örnek verilebilir: çöplerin toplanması. Modern öncesi dönemde nüfus yoğunluğu, şehirleşme oranı, sanayi ve ticaret şehirlerde gelişmemişken çöplerin toplanması kadının denetiminde, vakıfların ve gönüllü insanların katkılarıyla ifa edilen çok lokal bir hizmet türüydü (Seyitdanlıoğlu, 2010, s. 2). Dikkat edilecek olursa günümüze geldikçe ve modern mahalli idareler kurumsallaştıkça bu hizmet türü yerel yönetimlerin alt birimlerinden yukarıya doğru çıkmaya başladı. Önce ilk kademe belediyelere, sonra ilçe belediyelerine geçti. Şu an büyükşehir belediyelerinin koordinesinde, onların gösterdiği toplama yerlerine ilçe belediyelerince toplanan çöpler bırakılmaktadır. Ancak yer gösterme, geri dönüşüm ve imha faaliyetleri bir üst otoritede, yani büyükşehir belediyelerin sorumluluğundadır. Ancak çöp toplama hizmeti ulusal düzeyde takip, sevk, idare ve koordine edilmesi gereken bir hizmet türü olursa durum ne olacak? Zira son yüz yıla kadar olmayan bir atık türü peyda olduğunda durum

ulusal güvenlik meselesi olarak algılandı ve ona göre reaksiyon gösterildi: Kimyasal ve nükleer atıklar (Gül ve Yaman, 2021, s. 1267- 1296).

İkinci olarak, Türk devletinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere geçen hizmetlerin analizi yapıldığında yerel yönetimlerin kurumsal olarak nitelik artışının sunulan hizmetin kapasitesine uyumlu hale geldiği görülmüştür. Modern dönem öncesinde kadının denetiminde ve büyük oranda merkezi yönetimin taşra teşkilatı üzerinde olan şehir içi ulaşımın sağlanması hizmeti, belediyelerin teknik kapasitesi, bütçesi, personel yapısı yükseldikçe mahalli müşterek talepler de göz önüne alınarak yerel yönetimler tarafından yapılır hale gelmiştir. Diğer bir örnek zabıta hizmetleri olabilir. Kadı idari/beledi görevlerinden olan pazar, mezbaha yerlerinin tayini ve denetimi, narh tespiti gibi hususlarda kolluk olarak sancak askerini (sipahi veya yeniçeri), yani merkezi idarenin taşra uzantısındaki kolluğu kullanmaktaydı. Ancak belirtilen sebeplerle yerel yönetimler merkezi idarenin taşra uzantılarından bağımsız olarak kendi kolluk birimlerini kurdular (Anbarlı Bozatay ve Demir, 2014, s. 71-89).

Sonuç olarak, örnekler artırılabilmeyle birlikte sebeplerinin çok değişmediği görülecektir. Merkez ve yerel yönetimler arasında görev ve sorumlulukların paylaştırılmasını, teorik ve pratik uygulamalar zemininde farklı veçheleriyle inceleyen birçok çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışmalarda çokça atıf verilen “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”ndaki ifadesiyle hangi hizmetin hangi yönetim birimine emanet edileceğinde dikkat edilmesi gereken ana husus tek kelimeye indirilecek olursa “mütenasip” ifadesi yerinde olacaktır. Tanım cümlesi olarak konulacak olursa, sunulan hizmetin vatandaşa en verimli şekilde sunulmasını sağlayacak, en yakın birim aracılığıyla sunulması ve o birime gereken finansmanın sağlanması uygun olur (Barlas ve Karagöz, 2007, s. 155-174). Ancak yapılan çalışmalarda dikkat çeken bir nokta daha mevcuttur. Neredeyse tamamında itfaiye hizmetleri daha önce belirlenen kıstaslar neticesinde yerel yönetimlere yazılmıştır (Keleş, 2020, s. 33-49, 73, 92, 96, 107). Diğer taraftan merkezi ve yerel yönetimler arasında görev dağılımı yapan kıstasların içeriğine bakılacak olursa itfaiye hizmetlerinin günümüzde aldığı şekil itibarıyla yerel yönetim kıstaslarına uymadığı görülecektir. İkinci bölümde değinildiği üzere itfaiye hizmetlerine toptancı ve statik bir bakışın mevcut olduğu, dolayısıyla bu tarz hataların yapıldığı görülecektir. İlerleyen bölümlerde bu durum Türk İtfaiye Teşkilatı’nın tarihi serencamı üzerinden daha detaylı analiz edilecektir.

3.4. Türk İtfaiye Hizmetinin Oluşum Süreci

Bu başlık altında Türk İtfaiye Teşkilatının tarihi serencamı üzerinden organizasyon modelindeki dönüşümler, geçmişten günümüze görev ve sorumlulukları, sunduğu hizmetlerin

içeriğindeki farklılaşmalar, konu ile ilgili yapılan mevcut dönemsellemeler analiz edilecek; ayrıca teşkilatlanma yapısı temel alınarak alternatif bir dönemselleme yapılacaktır.

3.4.1. Türk İtfaiye Hizmetinin Tarihsel Gelişimi

Türk İtfaiye Teşkilatı kurumsal yapısı itibarıyla çok yenidir. Bu sebeple Türk İtfaiye Teşkilatı'nın tarihine odaklanıldığında görülecek olan başta İstanbul olmak üzere İzmir, Selanik, Edirne gibi birkaç ilde nüveleri bulunabilecek olan yangınla mücadele organizasyonlarından ibarettir. Burada sunulacak olan tarihi yaklaşım tabiatı gereği bu çerçevede başta İstanbul olmak üzere birkaç ilde odaklanacaktır. Bu durum çalışmanın en önemli kısıtlılığı olmakla birlikte yapılan benzer çalışmalarda da görülen bir durumdur.

Modern Türk İtfaiye Teşkilatı'nın ilk nüvesi Tulum bacılarıdır. Tulum kelimesinin kökeni İtalyanca "tromba" ifadesinden gelmektedir. "Tromba" boru, borazan demektir. Tulum ise iptidai yangın söndürme aletleri olarak kullanılan su pompalarına verilen genel isimdir. Bu tarz pompalar özellikle isimden de anlaşılacağı üzere 16. yüzyılda İtalya'da kullanılmaya başladıktan sonra Fransa, Macaristan gibi ülkelerde de yaygınlaşmıştır. Osmanlı'ya gelişi ve kullanılmaya başlanması ise 18. yüzyılı bulmuştur (Kılıç, 2022, s. 42-47).

18. yüzyıla gelmeden önceki yangınla mücadele usullerinden bahsetmek daha doğru olacaktır. İtfaiye hizmetlerine dair en eski kayıtlar 16. yüzyıla gitmektedir. Bu dönemde başta İstanbul olmak üzere herhangi bir Türk şehrinde organize olmuş, asli vazifesi yangınla mücadele olan bir teşkilat bulunmamaktaydı. Yangınla mücadelede ilk olarak basit önleyici tedbirler ve yapılan uyarılar ile iktifa edilmekteydi (Kuzucu, 2023, s. 14-17).

İstanbul, Türklerin egemenliğine girdiği günden beri sık sık yangınlara tanık olmuş bir şehirdir. Bu durum daha sonradan kayda alınan veriler ile bilinmekle birlikte 15. yüzyıla dair kayıtlar oldukça sınırlıdır. Bu durumun ilk sebebi yangın başta olmak üzere birçok afete tanık olan şehirde arşiv kayıtlarının da yok olmuş olabileceğidir. İkinci sebebi ise yangınla mücadelede bahse konu kurumsal organizasyonun olmaması sürekli bir kayıt/istatistik tutulamamasına neden olmuştur (Cezzar, 1963, s. 327-380).

Yangınla mücadelede alınan tedbirlerin ve yangına müdahalenin ilk adımı 1. Selim zamanında atılmıştır, yangınla mücadele konusunda yeniçeriler görevlendirilmiştir. Ancak bu görevlendirme yangınla mücadele edecek müstakil bir organizasyon şeklinde olmamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun merkez ordusunu teşkil eden ve büyük bir kısmı İstanbul'da konuşlu olan yeniçeriler, yangının vuku bulması durumunda en yakın odalardan, başlamak üzere yangınla mücadelede görevlendirilmişlerdir. Bu müdahalenin yetersiz kalması hasebiyle 2. Selim ve 3. Murat dönemlerinde önleyici tedbirler alınmasına yönelik fermanlar

yayınlanmıştır. Benzer çalışmalarda bazen kaynak dahi gösterilmeden atıf yapılan ve 3. Murat'a ait olduğu söylenen bir fermada özetle yangınlara karşı alınması istenilen önleyici tedbirlerden, yangın vuku bulması durumunda yapılması istenilenlerden bahsedilmektedir. Yangına hazırlık tedbirleri olarak her evin çatısında su depolarının olması, çatıya ulaşmak için merdiven bulundurulması, kazma, kürek tedarikinin yapılması hususlarına değinen fermada, yangın vuku bulması halinde aile üyelerinin tamamının, askerlerle birlikte yangın söndürme faaliyetlerine iştirak etmesi, yangın mahallinin terk edilmemesi ve yardımcı olunması emredilmektedir (Söylemez, 2012, 29-47; Özgür ve Azaklı, 2001, 153-172).

İstanbul afetler arasında en çok yangından mustarip olmuştur. Bu durumun ilk sebebi ahşap yapılaşma oranının yüksek olması ve sokakların darlığıdır. Kâgir denilen taş yapılaşma usulü devlet eliyle yapılan han, hamam, cami, imarethane, şifahane, külliye gibi yapılara mahsus kalmıştır. İnsanların yaşadığı meskenler ise neredeyse günümüze gelinceye kadar ahşap yapılar olarak kalmıştır. İstanbul şehri üzerine yapılan birçok çalışmada şehrin geniş kısmını oluşturan, insanların yaşadığı meskenlerin günümüze gelmediği, şehrin çehresinin, yerleşim yapısının birçok kez değiştiği vurgulanmaktadır. Bu durum hem yangınlarla hem de ahşap yapıların belli bir ömürleri olmasıyla açıklanabilir. Ayrıca yaşanan yangınlar neticesinde büyük oranda yok olan şehrin tekrar inşasının getirdiği maliyet, insanların yer değiştirmesinden kaynaklı kültürel dönüşüm de göz önüne alınmalıdır (Koçu, 2016, s. 22-24; Yıldız, 2017, s. 7-17; Cezzar, 1963, s. 327).

İstanbul yangınlarıyla ilgili dikkat çeken diğer bir husus ise insanların geneli için afet olmasının yanı sıra bazı fırsatçıların da çıkar kapısı olması durumudur. Bu durum İstanbul yangınları incelenirken yangın sebeplerinden biri olan sabotaj, diğer bir ifadeyle kundakçılık olarak da ifade edilmektedir. İstanbul yangınlarının birkaç sebebi ön plana çıkmaktadır. İlk olarak şehrin ahşap yapısına ve dar sokaklarına değinilmiştir. İkinci olarak ise özellikle ısınmada kullanılan ocak/mangal benzeri yapıların devrilmesi, ateşi saklamak için kullanılan küllerin rüzgârla dağılması, yemek yapmak için kullanılan kızartma yağlarının etrafa sıçraması sayılabilir. Özellikle patlıcan mevsiminde kızartma yağlarının sıçramasından mütevellit başlayan yangınlar “patlıcan yangınları” olarak nam salmıştır. Yangınların diğer bir sebebi de İstanbul’un rüzgâr alan bir şehir olmasıdır. Özellikle kıyıya yakın yerlerde gerçekleşen yangınların poyrazın etkisiyle çok hızlı yayıldığı bilinmektedir. Herhangi bir yangının başlamasından sonra çok hızlı bir şekilde yayılması bu rüzgârlı yapı sebebiyledir (Kılıç, 2022, s. 19-34).

Yangına müdahale üst düzey devlet görevlilerinin de sorumluluğundadır. Bu sebeple vuku bulan herhangi bir yangında sadrazam başta olmak üzere bütün vezirler hatta padişah bile

olayları yakından takip eder, yangına müdahale eden askerleri ve halkı motive etmek için bazen canları pahasına afete yakın mevkilerde bulunurlardı. Halk arasında padişah gelir ise yangının söndürüleceğine dair kanaat bile hâsıl olmuştur. Bu durum o kadar ciddiye alınmaktaydı ki hastalığı sebebiyle yangın yerine gelemeyen yeniçeri ağası Cafer Ağa 2. Selim tarafından azledilmiş yerine Siyavuş Ağa getirilmiştir. Yangın mahallinde padişahın ve üst düzey yöneticilerin olması yeniçerileri gayrete getirmekteydi. Hatta fayda gösteren yeniçerilere mükâfat verilir, bazen terfi ettirilirdi (Kılıç, 2022, s. 34-39). Ancak yangına müdahaleyi koordine etmekle asıl görevli olan, tedbirleri alan, gerekli denetimlerden sorumlu olan kişi kadıdır. Kadının adli, idari ve beledi görevlerine daha önce değinilmişti. Hatırlatmak gerekirse kadı belediyeye dair görevlerini ifa ederken yerel yönetimin bir parçası olmaktan ziyade merkezi yönetimin taşra uzantısı gibi çalışmaktadır. Bu durum verdiği kararların asıl kaynağı olan padişah iradesine bağlılığından ve koordine ettiği, emri altında bulunan yardımcılarının (subaşı, asesbaşı, böcekbaşı, tulumbacıbaşı vb.) da anlaşılmaktadır. Ayrıca yangına müdahalede üst düzey devlet görevlilerinin yer alması konunun belli bir beledi hizmetten, afetle mücadele yönetiminden ziyade asli olarak bir güvenlik meselesi olarak algılandığının da göstergesidir (Kılıç, 2022, s. 34-39; Banoğlu, 2008, s. 14-15).

Bu dönemde yangına müdahale metoduna değinilecek olursa ikinci bölümde üzerinde durulduğu üzere günümüz itfaiye teşkilatlarının yangına müdahale şekinden çok farklı olduğu görülecektir. Bu dönemde yangına müdahale kurtarmak üzerine değil çevrelemek ve yönlendirmek üzerinedir. Diğer bir deyişle yangın vuku bulduğunda çok hızlı yayılmasından ve söndürülmeye imkânının olmamasından dolayı çoğu zaman yangını çevreleyecek ve yayılmasını önleyecek şekilde binaların yıkılması söz konusuydu. Yangının yönüne göre sırası gelmeden, daha ateş sıçramadan binalar yıkılır ve yangın çevrelenmiş olurdu. Yangınlarla ilgili belli minyatürlerde insanlarda görülen halatlar, balta ve kazmalar aslında yıkım için kullanılmaktaydı (Kılıç, 2017, s.1-20; Kuzucu, 2018, s. 327-353).

Peki, yangınla bu derece hemhal olan bir şehir neden gerekli güvenlik teşkilatlanmasını daha etkin bir organizasyon modeline ulaştırmamıştır. Gerekli önlemleri almamış, uygun yapı stokunu oluşturmamıştır. Yapılan çalışmalarda bu konuda birkaç fikir öne sürülmektedir. İlk olarak belli dönemlerde yaşanan büyük depremlerin insanları taş yapılardan ziyade ahşap meskenlere yönlendirdiği görüşüdür. Ahşap yapı tercihi sadece deprem kaynaklı olmayıp maliyetinin düşük olması, malzemesinin daha kolay temin edilebilmesi ve tercihe göre işlenebilmesi gibi özellikleriyle ön plana çıkmaktadır (Korkmaz, 2010, s. 51-67; Kuzucu, 2025, s. 50-70). İkinci olarak şehrin ihtiyaç duyduğu suyun yeterli olmaması, bu sebeple yangınlara etkin müdahale edilemediğidir. İstanbul'un tarihin eski dönemlerinden bugüne genel olarak bir

su sorunu olduğu bilinmektedir. Problemi çözmek adına birçok yere sarnıçlar, havuzlar yaptırılmış, şehre su getirebilmek adına kemerler inşa edilmiştir. Ancak bütün bu tedbirler şehrin nüfusu karşısında yetersiz kalmıştır. Yangın zamanlarında bu eksiklik daha da hissedilir olmuştur (Kerim ve Süme, 2018, s. 1-8). Üçüncü olarak ise yukarıda değinildiği üzere yangını fırsata çeviren bozguncu sınıfının sabotajlarıdır. Yangınla birlikte oluşan karmaşada yağmaların yapıldığı veya zengin kimselerin mallarının belli paylar alınarak kurtarıldığı kayıtlara geçmiştir. Bu yağmacılar için yangın bir isim bile almıştır: kızıl bayram. Konunun diğer bir veçhesi ise bu kundaklamaların siyasete yön veriyor olmasıdır. Herhangi bir sadrazamın görevde olduğu süre zarfında vuku bulan yangınlar sadrazamın uğursuzluğuna yorulurdu. Bu durumu bilen siyasi rakipler kundaklama yaparak/yaptırtarak bir birlerinin önünü kesmeye çalışırlardı. Neredeyse 18 yüzyıla gelinceye kadar bu şekilde yangınlarla mücadele edilmeye çalışılmış, ancak çok fazla etkinlik gösterilememiştir (Doğan, 2019, s. 31-42).

3. Ahmet zamanında Nevşehirli Damat İbrahim Paşa sadrazam iken 1719 Gedikpaşa’da meydana gelen yangında büyük fayda gösteren Davut, müslüman olduktan sonraki ismiyle (gerçek) Davut tulumbacı teşkilatının ve Modern Türk İtfaiyesinin gerçek kurucusudur (Cezzar, 2002, s. 386-390; Uzunçarşılı, 1988, s. 82-85). İstanbul’a ilk tulumba 1716 yılında Gerçek Davut tarafından getirilmiştir. Yangına müdahale ederken kullandığı tulumba ile sadrazamın ve padişahın dikkatini çekmiş, takdirlerini almış ve böylelikle İstanbul’da yangına müdahalede yeni bir dönem başlamıştır (Koçu, 2016, s. 25-33). 1720 yılında Nevşehirli Damat İbrahim Paşa tarafından görevlendirilen Gerçek Davut “Dergah-ı Ali Tulumbacı Ocağı”nı kurmuştur. Kendisi tulumbacıbaşı olarak vazifelendirilmiş ve ağa unvanı alarak İstanbul’ un asayişinden ve güvenliğinden sorumlu üst düzey subaylardan birisi olmuştur. Ayrıca maiyetine 50 yeniçeri verilerek bir kışla düzeni oluşturulmuştur. Ancak bunlar acemi ocağına bağlı yeniçerilerdir. Bu sebeple acemi tulumbacı ocağı da denmektedir (Uzunçarşılı, 1988, s. 82-85). Bu görevi ölüm tarihi olan 1733 yılına kadar devam ettirmiştir. Gerçek Davut ağanın tulumba sistemini nereden öğrendiği veya nasıl imal ettiği tam olarak bilinmemektedir. Ancak yapılan bu ilk tulumbanın iptidai özellikler taşıdığı ve neredeyse 130 kilo olduğu bilinmektedir. Gerçek Davut’un getirdiği tulumbaya “didon” daha sonra geliştirilerek hafifletilen ve pompa kuvveti arttırılanlara ise “didon bozması” denilmektedir (Kılıç, 2022, s. 42-47).

50 yeniçeri ile başlayan ocak mevcudu zamanla artmış önce 150’yi, 1804 yılında ise 531’i bulmuştur. Ancak yangınla mücadele hususuna has bir ocak olmasına rağmen yine de yeniçeri teşkilatlanmasına bağlı acemi ocağı içinde ve haliyle yeniçeri ağasına bağlı olarak görev ifa etmekteydiler. Bu sebeple atamalar, tayinler ve yükselmeler gerçek Davut Ağa’nın tavsiyesi, yeniçeri ağasının onayı ile mümkündü. Yükselmeler genellikle acemilikten yeniçeriliğe geçiş

şeklinde olmaktadır. Sonuç olarak birçok yeniçerinin gençliği tulumbacı ocağından geçmekteydi. Bu teşkilatlanma ikinci Mahmut 1826 yılında yeniçeri ocağını kaldırıncaya kadar, yani 106 sene devam etmiştir (Uzunçarşılı, 1988, s. 82-85). Bu sebeple tulumbacılar teşkilatı modern Türk İtfaiye Teşkilatı'nın oluşumunu ve uzun süre işleyişini ifade etmektedir. Ayrıca Yeniçeri Ocağı içerisinde oluşturulmuş tulumbacı teşkilatına paralel olarak Topkapı Sarayı'nın ve padişaha bağlı diğer yapıların yangına karşı korunmasından sorumlu olan Bostancıbaşı Tulumbacılar Ocağı da kurulmuştur. Bostancıbaşı Tulumbacılar Ocağı içerisinde deniz itfaiyesinin nüvesi sayılabilecek, kıyı yapılarında oluşan yangınlara müdahale etmekle görevli bir birim de bulunmaktaydı (Koçu, 2019, s. 34-38).

Kurulduğu ilk zamanlarda yangınla mücadelede faydalı işler yapan, askeri bir teşkilat olması sebebiyle disiplinli, cesur ve gözü kara genç insanların görev aldığı Yeniçeri Tulumbacılar Ocağı 1826 yılına, yani yeniçerilerin kaldırılmasıyla birlikte tarihe karıştıkları zamana yaklaşırken tıpkı bağlı olduğu ocak gibi disiplinini kaybetmiş, bozgunculuğa, soygunculuğa tevessül etmiş bir vaziyetteydi. Bu sebeple kayıtlara geçen birçok hikâyede tulumbacılar bozguncu, kabadayı, serseri, yağmacı gibi ifadeler ile anılmaktadırlar. Ancak bu durumu dönemin şartları içerisinde değerlendirmek gerekmektedir. Ayrıca tulumbacı teşkilatının isim olarak devam etmesi neticesinde bir kafa karışıklığı da vardır. Yeniçeri Tulumbacı Ocağı lağvedildikten sonra oluşturulan mahalle, diğer bir ifadeyle belediye tulumbacılarının gösterdiği başıbozuk tavır bu tarz hikâyelerin asıl kaynağını oluşturmaktadır (Koçu, 2016, s. 36-40, 65-110; Doğan, 2019, s. 27).

1826 yılında kaldırılan Yeniçeri Tulumbacılar Ocağı'nın yerine 2 yıl merkezi bir yangınla mücadele organizasyonu teşkil edilememiştir. Bu zaman zarfında meydana gelen Hocapaşa yangını hükümeti acil önlem almaya teşvik etmiştir (Cezzar, 2002, s. 420-422). Bu aciliyetten mahalle tulumbacılığı veya belediye tulumbacılığı teşkilatı meydana gelmiştir. Her mahalle bir yangın tulumbası edinmiş, özellikle o mahallede yaşayan gençler gönüllü ve ücretsiz olarak yangınla mücadeleyi üstlenmişlerdir (Kılıç, 2022, s. 47- 52; Baskıcı, 2002, s. 175-189). Bu teşkilatlanma faydalı olduğu kadar bazı olumsuz neticeler de doğurmuştur.

Öncelikle merkezi bir koordinasyondan yoksun ve disiplinsiz olan bu gruplar yangınla mücadelede gereken verimliliği gösterememişlerdir. Hizmetin gönüllü ve ücretsiz yapıyor olması, bu gruplara dâhil olan insanların kendilerine ait işler ile iştigal ediyor olması gibi sebepler herhangi bir yangın vuku bulduğunda toplanmalarını ve yangın mahalline intikallerini süre bakımından çok uzatmaktaydı. Bu işi asli vazifesi olarak görenler ise geçimlerini temin etmek için yağma ve bahşiş toplama gibi bazı usulsüz yollara tevessül etmekteydiler. Diğer bir

olumsuzluk ise mahalle tulumbacılığının bir rekabet alanına dönüşmüş olmasıdır (Koçu, 2016, s. 65-107).

Bu tarz bir organizasyon modelinin İstanbul’da yaşanan yangınlarla mücadelede yetersiz kaldığı anlaşılmış ve 1828 yılında yeni kurulan ordu bünyesinde (Asakir-i Mansure-i Muhammediye) askeri itfaiye teşkilatı teşekkül ettirilmiştir. Bu teşkilata yeniçeriliği hatırlatması ve tulumbacılığın genel olumsuz imajı sebebiyle “yangıncı” adı verildi ve birimin genel ismine de “yangıncı taburu” denildi (Kuzucu, 2020). Ancak bu isimler genel olarak kabul görmedi. Bu teşkilatın kurulmasına paralel olarak İstanbul’un belli yerlerinde havuzların, su depolarının yapılması, kurulan karakollarda tulumba ve tulumbacı birimleri bulundurulması gibi önlemler de alındı. Havuzların, su depolarının ve tumbaların düzenli olarak kontrollerinin sağlanmasına, ihtiyaç olması halinde bakımlarının yapılmasına, eskiyenlerin yerine yenilerinin tedarik edilmesine önem verildi.

Modern siyasi yapının inşasında önemli bir adım olarak görülen nazırlık sistemine geçilmesiyle beraber, 1846 yılında kurulan Zaptiye Nazırlığı’na tulumbacı teşkilatı da dâhil edildi. Ancak bu durum da fazla uzun sürmedi. 1855 yılında bugünkü modern belediyeçiliğin asıl başlangıç noktası sayılan Şehremaneti kuruldu. İtfaiye hizmetleri ise 1868 yılında Şehremanetine, yani belediyeye bağlandı (Cezzar, 2002, s. 340-351). İtfaiye hizmetlerinin organizasyon olarak, 1826 yılında kaldırılan Yeniçeri Tulumbacılar Ocağı ile 1868 yılında belediye bünyesine dâhil olduğu dönem arası çok karmaşık ve çalkantılı olmuştur. Öncelikle Osmanlı İmparatorluğu’nun batılı devletleri yakalama gayretiyle giriştiği yeniden organize olma, merkezi yönetimi, yani merkezileşmeyi tahkim etme, egemenliği altındaki topraklarda tam kontrol sağlama amaçlarına ulaşmak için deyim yerindeyse bocaladığı bir dönemdir. Bu durum sürekli kurulan, kapatılan, birleştirilen veya görev dağılımı sürekli değişen nazırlıklardan anlaşılmaktadır. İtfaiye hizmetleri de bu bocalama durumundan yine deyim yerindeyse nasibini almıştır.

Bahse konu dönemde sürekli organizasyon yapısı, hiyerarşik olarak bağlı oldukları kurum, değişen özlük hakları ve eğitimleri belirsiz, farklı tarz tumbalara sahip Türk İtfaiye Teşkilatı tam bir dağınıklık durumundaydı (Çolak, 2020, s. 331-356). Yukarıda bahsedildiği üzere her mahallenin kendi tulumbacı birliği, Şehremanetine bağlı her belediyenin kendi tulumbacı birliği, devletin diğer kurumlarının da kendi birlikleri mevcuttu. Bunlar arasında çoğu zaman rekabetten öte kavgaya ve kıskançlık vardı. Bu tarz bir yapının hızla büyüyen İstanbul gibi bir şehrin yangınla mücadelesinde yetersiz kalacağı açıktır. Zaten 1870 yılında vuku bulan Beyoğlu Yangını bu durumu alenen ortaya koymuştur. Hükümet bu organizasyon modeli ile devam edilemeyeceğini gördüğü için o dönemde yangınla mücadele konusunda ilerleme kat

etmiş olan Macaristan'dan uzmanlar getirtti. O uzmanlardan birisi Modern Türk İtfaiye Teşkilatı'nın Gerçek Davut Ağa'dan sonraki ikinci kurucusu diyebileceğimiz Kont Ödön Seçenyi (Szechenyi) Paşa'dır (Kuzucu, 2006, s. 31-25).

Seçenyi Paşa Türk İtfaiye Teşkilatı'nı askeri nizamda tekrar organize etti. İlk olarak, iki tanesi Suriçi'nde, bir tanesi Beyoğlu'nda, bir tanesi Üsküdar'da olmak üzere toplamda dört itfaiye taburu kurdu. Ayrıca alt birimler olmak üzere Nişantaşı ve Teşvikiye'ye de itfaiye birlikleri konuşlandırdı. İlaveten, bir tabur büyüklüğünde Deniz İtfaiyesi de oluşturmayı ihmal etmeyerek özellikle kıyıda yaşanan yangınlara müdahaleyi ve ihtiyaç olması halinde kara birliklerinin suyuyla nakliyesini de planladı. İkinci olarak, eskiden beri yangın gözlem kuleleri olarak kullanılan, ancak işlerliğini kaybetmiş olan Beyazıt, Galata ve İcadiye kulelerini verimli hale getirdi (Kuzucu, 2006, s. 31-25; Çolak, 2020, s. 331-356; Kılıç, 2022, s. 123-188). Üçüncü olarak, modern ekipmanlar getirtilmesini sağladı. Özellikle geçmiş dönemde olan ve artık yetersizliği görülen yangın mahalline koşarak ulaşma usulü terk edildi. Zira tulumbacılar yangın mahalline koşarak intikal ettiklerinde ya zamanında ulaşamıyorlardı ya da ulaştıklarında yorgun ve bitkin oluyorlardı. Seçenyi Paşa'nın Türk İtfaiye Teşkilatı'na kazandırdığı arabalı tulumbalar motorlu oldukları için hem yangın mahalline intikalde hem de müdahale anında personeli yormamakta hem de daha dinç kalmasını sağlamaktaydı. Son olarak ise bütün bunları birleştiren askeri disiplini ve eğitimi Seçenyi Paşa'nın Türk İtfaiye Teşkilatı'na kazandırdığı belki de en önemli haslettir (Kuzucu, 2006, s. 31-25; Çolak, 2020, s. 331-356). Zira yangınla mücadele, cesaretin yanında eğitilmiş ve disiplinli personele en çok ihtiyaç duyan bir hizmet türüdür. Günümüz itfaiye teşkilatlarında hala etkisini gösteren askeri düzen geçmiş birikimin bir etkisidir. Yakın zamana kadar itfaiye teşkilatında askeri rütbelerin kullanılması bu duruma işaret eden diğer bir göstergedir.

Seçenyi Paşa'nın tatbikatlara çok önem verdiği bilinen bir gerçektir. Modern teçhizatlarla ve araçlarla donatılmış personel belirli aralıklarla tatbikat yapmakta, eğitimlerini pekiştirmektedir. Bunun için tahsis edilmiş tatbikat alanlarının görselleri benzer çalışmalarda mevcuttur. Bu alanlarda her türlü olası durumun prova edildiği görülmektedir. Bu alanlara ilk Türk İtfaiye Teşkilatı okulları denilebilir. Ayrıca Seçenyi Paşa kılık kıyafet hususunda da titiz davranmış, askeri disipline ve görevin gereklerine uygun olarak belirlediği kıfayetler ile bütün alayı donatmıştır (Kuzucu, 2023, s. 60-89).

Başarılarından dolayı 1874 yılından öldüğü yıl olan 1922 yılına kadar İstanbul İtfaiye Teşkilatı'nın başında kalmıştır. Ancak onu ve İstanbul İtfaiye Teşkilatı'nı Türk İtfaiye Teşkilatı'nın başı ve öncüsü olarak görmek daha doğru olacaktır. Zira namından anlaşılacağı üzere Seçenyi Paşa Umum İtfaiye Alayları komutanıdır. Bu nama bir günde ulaşmamış, yaptığı

hizmetler neticesinde rütbeleri bir bir alarak hak kazanmıştır. Önce miralay, mirliva ve en sonunda da ferik olmuştur. Ayrıca 2. Abdülhamid'in emriyle büyük eyaletlerde itfaiye teşkilatının kurulmasına yönelik çalışmalar yapması, raporlar sunması da bu durumu destekler niteliktedir. Benzer çalışmalarda Seçenyi Paşa'nın sunduğu raporların ve çalışmaların maddi yetersizlik, savaş hali, siyasi kaos dönemlerine denk gelmesi gibi sebepler ile hayata geçirilemediği vurgulanmaktadır (Kuzucu, 2019). Ancak bu çalışmaların arşivde ve hatırlarda kalabileceği, cumhuriyetin ilanı ile yaşanan siyasi istikrar ve görece maddi rahatlama döneminde kurumsallaşan belediye itfaiyelerine ne gibi etkileri olduğu ihtimali üzerinde pek durulmamaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere belediye gibi sivil itfaiyelerde bile görülen gelenekler bu ihtimalin çok da uzak olmadığını göstermektedir.

Seçenyi Paşa'nın sağlam temeller üzerine kurduğu itfaiye teşkilatı 1. Dünya Savaşı sebebiyle ilk zamanlardaki kadar etkinlik gösterememiştir. Bunun temelde iki sebebi vardır. İlk olarak her ne kadar itfaiye hizmetleri ile görevli olsa da askeri bir teşkilat olması sebebiyle personelinin çoğunu cepheye göndermek zorunda kalmıştır. İkinci olarak ise maddi yetersizliklerden dolayı ekipman, araç ve kıyafet tedariki, bakım ve onarımı mümkün olmamıştır. Savaştan sonra ve Cumhuriyetin ilanına kadar geçen süreçte çok fazla etkinlik gösterememiştir. İstanbul İtfaiye Teşkilatı'nın Cumhuriyete devri bu olumsuz koşullar altında gerçekleşmiştir. Belli başlı büyük şehirler dışında ise zaten bir itfaiye teşkilatından söz etmek mümkün görünmemektedir (Kuzucu, 2020; Çelik, 2012).

Cumhuriyetle birlikte itfaiye teşkilatı da yeni bir organizasyon modeline gitmiştir. 1923 yılında Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte Milli Savunma Bakanlığı askeri itfaiyenin yükünü çekemeyeceğini bildirmiştir. Uzun yıllar askeriye içinde teşkilatlanmış itfaiye organizasyonu, İstanbul valiliği ile belediye başkanlığını şahsında cem etmiş olan Haydar Bey zamanında belediyeye devredilmiştir. 1924 yılında ise mahalle tulumbacıları kaldırılmıştır. Böylelikle mahalle tulumbacılığı, sakalık gibi yapılar tarihe karışır. İçişleri Bakanlığı 1927 yılında bir genelge yayınlarak belediyelerin itfaiye hizmetleri için bütçe ayırması, uygun ekipman ve personelin temin edilmesi, ihtiyaç duyulan su depolarının hazır tutulması, gerekli kontrollerin yapılması gibi hususlarda belediyeleri uyarır. Son olarak, ise 1930 tarihinde kabul edilen Belediye Kanunu her belediyenin itfaiye teşkilatı kurmasını zorunlu kılmıştır (Kılıç, 2022, s. 58-60; İtfaiyenin Tarihçesi, 1935, s. 1-7). O günden bugüne Türk itfaiye teşkilatı organizasyonu açısından fazla bir değişiklik olmamıştır. Ancak itfaiye hizmetlerinde asli görev belediyelerde olmakla birlikte merkezi yönetim de kendi itfaiye teşkilatlarını kurmuştur. Örnek olarak Orman Genel müdürlüğüne bağlı Orman Yangınlarıyla Mücadele Dairesi Başkanlığı ve Havacılık Dairesi Başkanlığı verilebilir (Balcı ve Altundağ, 2023, s. 143-151). Ayrıca organize

sanayi bölgelerinde özel itfaiye teşkilatları, havalimanlarında yarı özel itfaiye teşkilatları bulmak mümkündür (Gökkaya ve Kaya, 2021, s. 143-158). Her ne kadar konuya Türk İtfaiye Teşkilatı diye yaklaşıyor olsa da günümüz itibariyle çok parçalı bir yapı olduğu görülmektedir (Bayramoğlu Özügurlu ve ark., 2022, s. 45-55).

3.4.1.1. İtfaiye Hizmetleri İle İlgili Mevcut Dönemlendirmeler

Buraya kadar olan bölümde Türk İtfaiye Teşkilatı'nın ana hatlarıyla günümüze kadar gelen süreçteki serencamı incelenmiştir. Dikkat edileceği üzere bu inceleme teşkilat yapısı ve organizasyon modeli dikkate alınarak yapılmıştır. Benzer çalışmalarda konunun şehir planlaması, kültürü, ekonomisi ve afet boyutu ile veya sigortacılık bakımından dahi incelendiği görülmektedir. Ancak çalışmanın odağında teşkilatlanma yapısı olması sebebiyle bu tarz yaklaşımlara gidilmesine gerek duyulmamıştır.

Genelde Türk İtfaiye Tarihini ve özelde İstanbul İtfaiyesini inceleyen çalışmalarda dönemlendirme yapılırken belirtilen yaklaşımlar çerçevesinde kalınarak yapılmaktadır. İlk olarak, konuyu afet boyutu ile ele alanlar İstanbul yangınlarını esas alan bir yaklaşım sergilemektedir. Bu tarz yaklaşımlarda tarihi kayıtlardan yola çıkarak tespit edilen büyük yangınlar sıralanmaktadır. Bu durum Mustafa Cezzar ve Kemalettin Kuzucu'nun detaylı çalışmalarında ön plana çıkmıştır (Cezzar, 1963; Cezzar, 2002; Kuzucu, 2025). Özellikle elde olan istatistiki verilerden yola çıkarak maddi manevi kayıplara vurgu yapılmakta ve bu durumun devlet açısından ele alınış şekline dikkat çekilmektedir. İkinci olarak, tam bu noktaya ilaveten devam eden bazı çalışmalarda afetin kültürel ve ekonomik boyutunu öne çıkaranlar da mevcuttur (Yıldız, 2017). Üçüncü yaklaşım tarzı şehir planlaması üzerinden yapılmaktadır. Afetin şehir yapısındaki değişikliklere etkisine ve şehrin mimari yapısına/özelliklerine odaklanmaktadır (Doğan, 2019). Her üç yaklaşım tarzı da aslında itfaiye teşkilatına odaklanmaktan ziyade yangına, yani afete odaklanmaktadır. Dolayısıyla bu tarz yaklaşımların yangın tarihini incelediğini söylemek yanlış olmaz.

Konuya herhangi bir dönemlendirme yapmadan kültür tarihi açısından yaklaşanlar da mevcuttur. Bu tarz incelemelerde yangından veya itfaiye teşkilatından ziyade konunun halk nazarındaki karşılığına, kültür hayatına kattığı öğelere ağırlık verilmektedir. Özellikle Reşat Ekrem Koçu gibi edebi yönü ağır basan tarihçilerin kaleminden sadır olan tulumbacı hikâyeleri bu duruma en güzel örnektir (2016). Yine kültür tarihi açısından önemli bir çalışma olan Kemalettin Kuzucu'nun İstanbul hikâyeleri ile dolu eseri yangın konusuna da önem vermiştir (Kuzucu, 2022).

Bu çalışma ile aynı noktaya, yani organizasyona/teşkilatlanmaya odaklanan çalışmalarda genellikle görülen dönemlendirme şu şekildedir: tulumbacılar öncesi, sonrası ve cumhuriyet dönemi. Bu dönemlendirme, konu, organizasyon modeli/teşkilatlanma üzerinden alındığında çok eksik kalmakta, kafa karışıklığına neden olmaktadır. Yer yer yukarıda değinildiği üzere tulumbacıların hepsi bir kefeye konmakta teşkilatlanma modelinden kaynaklı nüans farklılıkları gözden kaçmaktadır. Ya da sunulan hizmetin, dönemi için beledi bir hizmet olması sebebiyle hizmeti sunan organizasyon modeli yerel yönetim birimi olarak algılanmıştır. Son olarak mümkün olduğu çerçevede dönüşüm kavşakları, tarihi kırılmalar tespit edilememekte, teşkilatlanma modelinden kaynaklı sunulan hizmetteki kalite artışı veya düşüşü anlaşılamamaktadır.

3.4.1.2. Sivil Toplum (Vatandaş) Hizmeti Dönemi

Bu çalışmada İstanbul'un fethinden (1453) Yeniçeri Tulumbacı Teşkilatı kuruluncaya (1720) kadar geçen 267 yıllık dönem Sivil Toplum (Vatandaş) Hizmeti Dönemi olarak isimlendirilmiştir. Yukarıda belirtilenler ışığında bu tercihin en isabetli isimlendirme olduğu düşünülmektedir. Bazı çalışmalarda bu dönem "Fermanlar Dönemi" olarak isimlendirilmiştir. Ancak yangınla mücadelenin bu dönemdeki içeriğini tam olarak karşılamamaktadır. Zira yangınla ilgili fermanlar yazılı kayıtlar olarak günümüze birçok şey söylemekle birlikte içeriğindeki emirlerin muhatabı sivil insanlardır. Yangın öncesinde alınan, su deposu bulundurulması, merdiven, kazma, kürek temini gibi önleyici tedbirler sivil insanlara bırakılmıştır. Vuku bulan herhangi bir yangında sunulan hizmetin sivil insanların kendi ailesini, çevresini korumak ve kurtarmak üzere olması, günümüz sivil savunma konseptini hatırlatmaktadır. Ayrıca her ne kadar 1. Selim zamanında yangınla mücadele konusu yeniçerilere tevdi edilmiş olsa da bununla ilgili müşahhas bir teşkilatlanma olmaması, kadının ve emrindeki askerlerin insanları yönlendirici, sevk ve idare edici taraflarının ön plana çıkması göz önünde tutulmalıdır.

3.4.1.3. Merkezi Yönetim (Yeniçeri Tulumbacıları) Dönemi

Yeniçeri Tulumbacı Teşkilatı'nın kurulmasından (1720) Yeniçeri Ocağının kaldırıldığı (1826) 106 yıllık dönem "Merkezi Yönetim (Yeniçeri Tulumbacıları) Dönemi" olarak isimlendirilmiştir. Öncelikle belirlenen bazı kıstaslar neticesinde böyle bir ismin tercih edildiği, dönemin itfaiye organizasyonunun isimdeki "merkez" vurgusuna uygun olduğu düşünülmektedir. İlk olarak, yeniçeri tulumbacılar ocağı acemi oğlanlar ocağından personel temini sağlayan, haliyle yeniçeri ocağının bir alt birimidir. Yeniçeri ocağı ise merkez ordusunun

esas kısmını oluşturmaktadır. Bu durumda şu söylenebilir: yeniçeri tulumbacıları merkezi hükümetin dolayısıyla merkezi yönetimin doğrudan emri altında görev ifa etmektedir. İkinci olarak, yeniçeriler ve yeniçeri tulumbacıları doğrudan merkezi bütçeden maaş almaktadırlar. Son olarak ise görevlerini ifa ederken başta padişah ve sadrazam olmak üzere merkezi yönetimin en üst birimleri tarafından kontrol edilmekte, merkezi hükümetin taşra uzantısı olarak adli idari ve belediye hizmetleri uhdesinde birleştiren kadının sevk ve idaresinde ve denetimindedirler (Uzunçarşılı, 1988, s. 1-4; Ortaylı, 2021, s. 215-222). Bütün bunlar yeniçeri tulumbacılarının sundukları hizmet, belediye olarak sınıflandırılabilir da organizasyon olarak merkezi yönetimin bir parçası olduklarını göstermektedir.

Aynı dönemde Bostancılar gibi farklı tulumbacılar birliği de oluşturulmuştur. Ancak onlar da merkezi yönetimin kontrol ve denetiminde bulunmakla birlikte herhangi bir yangın vuku bulduğunda kadının sevk ve idaresinde görev ifa etmektedirler. Maaşlarını doğrudan merkezi bütçeden almakta, kullandıkları ekipmanlar merkezi yönetimce temin edilmektedir (Koçu, 2016, s. 34-36). Sonuç olarak, Türk İtfaiye Teşkilatı'nın kökenini ifade eden Yeniçeri Tulumbacılar Ocağı 106 yıl boyunca merkezi yönetimin bir alt birimi olarak yangınla mücadele hizmeti sunmuştur.

3.4.1.4. Karma (Merkez/Yerel (Tulumbacılar)) Yönetim Dönemi

Yeniçeri Tulumbacı Ocağı kaldırıldıktan (1826) cumhuriyetin ilanına (1923) kadar geçen 97 yıllık dönem “Karma (Merkez/Yerel (Tulumbacılar)) Yönetim Dönemi” olarak isimlendirilmiştir. Organizasyon modeli açısından bahse konu döneme bakılacak olursa teşkilatlanma açısından doğru bir isimlendirme olduğu görülecektir. Zira bu dönemde birbirinden bağımsız oldukça fazla tulumbacılar birliği oluşturulmuştur. Dönemin ruhuna uygun olarak sürekli dönüşüm halindeki merkezi yönetim teşkilatlanmasındaki değişikliklerden itfaiye teşkilatı da etkilenmiştir.

Yeniçeri Tulumbacı Ocağı kaldırıldıktan hemen sonra mahalle tulumbacıları meydana çıkmıştır. Bu tulumbacı birlikleri günümüz belediye itfaiye teşkilatlarının atası sayılabilir. Ancak bu birliklerin yetersizliği ortaya çıkınca 1828 yılında yeni kurulan ordunun içerisinde itfaiye birliği oluşturulmuştur. Bu birlik Yeniçeri Tulumbacılar Ocağı'nın devamı niteliğinde olup tıpkı onlar gibi merkezi yönetimin hiyerarşisinde görev yapmaktadırlar (Koçu, 2016, s. 40-41). Bu teşkilatlanma 1846 yılında kurulan Zaptiye Nazırlığı'na, sonra ise 1855 yılında bugünkü modern belediyeciliğin asıl başlangıç noktası sayılan Şehremanetine dâhil edilmiştir. Ancak 1868-69 yılına kadar aktif hale getirilememiştir. İtfaiye hizmetlerinin organizasyon olarak, 1826 yılında kaldırılan Yeniçeri Tulumbacılar Ocağı ile 1868-69 yılında belediye

bünyesine dâhil olduğu dönem arası çok karmaşık ve çalkantılı olmuştur (Koçu, 2016, s. 65-96).

Her ne kadar Seçenyi Paşa tarafından 1874 yılında askeri itfaiye kurulmuş olsa da belirtilen çok başlı ve karmaşık yapı cumhuriyetin ilanına kadar devam etmiştir. Bir tarafta merkezi yönetimin emri altında askeri itfaiye, bir tarafta belediyelere bağlı itfaiyeler ve bir tarafta da kötü şöhretleri ile bilinen mahalle tulumbacıları cumhuriyete kadar devam etmiştir (Koçu, 2016, s. 361-363). Bunca birlik olmasına rağmen İstanbul yangınlarda maddi ve manevi birçok şey kaybetmiştir. Bu durumun birçok sebebi olmakla birlikte itfaiye teşkilatındaki dağınıklığın da etkisi olduğu söylenebilir.

3.4.1.5. Merkezi Yönetim (Askeri Teşkilat) Dönemi

1874 yılında Seçenyi Paşa'nın askeri itfaiye teşkilatını kurması ile birlikte başlayan ve 1923 cumhuriyetin ilanına kadar geçen dönem "Merkezi Yönetim (Askeri Teşkilat) Dönemi" olarak isimlendirilmiştir. Kısa itfaiye tarihimizde anlatıldığı üzere askeri itfaiye dönemi Türk İtfaiye Teşkilatı'nın gerçek manada modernleştiği, eğitim ve tatbikatlarla kendisini geliştirdiği bir dönem olmuştur. Bu dönemi teşkilatlanma açısından Yeniçeri Tulumbacılar Ocağı'nın özellikle ilk dönemlerine benzetmek mümkündür. Bu sebeple askeri itfaiye dönemi de teşkilatlanma açısından merkezi yönetim dönemi olarak isimlendirilmeyi hak etmektedir. 49 yıllık bu dönem karma dönemin içerisinde olmakla birlikte ayrıca vurgulanması gerekmektedir. Zira sahip olduğu personel, ekipman, araç, gereç, kılık, kıyafet, eğitim gibi hususlar dikkate alındığında karma dönemin teşkilatlanma bakımından dağınık, hizmet sunumu bakımından verimsiz yapısıyla uyuşmamaktadır (Baskıcı, 2002, s. 175-189; Çolak, 2020, s. 331-356; Kuzucu, 2006, s. 31-52).

3.4.1.6. Yerel Yönetim (Cumhuriyet) Dönemi

Cumhuriyet'in ilanı ile başlayan süreçte merkezileşme adına iki ayaklı bir yöntem tercih edilmiştir. İlk olarak, merkezi yönetim güçlendirilerek ülke sathındaki egemenliğinin tahkim edilmesine çalışılmıştır. İkinci olarak, modernleşmenin ve dünyaya entegrasyonun bir şartı olarak görülen beledi hizmetlerin en iyi şekilde yapılmasına gayret edilmiştir. Merkezi yönetim hem yerel yönetimlere yani belediyelere hâkim olmak, hem de merkezi yönetime mali açıdan külfet olabilecek hususları yerel yönetimlere bırakmak istemiştir.

Birinci Dünya Savaşı sırasında askeri itfaiyenin bölükleri cephelere sevk edilmiş, ekipmanları eskimiş, neticede verimsiz ve etkisiz hale gelmiştir. Savaş sonrasında ve Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte Milli Savunma Bakanlığı askeri itfaiyenin yükünü

çekemeyeceğini bildirmiştir. Bu durum yukarıda belirtilen merkezi yönetimin külfetlerini yerel yönetimlere bırakarak kendileri açısından daha önemli konulara odaklanmasına bir örnek olabilir. 1923 yılında hem İstanbul valisi hem de şehremini olan Haydar Bey zamanında itfaiye hizmetleri belediyeye devredilir. 1924 yılında ise diğer bütün tulumbacı birlikleri kaldırılır. Böylelikle mahalle tulumbacılığı, sakalık gibi yapılar tarihe karışır. İçişleri Bakanlığı 1927 yılında bir genelge yayınlayarak belediyelerin itfaiye hizmetleri için bütçe ayırması, uygun ekipman ve personelin temin edilmesi, ihtiyaç duyulan su depolarının hazır tutulması, gerekli kontrollerin yapılması gibi hususlarda belediyeleri uyarır. Son olarak ise 1930 tarihinde kabul edilen Belediye Kanunu her belediyenin itfaiye teşkilatı kurmasını zorunlu kılmıştır (Kuzucu, 2023, s. 37-51; Kılıç, 2022, s. 58-82). O günden bugüne Türk İtfaiye Teşkilatı'nda organizasyon açısından fazla bir değişiklik olmamıştır.

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte yerel yönetimlere tamamen bırakılan itfaiye hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği bugün dahi tartışmalıdır. 1973 yılında İstanbul İtfaiye Müdürü Tarık Özavcı tarafından yayınlanan “Cumhuriyet Devrinde İtfaiye” isimli kitabın ön sözünde şu ifadeler yer almaktadır: “... her Belediye tarafından İtfaiye Teşkilatı kurulması mecburidir. Türkiye’de mevcut, 1303 Belediye’nin 296 sında İtfaiye Teşkilatı kurulabilmiştir. Bunlardan ancak 9 İl Merkezinde bulunan İtfaiye Teşkilatı kifayetli olup, 1007 Belediye’nin bu mevzu’da henüz hiçbir faaliyet göstermediği tespit olunmuştur.” Bu sözler Cumhuriyet’in ilanından 50 yıl geçmiş olmasına rağmen belediye itfaiyelerinin durumunu gösteren çarpıcı bir ifadedir. Devamında söyledikleri ise bu çalışmanın özeti niteliğindedir: “Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı gibi İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA bağlı bir genel Müdürlük ihdasını, günün şartları, zorunlu kılmaktadır.” (s. 5).

Sonuç olarak Türk İtfaiye Teşkilatı’nı 267 yıllık sivil toplum hizmeti dönemi, 106 yıllık Merkezi Yönetim Dönemi, 97 yıllık Karma Yönetim Dönemi, karma dönem içerisinde 49 yıllık Merkezi Yönetim Dönemi ve son olarak 1923’ten günümüze kadar gelen Yerel Yönetim Dönemi diye ayırmak mümkündür. Ancak yukarıda belirtildiği gibi cumhuriyetle beraber yangınla mücadelede asli görev belediyelere verilmekle birlikte başka birçok itfaiye organizasyonu da bulunmaktadır. Bu sebeple günümüz itfaiye hizmetlerini organizasyon modeli açısından salt yerel yönetimler olarak görmek de zordur. Görüldüğü üzere Türk İtfaiye Teşkilatı’nın tarihini salt yerel yönetim hizmeti olarak değerlendirmek teşkilatlanma modeli açısından mümkün değildir.

3.4.2. Türk Modern İtfaiye Hizmetinin Oluşmasındaki Sebepler

Bu başlık altında Türk Modern İtfaiye Teşkilatı'nın ve sunulan hizmetin oluşumundaki sebepler iki ana başlık altında incelenmiştir: İç etkiler ve dış etkiler. Bu etkileşimler bir birinden tamamen bağımsız etkiler değildir. Özellikle dış etkilerin zaman zaman iç etkileri tetiklediği veya iç etkilere nazaran ön alıcı olduğu görülmektedir.

İkinci bölümde genel çerçevesi çizilen sebepler, konu Türk İtfaiye Teşkilatı olması hasebiyle İstanbul, İzmir, Selanik gibi belli şehirler üzerinden açıklanmıştır. Bu ve benzeri şehirler Türk İtfaiye Teşkilatı'nın oluşumunda öncü olmuş, itfaiye hizmetlerine öncelikle ihtiyaç duyan şehirler olmuştur. Türk itfaiye hizmetlerinin tarihi serencamı bakımından altı çizilmesi gereken diğer bir husus siyasi, ekonomik, kültürel olan başka birçok sebepten gelişmiş batı ülkelerine nazaran daha geç gelişim göstermesidir. Gelişmiş batı ülkelerinde 18. yüzyılda ciddi gelişim yoluna giren süreç Türk İtfaiye Teşkilatı'nda ancak 19. yüzyılın ikinci yarısında gelişim göstermeye başlamıştır.

3.4.2.1. İç Etkiler

İç etkileri tıpkı ikinci bölümde incelendiği üzere nüfus artışı, şehirleşme, teknolojik gelişmeler ve ticaretteki gelişmeler olarak dört alt başlığa ayırmak mümkündür. Bu sebep unsurlar dünyanın her yerindeki modern itfaiye teşkilatlarının oluşumunda aşağı yukarı ortaktır. Zira hepsi itfaiye hizmetlerine duyulan ihtiyacı artırmakta, sürdürülebilir bir şehir kültürünü sağlamak için gereklidir.

a) Nüfus Artışı

İtfaiye hizmetlerinin dönüşümünde en doğrudan etki nüfus artışı ve buna bağlı olarak gelişen nüfus yoğunluğudur. İnsan toplulukları yerleşik hayata geçtiklerinden beri afetlere karşı organize tedbir alma ihtiyacını hissetmişlerdir. Modern öncesi alınan tedbirler daha iptidai ekipmalarla ve daha dağınık organizasyon modelleriyle ve genellikle gönüllülük esasına dayanan insanların gayretleriyle şekillenmiştir. Modern itfaiye hizmetlerinin oluşumuna etki eden insan unsuru sayısal olarak artış ivmesiyle alakalı bir durumdur. Özellikle sağlık hizmetlerinin gelişmesi, bazı ölümcül olabilecek hastalıkların aşı ile önlenmesi, doğum oranındaki artışlar ve azalan çocuk ölümleri doğal olarak nüfus artış hızını arttırmıştır. Bu durum genel nüfus yoğunluğunu da tabi ki etkilemiş ve tarihte görülmemiş bir insan kalabalığı oluşmasına sebep olmuştur (Cezzar, 2002, s. 295-301; Zandi-Sayek, 2024, 140-143; Tutar, 2021, s. 135-147; Çadircı, 2011, s. 99-142).

İnsanların yoğun olarak yaşadığı yerlerde her türlü afetten etkilenme oranı da doğal olarak artmıştır. Özellikle itfaiye hizmetlerinin alanına giren yangınla mücadele, ateşin insan hayatının her aşamasında vazgeçilmez bir fenomen olması sebebiyle afet boyutunu kazanmıştır. Bu durumun temel sebebi yangın afetinin çok büyük oranda insan hatası temelli bir afet olmasından kaynaklanmaktadır. Örnek olarak deprem veya sel olayları da yangın gibi insanlık tarihinin tamamına eşlik etmiş, doğa kaynaklı afet türleridir. Her üç fenomen de insanlara olan etkisi nispetinde afet olarak nitelendirilmiş ve derecelendirilmiştir. Ancak yangın afetiyle ilgili bir nüans farkı vardır: deprem ve sel doğa kaynaklı afet türleri olması sebebiyle artan nüfus artış hızı ve yoğunlaşan insan nüfusu denilebilir ki risk oranını aritmetik arttırırken, durum yangın olduğu vakit risk oranını geometrik arttırmaktadır. Zira her insan, topluma kendi ateşini ve potansiyel afet riskini yanında getirmektedir.

Örnek vermek gerekirse sağlam ve sel riski barındırmayan yerlerde oluşan bir yapı stokuna sahip ülkelerin/toplumların depremle veya selle mücadele ile ilgili kurumsal hizmet verecek organizasyonları, bu organizasyonları beslemek için ayıracakları bütçeleri, afetin vuku bulması sebebiyle etkilenecek can ve mal kayıpları, dolayısıyla afet risk ölçeğindeki ivmeleri düşük olacaktır. Ancak konu ateş ve yangın afeti olduğunda bu tarz kendinden emin bir yaklaşım asla sergilenemez. Nüfustaki her artış öngörülemez, tek seferlik tedbirlerle engellenemez bir risk doğurmaktadır. Bu durum yangınla mücadelede sürekli teyakkuzda bir teşkilatlanma gerektirmektedir.

Konu bu çerçevede ele alınacak olursa çoğu tahmine dayanan verilere göre 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İstanbul, İzmir, Selanik gibi şehirlerinde nüfus artış hızı gözle görülür şekilde artmıştır (Akıncı, 2023, s. 72-73; Çadırcı, 2011, s. 99-117). Nüfusun artışı yangın riskini ve yangından etkilenecek insan sayısını da artırmıştır. Bu durum beledi hizmetlerin önemini de gündeme getirmiştir. Klasik dönemde az nüfuslu şehirlerde yaşayan insanların ihtiyaç duyduğu beledi hizmetler vakıflar, loncalar aracılığıyla karşılanmaktaydı. Özellikle İstanbul'un imparatorluğun en kalabalık şehri olması sebebiyle beledi hizmetlerde yaşanan aksaklıklar merkezi yönetimin kontrolünde, sevk ve idaresinde ve çoğu zamanda doğrudan müdahalesiyle çözülmeye çalışılıyordu. Bunu sağlamak adına da İstanbul nüfusunun stabil olması çok önemliydi. Merkezi yönetim İstanbul nüfusunu sabit tutmak adına sürgün veya şehre girişi yasaklama gibi önlemlere sık sık başvurmaktaydı (Levy-Aksu, 2017, s. 75-84; Bayartan, 2003, s. 5-20; Koç, 2010, s. 171-199). Ancak modern dönemde alınan bu tarz tedbirler yetersiz kalmaya, şehrin nüfusu hızla artmaya başladı.

İstanbul, İzmir, Selanik gibi şehirlerde doğal nüfus artışına ilave olarak iç göçle artan nüfus da dikkate alınmalıdır. İlk olarak, imparatorluğun kaybettiği çeşitli topraklardan yoğun bir göç

hareketi başlamıştır. Bu hareket bahse konu şehirlerde çeşitli sebeplerle yoğunlaşmıştır. İkinci olarak ise hali hazırda imparatorluğun egemenliğinde olan ancak siyasi, ekonomik vb. sebepler ile büyük şehirlere bir hareket olduğu da tahmin edilmektedir (Levy-Aksu, 2017, s. 106-110). Hem doğal nüfus artışı hem de göçler neticesinde büyük şehirlerde oluşan nüfus yoğunluğu yangın riskini arttırmıştır. Yaşanan birçok yangının başlangıç noktası olan yerleşim yerlerine bakıldığı vakit nüfus profilinin anlatıldığı gibi olduğu görülecektir.

b) Şehirleşme

Nüfus artışının en direkt etkisi çarpık ve kontrolsüz kentleşme olmuştur. Avrupa’da Sanayi Devrimi sonrasında yükselen modern şehir yapılarına gecikmeli de olsa Osmanlı İmparatorluğu’nun bahse konu şehirleri de intibak etmiştir. Dolayısıyla şehirlerde yangın afetinin risk oranını da yükseltmiştir. Bu durum modern zaman öncesinden farklı olarak toplumsal hareketliliğin ve şehir faaliyetlerinin sürekliliğini de tehlikeye atmıştır. Zira modern şehir hayatı faaliyetlerde belli bir güvenceye ihtiyaç duymaktadır. İnsanlar uzun vadeli planlar yaparken, şehir hayatının emniyette olmasını talep etmektedirler. Bu durum beledi hizmetlerin sürekliliği anlamına geldiği gibi çeşitli afetlerden de emin olmak demektir. Dünya örneklerinde olduğu gibi birçok itfaiye teşkilatının kökeninde yaşanan yangınlardan maddi olarak emin olmak isteyen insanların sigorta faaliyetleri vardır. İzmir örneğinde çarpık kentleşmeden kaynaklı yangınlara sigorta şirketlerinin yüksek meblağlar ödemesi, onların tazyiki ile modern itfaiye teşkilatının gündeme geldiği görülecektir (Baskıcı, 2002, s. 1-33; Kahya, 2010, s. 96-103; Serçe, 1998, s. 225-227).

İlk olarak, modern ulus devletlerde her bir şehir kendine has özellikleriyle öne çıkmaktadırlar. Örnek vermek gerekirse bazı şehirler ticari faaliyetleriyle, bazı şehirler sanayi üretimleriyle ve bazı şehirler tarım/hayvancılıktaki özellikleriyle sivrilmektedirler. Bu özellikler ülkenin geneli için bir anlam ifade etmektedir. Dolayısıyla modern dönemde herhangi bir ülkede herhangi bir şehrin yaşayacağı afet az yâda çok ülkenin bütününe etki eder hale gelmektedir. Bu durum hangi hizmet sunumunun ülkenin geneli açısından ön plana çıkması ve ulusal yâda yerel bir teşkilatlanma gerektirdiği noktasında unutulmaması gereken bir konudur. İzmir ve Selanik imparatorluğun ticaret şehirleriydi. Bu şehirlerde iş bulma umuduyla gelen insanlar nüfusu arttırmış, konaklamak için gecekondular olarak tarif edilen yangın risk oranı yüksek meskenlerde ikamet etmişlerdir. Şehirlerin plansız ve kontrolsüz büyümesi, herhangi bir imar planının olmaması, dar sokakların varlığı gibi sebeplerle çıkan yâda çıktıktan sonra müdahale edilemeyen yangınlar hem beledi hizmetlerin etkinliğini hem de itfaiye hizmetlerine

olan ihtiyacı gün yüzüne çıkarmıştır (Zandi-Sayek, 2024, s.134-145; Baskıcı, 2002, s. 1-33; Akıncı, 2023, s. 71, 119-121).

Modern şehir yapısı kompleks bir yapıdır. Kompleks yapının sebebi sadece kalabalık nüfusları barındırıyor, insanların bir arada yaşıyor olması ile ilgili değildir. Nüfusun iâşesini ve ibatesini karşılayacak, sağlık ve güvenlik hizmetlerini sağlayacak, ekonomik faaliyetleri destekleyecek kurumsal yapılar ve organizasyonlar geliştirilmesi; yeterli alt ve üst yapıların oluşturulması gerekmektedir. Selanik ve İzmir gibi liman şehirleri sadece mesken açısından değil bu alt ve üst yapılar için de örnek teşkil etmektedir. Kıyı yapılarındaki artış, yabancılar için otel, ticaret için depo, taşımacılık için ulaşım, alışveriş için pazar yeri ihtiyacı, sağlık kuruluşları, şehrin temizliği gibi birçok unsur şehirleşmeyle beraber gelen ve yangın riskini artıran şeylerdir (Zandi-Sayek, 2024, s. 193; Mantran, 2023, s. 301-336).

Belirtilenler şehir faaliyetlerinin maddi denebilecek unsurlarıdır. Ancak modern şehirlerde bunların yanında bir de manevi denebilecek soyut unsurlar vardır. Bu soyut unsurlar kültürel, tarihi, coğrafi olabilir. Aslına bakılacak olursa burada tekrar insan unsurunun bakış açısı devreye girmektedir. Zira ister kültürel/sanatsal bir faaliyet ister tarihi/arkeolojik bir yapı veya coğrafi bir şekil olsun, hepsi maddi olarak tarif edilebilecek, elle tutulur, gözle görülür şeylerdir. İstanbul birçok kültürel zenginliği barındıran bir şehirdir. Bu kültürel zenginlikler de 19. ve 20. yüzyıl dünya algısında şehir yapılarının vazgeçilmez bir parçası haline gelmiştir. Arkeoloji ilminin gelişmesi ve bu yönde kazıların artması da bu durumun bir göstergesidir. İlk defa müzecilik gelişmiş, tarihi yapıların korunmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Bu noktada itfaiye hizmetlerinin önemi ön plana çıkmaktadır. Modern itfaiye hizmetlerinin oluşmasında, kurumsallaşmasında işte bu hassasiyetlerin önemi büyüktür. Bir yangın afetinde yaşanabilecek telafisi mümkün olmayan maddi/manevi kayıplar, sadece şehrin o günü ile ilgili değildir. O şehri, şehir yapan geçmiş birikimin yok olması ve geleceğe aktarılamaması demektir. Modern şehir ve devlet yapılanmasında, herhangi bir ülkenin her hangi bir şehrinde yaşanacak böyle bir kayıp sadece o şehri değil bütün bir ülkeye etki edebilecek bir çarpan etkisine haiz olmuştur.

c) Teknolojik Gelişmeler

Modern dönem öncesi Osmanlı şehirlerinde her şehir kendi içerisinde belli ihtiyaçların karşılandığı komünler şeklinde organize olmaktaydı. Bu organizasyon şekli, çevresindeki dar bir hinterlandı kapsayan, tarıma dayalı ekonomik faaliyetlerin öne çıktığı, şehirler/bölgeler arası ticari faaliyetlerin sınırlı olduğu, dolayısıyla şehirdeki ürün/meta çeşitliliğinin az olduğu, alt ve üst yapıların belirli bir nüfustan fazlasına karşılık veremediği yapılardır. Haliyle bu tarz bir şehir yapılanmasının ihtiyaç duyduğu bürokrasi/yönetim sınıfı ve insanlara sunulan

hizmetler de oldukça sınırlıdır. Daha önce de belirtildiği gibi Osmanlı şehirlerinde afetlerle mücadelenin kurumsal teşkilatlardan ziyade gönüllü insanlardan oluşan organizasyonlar eliyle ve kadının kontrolünde yürütülmesinin sebeplerinden biri de budur. Bu durumun istisnası olan birkaç büyük denebilecek şehir dışında genel vaziyet bu şekildedir. Zaten itfaiye hizmetlerinin dönüşümü de ihtiyaca binaen İstanbul, İzmir, Selanik gibi büyük şehirlerde başlamıştır.

Teknolojik gelişmeler özellikle alt ve üst yapıların inşasında verimliliği arttırmıştır. Şehirlerarası ulaşım ve haberleşme imkânları gelişmiştir. Örnek olarak yol yapım faaliyetleri köyleri kasabalara, kasabaları şehirlere ve hepsini birbirine bağlamıştır. Gemicilik ile ilgili teknolojik gelişmeler gelişmiş ülkelerin dünyaya açılmasına vesile olmuştur. Bu ülkeler hammadde temin etmek üzere daha az gelişmiş ülkelerin limanlarına ihtiyaç duymuştur. Konumuz bağlamında İzmir'e, Selanik'e ve İstanbul'a yapılan yabancı yatırımlar teknolojik gelişmelerle bağlantılı olarak gelişmiştir. Ülkeler/bölgeler arası öncelikle kara ve deniz ulaşımı işlerlik kazanmış, sonrasında ise buhar teknolojisi ile birleşen raylı sistemler hareketliliği bir kat daha arttırmıştır (Akıncı, 2023, s. 75-77; Karateşer ve Öztürk, 2018, s. 51-59). İç kısımlarda kalan ürünler bu tarz ulaşım yollarıyla liman şehirlerine ulaşmakta ve buradan dünya pazarına sunulmaktadır. Bütün bunları mümkün kılan teknolojiadaki gelişmeler yangın riskini de nüfus ve çarpık kentleşme açısından büyüyen şehirlere taşımıştır. İzmir yangınları incelendiğinde büyük oranda altı çizilen noktalar anlam kazanmaktadır (Zandi-Sayek, 2024, s. 134-144; Kahya, 2010, s. 101-103).

Teknolojik gelişmelerin itfaiye hizmetlerine ihtiyaç duyulması bakımından menfi yönleri olduğu kadar sunulan hizmetin verimliliğini artırması bakımından müspet yanları da bulunmaktadır. Özellikle makine teknolojisindeki gelişmeler, İstanbul'da mekanize itfaiye taşıtlarının kullanılmasında, tulumba sisteminden pompa sistemlerine geçilmesinde, hidrolik merdivenlerin kullanılmasında etkili olmuştur. Ayrıca makine teknolojisine bağlı gelişmeler de yangına müdahale eden personelin güvenliği açısından önemlidir (Kuzucu, 2006, s. 31-52; Çolak, 2020, s. 331-356; Baskıcı, 2002, s. 175-189).

Görüldüğü üzere teknolojik gelişmeler itfaiye hizmetlerinin hem gelişmesinde hem de itfaiye hizmetlerine olan ihtiyacın artmasında çift taraflı bir rol oynamıştır.

ç) Ticaretteki Gelişmeler

Modern itfaiye hizmetlerinin oluşumunu etkileyen unsurlardan son ve en önemli başlık ticaretteki gelişmelerdir. Buraya kadar olan nüfusun artışı, şehirleşmenin yükselmesi ve teknolojiadaki gelişmeler aslında ticaretteki gelişmelerin ya doğrudan sebebi ya da doğrudan sonucu niteliğindedir. Yukarıda belirtildiği üzere teknolojik gelişmeler ulaşım imkânlarını

artırmış, bölgeler arasındaki meta hareketliliği yükselmiş ve buna bağlı olarak ticaret gelişmiştir. Yükselen ticaret hacmi şehir yapılarının genişlemesine ve dolayısıyla daha fazla nüfusa hem ihtiyaç duymasına hem de barındırmasına sebep olmuştur. Artan nüfus ve çarpık şehirleşme neticesinde genellikle insan temelli bir afet olan yangın riski de artmıştır. Önemli olan bazı konuların başında ilk olarak ticaret hacminin genişlemesi, olası bir yangın afetinde zarara uğrayacak mal potansiyelini de yükseltmiştir. Yükselen risk yangına karşı sigorta verilerinden de görülmektedir. Özellikle İzmir ve İstanbul'daki sigorta şirketlerinin asli kalemlerinden birisi yangın sigortaları olmuştur. Bu durum Osmanlı İmparatorluğu'nda yatırımları olan yabancı ticaret erbabı için en önemli konulardan biri haline gelmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda oluşturulan ilk modern itfaiye teşkilatlarının İstanbul ve İzmir'de, genellikle yabancı ticaret sınıfının ticari risklerini düşürmek amacıyla sigorta şirketleri tarafından oluşturulması ya da doğrudan yüksek hacimli ticaret yapan şirketler tarafından ortaklaşa kurulması tesadüf değildir (Kahya, 2010, s. 165; Serçe, 1998, s. 225-227; Baskıcı, 2002, s. 1-33; Levy-Aksu, 2017, s. 363-369). Osmanlı İmparatorluğu'nda ticari çıkarları olan her ülkeden ticaret zümresi bu tarz sigorta faaliyetlerinin içerisindeydi. Osmanlı İmparatorluğu'na sigortacılık faaliyeti bu tarz ticari metaların güvenceye alınması amacıyla bizzat ticareti yapanlar tarafından getirilmiştir.

İkinci olarak Selanik ve İzmir gibi şehirler kendilerine has özellikleriyle ön plana çıktıkları için ihtiyaç duydukları bazı alt üst yapı hizmetleri de farklılaşmaktadır. Bu şehirler ticari yönleriyle ön plana çıkmış, dolayısıyla ihtiyaç duydukları şehir içi ulaşım, temizlik, depolama, nakliye, pazar alanı, (güvenliğin farklılaşmış bir versiyonu olan) zabıta kolluğu gibi hizmetlerin karşılanmasına ihtiyaç duymaktaydılar. Sayılan hizmetlere, mal güvenliğini ticari olarak temin etmeyi amaçlayan itfaiye hizmetleri de dâhil edilmektedir. Belki bu yüzden, sayılan hizmetler modern manada belediye hizmetlerinin oluşmasına sebep olmuş, ilk başlarda doğal olarak itfaiye hizmetleri de bu çerçevede ele alınmış, beledi bir hizmet olarak sınıflandırılmıştır.

Ticari gelişmelerle ilgili diğer bir husus yangınla mücadele yöntemini dönüştürmesiyle ön plana çıkmaktadır. Ticaretin kısıtlı olduğu modern öncesi dönemde yangınla mücadelenin şekli “kurtarıcı” değil “yönlendirici” veya “engelleyici” mahiyetteydi. Örnek olarak herhangi bir yangın vuku bulduğunda gönüllülük esasına dayanan kurtarma faaliyetleri, yangının meydana geldiği alanın çevresindeki yapıları yıkmak suretiyle genişlemesini engellemek veya yine çevre yapıları yıkmak suretiyle daha az zararlı bir alana yönlendirmek üzerineydi. Bu durum ticaretin gelişmesiyle ve ticaret hacminin büyümesiyle dönüşmüştür. Artık “kurtarıcı” itfaiye hizmetleri ön plana çıkmıştır. Selanik ve İzmir gibi ticaret şehirlerinde ticari metaların yangından kurtarılması, eğer kurtarılamıyorsa tazmin yoluna gidilmesi, ticaretin sürekliliği ve güvenliği

açısından önemli hale gelmiştir. Dolayısıyla amaç yangın afetinin vuku bulduğu alandan mümkün olduğunca mal ve can kurtarmaktır (Cezzar, 2002, s. 354-360; Kahya, 2010, s. 96-155).

Son olarak yangında kurtarılan malların içeriğidir. Modern öncesi dönemde ticarete konu olan malların çeşitliliği sınırlı olmakla birlikte (iktisadi bir tabir olarak) kilo başına ihtiva ettikleri değerler düşüktür. Örnek vermek gerekirse modern öncesi dönemde kaba tarım ürünleri olan tahıl ve baklagiller, basit el yapımı aletler ve yine el yapımı ev eşyaları ticaretin ana unsuruyken teknolojinin gelişmesiyle birlikte sanayi ürünleri ön plana çıkmış, gıda pazarı çeşitlenmiş, lüks tüketim malları daha fazla insana hitap eder hale gelmiştir. Bu sebeple olası bir yangında riske giren malların değeri ve dolayısıyla sahibine getireceği ticari zarar da artmıştır. Diğer bir örnek, makine teknolojisinin gelişmesiyle dokuma sanayinin artan pamuk ve yün ihtiyacı belirtilen liman şehirlerinde ticari meta olarak ön plana çıkmalarına neden olmuştur. Ancak bu tarz ham ürünler olası bir yangında yüksek risk barındırmaktadır (Akıncı, 2023, s. 131-137).

3.4.2.2. Dış Etkiler

Osmanlı İmparatorluğu'nda ticaretin gelişmesi bazı liman şehirlerini ön plana çıkarmış, bu liman şehirlerinde özellikle ticari yatırımları olan yabancıların vatandaşı olduğu devletlerden doğrudan gelen talepler beledi hizmetlerin gelişmesinde etkili olmuştur. Dönemi için beledi bir hizmet olarak görülen itfaiye hizmeti de bu durumdan nasibini almıştır. Merkantilist dönemin özelliklerinden birisi olan, kapitalist devletlerin ticari sınıfın önünü açması, ticari güvenliği sağlamaya yönelik tedbirleri uluslararası mecrada savunması Osmanlı İmparatorluğu'nu doğrudan etkileyen bir durumdur. Birçok batılı devletin konsoloslukları aracılığıyla Osmanlı İmparatorluğu'nun içişlerine müdahil olması bilinen bir gerçektir. Ayrıca açılan konsoloslukların ticaretin yoğun olarak yapıldığı şehirlerde bulunması da tesadüf değildir. Özellikle yabancı sigorta şirketlerinin ve şirketlerin hamisi olan devletlerin Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki baskısı itfaiye hizmetlerinin modernleşmesinde etkili olmuştur. Ticaret itfaiye hizmetlerinin gelişiminde dolaylı bir etkidir. Çıkartılan nizamnamelerin şehir mimarisiyle ve çevre düzeniyle alakalı olması, yangın konusuna has birden fazla nizamnamenin yayınlanması, merkezi yönetimin İstanbul'a verdiği önemi göstermekle beraber konunun çıkış noktası olarak bakılırsa açık bir yabancı, yani dış etki olduğunu da göstermektedir (Seyitdanlıoğlu, 2010, s. 2-17; Baskıcı, 2002, s. 1-33; Kahya, 2010, s. 85-10) .

3.4.3. Türk Modern İtfaiye Teşkilatının Mevcut Organizasyon Yapısı ve Mevzuatı

Modern Türk İtfaiye Teşkilatı'nın mevcut organizasyon yapısı yeknesak, tek bir hiyerarşiye bağlı, standartları yerleşmiş değildir. Bu durum hem organizasyon yapısına hem de mevzuata bakıldığında açıkça görülmektedir. Günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı'nın sunduğu hizmetler asıl olarak beledi bir hizmet olarak değerlendirilmekte, dolayısıyla mahalli idareler altında teşkilatlanmaktadır (Bayramoğlu Özügurlu ve ark., 2022, s. 45-52). Bu noktada temel hukuki dayanaklar 23.07.2004 tarihli Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 13.07.2005 tarihli Belediye Kanunu'dur.

Belediye Kanunu'nun "Belediyenin Görev ve Sorumlulukları" alt başlıklı 14. Maddesinde:

"Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut;...sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır."

hükmüne yer verilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 26/6/2019 tarihli ve E.:2019/27; K.:2019/56 sayılı Kararı ile bu fıkrada yer alan "...yaptırır" ibaresinin "itfaiye hizmeti" yönünden iptaline karar verilmiştir. Bahse konu kararda İtfaiye hizmetinin özelliklerine değinilirken bazı dikkat çekici noktalara temas edilmiştir:

"...Kamu hizmeti, geniş tanımıyla, devlet ya da diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların denetimi ve gözetimleri altında, ortak gereksinimleri karşılamak ve kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli etkinliklerdir.";

"...Bir kamu hizmetinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi, o kamu hizmetinde kamusal yönetim usullerinin geçerli olmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda kamusal yönetim usullerinin geçerli olduğu asli ve sürekli bir kamu hizmetinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunludur.";

"...Toplumsal yaşamın zorunlu gereksinimlerinden olan düzenlilik ve süreklilik isteyen itfaiye hizmeti, niteliği gereği bir kamu hizmetidir. İtfaiye teşkilatı tüm dünyada kurumsallaşmış en yaygın acil durum örgütlerindendir. İlk kurulduğu dönemde görev alanı yangınla mücadeleyle sınırlı olan itfaiye teşkilatı günümüzde daha geniş bir görev alanıyla faaliyet göstermektedir.... yangınlara müdahale etme ve yangını söndürme görevinin yanı sıra her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek; arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmalarını yapmak, su baskınlarına müdahale etmek ve doğal afetler ile olağanüstü durumlarda

kurtarma çalışmalarına katılmak gibi pek çok husus itfaiye teşkilatının görevleri arasında sayılmıştır.”;

“...İtfaiye hizmeti ve hizmet sunma biçimleri, sunulan hizmetin doğası gereği özel bir önem taşımaktadır. Gerek önleyici gerekse de müdahale edici yönleriyle insan hayatını yakından etkileyen ve acil nitelik taşıyan bir kamu hizmeti olan itfaiye hizmeti, yaşam hakkının korunmasını sağlama yönü nedeniyle son derece önemli bir kamusal hizmet alanıdır. Kamu düzeni ve güvenliğini doğrudan ilgilendiren itfaiye hizmetinin bireylerin can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla, hataya ve ihmale yer vermeyecek şekilde hassas ve özenli bir biçimde sunulması gerekir.”

İlk olarak, Anayasa’nın ilgili maddelerine de atıf yapılan kararda itfaiye hizmetlerinin sürekli ve düzenli olarak sunulması gerektiğine vurgu yapılmış, bu tarz bir kamu hizmetinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gerektiği belirtilmiştir. İkinci olarak, İtfaiye hizmetlerinin geçmişte algılandığından çok daha farklı görevleri bünyesinde barındırdığı, hem önleyici hem de müdahale edici bir yapısı olduğu ifade edilmiştir. Son ve en önemli nokta ise itfaiye hizmetlerinin can ve mal güvenliğine doğrudan temas eden özü itibarıyla kamu düzeni ve güvenliği ile olan organik bağlantısına vurgu yapılmıştır. Bu kararın ve gerekçelerinin içeriği salt hukuki bir metin olmaktan ziyade itfaiye hizmetlerinin özüne doğrudan temas etmesi ve aslında sunulan hizmetin teşkilatlanma açısından nasıl algılanması gerektiğine dair de fikir vermektedir.

Karar, hizmetin sadece “...yaptırır” kısmını itfaiye hizmetleri açısından iptal etmiş ve belediyelerin bu hizmeti doğrudan sunması gerektiğinin altını çizmiştir. Ancak içeriğine temas edildiğinde başka dikkat çekici noktalar da mevcuttur. Örnek olarak, ilgili kanun maddesinde sayılan acil yardım, kurtarma ve ambulans hariç diğer hizmetler ile kararda geçen ve itfaiye hizmetlerinin özünü anlatan ifadeler tamamen farklıdır. Belki de bu farklılık sebebiyle böyle bir karar hukuki açıdan verilmiş ve özel sektöre ihale edilmesi kamu hizmeti bağlamında uygun görülmemiştir. Ancak konuya buradan devamla kamu yönetimi açısından bakılacak olunursa beledi hizmetleri tanımlayan bir maddede itfaiye hizmetlerinin diğerlerine özü itibarıyla benzememesi bir soru işareti olabilir. İtfaiye hizmeti beledi bir hizmet midir?

Belediye Kanunu’nun “Belediye Teşkilâtı” alt başlıklı 48. maddesinde: “...Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir...”;

“İtfaiye” alt başlıklı 52. maddesinde:

“İtfaiye teşkilâtının çalışma usûl ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşımaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi

eğitim, görevde yükselme, meslekten çıkarılma, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile itfaiye teşkilâtında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir... İtfaiye hizmetleri kesintisiz olarak yürütülür. İtfaiye personelinin çalışma süresi ve saatleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenir...”;

“Acil Durum Plânlaması” alt başlıklı 53. maddesinde:

“Belediye; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özelliklerini de dikkate alarak gerekli afet ve acil durum plânlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar.... Belediye, belediye sınırları dışında yangın ve doğal afetler meydana gelmesi durumunda, bu bölgelere gerekli yardım ve destek sağlayabilir.”

ifadelerine yer verilmiştir.

İtfaiye teşkilatının ana çerçevesi bu şekilde çizilmiştir. Ancak yukarıda bahsedilen kararda olduğu gibi bu maddelerde de itfaiye hizmetinin diğer beledi hizmetlerden farkına vurgu yapan ifadeler yer verilmiştir. İlk olarak; kılık kıyafetten, teçhizata, personel niteliklerinden, oluşturulacak birimlere kadar İçişleri ile Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nın hukuki açıdan etkili olduğu görülmektedir. İkinci olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın 7/24 görev esasına göre hareket edilmesi de diğer beledi hizmetlerle olan en bariz farkıdır. Özellikle bu durum merkezi yönetimin sunduğu güvenlik ve sağlık hizmetleriyle çok yakınlaşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları” alt başlıklı 7. maddesinde:

“...u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.”

belirtildiği üzere itfaiye hizmetleri büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

Bu kanun çıkmadan ve büyükşehir belediyeleri idari yapı olarak yaygınlaşmadan önce her belediye, kanunda belirtildiği üzere kendi itfaiye birimini kurmakla, eğitmekle, donatmakla görevliydi. Büyükşehir Belediyesi Kanunu çalışmanın hipotezinde belirtilen “kamu hizmeti açısından ihtiyaç duyulan teknik kapasite arttıkça merkezileşme temayülü artar” hipotezine uygundur. Kanun’un Ek 2. Maddesinde:

“Birleşme, katılma veya geçici 2 nci madde gereğince büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredilir.”

hükmüne yer verilmiştir.

Kanun’un ilgili maddelerinde görüldüğü üzere daha üst bir organizasyon gerektiren hizmetler büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır. Örnek olarak çöplerin toplanması ilçe belediyelerine ait bir görevken o çöplerin bırakılacağı yeri tespit etmek, imha etmek veya dönüştürmek büyükşehir belediyesine bırakılmıştır. Aynı şekilde itfaiye ve acil yardım hizmetleri de büyükşehir belediyelerine bırakılan görevlerdendir. Bu tarz hizmetler teknik personel, ekipman, yatırım ve bütünlükçü bir bakış açısı gerektirmektedir. Coğrafi, sosyal, ekonomik yönden entegre olmuş şehirlerde her ilçe belediyesinin kendi uygulamalarını getirmesi karmaşaya sebep olabilir (Yeter, 1992, s. 13-21).

Türk İtfaiye Teşkilatı’nın kahir ekseriyetini oluşturan belediye itfaiyelerinin dayandığı asıl hukuki dayanak “Belediye İtfaiye Yönetmeliği”dir. Belediye itfaiye teşkilâtının kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları, itfaiye personelinin nitelikleri, görevde yükselmeleri ve mesleki eğitimleri, kıyafetleri, kullanacakları araçlar, teçhizatlar ve malzemeler ile denetim usul ve esasları bu yönetmelik kapsamında düzenlenmektedir. Ancak bahse konu yönetmelik sadece belediye itfaiye teşkilatını düzenlemektedir. Diğer bir husus ise yönetmelikte geçen bakanlık ifadesi Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı’nı; itfaiye teşkilatı ise itfaiye hizmetlerinin yürütüldüğü yerel yönetimlere bağlı kamu kurumlarını kastetmektedir. Dolayısıyla teşkilatlanmanın temeli olan hukuki dayanakta herhangi bir yeknesaklık Türk itfaiye hizmetleri açısından mevcut değildir. Zira ilgili kanun ve yönetmeliklerde farklı kurumlara ve yapılara atıf yapılmakta, teşkilatlanmanın çerçevesiyle ilgili farklı tanımlamalar yapılmaktadır.

İlgili yönetmeliğin 5. maddesinde kullanılacak araç ve ekipmaların sayı ve özellikleri genel olarak ifade edilmiş, belde nüfusu üzerinden bir taksimat yapılmıştır. Öncelikle her ne kadar “...AFAD’ın görüşü alınmalıdır...” ifadesine yer verilmiş olsa da asıl harcama sorumlusu olarak alım sürecini takip eden belediyedir. Belediyeler çok geniş bir çerçevede araç ve ekipman teminini, çok farklı firmalardan sağlamak yönünde serbesttir. Bu durum ülke genelinde itfaiye araç ve ekipmanları bakımından farklılıkların olmasına neden olmaktadır. İkinci olarak, araç ve ekipman temininin nüfus üzerinden taksimatının yapılması bazı sakıncalar doğurabilir. Bilindiği üzere büyükşehir belediyelerinin sorumlu olduğu belediye sınırları ile il mülki sınırları

aynıdır. Buradan hareketle örnek vermek gerekirse Konya Büyükşehir Belediyesi ile Trabzon Büyükşehir Belediyesi aynı kanuna tabidir. Ancak hem yüz ölçümü hem coğrafya hem de nüfus olarak çok farklı yapıdadırlar. Konu itfaiye hizmetleri açısından ele alınacak olursa en az üç değişkenin olduğu yerde sadece bir değişkenin göz önüne alınarak araç ve ekipman taksimatı yapılması sorunlara sebep olabilecektir. Bu durumun yaratacağı sorunlar birden fazla belediyenin sorumluluk sahalarını aynı anda etkileyen yangınlarda daha da bariz ortaya çıkmaktadır. Zira araç, ekipman, teçhizat ve personel kalitesinde yeknesaklığın olmadığı yerde yangına müdahale ederken sorunlar çıkması muhtemeldir (Kavas Urul ve Kara, 2018, s. 633-651; Yavuz ve Anbarlı Bozatay, 2015, s. 785-804).

Belki de bu tarz sorunların önüne geçebilmek adına “İl İdaresi Kanunu”nun 9. ve 11. maddelerinde valiye bazı yetkiler tanınmıştır. Vali; devlet, il, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişiliklerine ait genel ve özel mülklerin yangın ve benzeri tehlikelere karşı korunmasını, iyi halde tutulmasını, değerlendirilmesini ve iyi halde idaresini sağlayacak tedbirlerin uygulanmasını ilgililerden istemekle ve denetlemekle görevlidir. Ayrıca Vali; kamu düzenini, güvenliğini, kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla adli kuruluşlar ile mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi gibi araçlarından yararlanabilir, personeline görev verebilir. Bu konudaki emir ve talimatların yerine getirilmesi zorunludur. Yükümlülüklerin yerine getirilmemesi veya geciktirilmesi sebebiyle oluşan kamu zararı genel hükümlere göre sorumlu kamu görevlilerinden tazmin edilir.

Benzer çalışmalarda üzerinde durulmayan diğer bir yönetmelik 1944 tarihli ancak hala geçerli olan “Memleket İçi Düşmana Karşı Silahlı Savunma Ödevi Yönetmeliği”dir. Bahse konu yönetmeliğin 1. maddesinde: “Olağanüstü hallerde ve seferde paraşütçülere ve havadan kıta indirmelerine, denizden çıkarmalara, sınırlardan sızmalara karşı onaltı yaşını bitiren ve altmış yaşını bitirmemiş erkeklerle yirmi yaşını bitiren ve kırkbeş yaşını bitirmemiş kadın vatandaşlar silahla karşı koymakla ödevlidirler.” ifadesine yer verilerek, yönetmelik hükümlerinin uygulanmasına sebep olabilecek durumların vahameti gösterilmiştir. Ancak bu şartlar altında dahi bazı hizmet sınıfları bu ödevden muaf tutulmuştur. Yönetmeliğin 9. maddesinde belirtilen ve bu ödevden muaf tutulan kişilerin tamamı merkezi yönetimin merkez ve taşra birimlerinde görevli personeldir. Bu durumun tek istisnası belediye itfaiye işlerinde çalışanlar ve belediye başkanlarıdır. Bu çalışmanın genel çerçevesi içerisinde değerlendirildiğinde itfaiye hizmetlerinin teşkilatlanma modeli ve yönetim hiyerarşisinde olması gereken yer bakımından fikir vermektedir.

Bir diğer önemli düzenleme, “Radyasyon Acil Durumlarının Yönetimi Hakkında Yönetmelik”tir. Zira yönetmeliğin 4. maddesinde verilen tanımlardan birisi de acil durum

alışanlarıdır. İtfaiye ekipleri bu tanımda kolluk kuvvetleri ve sağlık personelinin yanında yer almaktadır. Görüldüğü üzere itfaiye birimleri ve sundukları hizmetler mevzuatta geçtiği neredeyse her yerde merkezi yönetimin merkez veya tağra teğkilatı ile yan yana anılmaktadır.

Bunların dığında, “İğyeri Açma ve alığma Ruhsatlarına İliğkin Yönetmelik”in ilgili maddeleri yangına karėı alınacak tedbirlere değinmekte, iç yeri açmak için hangi şartlarda itfaiye raporuna ihtiyaç duyulduğunu belirlemektedir. Ancak itfaiye hizmetlerine değinen diğer mevzuatta olan dağınıklık burada da mevcuttur.

Yönetmeliğin 4. maddesinde yetkili idare tanımlanırken:

“Belediye sınırları ve mücavir alanlar dığı ile kanunlarda münhasıran il özel idaresine yetki verilen hususlarda il özel idaresini, bykėehir belediyesi sınırları içinde bykėehir belediyesinin yetkili olduğu konularda bykėehir belediyesini, bunların dığında kalan hususlarda bykėehir ilçe belediyesini, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyeyi, organize sanayi bölgesi sınırları içinde organize sanayi bölgesi tüzel kiğiliğini, endüstri bölgesi sınırları içinde Sanayi ve Teknoloji Bakanlığını ve teknoloji geliğtirme bölgesi yönetici őirketi ile bölgede yer alan AR-GE ve tasarım faaliyetinde bulunan firmalar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı il müdürlüklerini”

ifadelerine yer verilmiğtir.

Aynı yönetmeliğin “İğyerlerinde aranacak genel şartlar” alt bağlığındaki 5. maddesinde:

“h) Umuma açık istirahat ve eğlence yerleri; patlayıcı, parlayıcı ve yanıcı maddelerin üretildiği, satıldığı ve depolandığı iğyerleri; otuz kiğiden fazla alığanın bulunduğu her türlü iğyerleri, ana giriğ kapıları dığında cadde ve sokağa doğrudan bağlantısı olmayan ve birden fazla iğyerinin bir arada bulunduğu iç hanı, arėı ve benzeri iğyerlerinde yangına karėı gerekli önlemlerinin alındığını gösteren itfaiye raporunun alınması, diğer iğyerlerinde ise yangına karėı gerekli tedbirlerin alınmığ olması,”

ifadelerine yer verilerek itfaiye raporunun istendiği şartlar aıklanmığ, yetkili idarece, iğyeri açma ve alığma ruhsatının verilmesinden sonra yapılacak denetimlerde bu hususların yerine getirilip getirilmediğinin kontrol edilmesi istenilmiğtir. Ancak aynı maddenin devamında: “Turizm iğletme belgeli tesisler, iğletme belgesinin düzenlenmesine esas hususlarla ilgili olarak sadece Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından denetlenir.” ifadesine yer verilmiğ, yetkili idare konusunda karmağaya sebep olmuğtur.

Bunların dığında, “Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmelik”, “Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik, Nükleer Tehdit Ve Tehlikelere Dair Görev Yönetmeliği”, “Nükleer Tesislerde Yangın Güvenliği Yönetmeliği” gibi yönetmelikler de itfaiye hizmetlerine ve yangına karėı alınacak tedbirlere değinmektedir. Ayrıca, Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı

Orman Genel Müdürlüğü'nün de Orman Yangınlarına karşı kendi itfaiye teşkilatı mevcut olup karadan ve havadan yangına müdahale ekipleri oluşturmuştur.

3.4.4. Türk Modern İtfaiye Teşkilatı'nın Sunduğu Hizmetler

Türk İtfaiye Teşkilatı'nın sunduğu hizmetlerin büyük çoğunluğu ve çalışma düzeni “Belediye İtfaiye Yönetmeliği” ile belirlenmiştir. Yönetmeliğin 6. Maddesinde belirtildiği üzere a) yangınlara müdahale etmek ve söndürmek, b) her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek, c) arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmalarını yapmak, ç) su baskınlarına müdahale etmek, afet ve acil durumlarda arama ve kurtarma çalışmalarına katılmak, d) “Binaların Yangından Korunması Hakkında Yönetmeliği”, “Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik, Nükleer Tehdit ve Tehlikelere Dair Görev Yönetmeliği”, “Binaların Yangından Korunması Hakkındaki Yönetmeliğin” kapsamında verilen görevleri yapmak, e) keşif-tespit, arama/kurtarma faaliyetlerinde Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP) kapsamında ilgili çalışma grubuna destek vermek, dekontaminasyon görevlerini valilik ile iş birliği içerisinde yerine getirmek, f) halkı, kurum ve kuruluşları itfaiye hizmetleri ile ilgili olarak bilgilendirmek, alınacak önlemler konusunda eğitmek ve bu konuda tatbikatlar yapmak, g) kamu ve özel kuruluşlara ait itfaiye birimleri ile gönüllü itfaiye personelinin eğitim ve yetiştirilmesine yardım etmek; bunların bina, araç-gereç ve donanımlarının itfaiye standartlarına uygunluğunu denetlemek ve bu birimlere yangın yeterlilik belgesi vermek ve gerektiğinde bu birimlerle iş birliği yapmak, ğ) belediye sınırları dışındaki olaylara müdahale etmek, h) belediye meclisince tespit edilecek ücret karşılığında baca temizliği yapmak ya da belediye tarafından yetkilendirilmiş kişi ve kuruluşlara yaptırmak ve bacaları yangına karşı önlemler yönünden denetlemek, ı) talep edilmesi halinde orman yangınlarının söndürülmesi çalışmalarına katılmak, imar planlarına göre parlayıcı, patlayıcı ve yanıcı madde depolama yerlerinin tespiti için ilgili birimlere görüş bildirmek, 1) işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşlarını yangına karşı önlemler yönünden denetlemek, bu konularda mevzuatın öngördüğü raporları vermek ve görüş bildirmek ve j) belediye başkanının verdiği diğer görevleri yapmak ile sorumludur. Ayrıca itfaiye teşkilatları, afet ve acil durumlar ile ilgili görevlerini “Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği” ile “Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)” kapsamında yürütmekle sorumludur.

Belirtilen görevleri temelde iki başlığa ayırmak mümkündür: Denetleyici/Uyarıcı tedbirler ile sağlanan “Önleyici Hizmetler” ve vuku bulan bir afete müdahale ederek sağlanan “Kurtarıcı Hizmetler”.

İlk olarak, yukarıda değinildiği üzere günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı'nın sunmakla görevli olduğu hizmetlerin kelime kökündeki “itfa”nın verdiği anlamın çok ötesine geçtiği görülmektedir. Görev tanımı yapılırken neredeyse bütün afet türlerine müdahale ile görevli olacak şekilde anlamlandırılmıştır. Yangınla ilgili sunduğu önleyici ve kurtarıcı hizmetler, ilk modern itfaiye teşkilatlanması vücut bulduğunda kendisine verilen görevlerdir. İlave olarak asli görevleri ile ilgili eğitim vermek, denetim yapmak, raporlar sunmak; halkla ilişkileri ve tanıtım faaliyetleri organize etmek de itfaiye teşkilatlarının görevleri arasındadır (Ay, 2016, s. 75-79). Ancak asli görevini ifa ederken hizmet sunulan alan genişliği ve çeşitliliği ile nüfus yoğunluğu artış göstermiştir. Bu sebeple asli görevi olan yangına müdahalede önleyici ve kurtarıcı hizmetleri kendi sorumluluk sahasında etkin ve verimli bir şekilde yürütmek, belediye itfaiye teşkilatları için pek mümkün olmamaktadır. Bu durumun maddi sebepleri vardır.

Maddi sebeplerle birçok belediye, itfaiye teşkilatı ile ilgili ekonomik külfeti karşılarken zorluk yaşamaktadır. Zira itfaiye hizmetleri belediyelerin maddi getirisi olmayan gider kaleminde yer almaktadır. Belediyelerde birçok hizmetin az yâda çok maddi getirisi doğrudan yâda dolaylı olarak bulunmaktadır. Örnek olarak zabıta hizmetleri pazar, mezbaha, hal, dükkân vb. yerlerde düzenin tesisi ve asayişin sağlanması açısından önemlidir. Dolaylı olarak karşılığı belediyenin işgaliye adı altında aldığı vergilerle karşılanabilir. Diğer bir örnek imar veya temizlik hizmetleri olabilir. Bu tarz hizmetlerde de belediye doğrudan yâda dolaylı gelir sağlama imkânına sahiptir. Ancak belirtildiği üzere itfaiye hizmetlerinin her hangi bir getirisi bulunmamaktadır. İkinci maddi sıkıntı, itfaiye teşkilatının ihtiyaç duyduğu araç, gereç ve ekipmanların maliyetli olmasından kaynaklanmaktadır. Buna personelin kılık kıyafeti de eklenebilir. İtfaiye hizmetlerinin ihtiyacı olan her türlü şey personelin can güvenliği ve hizmetin verimliliği için elzemdir. Bu sebeple son teknolojinin takip edilmesi, kullanılan araç, gereç, ekipman ve melbusatın sürekli hazır olması, bakım ve onarımlarının yapılması gerekmektedir (Keleş, 1987, s. 63-87).

İkinci olarak, itfaiyenin asli vazifesi olan yangınla ilgili sunduğu önleyici ve kurtarıcı hizmetlere zaman geçtikçe ilave olunan diğer hizmetlere değinilebilir. Ancak bu hizmetlerin itfaiyenin asli vazifesinin katbekat üstünde olduğu unutulmamalıdır. Her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek, arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmalarını yapmak, su baskınlarına müdahale etmek, afet ve acil durumlarda arama ve kurtarma çalışmalarına katılmak belediye itfaiye teşkilatının görevleri arasında sayılmaktadır. Görüldüğü üzere neredeyse oluşabilecek her afet türünde itfaiyenin görevi vardır. Bir diğer nokta “...ve benzeri...” veya “...belediye başkanının verdiği diğer görevleri

yapmak...” şeklindeki ifadelerle itfaiye teşkilatının görev tanımı oldukça belirsiz hale getirilmiştir. Bunun en çarpıcı örneği çimleri sulayan itfaiye örneğidir (Uygun ve İnal, 2019, s. 13-22).

Üçüncü olarak itfaiye teşkilatının, belediye sınırlarını aşan, ulusal düzeydeki tehlikelere karşı merkezi yönetimin koordinesinde ifa ettiği görevler de vardır. Özellikle “Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik, Nükleer Tehdit ve Tehlikelere Dair Görev Yönetmeliği”, “Afet ve Acil Durum Müdahale Hizmetleri Yönetmeliği” ile “Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP)” kapsamında yürütmekle görevli olduğu hizmetler asla beledi hizmet olarak sınıflandırılmazlar. Merkezi yönetimin koordinesinde yürütülen çalışmalara mahalli düzeyde destek vermek ile görevlidirler. Ancak afet yönetimi açısından merkezi yönetimin operasyonuna dâhil olan bu tarz hizmetler, deyim yerindeyse, yerel yönetimlerin bir parçası olan teşkilatlanmayı dönemsel olarak merkezi yönetimin hiyerarşisine dâhil etmektedir.

Son olarak itfaiye teşkilatının belediye sınırını aşan ancak ulusal düzeyde olmayan görevlerine değinilebilir. Belediye sınırları dışındaki olaylara ve talep olması halinde orman yangınlarına müdahale etmek belediye itfaiye teşkilatının bu tarz görevlerindendir.

Özetle, günümüz belediye itfaiye teşkilatlarına verilen görevler üzerinden bir analiz yapılacak olursa, beledi hizmet tanımını ve belediye sınırlarını aşan, her türlü afette görev alması istenen, görev tanımındaki bazı muğlâk ifadeler neticesinde başka birçok işte görevlendirilebilen bir yönetim modeli ile karşı karşıya olunduğu görülmektedir. İtfaiye teşkilatı üzerine yapılan birçok çalışmada tespit edilen sorunların kaynağında bu tarz belirsizlikler yatmaktadır. Teşkilat yapısındaki ve görev tanımındaki bu belirsizliklere Türkiye’deki bütün belediye itfaiye teşkilatlanması çerçevesinde bir değerlendirme ilave edilecek olursa personelinin eğitiminde ve işe alınmasında yeknesaklık olmaması, özlük haklarındaki sorunlar/belirsizlikler de cabasıdır (Fırat ve Öney, 2017, s. 98-119). Örnek olarak, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda hali hazırda itfaiye hizmetleri görev tanımı olarak mevcut değildir. Merkezi yönetimin kolluk, güvenlik ve asayiş ile ilgili birimlerine denk görevleri olduğu anlaşılan itfaiye hizmetlerinin yerel yönetimler içerisinde bulunması, sunduğu hizmetin beledi bir hizmet olarak sınıflandırılması şaşırtıcı bir durumdur (Gök, 2006, s. 40-47).

Buraya kadar olan kısımda Türk İtfaiye Teşkilatı’nın kahir ekseriyetini ifade eden belediye itfaiyelerinin görev ve tanımları üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır. Ancak günümüzde özel ve yarı özel kurum ve kuruluşların, ayrıca merkezi yönetimin doğrudan kendisine bağlı bulundurduğu itfaiye teşkilatları da mevcuttur. Örnek olarak organize sanayi bölgelerinde, havalimanlarında teşkilatlanan veya Tarım ve Orman Bakanlığı’na bağlı olarak görev yapan itfaiye teşkilatları verilebilir. Bu tarz itfaiye teşkilatları doğrudan Belediye İtfaiye Yönetmeliği

kapsamında olmamakta, noktasal afet türüne veya alan bazlı teşkilat yapılarına göre görev yapmaktadırlar. Ancak belediye itfaiye teşkilatlarına benzer görevleri de çoğunluktadır. Türk İtfaiye Teşkilatı bağlamında çok başlılığın bir diğer örneği de bu durumdur.

3.5. İtfaiye Hizmetlerinin Afet Yönetimindeki Yeri ve Önemi

Türkiye’de yaşanan her türlü afete müdahale eden, kurtarma faaliyetlerine katılan bir birim olarak itfaiye teşkilatı kolluk birimlerine denk görevler ifa etmektedir. Ancak afet yönetimi bağlamında merkezi ve yerel yönetimlere bağlı kurum ve kuruluşlar kâğıt üzerinde koordine ediliyor, oluşturulan planlamalarda görev dağılımları yapılıyor olmasına rağmen afet bölgesinde senkronize hareket edememektedirler. Bu durumun asıl sebebi merkezi bir yapı altında organize olmamalarından kaynaklanmaktadır. Afet bölgesinde birbirinden bağımsız yapıların aynı görevi ifa etmeleri hem verimlilik hem de kurtarma operasyonları açısından sorun yaratmaktadır.

Olası bir afette ilk müdahalede bulunan birimlerin başında itfaiye teşkilatı gelmektedir. Bu durum görünüşte itfaiye teşkilatının yerel yönetimlerde bulunmasının olumlu yönü olarak değerlendirilebilir. Ancak afet yönetim sürecinin tamamına bakılması, konunun olumsuz yönleriyle de değerlendirilmesi gerekmektedir. İlk olarak olası bir afet durumunda, afetin yaşandığı coğrafya önemlidir. Örnek olarak birden fazla ilde aynı anda vuku bulan bir afet, eğer ki büyükşehir belediyelerinin, yani görece teknik kapasitenin ve uzman personelin yeterli olmadığı bir bölgede gerçekleşirse ilk müdahalede bulunacak birimlerin başında gelen itfaiye teşkilatının etkinliği sorgulanabilir. Diğer taraftan ilk müdahalede bulunan Emniyet, Jandarma gibi kolluk birimleri, afet bölgesinde bulunan teşkilatlanmasının yetersiz kalması durumunda başka bölgelerden çok hızlı araç, ekipman ve uzman personel sevk edebilirken itfaiye teşkilatlarının böyle bir şansı olmayacaktır. Yakın tarihimizde yaşanan deprem, yangın ve sel gibi afetlerde bu durum açıkça görülmüştür.

İtfaiye teşkilatları yangınla mücadelenin dışında birçok afet türünde görev aldıkları için ekipmanlarını ve yeteneklerini farklı yönlerde geliştirme imkânı bulmuşlardır. Olası herhangi bir afette müdahale ve süreç yönetimi afetin türüne göre tabi ki değişiklik gösterebilir. Ancak afete müdahale ekiplerinde bazı değişmeyen özellikler de vardır. Soğukkanlılık, cesaret, hızlı organize olabilme kabiliyeti, ağır ve teknik ekipmanları kullanabilme yeteneği, karmaşık durumlara analitik yaklaşabilme vb. hasletler bütün arama, kurtarma birimlerinde ortaktır. Bu durumun getirdiği faydalardan birisi de konu yangın olmasa bile itfaiye teşkilatı arama, kurtarma ve müdahale konusunda hızla organize olabilir durumdadır. İkinci olarak ise itfaiye teşkilatlarının kullandıkları araç, gereç ve ekipmanlar her türlü afette az yâda çok fayda

sağlayacak türdendir. Örnek olarak yangında duvar delmek için kullanılan kesme ve delme ekipmanları depremde de kullanılabilir. Diğer bir örnek ise yüksek tekerlekli, korunaklı itfaiye araçları ve uzayan merdivenleri yangına müdahalede faydalı olduğu gibi sel ve su baskınlarında da faydalı olabilir.

İtfaiye teşkilatlarının personel yapısı da afet yönetiminde göz ardı edilmemesi gereken bir insan unsurudur. İtfaiye personeli yukarıda bahsedildiği üzere soğukkanlı, cesur, hızlı organize olabilen, ağır ve teknik ekipmanları kullanabilen, karmaşık durumlara analitik yaklaşabilen insanlardır. Ayrıca acil müdahale ve ilk yardım eğitimi almış olmaları sebebiyle herhangi bir afet durumunda yaralı olarak kurtarılan insanlara doğru müdahalede bulunabilirler. Personel yapısıyla ilgili diğer bir önemli nokta itfaiye birliklerinde görev alan insanların uzun ve zor mesailere alışık olmasıdır. Olası herhangi bir afete psikolojik olarak hazır olmak da arama kurtarma çalışmalarında etkin görev alabilmek için önemlidir. Standart mesailere alışmış zihin ve beden yapısına sahip insanların afet durumlarında afallaması ve zorlanması oldukça muhtemeldir. İtfaiye personeli meslek hayatları boyunca 7/24 esasına göre ayarlanmış vardiyalarda görev almaktadır. Bu vardiyalar 12/36, 24/48 veya daha yoğun dönemlerde 12/12, 12/24 olabilir. Ancak her halükarda uzun görev sürelerine, beklemeye, görevin esnemesine ve uzamasına alışık insanların yangın veya başka bir afet durumunda daha etkin faaliyet gösterebileceği tabidir. Bu durum arama kurtarma gibi sabır isteyen faaliyetlerde çok önemlidir.

İtfaiye teşkilatları hizmet içi eğitimin ve düzenli tatbikatların diğer kurum ve kuruluşlara göre daha ciddiyetle yapıldığı birimlerdir. Herhangi bir özel/devlet kurum veya kuruluşu belli aralıklarla yangın ve deprem tatbikatları yapmaktadır. Ancak bu tatbikatların veya verilen eğitimlerin verimliliği tartışmalıdır. Birçok özel/devlet kurum veya kuruluşu olası bir yangın durumunda, yangına müdahale ekipleri oluşturur, kurtarma birimleri belirler, görev dağılımı yapar ve bunları insanlara tebliğ eder. Ancak bu ekipler çoğu zaman birbirlerini bile görmeden kurulan mesajlaşma grupları üzerinden iletişime geçer ve verimli bir tatbikat gerçekleştirmezler. Ancak konu kolluk birimleri ve tabii ki itfaiye teşkilatı olduğunda durum farklılaşır. Emniyet, Jandarma gibi kolluk teşkilatlarının tüm birimleri düzenli tatbikatlar ve hizmet içi eğitimler gerçekleştirir. Bahse konu kolluk birimlerinin münhasıran olası herhangi bir afette görev almakla vazifeli ve o afetin türüne göre uzmanlaşmış birimleri bile mevcuttur. Örnek vermek gerekirse PAK (Polis Arama Kurtarma) ve JAK (Jandarma Arama Kurtarma) birimleri özellikle depremde etkin görev almaktadırlar. İtfaiye teşkilatı da diğer kolluk kuvvetlerine benzer hazırlıklar yapmaktadır. Yukarıda belirtilen ve mevzuat gereği kendilerine tevdi edilen görevleri yapmak üzere hazır olmakla mükelleftirler. Bunlar yangınla mücadelede, sel baskınlarına, KBRN'den su altı üstü arama kurtarmaya kadar geniş bir

yelpazedir. Her itfaiye teşkilatı imkânları dâhilinde bölgesinin afet profiline uygun hazırlıkları yapmaktadır. Başka bir bölgede herhangi bir afet vuku bulduğunda başka itfaiye teşkilatlarından müdahale için benzer hazırlıkları olanlar sevk edilebilir.

Buraya kadar itfaiye birimlerinin teşkilatlanmadan, araç, gereç, ekipman ve personel yapısından kaynaklı müspet yönleri vurgulanmıştır. Özellikle yangın dışında olası herhangi bir afet türünde bile ne kadar faydalı olabilecekleri belirtilmiştir. Ancak özellikle teşkilatlanma modelinden, ikinci olarak ise belirtilen diğer yönlerden sebeple meydana gelmiş menfi veya eksik yönler de mevcuttur. Ancak itfaiye teşkilatlarının afet yönetimi bakımından üzerinde durulması gereken asıl meselesi dağınık bir teşkilatlanma yapısı olduğu ve afet vuku bulduğunda ilgili birimlerle koordinasyonun eksik olduğudur (Erkal ve Değerliyurt, 2009, s. 147-164; Yavuz ve Anbarlı Bozatay, 2015, s. 785-804). Bunca müspet özelliğin yanında doğru organizasyon modelinin olmaması sebebiyle sorunlar çıkmaktadır.

3.6. Afet Profillerinin Dönüşümünün İtfaiye Hizmetlerine Etkileri

İtfaiye teşkilatlarının kurumsallaşmaya, ayrı bir teşkilatlanma modeline geçtiği dönemden bu tarafa iş yükünün, görev tanımının, sorumlu olduğu beşeri ve fiziki coğrafyanın, araç, ekipman ve personel yapısının sürekli geliştiği, dönüştüğü, genişlediği görülmüştür. Bütün bunların kökeninde ise zamanla dönüşen, gelişen veya farklılaşan afet profilleri vardır.

İlk zamanlarda itfaiye teşkilatları yangınla ilgili önleyici ve kurtarıcı hizmetler vermekteydi. İkinci ve üçüncü bölümde modern itfaiye teşkilatlarının oluşum sürecini etkileyen hususlar üzerinde detaylı bir şekilde durulmuştur. Belirtilen hususların dönüşümü itfaiye hizmetlerinin dönüşümüne de sebep olmuştur. Bunlar itfaiye hizmetlerinin dönüşümündeki beşeri unsurlar olarak tanımlanabilir.

İnsanların afetten etkilenme düzeyleri değiştikçe herhangi bir afete yaklaşım tarzları da değişmiştir. Haliyle itfaiye hizmetleri de bu değişimden etkilenmiştir. Ancak buradaki değişim afet profilinin insanlara etkisi veya insanlar tarafından algılanışı ile ilgilidir. Örnek vermek gerekirse yerleşimin az olduğu yerlerde yaşanan deprem felaketleri, ilave olarak birçok yerde kerpiç veya ahşap malzemelerden meskenlerin ağırlıklı olması sebebiyle de daha az can kaybına sebep olmaktaydı. Ayrıca geçmiş dönemde yeraltı ve yer üstü yapılarının bu denli yoğun olmaması, hayatın vazgeçilmez bir parçası olan elektrik, su, doğalgaz, kanalizasyon gibi hizmetlerin deprem afetiyle akamete uğraması gibi durumlar mevcut değildi. Ancak günümüzde yoğun nüfus, yüksek şehirleşme ile birlikte insanların depremden etkilenme oranı ve dolayısıyla risk parametresi yükselmiştir (Kırtaş ve Altundağ, 2020, s. 73-81; Kavas Urul ve Kara, 2018, s. 633-651).

Konu itfaiye hizmetlerine getirilecek olursa aynı durum geçerlidir. Olası bir yangın afetinden etkilenecek maddi ve manevi unsurlar risk parametresini yükseltmiş, yangın afetinin profil olarak insanlar tarafından algılanışını değiştirmiştir. Örnek olarak geçmiş zamanlarda insanlar nazarında orman yangınları günümüzdeki hassasiyete sahip değildi. Birçok hususun etkisi ile insanların bilincinde orman yangınlarına olan hassasiyet artmış, kamuoyu etkisi yükselmiştir. İnsanların birçoğuna doğrudan etkisi olmayan bir afet ulusal bilinçte yankı uyandırmıştır. Bu durum yangın afetinin bir türü olan orman yangınının insanlar nazarında profilinin değiştiğini gösterir (Ertuğrul, 2005, s. 43-50). İtfaiye hizmetleri bu hassasiyete uygun olacak şekilde genişlemiştir. Merkezi yönetim altında teşkilatlanmış olan Tarım ve Orman Bakanlığı'na bağlı Orman Genel Müdürlüğü ve bu genel müdürlüğe bağlı “Orman Yangınlarıyla Mücadele” ve “Havacılık Daire Başkanlığı” olmak üzere iki ayrı daire başkanlığı orman yangınlarına müdahaleden sorumludur. Türkiye orman yangınlarına müdahale edebilmek ve ormanlarını muhafaza edebilmek adına belediye itfaiye teşkilatlarından farklı bir yapıya gitmiş, merkezi yönetim içerisinde farklı bir organizasyon oluşturmaya karar vermiştir.

Eskiden İstanbul, İzmir, Selanik gibi büyük şehir merkezleri dışında itfaiye hizmeti sunacak bir teşkilatlanma mevcut değildi. Yukarıda belirtilen mevzuat çerçevesinde yangınla mücadele ve itfaiye hizmetlerinin sunumu konusunda sorumluluk alanı dışında kalan, yani görev açısından sahipsiz olan beşeri ve fiziki bir coğrafya mevcut değildir. Büyükşehir belediyelerinin tamamında mülki sınırlar ile büyükşehir belediye sınırları aynıdır ve itfaiye teşkilatı bu alanın tamamından sorumludur. İl ve ilçe belediyeleri belediye sahasında, dışında kalan bölgelerde ise il özel idaresi yerel yönetim birimi olarak itfaiye hizmetlerini sunmakla yükümlüdür. Ayrıca yukarıda belirtildiği üzere orman bölgelerinden, sanayi alanlarından, havalimanlarından sorumlu özel/devlet itfaiye teşkilatları da mevcuttur. Bu dönüşümde birçok hususun etkisi olabilir. Ancak en önemlisi insanların algısında yangın afetinin profil olarak dönüşmesidir.

İnsanlara etkisi neticesinde veya insanların anlam dünyalarındaki farklılaşma sebebiyle afet profilleri dönüşmüştür. Bu durum afetlerden etkilenen beşeri unsur ile ilgilidir. Ancak doğrudan afetlerin nitelik ve nicelik olarak da dönüşmesi ve buna bağlı olarak müdahale birimlerinin de etkilenmesi söz konusudur. Bu bağlamda afet profillerindeki dönüşümün itfaiye hizmetlerine olan mevcut etkileri ve olması muhtemel etkileri incelenebilir, tahmin edilebilir.

İlk olarak yangınların şehir içi etki alanı çok genişlemiştir. Yangın tabiatı gereği büyük oranda insan kaynaklı bir afet türüdür. Bu durum yukarıda detaylandırılmıştır. Bugün için milyonluk şehir yapıları, yoğun yerleşim yerleri, metropoller gibi şehirleşmede ancak son yüzyılın eseri olan durum geçmişte mevcut değildi (Pekşen ve ark., 2020, s. 1-19 ; Pekşen ve ark., 2022, s. 9-20). Geçmiş yangın kayıtları bu sebeple belli başlı görece büyük

şehirlerde bulunmaktadır (Kaya, 2018, s. 28-39). Ancak nitelik olarak olası yangınların şehirler özelinde genişlemesi, daha fazla alana yayılması itfaiye teşkilatını da etkilemiştir. Bu sebeple daha fazla araç, ekipman, personel ve teşkilatlanmaya ihtiyaç duyulmuştur. Örnek olarak eski İstanbul'da yangın Suriçi ve çevresi, Eyüp, Üsküdar, Kadıköy ve Galata için bir sorun teşkil ederken günümüzde Silivri'den Pendik'e kuzeyden güneye bütün bir şehrin problemidir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Teşkilatı bu durum sebebiyle önce şube müdürlüğü sonra daire başkanlığı şeklinde organize olmuştur. Eskiden olmayan birçok noktaya itfaiye birimleri konuşlandırılmıştır. Buna bağlı olarak araç, ekipman, teçhizat ve personel sayısı da artırılmıştır (Bakırcı ve ark., 2019, s. 272-280). Bu durumun mevzuata yansımaları ise Büyükşehir Belediye Kanunu'nda görülmektedir. İlk kademe belediyelerinden alınan itfaiye hizmetleri yerelde yaşanan bir merkezileşme neticesinde büyükşehir belediyelerine teslim edilmiştir. Yangın riski artarak genişleyen kent alanına merkezi bir birim tayin edilmiştir.

İkinci olarak şehir içi yangının türü, yapısı farklılaşmıştır. Eskiden kalorisi görece düşük ahşap, hububat türü yangınlar şehirleri etkilemekteydi. Özellikle mesken malzemesi olarak ahşap kullanılan yapıların ağırlıklı olduğu bölgelerde kaba yangın diye tanımlanan yangınlar vuku bulmaktaydı. Liman bölgelerinde veya şehrin yapı stoku yoğun yerlerinde her türlü inşaa faaliyetlerinde kullanılan malzeme genel olarak ahşaptı. Bu sebeple itfaiye hizmetleri toprakla boğma veya su ile söndürme şeklindeydi. Yapıların malzemesi ahşaptan kâğıre, oradan betona ve demire dönmüştür. Eskiden çevre ile meskenin malzemesi doğrudan etkileşim içerisindeydi. Genellikle coğrafi özelliklerden kaynaklı olarak en ucuz yapı malzemesi kerpiç, taş, ahşap vb. ne ise o kullanılırdı. Ancak günümüzde neredeyse bir standart oluşmuştur. Türkiye'nin her yerinde, köylere kadar kullanılan yapı malzemesi demir ve beton olmuştur. Bu sebeple yangınlar binaların ana yapısından ziyade içerideki eşyaların yanması şeklinde cereyan etmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken diğer bir husus mevcuttur. Kimyevi, petrol tabanlı ürünler hayatın içerisinde her yerde kullanılır olmuştur. Bu durum yangınlara müdahalede büyük farklılıkların gelişimine sebep olmuştur. Evin içerisindeki plastik ve sentetik tabanlı ürünler çok hızlı parlamakta, kaba yangınlardan daha yüksek ısılar yaymaktadır. Bu sebeple su yerine toz veya köpük, toprakla boğma yerine ortamı karbondioksitle boğarak oksijensizleştirme gibi sistemler kullanılmaya başlanmıştır. İtfaiye hizmetleri de bu durumdan nasibini almış, bahse konu yangın türlerine dayanıklı ekipman ve kıyafet kuşanmaya başlamışlardır. Ayrıca envanterlerine bu tarz yangınlara müdahale edebilecek toz, köpük veya söndürmek için kullanılan çeşitli kimyasalları dâhil etmişlerdir (Kılıç, 2010, s. 131-169).

Şehir yapıları ile ilgili diğer bir husus ise yatay değil dikey yapılaşmanın artmasıdır. Yapı malzemelerinin dönüşümüyle de bağlantılı olarak dar alanlarda yüksek nüfusların yaşamasına,

alışmasına imkân veren binaların sayısı giderek artmaktadır. Bu tarz yapılara itfaiye hizmeti sunmak yüksek ve hareketli merdivenlere sahip araçlara ihtiyacı artırmıştır. Ayrıca pompa sistemleri ve müdahalede kullanılan hortumların teknik özelliklerinin dönüşümüyle ilgili çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmanın konusu teşkilatlanma modeli olduğu için üzerinde fazla durulmayacaktır. Ancak yangın profilinin dönüşümünün itfaiye hizmetlerinin sunumunda her noktada ne kadar etkili olduğu görülmektedir.

Şehir yapılarıyla ilgili diğer bir nokta üretim sanayisidir. Eski dönemde elle kontrol edilen basit mekanizmalı üretim tezgâhları mevcuttu. Bu atölye tarzı üretimler şehrin çeperinde kurulmakla birlikte zamanla kentin içerisinde kaldılar. Ancak yangın riski için potansiyelleri sıradan bir meskenden farklı değildi. Bu sebeple özel bir müdahale tarzı da gerektirmiyordu. Modern makineli sanayi gelişim sürecinin günümüzde aldığı hal ortadadır. Sanayilerin şehir içerisinde kalmasıyla yangın riski de yükselmiştir. Belki de biraz da bu sebeple organize sanayi bölgeleri geliştirilmiş, bu bölgelere özel itfaiye teşkilatlanmalarına geçilmiştir (Pekşen ve ark., 2022, s. 9-20).

Üçüncü olarak dönüşen şehir içi yangın profili, itfaiye personelinin yapısını da dönüştürmüştür. Eskiden itfaiye teşkilatlarında hizmet sunumu için teknik kapasiteden ziyade kaba güce dayalı bir insan/personel yapısı vardı. Tasvir edilen tulumbacılar genelde bu şekildeydi. Zira ağır pompaları kas gücüyle taşıyan, elle o pompalara su taşıyan ve basan, yangın sebebiyle yıkılan yapıları kas gücü ile ayıklayan ve enkazdan insan çıkaran personel yapısı dönemin yangın profiline uygun olabilir. Ancak şehrin neredeyse tamamına hizmet sunan, farklı yangın türlerine farklı ekipmanlarla müdahale eden, teknik ekipmanları kullanabilecek bilgi ve tecrübeye sahip insan ihtiyacı günümüz itfaiye teşkilatları için olmazsa olmaz bir durumdur (Gençer ve Pala, 2021, s. 37-50). Tabi ki hala kondisyon ve kas gücü gerekmektedir. Ancak personel profilinin yangın profili ile beraber dönüştüğü de bir gerçektir.

Sonuç olarak şehir içi yangın profilinin nitelik ve nicelik olarak dönüşümü ve itfaiye hizmetlerine olan etkileri inşa edilen yapılar, kullanılan teknik kapasite ve müdahale eden personel üzerinden incelenmiştir. Burada altı çizilen ve örneklendirilen hususlar şehir içi yangın profili kapsamındadır. Bunlara ilave olarak öncelikle yangın profilinin ulusal düzeydeki dönüşümü, sonrasında diğer afet türleri ile bağlantılı olarak yangın profilinin dönüşümü incelemeye değerdir.

İlk olarak tıpkı şehir içi yangınlarda olduğu gibi ulusal düzeyde meydana gelen veya etkisi itibariyle bütün ulusu ilgilendiren yangınlarda da nitelik ve nicelik bakımından artışlar meydana gelmiştir. Bu durumun en çarpıcı örneği orman yangınlarıdır. Türkiye'nin yakın tarihinde meydana gelen orman yangınları etki alanları bakımından birçok şehri içine almıştır. Bu sebeple

etkilediği birden fazla şehrin ötesinde bölgesel değil ulusal bir afet olarak değerlendirilmişlerdir (Gıdık, 2021, s. 165-174). Nitelik olarak ulusun tamamını ilgilendiren bu yangınlara yerel ve merkezi yönetimler haricinde özel ve yarı özel kuruluşların itfaiye teşkilatları da müdahil olmuştur. Ancak daha önce belirtildiği üzere merkezi koordinasyonun etkili olmaması, görev sahasının belirlenmesindeki mevzuat boşlukları yetki tartışmalarını ve yangına müdahalede sorunları beraberinde getirmiştir. Örnek olarak Antalya, Çanakkale ve Muğla Büyükşehir belediyeleri, mülki sınırlar içerisinde itfaiye hizmetlerini vermekle görevlidir. Ancak bu bölgede bulunan ormanlık alanlarda itfaiye hizmetleri Tarım ve Orman Bakanlığı'na aittir. Kıyılarda yaşanan yangınlara Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü de müdahil olmaktadır. Sonuç olarak aynı bölgede aynı hizmeti vermekle görevli birden fazla kuruluş bulunmaktadır. Bu kuruluşların aynı hiyerarşide olmadıkları, farklı yönetim birimlerinden talimat aldıkları da göz önüne alınırsa yaşanan koordinasyonla ilgili sorunların sebebi açıktır. İlave olarak merkezi yönetimin başında bulunan siyasi parti ile yerel yönetimlerin başındaki siyasi partilerin farklı olduğu görülünce sorun bir kat daha artmaktadır. Diğer bir örnek ise yangın afetinin yapısı itibarıyla bölgesel ancak etki alanı bakımından ulusal olan profil farklılaşmasıdır. Bu durumun en çarpıcı örneği ise İstanbul Boğazi'nde yaşanan tanker patlamalarıdır. Bu yangınlar yukarıda belirtilen yangın afetinin içerik olarak profil dönüşümünün birçok yönünü açıklamaktadır. İlk olarak tankerlerin petrol taşıması ve yangın türünün kaba yangından çok farklı olduğu açıktır. İkinci olarak denizde olması yangınların eski dönemden farkını açıkça göstermektedir. Zira eski zamanlarda denizde vuku bulan yangınlar suya temasla sönen, ekstra bir çaba gerektirmeyen yangınlardı. Osmanlı döneminden günümüze kalan deniz itfaiyesi daha çok denizden kıyı yapılarına müdahalede ve iki kıta arası taşımada kullanılmaktaydı. Ancak tanker yangınlarına müdahale edecek farklı bir teşkilat yapısına ihtiyaç duyulduğu açıktır. Söz konusu yangınlara da yerel ve merkezi yönetimler haricinde özel ve yarı özel kuruluşların itfaiye teşkilatları da müdahil olmuştur. Ancak aynı sorunlar, koordinasyon eksikliği ve yetki tartışmaları burada da söz konusu olmuştur. Mevzuata göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin görev sahasında gerçekleşen yangına, yine mevzuatta belirtilen "...Her türlü kaza, çökme, patlama, mahsur kalma ve benzeri durumlarda teknik kurtarma gerektiren olaylara müdahale etmek ve ilk yardım hizmetlerini yürütmek; arazide, su üstü ve su altında her türlü arama ve kurtarma çalışmalarını yapmak..." hükmü gereği belediyenin müdahale etmesi ve kurtarma çalışmalarını yapması gerekmektedir. Ancak yetersiz kaldığı açıktır. Diğer sorumlu kuruluş yarı özel olarak tanımlanabilecek olan Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü'dür. Kıyı Emniyeti Genel Müdürlüğü filosundaki yangın söndürme gemileri ile hem Muğla ve Antalya yangınlarında hem

Haydarpaşa yangınında hem de bahse konu tanker yangınlarında görev almıştır. Denizde arama kurtarma ve yangına müdahalede etkili bir kuruluştur.

İstanbul Boğazı'nda yaşanan bir tanker patlaması bölgesel mi yoksa ulusal bir afet midir? Sorusundan yola çıkılacak olursa İstanbul Boğazı'ndaki herhangi bir tanker patlaması alan olarak bölgeseldir, ancak müdahale eden kurumların hiyerarşisine bakılacak olursa yerel/merkezi yönetimin ve özel/yarı özel kuruluşların ortak operasyonu olduğu görülmektedir. Ancak kültür birikimi olarak bakılırsa kesinlikle ulusal bir afettir. Aynı soru orman yangınları için de sorulabilir. Cevap aynı olacaktır. Ülkenin tamamını ilgilendiren manevi değer içeren veya ulusal bir zenginlik olan mefhumların korunması ulusal güvenlik bağlamında ele alınmalı, bunları korumaya yönelik sunulan kamu hizmetleri ona göre değerlendirilmelidir.

Yangın profilinin ulusal düzeyde dönüşümü müdahale edecek teşkilatlanmanın nasıl olması gerektiği sorusunu gündeme getirmektedir. Merkezi ve yerel yönetimin sunacağı kamu hizmetlerinin nasıl sınıflandırılması gerektiği hususu incelenirken bazı noktalar tespit edilmiştir. İtfaiye hizmetleri bağlamında dış işleri hizmetinin benzerlikleriyle beraber ayırt edici olduğu belirtilmiştir.

Dış ilişkiler daima merkezi yönetimin uhdesinde bulundurulmuş bir hizmettir. Tarihin herhangi bir döneminde beledi bir hizmet olarak algılanmamış, yerel yönetimlerin uhdesine bırakılmamıştır. Hatta devlet(imsi) yapıların bir araya gelmesiyle oluşan federasyonlarda veya konfederasyonlarda bile dış işleri/uluslararası ilişkiler merkezi yönetimin sorumluluğunda kalmaktadır. Bu durumun en ayırt edici sebebi sunulan hizmetin doğrudan olmasa bile dolaylı olarak bütün bir ulusu ilgilendiriyor olmasıdır. Diğer bir sebep ise sadece bugünün vatandaşlarına değil geleceğin vatandaşlarına da etkisi olan bir hizmet türüdür. Zira iç politikada yürütülen siyaset yerel yâda ulusal olmakla birlikte genel olarak kısa dönemli çıkarlara yöneliktir. Ancak dış işlerinin sunduğu hizmet ulusun uzun dönemli çıkarlarına yön veren ulus üstü bir hizmettir. Bu hizmetin sunulmasında ülkenin bütün varlıkları, değerleri tek bir potada eritilerek uluslararası rekabette veya ilişkilerde çok yönlü olarak kullanılabilir. Bu değerler insan unsuru, doğal kaynaklar, coğrafi avantajlar, ekonomik ve askeri güçler olabilir.

Konuya itfaiye hizmetleri, daha geniş bağlamda afet yönetimi olarak bakılacak olursa günümüz afet profillerinin ulusun genel zenginliklerini tehlikeye düşürecek düzeyde olduğu görülecektir. Orman yangınları, boğazda ve kıyılarda yaşanan patlamalar/yangınlar, birden fazla şehri etkileyen depremler, yine çok geniş bir bölgede etkili olan sel ve su baskınları gibi afetler geçmişte olduğundan çok daha fazla ulusun zenginliklerini tehdit eder durumdadır. Öncelikle ulusal zenginlikler ve özellikle insan unsuru günümüzün en değerli hazinesi olarak algılanmaktadır. Örnek olarak yetişmiş insan unsurunun güçlü bir ekonomi için önemli olduğu

bilinen bir gerçektir. Diğer bir zenginlik ülkenin tarihi geçmişi ve kültürel birikimi olarak her geçen gün daha da önemli hale gelmektedir. Türkiye özelinde ifade etmek gerekirse görece küçük bir şehirdeki tarihi bir yapı, arkeolojik bir keşif sadece o bölgenin zenginliği olarak algılanmamaktadır. Örnek olarak Mimar Sinan eserleri sadece bulundukları belediyenin değil bütün bir ulusun bugünü ve geleceği için bir zenginliktir. Diğer bir örnek Göbeklitepe insanlığın mirası olarak tescillenmekte, ona göre yaklaşılmakta ve algılanmaktadır. Tıpkı dışişleri hizmetlerinde olduğu gibi bütün bu maddi/manevi zenginlikler doğrudan yâda dolaylı olarak ulusun tamamını ilgilendirmekte, bu sebeple olası afetlere karşı korunması ile ilgili kamu hizmetleri ulusal bir hizmet haline gelmektedir.

Zaman içerisinde yangın profillerindeki dönüşümler ile birlikte yeni teşkilatlanma modelleri çemberin merkezinde yerel yönetimler olacak şekilde genişleyen halkalar oluşturmuştur. Her yeni duruma reaksiyoner yaklaşmış, palyatif çözümler getirilmeye çalışılmıştır. Örnek olarak sanayinin gelişmesi ile birlikte organize sanayi bölgeleri doğmuş ve buralara özel bir itfaiye teşkilatı geliştirilmiş; havalimanları sayısı artmış, güvenliği ulusal standartlara bağlanmış ve bu standartlar gereği havalimanlarına özel itfaiye teşkilatları oluşturulmuş; ormanlar beledi bölgeleri ve sınırları aştığı için korunmasına yönelik merkezi yönetim bünyesinde bir kolluk birimi oluşturulmuş ve itfaiye teşkilatı ona göre dizayn edilmiş; denizde veya boğazlardaki yangınlara müdahalede farklı kurumlara aynı görevler tanımlanmış vb. hususlar reaksiyoner yaklaşım ve palyatif çözümler hipotezini destekler niteliktedir. Bütün bu itfaiye teşkilatlarının dağınık organizasyon yapısından kaynaklı sorunlar ve çözüm önerileri değerlendirme ve öneriler kısmında belirtilecektir.

İtfaiye hizmetlerinin dönüşen diğer afet profillerinden kaynaklı etkilerine de değinmek yerinde olacaktır. İnsanların şehirlerde yoğunlaşması deprem, sel gibi Türkiye’de sık görülen afetlerin yıkım oranını, potansiyel risk durumunu arttırmaktadır. Ancak bunlar sadece deprem veya sel şeklinde kalmamaktadır. Günümüzde afetler birbirlerini az çok tetikleyen bir yapıya dönüşmüştür. Örnek olarak deprem vuku bulduğunda bölgede baraj yâda göl/gölet varsa olası bir sel/su baskını da muhtemel risk çerçevesinde ele alınmalıdır. Diğer bir örnek deprem olması durumunda ateşin farklı şekilleriyle içli dışlı olan kent yaşamında farklı türde yangınların vuku bulması yüksek bir olasılıktır (Kılıç, 2010, s. 201-208). Sanayi bölgesinde, yaşam alanlarında yangınlar çıkması, belki daha da tehlikelisi radyoaktif afetlerin gerçekleşmesi depremle bağlantılıdır. Konuya bu çerçeveden bakılacak olursa ilk dönem itfaiye hizmetlerinden farklı olarak bugün itfaiye teşkilatına verilen görevler daha iyi anlaşılacaktır.

Mevzuatta itfaiye teşkilatına verilen yangınla mücadele dışındaki görevlerin tamamı aslında dönüşen afet profilleri neticesinde ortak kümede biriken olası durumlardan kaynaklanmaktadır.

Aksi takdirde itfaiye teşkilatının KBRN ile ilgili görevlerinin olması abesle iştigal olacaktır veya sualtı kurtarma/müdahale operasyonları itfaiye teşkilatının hangi noktasına temas etmektedir. Ancak (hayal etmek gerekirse) dönüşen afet profili neticesinde depremde etkilenen bir sualtı gaz/petrol boru hattında yangın meydana gelmesi konuya anlam kazandırmaktadır. Bu noktada birden fazla yeteneği bünyesinde barındıran bir teşkilatlanma modeline ihtiyaç olduğu açıktır. Bu öyle bir teşkilatlanma modeli olmalı ki araç gereç, ekipman, uzman personel, yönetim şekli, eğitimler bakımından standart ve yeknesak bir görüntü vermelidir. Zira günümüz afet profillerinin girift yapısı, fiziki ve beşeri etki alanlarının genişlemesi, birbirlerini tetikleme/etkileme oranları ve maddi/manevi kayıpların telafi edilemez oluşu bu durumu mecbur kılmaktadır.

Afet profillerinin dönüşümü ile ilgili değinilmesi gereken bir diğer husus meteorolojik unsurlardır. Küresel ısınma gerçeği Türkiye gibi orta kuşak ülkelerde iki hususu öne çıkarmaktadır. Yükselen sıcaklık ortalamaları ve buna bağlı olarak yaşanacak olan kuraklık. Yapılan çalışmalar Türkiye'nin çokta uzak olmayan bir gelecekte su fakiri bir ülke olacağını göstermektedir. Bu durum ulusal düzeyde orman yangınlarının da habercisidir. Zira kuraklığın artmasının orman yangınlarını kolaylaştıracağı bilinen bir gerçektir (Gıdık, 2021, s. 165-174). Buraya kadar anlatılan bütün hususlar bir arada değerlendirilecek ve bu çerçeveden bakılacak olursa yangın türlerinin her geçen gün afetler içerisindeki risk oranını artırdığı, itfaiye hizmetlerinin reaksiyoner yaklaşımlardan ve palyatif çözümlerden ziyade bütünlükçü bir şekilde ve çok yönlü olarak ele alınması gerektiği görülmektedir. Bu ele alış yukarıda izah edildiği üzere sadece itfaiye odaklı değil bütün bir afet yönetimi içerisinde itfaiyenin yeri ne olmalı şeklinde yapılmalıdır.

DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Devletin oluşumunu/teşkilatlanmasını/kurumsallaşmasını izah eden beş teorinin (Aile Teorisi, Biyoloji Teorisi, Toplumsal/Sosyal Sözleşme Teorisi, Ekonomi Teorisi, Kuvvet/Güç Teorisi) bazı ortak noktaları olduğu görülmektedir. Bu ortak noktalar üzerinden devletin oluşumunu anlamaya çalışmak merkezi yönetimi; merkezi yönetimi anlamak kamu ve kamu hizmeti kavramlarını anlamak adına önemlidir. Buradan hareketle merkezi ve yerel yönetimlerin sunduğu (kamu) hizmetlerin sınıflandırılması yapılabilir ve itfaiye hizmetlerinin ne tür bir kamu hizmeti olduğu anlaşılabilir.

a) İlk olarak, Devletin Kökeninde Merkezde Oluşan Bir Güç Temerküzü Vardır. Aile teorisine göre, bir aile tek başına karşılayamadığı ihtiyaçlarını başka aileler ile bir araya gelerek gidermeye çalışmaktadır. Bu bir araya gelmeler basit anlamda da olsa bir hiyerarşi oluşturmakta, merkezde toplanacak şekilde bir güç yığılmasına neden olmaktadır. Biyoloji teorisine göre, devlet doğal olarak oluşan bir yapıdır ve insan vücuduna benzemektedir. Bu vücudun farklı görevleri icra eden farklı uzuvları vardır. Birden fazla organ/uzuv/sistem olsa da aslında merkezde/odakta bir tek beden/vücut bulunmaktadır. Toplumsal/Sosyal sözleşme teorisine göre, gücün merkezde yığılması çok barizdir. Teorinin kendi içerisinde olan yaklaşım farklarına rağmen genelde görülen, insanların iradi olarak kendilerinden üst bir oluşuma yetkilerini devretmeleridir. Bu yetki devri bütün insanların üzerinde kurumsallaşan ve yeri geldiğinde birey olan insanlara karşı zor kullanma kudretine de sahip bir devlet yapısı meydana getirmektedir. Ekonomi teorisine göre, devlet olarak isimlendirilen üst yapı unsuru, sömürü düzeni olan alt yapı unsurlarının sonucu olarak vücuda gelmiştir. Bu süreç başlı başına sömürü sınıfının gücü elinde merkezileştirmesidir. Kuvvet/Güç teorisine göre de, devlet güçlü olmak adına insanlar tarafından oluşturulmuş bir yapıdır. Tarih boyunca hayatta kalma dürtüsüyle veya çeşitli amaçların güdülemesiyle hareket eden insan toplulukları günü geldiğinde merkeziyetçi devleti oluşturmuştur.

b) İkinci olarak, Devletin Kökeninde Bariz Bir Hiyerarşi (ast-üst oluşumu) Vardır. Aile teorisine göre, devlet büyük bir aile şeklinde oluşmuştur ve yukarıdan aşağıya bir hiyerarşi içindedir. Biyoloji teorisine göre, doğal bir süreç sonucu meydana gelen devlet yapısı bir hiyerarşi içerir. İnsan vücuduna benzetilen devlet yapısı tıpkı bir insan bedeni gibi yukarıdan (kafadan) aşağıya (ayaklara) organize olur. Toplumsal/Sosyal sözleşme teorisine göre, insanların iradi yetki devri yaparak oluşturdukları kurumsal devlet yapısı birey olarak insanlardan daha farklı ve üst bir şeydir. Haliyle bireylerle devlet arasında bir ast-üst ilişkisi doğal olarak mevcuttur. Ekonomi teorisine göre, sömürenlerin korumalığını yapan devlet yapısı

sömürülen insanların üstünde bir baskı unsurudur. Bu unsur ile sömürülen insanlar arasında bariz bir ast-üst oluşumu mevcuttur. Kuvvet/güç teorisine göre, güçlü olan zayıf olanı ezer, yok eder. Bu ezme, yok etme işlemi hem iç hiyerarşi hem dış hiyerarşi oluşturur. İç hiyerarşi devletin kendi içindeki devlet-insan ilişkilerindeki hiyerarşidir. Dış hiyerarşi ise güçlü olan ile zayıf olan devlet arasındaki hiyerarşidir.

c)Devletin Oluşumunu Açıklarken Tabandan Tavana, Basitten Karmaşığa Giden Bir Oluşum/Kurumsallaşma Süreci Vardır. Aile teorisine göre, bir aileden binlerce aileye, en basit (aile) yapıdan en karmaşık organizasyon (devlet) yapısına giden bir süreçle devletin oluşumu açıklanır. Biyoloji teorisine göre, nasıl ki organlar sistemleri, sistemler de vücudu meydana getirmekteyse, devlet yapısı da bir araya gelen küçük küçük organizasyonların, kurumsal yapıların bütünü olarak oluşmaktadır. Toplumsal/Sosyal sözleşme teorisine göre, insanların bir arada can ve mülk güvenliği sağlanmış şekilde yaşayabilme amacı devleti oluşturun asıl nedendir. İnsanlar arasında gelişmiş karmaşık ilişkilerin organize edilmesi ihtiyacından devlet oluşmuştur. Ekonomi teorisine göre, tarihin ilk dönemlerinde basit yapılarla sağlanan ve daha bölgesel olan sömürü düzeni zaman geçtikçe ölçek büyümüş, daha karmaşık yapılara ihtiyaç duymuştur. Kuvvet/Güç teorisine göre, hayatta kalmak adına daima daha geniş insan grupları bir araya gelmiş, daha güçlü ancak karmaşık organizasyonlar oluşturmuşlardır. Sonuç olarak, merkezde oluşan güç temerküzünün karmaşık bir organizasyon yapısı ile belli bir hiyerarşi içinde kullanılıyor olması devleti ve merkezi yönetimi en iyi açıklayan, devlet teorilerinin tamamının ortak noktalarından çıkarılan bir tanımdır.

Kamu hizmeti öncelikle devlet denilen merkezi yönetimin insanlardan temin ettiği kaynakları kullanarak insanlara sunduğu hizmeti ifade etmektedir. Devletin yapısı, algılanışı, organizasyon modelleri tarihi süreçte dönüştükçe ve insanların devletten olan beklentileri, teknolojinin, ekonomik sistemin farklılaşması neticesinde kamu hizmeti kavramı da dönüşümlere uğramıştır. Ancak temelde devletin, yani merkezi yönetimin sebep unsurları değişmemiştir. Merkezi yönetim insanların tamamı için ortak olan, ülkenin geçmişini ve geleceğini etkileyen güvenlik, dış işleri, adalet gibi hizmetleri daima kendi uhdesine almıştır. Bu tarz hizmetler merkezi yönetimin, yani devletin varlık sebebi olan, sürekliliğini temin eden hizmetlerdir. Ayrıca bu tarz hizmetlerin devletin gerek şartları olan toprak, insan ve egemenlik ile de bağlantılı oldukları görülecektir. Bazı hizmetler ülkenin genelini ilgilendirmezken zaman içerisinde ulusal bir biçim kazanabilir. Günümüzde temel eğitim hizmetleri bu şekilde dönüşüme uğramış. Merkezi yönetimin (devletin) sunduğu ulusal bir kamu hizmeti haline gelmiştir.

Zamanla ülkeler içerisindeki farklı bölgelerin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak adına yerel yönetimler oluşmuştur. Temelde şehir yapılarının kendilerine has özelliklerinden kaynaklı meydana gelen şehir içi temizlik ve ulaşım, çarşı/pazar/mezbaha kontrolleri, ticaretin işletilmesi ve şehir güvenliği gibi beledi hizmetler yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Her ne kadar yerel yönetimleri tarihin ilk şehir yapılarına kadar götürülenler olsa da modern manada yerel yönetimler sanayi devrimi sonrası Avrupa’da oluşmaya başlamıştır. Bu tarz yerel yönetimlerin merkezi yönetimden, yani devletten bağımsız bir tüzel kişiliği, bütçesi, personel yapısı, karar alma mekanizmaları mevcuttur.

Merkezi ve yerel yönetimlerin görev dağılımında beşeri ve fiziki coğrafi özelliklerin, hizmet sunulan alanın, nüfuz yapısının ve sunulan hizmetin içeriği önemlidir. Çok değişkenli bir denklem olması sebebiyle her ülkenin kendine has özellikleri olan ve ekonomik, siyasi, kültürel başka unsurların etkisiyle de gelişen bir görev dağılım şekli vardır. Bu sebeple evrensel bir yerel ve merkezi yönetim görev dağılımından bahsetmek mümkün değildir. Diğer bir husus ise yapılmış olan bu dağılım statik değil, dinamiktir. Merkezi yönetimlerden yerel yönetimlerin uhdesine geçen hizmetler olduğu gibi yerel yönetimlerden merkezi yönetimin uhdesine geçen hizmetlerde mevcuttur. Belirtildiği üzere temel eğitim yerel yönetimlerin uhdesindeyken ulusal, yani merkezi yönetimin sunduğu bir hizmet olmuştur. Çarşı/pazar denetimi olan merkezi yönetim hizmeti ise zamanla yerel yönetimler uhdesine geçmiştir. Dikkat edilmesi gereken hangi yönetimin ulusal/merkezi, hangi hizmetin yerel/beledi hizmet olduğuna karar verilirken göz önüne alınan kıstaslardır. Önemli olan sunulan kamu hizmetinin etkinliği ve verimliliğinin yanı sıra en ekonomik ve hızlı şekilde sunulması, buna uygun bir yönetim modeli geliştirilmesi, teşkilatlanma yapısının belirlenmesidir.

Öncelikle kıstaslar belirlenmeli ve kamu hizmetlerinin tarihi süreçteki dönüşümleri analiz edilmelidir. Süreç analizi yaparken iki hususa dikkat edilmelidir. İlk olarak sunulan hizmetin içeriği ve tarihi süreçte dönüşümü nasıl olmuştur. İkinci olarak ise hizmetin içeriğinden bağımsız olarak yerel mi yoksa merkezi yönetim aygıtları aracılığıyla mı sunulduğudur. Bu iki husus göz önüne alınırsa ve devletin yani merkezi yönetimin asli vazifeleri dikkatten uzak tutulmazsa doğru bir sınıflandırma ve süreç analizi yapılabilir. Sonuç olarak günümüzdeki merkezden ve yerinden yönetim birimleri alt başlıklarıyla birlikte menfi ve müspet taraflarıyla doğru konumlandırılabilir. Genel çerçeveden sonra Türk tarihi için merkezi ve yerel yönetimlerin tarihsel ve güncel durumu değerlendirilebilir.

İtfaiye hizmetlerinin oluşumu, tarihi gelişim süreci bu bağlamda ele alınmalıdır. İtfaiye hizmetleri insanların yerleşik hayata geçmesiyle birlikte başlamıştır. İlk zamanlarda iptidai ekipmanlarla ve gönüllü hizmet olarak sunulan bu hizmet beledi bir içerik barındırmaktaydı.

Zira şehirleşme oranı düşüktü ve yangın afeti bölgesel bir durum arz etmekteydi. Şehir halkının müşterek gayretleriyle vuku bulan yangınlara müdahale edilmekteydi. Bu durum modern itfaiye teşkilatlarının oluşumuna sebep olan zamana kadar bu şekilde ilerledi. Ancak şehirleşmenin, ticaretin ve nüfuzun artması ile teknolojik gelişmeler neticesinde itfaiye hizmetlerinin yetersizliği ortaya çıktı. Öncelikle İngiltere, Hollanda, Fransa gibi ülkelerde sebep unsurların yoğun olarak hissedilmesiyle bağlantılı olarak modern itfaiye teşkilatları kurulmaya başlanılmıştır.

Modern itfaiye teşkilatlarının kurulmasıyla birlikte sunulan hizmetin içeriği ve sunum biçimi de dönüşüme uğramıştır. Bununla bağlantılı olarak hizmeti sunan organizasyonun merkezi ve yerel yönetimler altında organize olması da farklılıklar göstermeye başlamıştır. Fransa İtfaiye Teşkilatı'nın atası olan Paris İtfaiye Teşkilatı başından itibaren askeri bir yapıdadır. Başlangıç olarak sunulan hizmetin içeriğine bakıldığında sadece Paris şehrini ilgilendiren beledi bir hizmet olduğu görülmektedir. Ancak hizmeti sunan organizasyon merkezi yönetimin bir parçası olan askeriyedir. Diğer bir örnek, Londra İtfaiye Teşkilatı modern İngiliz İtfaiye Teşkilatı'nın atasıdır. Londra örneğinde de sunulan hizmet içerik bakımından beledi bir hizmettir. Ancak başlangıç itibarıyla bu hizmeti sunan yerel yönetimler değil ticaretin tamamlayıcı bir unsuru olan sigorta şirketlerinin oluşturduğu itfaiye teşkilatlanmasıdır. Zamanla bu hizmet Londra şehrindeki ilk kademe belediyelerinin itfaiye teşkilatlarına, sonrasında ise Londra Büyükşehir Belediyesinin itfaiye teşkilatına geçmiştir. Londra İtfaiye Teşkilatı'nın organizasyon modelindeki değişiklikler sunulan bir hizmetin çalışmada bahsedilen kıstasların dönüşümüyle nasıl değiştiğini göstermesi açısından önemlidir.

Günümüzde ise itfaiye hizmetleri merkezi yönetimler eliyle, yerel yönetimler eliyle ve karma bir yöntemle olmak üzere temelde üç şekilde sunulmaktadır. Her ülkenin hizmet sunumunda merkezi ve yerel yönetimlerin görev dağılımında dikkat ettiği beşeri ve fiziki coğrafi özelliklerin, hizmet sunulan alanın, nüfuz yapısının ve sunulan hizmetin içeriğinin önemli olması durumu itfaiye hizmetleri içinde geçerlidir. Her ülkenin kendine has bu özellikleri güncel itfaiye teşkilatlarının organizasyon modelini belirlemektedir. Ancak tespit edilen ortak bir temayül vardır. Her ülkede kademeleri ve dereceleri farklı da olsa itfaiye hizmetlerinin sunumunda bir merkezileşme mevcuttur. Bu merkezileşme merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi ve koordine etmesi, buna uygun mevzuatın oluşturulması ve yerel yönetimler üzerinde vesayetin arttırılması şeklinde olduğu gibi doğrudan merkezi bir üst kuruluş oluşturulması, sevk ve idarenin bu kuruluş eliyle yapılması şeklinde de gerçekleşmektedir. Birinci duruma örnek Avustralya, ikinci duruma örnek ise Amerika Birleşik

Devletleridir. Ayrıca Japonya gibi iki durumu da barındıran daha yüksek merkezileşme temayülü gösteren bir ülke de mevcuttur.

Genel bir devlet/merkezi yönetim ve yerinden yönetim portresi ortaya koyulduktan, kamu hizmetlerinin paylaşılmasına değinildikten, bu durumların tarihi süreçteki dönüşümlerinden ve itfaiye hizmetlerinin bu bağlamda incelenmesinden sonra konu Türkiye'ye getirilebilir. Bu dünya serencamı içerisinde Türk merkezi ve yerel yönetimlerinin ve Türk İtfaiye Teşkilatı'nın durumu nedir?

Devletin, yani merkezi yönetimin oluşum süreci ana hatlarıyla genel devlet teorisine uymakla beraber farklılıklar da mevcuttur. Öncelikle batı da merkezi/modern devletler çıkmazdan önce Osmanlı İmparatorluğu merkezi yapısı güçlü bir devlet olarak teşekkül etmiştir. Bunu sağlamak adına merkezi bir bütçesi, merkezden idare edilen ve korunan ticareti, profesyonel bir ordusu ve merkeze bağlılığı tahkim edilmiş taşra teşkilatlanması mevcuttur. Geniş bir coğrafyada uzun yıllar egemen olmasında bu merkezi yapısının önemi büyüktür. Ancak 17. ve 18. yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu'nun merkezi yapısı zayıflamaya, taşra birimlerine hâkim olamamaya başlamıştır. Aynı dönemde batılı devletler merkezileşmeye ve tamamlayıcısı olarak yerel yönetimlerin geliştirilmesine başlamışlardır. Osmanlı'nın son dönemi batı örnek alınarak yapılan ve tekrar merkezi yapıyı tahkim etmeyi amaçlayan bir dizi idari reform sürecine tanık olmuştur. Ayanların egale edilmesi, yeniçeri ocağının kaldırılması, Islahat ve Tanzimat fermanlarının ilan edilmesi, bakanlık sistemine geçilmesi, merkezi bir maliye teşkilatının kurulması, tımar sisteminin bırakılarak maaş sistemine geçilmesi ve bütün bu süreci desteklemek amacıyla yapılan eğitim hamleleri reform süreci içerisinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde Fransa'nın Paris belediyesi örnek alınarak İstanbul'da modern belediye teşkilatlarının öncüsü olan Şehremaneti kurulmuştur.

Türk itfaiye hizmetleri gecikmeli de olsa batıdaki örnekleriyle benzer sebepler neticesinde oluşmuştur. Öncelikle Türk İtfaiye Teşkilatı'nın atası olan Yeniçeri Tulumbacıları Ocağı İstanbul merkezli olarak kurulmuştur. Yeniçeri Ocağı kaldırılınca mahalle tulumbacıları, belediye tulumbacıları, askeri itfaiye ve cumhuriyet itfaiyesi dönemlerinden geçerek günümüz itfaiye teşkilatlarına ve güncel organizasyon modeline gelinmiştir. Çalışmada bu dönemlendirme teşkilatlanma yapısı göz önüne alınarak şu şekilde yapılmıştır: a) yeniçeri tulumbacılar dönemine kadar olan süreç "*sivil toplum hizmeti dönemi*"; b) yeniçeri tulumbacılarının olduğu "*merkezi yönetim dönemi*"; c) yeniçeri ocağıyla beraber kaldırılan yeniçeri tulumbacıların yerine kurulan ordu ve mahalle tulumbacıların görev aldığı "*karma yönetim dönemi*"; ç) askeri itfaiyenin kurulduğu "*merkezi yönetim dönemi*"; ve d) cumhuriyetle beraber başlayan "*yerel yönetim dönemi*".

Yapılan incelemeler neticesinde çalışmanın hipotezlerini Türk İtfaiye Teşkilatı üzerinden analiz ettikten sonra, Türk İtfaiye Teşkilatı'nın güncel sorunlarına, özellikle organizasyon yapısı kaynaklı sorunlarına, bu sorunların afet yönetimi bakımından oluşturduğu olumsuz durumlara değinilecektir.

İlk hipotez, “Herhangi bir hizmetin sunumunda ihtiyaç duyulan teknik kapasite ve uzman personel sayısı arttıkça, o hizmetin merkezileşme temayülü artmaktadır.”.

Bu hipotezin Türk İtfaiye Teşkilatı bağlamında doğru olduğu görülmektedir. Tarihine beledi bir hizmeti sunan merkezi yönetim organizasyonu olarak başlayan Türk İtfaiye Teşkilatı farklı dönemlerde merkez ve yerel yönetimler altında organize olmuş, bazen de her iki yönetimin ortaklaşmasına tanık olmuştur. Günümüzde ise birden fazla itfaiye teşkilatı asıl olarak yerel yönetimlerde organize olmakla birlikte farklı kurum ve kuruluşların da itfaiye teşkilatı mevcuttur. Merkezi yönetim eksik ve yetersiz bir şekilde bütün bu teşkilatları koordine etmekle görevlidir.

Hipotezin öne sürdüğü merkezileşme temayülü ise doğrudan sunulan hizmetin sebebi olan afet ile ilgilidir. Yangın mevhumu içerik bakımından niteliksel ve niceliksel bir artış göstermiş sunulan hizmetin ihtiyaç duyduğu teknik kapasite ve uzman personel sayısı artmıştır. Bu artış neticesinde hizmetin sunumuyla görevli organizasyon bakımından öncelikle büyükşehir belediyelerinde görüldüğü üzere yerel yönetimlerde oluşan bir merkezileşme gerçekleşmiştir. Ayrıca daha teknik ve maliyeti yüksek araç, gereç, ekipmana ve uzman personele ihtiyaç duyulması sebebiyle orman yangınlarına müdahale doğrudan merkezi yönetim bünyesinde değerlendirilmektedir.

İkinci hipotez, “Türk İtfaiye Teşkilatı'nın yerel yönetimlerden alınarak merkez teşkilatında organize olması gerektiğidir.”.

Bu hipotezinde büyük oranda geçerli olduğu söylenebilir. Birinci hipotezle bağlantılı değerlendirilecek olursa merkezileşme temayülünün ilerleyen yıllarda daha da artacağı, belediyelerin ve başka diğer itfaiye teşkilatlarının ihtiyaç duyulan standartları karşılayamayacağı açıktır. Ayrıca Türk İtfaiye Teşkilatı'nın merkezi yönetimde organize olduğu dönemlerin de geniş bir zaman aralığını kapsadığı, bu tarz bir organizasyon modeline yabancı olmadığı açıktır. Diğer önemli husus bu durumun gerekliliğidir. Zira itfaiye ile ilgili yapılan çalışmalarda tespit edilen birçok sorunun teşkilatlanma yapısından kaynaklandığı açıktır. Bunları aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür.

İlk olarak, itfaiye hizmetlerinde ulusal bir hizmet standardı mevcut değildir. Yerel yönetimlerin kapasitesine, itfaiye hizmetlerine olan yaklaşımlarına, mali kaynaklarına vb. birçok hususun etkisiyle itfaiye teşkilatlarının kapasiteleri farklılaşmaktadır. Temel vatandaşlık hakkı

olan ve artık güvenlik hizmetleri kapsamında değerlendirilen itfaiye hizmetlerinin ülkenin her noktasına, ihtiyaç duyan her vatandaşa aynı kalitede ve eşitlik içerisinde sunulması gerekmektedir. Bu durum devletin oluşum teorileri açıklanırken argüman olarak kullanılan güvenlik ihtiyacı ile doğrudan bağlantılıdır. Devlet, yani merkezi yönetim temelde güvenlik ihtiyacından çıkmıştır. İtfaiye hizmetleri günümüz devlet algısında ve afetlerin profilleri bakımından güvenlik alana dâhil olmuştur. Belki de bu yüzden itfaiye hizmetleri birçok ülkede merkezileşme temayülü sergilemektedir.

İkinci olarak, itfaiye teşkilatlarının araç, gereç ve ekipmanlarında belli bir yeknesaklığın sağlanması gerekmektedir. Her belediye kendi imkânları dâhilinde mevzuatta nüfuz üzerinden belirlenen araçları temin etmekle sorumlu kılınmıştır. Ancak temin edilecek araçlarda görevin ihtiyaç duyacağı standartlar net olarak belirtilmemiştir. Bu sebeple belediye itfaiye araçlarında ülke çapında bir standart bulunmamaktadır. Bu durum parça başı maliyeti arttırmaktadır. Zira alımlar belli bir sayı ile sınırlı kalmak zorundadır ve çoklu alımların fiyat avantajı mümkün görülmemektedir. Diğer taraftan ise benzer sebeplerle bakım onarım yedek parça maliyetleri de artmaktadır. Ekipman hususu ise tam bir karmaşadır. İlgili yönetmelikte ekipman isimleri ve sayıları dışında hiçbir özellik belirtilmemiştir.

Üçüncü olarak, bir ve ikinci durumla bağlantılı bir şekilde itfaiye hizmetleri ile ilgili ulusal düzeyde bir envanter mevcut değildir. Türkiye itfaiye hizmetlerindeki potansiyelini bilememektedir. Bir birinden farklı araç, gereç, ekipmanların olduğu bir yapıda sürdürülebilir ve her an takip edilebilir bir envanter olmaması gayet normal olmakla birlikte afetle mücadele için hazırlıkta büyük sorun teşkil etmektedir.

Dördüncü olarak, Türkiye itfaiye hizmetleri ulusal düzeyde güvenilir ve sürekli bir görev istatistiğine sahip değildir. Her belediye kendi istatistiğini, çoğunlukla kendisine uygun gelen şekilde tutmaktadır. Arşiv düzeni ve güvenliği tartışmalıdır. Bu sebeple birçok belediyenin arşivleri eksik yâda hatalıdır. Görev formu belirlenmekle birlikte merkezi yönetimin yerel yönetimlerle hiyerarşik bir yapısı olmaması, sadece vesayet denetimi ile bu istatistiğin sürekli sağlanamadığı açıktır. Ayrıca görev istatistiğini tutan belediyenin görev sahasında yaşanan afetlerde itfaiye teşkilatının olaya müdahil olma durumu farklılaşmaktadır. Her bölgede afete müdahalede birimler arası görev dağılımı değişmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimlere bağlı itfaiye teşkilatlarının görev istatistiklerinde ulusal bir standart oluşturmak mümkün görünmemektedir.

Beşinci olarak, itfaiye personelinin eğitimlerinde ulusal bir standart bulunmamaktadır. Farklı üniversitelerde ön lisans olarak bulunan “Sivil Savunma ve İtfaiyecilik” bölümleri itfaiye hizmetlerinin insan unsurunu yetiştirmektedir. Ancak müfredatın, teorik ve uygulama

eğitimlerinin standart olduğunu söylemek mümkün değildir. Tıpkı yerel yönetimlerin itfaiye hizmetlerine olan yaklaşımındaki değişikliklerin hizmet kalitesini etkilemesi gibi üniversitenin bu bölüme olan yaklaşımı eğitimin kalitesini belirlemekte öne çıkmaktadır. Bu bölümler itfaiye personelinin “er” kısmını, yani sahada görev yapacak personeli yetiştirmekle birlikte teknik kısımlarla ilgili itfaiyeye özel bir eğitim kurumu bulunmamaktadır. İtfaiye teşkilatları bu açığı kapatmak adına farklı mühendislik (makine, elektronik gibi) bölümlerinden mezun insanları istihdam etmektedir. Ancak her mühendislik itfaiyenin teknik uzmanlığına hitap etmemektedir. Diğer taraftan ilgili mevzuatta işe alımda geniş bir alan bırakılmış, itfaiyecilik ile ilgili bölümler belirtilmemiş, fiziki ve sözlü sınavlarda bir standart oluşturulmamıştır. Dolayısıyla işe alımlarda çok farklı uygulamalar oluşmaktadır. Konu yerel yönetimler ve “demokrasi” olunca işe alımların ve daha önemlisi görevde yükselmenin nasıl gerçekleşeceğini tahmin etmek zor değildir.

Altıncı olarak, Türk İtfaiye Teşkilatı’nda görevli personelin özlük hakları belirsizdir. 657 sayılı Devlet Memuru Kanunu’nda itfaiye hizmetleri sınıfı mevcut değildir. Diğer taraftan can ve mal güvenliğinin sağlanmasıyla görevli, risk düzeyi, mesai şartları gibi birçok hususta itfaiye hizmetlerine benzerlik gösteren emniyet hizmetleri, jandarma hizmetleri, sahil güvenlik hizmetleri gibi sınıflar mevcuttur. Ayrıca itfaiye hizmetlerinin görev tanımında olan acil müdahale ve ilk yardım hizmetleriyle benzerlik taşıyan sağlık hizmetleri ve yardımcı sağlık hizmetleri sınıfı da bahse konu kanunla tanımlanmıştır.

Yedinci olarak, itfaiye hizmetlerinin yerel yönetimlerde ve başka birçok kurum/kuruluşta olması görev sahasının verimsiz olarak dağılmasına sebep olmaktadır. Aynı afet bölgesinde birden fazla itfaiye teşkilatının koordinasyonsuz bir şekilde görev aldığı, doğan karmaşanın afet yönetimi bakımından uygun olmadığı bilinmektedir. Diğer bir husus başta yangın olmak üzere bütün afet türleri mülki sınırları tanımamaktadır. Herhangi bir büyükşehir belediyesi merkezine en uzak ilçenin itfaiye hizmetlerinden sorumlu tutulmuştur. Ancak birçok ilde merkeze uzak ilçeler komşu büyükşehir veya herhangi bir ilçe belediyesinin merkezine daha yakın durumdadır. Bu durumda itfaiye hizmetlerinin ulaştırılmasında daha etkili olabilirler.

Son olarak, bütün bu sebepler bir araya geldiğinde yerel düzeyi aşan bölgesel veya ulusal bir afette birlikte görev almak mecburiyetinde kalan itfaiye teşkilatlarının verimliliği çok tartışmalıdır. Farklı araç, gereç ve ekipmanların ortak kullanımı bu ekipmanlara aşina olmayan personel tarafından mümkün olmayabilir. Farklı müktesebatları ve tecrübesi olan, birlikte tatbikat yapmamış personelin ortak hareket etmesinde zorluklar yaşanabilir. Farklı hiyerarşilere tabi teşkilatların sevk ve idaresinde, görev paylaşımında problemler çıkabilir. Bütün bu problemler uzatılabilir. Hepsi sahada yaşanmış ve yaşanması muhtemel problemlerin çözüm önerilerine geçilebilir.

Afet yönetiminde merkezileşme ve belediye itfaiye hizmetlerinin bu merkezileşmede yerini alması gerekmektedir. Afet yönetimi devletin, yani merkezi yönetimin asli görevi haline gelmiştir. Afetlerin nitelik ve nicelik olarak büyümesi bu durumu zorunlu kılmakta, afet yönetimini ulusal güvenlik bağlamında ele almaya mecbur etmektedir. Bu konuda en iyi aday İçişleri Bakanlığı'dır. İç güvenlik konusunda görevli birçok kolluk birimini bünyesinde barındırıyor olması, can ve mal güvenliğinin sağlanmasıyla görevli, risk düzeyi, mesai şartları gibi birçok hususta itfaiye hizmetlerine benzer görevleri ifa eden kolluk birimlerinin bu bakanlığa bağlı olması özellikle önemlidir. Diğer önemli husus ülke genelinde afetle mücadele birimi olan AFAD'da İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Bu tarz bir teşkilatlanmaya gidilirse faydalı olacak hususlar şunlardır.

İlk olarak, bütün afetle mücadele birimleri tek bir hiyerarşi içine alınacak olup yapılan afete hazırlık planlamalarında görev dağılımı net bir şekilde belirlenebilecektir. Bu sayede benzer görevlerin farklı farklı kurumların görev tanımında olmasından kaynaklı dağınıklık giderilecektir. Görev tanımları her kurum için aynı kalsa ve geniş tutulsa dahi merkezde yapılacak planlama ile bu durumun önüne geçilebilir.

İkinci olarak, geniş çaplı bir afetin vuku bulması durumunda sevk ve idare tek merkezden hızlı bir şekilde sağlanabilecektir. İhtiyaç analizi yapılmadan bir birimden bağımsız afetle mücadele birimlerinin ve tabii ki itfaiye teşkilatlarının afet bölgesine doluşması, karmaşa yaratması önlenilebilecektir.

Üçüncü olarak, ülke genelinde araç, gereç ve ekipmanlarda büyük oranda yeknesaklık sağlanacaktır. Bu sayede vuku bulan bir afete müdahalede araç, gereç ve ekipmanları kullanan personel sorun yaşamayacak, itfaiye birimleri bir birinin yerine kolayca ikame edebilecektir.

Dördüncü olarak, ulusal kamu hizmetlerinde görülen standart itfaiye hizmetleri için de sağlanmış olacaktır. Kısıtlı belediye bütçesine yük olan ve bu sebeple gerekli itfaiye yatırımlarını yapamayan belediye bölgelerine merkezin taşra uzantılarından alınan geri bildirimler, çeşitli yollarla doğrudan vatandaşın alınan talepler doğrultusunda ve yerel yönetimlerin siyasi baskılarından uzak olarak hazırlanan ihtiyaç analizleri neticesinde itfaiye hizmetleri aynı kalitede götürülebilecektir. Bu yatırımlar yapılırken ve hizmet sunulurken yerel yönetimlerin kapasitesini aşan ancak geniş çaplı bir afette ihtiyaç duyulan çeşitli boy ve teknik özelliklerdeki hava ve deniz taşıtları da temin edilebilecektir. Tıpkı diğer kolluk birimlerinde olduğu gibi bu tarz araçlar hazır halde bulundurulacaktır.

Beşinci olarak, itfaiye hizmetleri ile ilgili oluşturulacak ulusal veri tabanı sayesinde anlık ve doğru istatistiki bilgiler merkezde toplanabilecektir. Bu sayede itfaiye hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği kontrol edilebilir hale gelecektir. Ayrıca uzun vadeli yatırım planlamalarında;

ekipman, araç ve teçhizat alımlarında; istihdam edilecek personel sayılarında ve bahse konu personelin nitelikleri hakkında uzun dönemli simülasyonlar yapılabilecektir.

Altıncı olarak, İçişleri Bakanlığı bünyesinde açılacak olan itfaiye okulu sayesinde personelin niteliklerinde, göreve alınmasında ve görevde yükselmesinde geçen süreçte standart sağlanacaktır. İçişleri Bakanlığına bağlı diğer kolluk birimlerinde görev alan personelin yetiştirilmesinde uzun yıllardır gayet sağlıklı bir şekilde uygulana gelen Polis Akademisi ile Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi bu durumun en iyi örneğidir. Ayrıca temel itfaiye eğitimi alan ve göreve er olarak başlayan personelin tıpkı örnek verilen kurumlarda olduğu gibi branşlaşması mümkün olacaktır. Bu sayede itfaiye hizmetlerinde görevli personelin kendi alanında uzmanlaşması, kariyer planlaması yapabilmesi mümkün olacaktır.

Yedinci olarak, buraya kadar olan tavsiyelerin mevzuat alt yapısı oluşturulmalıdır. İvedilikle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na itfaiye hizmetleri sınıfı eklenmeli, itfaiyecilik güvenceli memuriyet haline getirilmeli, İtfaiye teşkilatı kanunu çıkartılmalıdır. Bütün bunlar yapılırken ilgili diğer mevzuatlar ile uyumlu hale getirilmeli, yapılan mevzuat çalışmalarında merkeziyetçi bakış açısı ve bütünlükçü afet yönetimi daima göz önünde bulundurulmalıdır.

Son olarak ise merkezi atamaya tabi olacak itfaiye personelinin ülkenin farklı yerlerinde görev almaları, farklı coğrafyalarda ve farklı görevlerde tecrübe edinmeleri sağlanacaktır. İtfaiye ile ilgili yapılan çalışmalarda gözden kaçan bir hususun altı burada çizilmelidir. Afete müdahalede psikolojik direnç çok önemlidir. Bu sebeple afete müdahale edecek birimlerin mümkünse afet bölgesinden seçilmemesi esastır. Zira iki husus bunu zorunlu kılmaktadır. İlki, afet bölgesinde yaşayan insanlarda aslında afetzededir ve afete müdahale görevini yerine getirecek durumda olmayabilir. İkincisi ise, afetten doğrudan etkilenmese bile afetzedeleri tanıyor olacağı için duygusal tepki vererek görevin gereklerini göz ardı etmesi, kurtarma operasyonlarında öncelik sıralamasında sağlıklı karar verememesi veya kendisini ve arkadaşlarını tehlikeye atacak riskler alması oldukça muhtemeldir (Canpolat, 1996, s. 63-65). Ancak bu hususlar itfaiye hizmetlerinin sunumunda göz ardı edilmektedir. Yerel yönetimler personel ihtiyaçlarını büyük oranda bölgeden karşıladıkları için bütün bu menfi durumların itfaiye hizmetleri açısından yaşanması yüksek olasılıklardır. Merkezi atama ile ikinci sorun büyük oranda giderilebilir. Zira belli dönemler halinde ülkenin farklı yerlerinde görev alan insanlar bu tarz duygusal temelli hataları en az düzeyde yapacaktır. Merkezi sevk ve idare sayesinde ise birinci sorun büyük oranda giderilecektir. İtfaiye hizmetlerinde bölgeler oluşturulabilir ve farklı bölgeler kademeli olarak bir birlerine emanet edilebilir. Olası büyük bir afette emanet edilen bölgelerin afetin boyutuna göre kademeli olarak harekete geçmesi kendiliğinden sağlanabilir.

Belirtilen bu durum sadece itfaiye hizmetleri bağlamında değerlendirilirse abartılı gelebilir. Ancak buraya kadar olan bütünlükçü ve merkezi afet yönetimi bakış açısı içerisinde itfaiye hizmetlerinin yeri ve önemi şeklinde değerlendirilecek olursa daha ikna edici olacaktır. Zira itfaiye hizmetlerinin sadece bir iki tanesi doğrudan yangınla ilgilidir. Diğer kalan görevleri genel olarak afet müdahale birimleri ile ortaktır. Zira bu sebeple hangi afet türü olursa olsun itfaiye hizmetleri görev bölgesi içinde veya dışında aktif olarak çalışmalara katılmaktadır. Personel planlamasının genel afet yönetimi kapsamında değerlendirilmesi, belirtilen psikolojik unsurların göz önünde tutulması uygun olacaktır.

Üçüncü hipotez, “Bir hizmetin teşkilatlanma modelini etkileyen iç/dış etkenlerin ağırlıkları bölgeye ve kültüre göre değişiklik gösterebilir, aynı hizmet ihtiyacı farklı teşkilatlanma modelleri ile sonuçlanabilir.”.

Bu hipotezin de büyük oranda geçerli olduğu çalışmanın genel tespitlerine bakılacak olursa anlaşılabacaktır. Türk itfaiye teşkilatı özelinde değerlendirilecek olursa tarihi süreçte iç, dış ve kültürel etkilerin, siyasi tercihlerin, konuya yaklaşım tarzının dönüşümlerine göre farklı teşkilatlanma modelleri vasıtasıyla itfaiye hizmetlerinin sunulduğu görülmektedir. Bugün bahse konu etkilerin güncel halleri neticesinde yeni bir teşkilatlanma modeli dönemine girileceği öngörülmektedir. Bu modelin daha merkezi bir yapıda olması ihtiyaçların gereğidir.

SONUÇ

Yangın, ilk yerleşim yerleri olduğu günden bugüne insanlık için bir sorun olmuştur. Ancak modern dönemlere kadar yangınla mücadele konusunda oluşturulmuş bir teşkilatlanma mevcut değildir. Modern dönemler ile birlikte gelişen sanayileşme, şehirleşme, ticaret ve teknoloji yangınların boyutunu ve içeriğini de değiştirmiştir. Türk İtfaiyesi de teşkilatlanma modeli olarak bu gelişmelere ayak uydurmuştur. Tulum bacılardan bu yana sürekli gelişen bir yapı ile günümüz yangınla mücadele organizasyonuna ulaşılmıştır. Günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı birbirinden bağımsız çok farklı hiyerarşiler altında organize olan, yönetim modeli açısından merkezi ve yerel yönetimlerin, ayrıca özel kurum ve kuruluşların uhdesinde görev yapan karma bir yapıdır. Bu karma yapının olumlu yönlerinden fazla olumsuz yanları ağır basmaktadır. Yerel yönetimler ağırlıklı organizasyon yapısı Türk İtfaiye Teşkilatı'nın ihtiyacı olan ve başta yangın olmak üzere bütün afet türleriyle mücadelede etkinliğini sağlayacak yönetim modeline karşılık gelmemektedir. Yapılan çalışma neticesinde Türk İtfaiye Teşkilatı'nın görev ve sorumluluklarının geçmişe nazaran çok genişlediği, yangına müdahaleden ziyade her türlü afetle mücadele eden bir birim haline geldiği, bu yönüyle beledi bir hizmetten ziyade merkezi bir güvenlik hizmeti sunduğu, merkezi yönetimin sağladığı diğer güvenlik/kolluk hizmetleriyle benzeştiği görülmüştür. Örnekler üzerinden yapılan analiz neticesinde, sunulan hizmetin etkinliği açısından yeni bir yönetim modeline ihtiyaç duyulduğu tespit edilmiştir. Bu yeni modelin daha merkezi bir yapıda olması gerektiği anlaşılmıştır. Sonuç olarak günümüz Türk İtfaiye Teşkilatı'nın yaşadığı sorunların büyük kısmının karma yönetim yapısından kaynaklandığı anlaşılmıştır. Değerlendirme ve öneriler kısmında detaylıca anlatılan sorunların ve karşılığı olacak çözüm önerilerinin tek cümlede ifadesi mümkündür: Her anlamda dağınık bir yapıda ve afetle mücadelede büyük oranda etkisiz kalan Türk İtfaiye Teşkilatı'nın merkezi yönetim altında organize olması gerekmektedir. Bu tespit yaklaşık elli yıl öncesinin bir tekrarıdır. 1973 yılında İstanbul İtfaiye Müdürü Tarık Özavcı tarafından yayınlanan "Cumhuriyet Devrinde İtfaiye" isimli kitabın ön sözünde şu ifadeler yer almaktadır: "...Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı gibi İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA bağlı bir genel Müdürlük ihdasını, günün şartları, zorunlu kılmaktadır." (s. 5). Bahse konu "günün şartları" yaklaşık elli yıl sonra katlanarak artmıştır.

KAYNAKLAR

- Ağır, B. (2015). “Güvenlik Kavramını Yeniden Düşünmek: Küreselleşme, Kimlik Ve Değişen Güvenlik Anlayışı”. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 11(22), 97-131.
- Aiskhylos. (2013). *Zincire Vurulmuş Prometheus*. (S. Eyüboğlu ve A. Erhat, çev.), İş Bankası Kültür Yayınları.
- Akalın, G. (1994). Türkiye’de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(2), 9-24.
- Akdağ, M. (2009). *Türk Halkının Dirlik ve Düzenlik Kavgası “Celali İsyamları”*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Akın, İ. F. (2016). *Devlet Doktrinleri* (3. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Akıncı, T. (2023). *Selanik*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Aksoy, M. (2022). Devletin Tarihsel Dönüşümü. Doğan, K. C. ve Uğur, Ö. (Ed.), *Kamu Yönetimi* (s. 7-24) içinde. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Aktan, C. C. (2011). Eski Devlet Anlayışına Karşı Yeni Devlet Anlayışı. *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3(2), 189-199.
- Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.
- Anbarlı Bozatay, Ş., & Demir, K. A. (2014). Osmanlı Adli Ve İdari Sisteminde Kadılık: Kurumsal Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6(10), 71-89.
- Aristoteles. (2021). *Politika* (3. Baskı). (Ö. Orhan, Çev.) İstanbul: Pinhan Yayıncılık.
- Ay, R. (2016). *İstanbul İtfaiyesi, İtfaiyenin Sorunları ve Çözüm Yolları*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi] İstanbul Aydın Üniversitesi.
- Aykaç, B. (1999). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları, *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 1-12.

- Ayman Güler, B. (1994). Kapanış Tebliği: Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Yerel Yönetimlere Bakış*, 24-25 Şubat Ankara, 148-156.
- Ayman Güler, B. (1997). Küreselleşme ve Yerelleşme Yerel Altyapı Sektörü. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(3), 62-77.
- Ayman Güler, B. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 14-29.
- Ayman Güler, B. (2015). Bütün-İli Kaplayan Büyükşehircilik Nedir?. *Düşün Dergisi*, Ekim-Kasım 2015, 22-25.
- Ayman Güler, B. (2013). *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım* (4.baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Bağce, E. (1999). Küreselleşme, Devlet ve Demokrasi. *Amme İdaresi Dergisi*, 32(4), 3-14.
- Bağce, H.E. (2007). Siyaset ve Demokrasi Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4), 1-19.
- Bağce, H.E. (2014). Halkla İlişkiler ve Vatandaş Odaklı Katılımcı Yerel Yönetim. *İnsan ve İnsan*, (1), 4-13.
- Balcı, Y., & Altundağ, H. (2023). Büyükşehirlerde Yangın Risk Değerlendirmesi: Sakarya İli Örneği. *Dirençlilik Dergisi*, 7(1), 143-152.
- Bakıcı, Z. (2004). 21. Yüzyılda Yönetimlerarası Mali İlişkiler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(1), 5-32.
- Bakırcı, E., Karatop, B., & Bayındır, S. (2019). Yangın Stratejilerinin Oluşturulması İçin İstatistik Veri Türlerinin Türkiye (İstanbul İli Örneğinde) ve Seçilmiş Ülkeler ile Karşılaştırılması. *Doğal Afetler ve Çevre Dergisi*, 5(2), 272-280.
- Banoğlu, N.A. (2008). *İstanbul Cehennemi Tarihte Büyük Yangınlar*. İstanbul: Kapı Yayınları.
- Barlas, E., ve Karagöz, B. (2007). Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 155-174.
- Barutçu, S. (2015). *Afet Yönetiminde İtfaiyenin Rolü: Ankara İli Örneği*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi].Türk Hava Kurumu Üniversitesi.

- Baskıcı, M. (2002). Osmanlı Anadoluşunda Sigorta Piyasası: 1860 - 1918. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57(04), 1-33.
- Baskıcı, M. (2002). Ondokuzuncu Yüzyılda İstanbul'un Eski ve Yeni İtfaiye Teşkilatları ve Bir Yabancıının Gözlemleri. *Mülkiye Dergisi*, 26(233), 175-189.
- Bayartan, H. (2012). Geçmişten Günümüze İstanbul'da Nüfus. *Coğrafya Dergisi*, (11). 5-20.
- Bayramoğlu Özüğurlu, S., Çelik, M., Kavas Bilgiç, A., ve Kara, H. (2022). *Türkiye'de İtfaiyenin Anatomisi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Berkün, S. (2017). Kamu Açısından Yönetim. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6(16), 638-662.
- Bikçe, M. (2017). Türkiye'deki Depremlerde Alınan ve Alınabilecek Önlemler. *Uluslararası Mühendislik Araştırma ve Geliştirme Dergisi*, 9(2), 24-31.
- Bookcin, M. (2013). *Toplumu Yeniden Kurmak* (2. Baskı) (K. Şahin, Çev.) İstanbul: Sümer Yayıncılık. (1990).
- Bozer, S. G., Evren, E., Güven, E., Eren, T. (2025). İtfaiye Alanında Yayınlanan Lisansüstü Tezlerin Bibliyometrik Analizi. *Hastane Öncesi Dergisi*, 10(1), 53-71.
- Canpolat, H. (1996). Tabi Afetlerin Yönetimine Değişik Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(2), 63-65.
- Canpolat, H. ve Haktankaçmaz, M. İ. (2010). Londra Büyükşehir Yönetimi'nde Yerel Yönetişim Sorunları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 19(1), 1-18.
- Cezar, M. (1963). Osmanlı Devrinde İstanbul Yapılarında Tahribat Yapan Yangınlar ve Tabii Âfetler. (İstanbul Güzel Sanatlar Akademisi Türk San'atı Tarihi Enstitüsü, Ed.), *Türk Sanatı Tarihi Araştırma ve İncelemeleri* (Cilt 1) (s. 327-414) içinde. Berksoy Matbaası.
- Cezar, M. (2002). *Osmanlı Başkenti İstanbul*. İstanbul: Erol Kerim Aksoy Kültür, Eğitim, Spor Ve Sağlık Vakfı Yayını.
- Çadırcı, M. (2008). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Askerlik*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Çadırcı, M. (2011). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Anadolu Kentleri*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

- Çadırcı, M. (2017). *Tanzimat Sürecinde Türkiye Ülke Yönetimi* (2. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Çakan, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: “Merkezileşme”. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4), 45-73.
- Çakmak, A. (2022). Mütareke’den Cumhuriyet’e Kurumsal Bir Dönüşüm: Evkaf Nezareti’nden Evkaf Umum Müdürlüğü’ne. *Vakıflar Dergisi*, (58), 185-207.
- Çankal, N. (2021). *Yangın Vaaar!* Denizli: Mavi Nefes.
- Çelik, Y. (2012). Tulumbacı. *TDV İslâm Ansiklopedisi*. <https://islamansiklopedisi.org.tr/tulumbaci> adresinden 07. 06. 2025 tarihinde alınmıştır.
- Çelik, A. (2021). Ateşin Mitolojik Kökeni: Türk Ve Yunan Mitolojilerindeki Tasarımların Karşılaştırılması. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 9(27), 304-318.
- Çırakman, B. (1976). Kamu Hizmeti. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 75-94.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Coşkun, B., Pank Yıldırım, Ç. Ve Şen, E. (2021). Osmanlı Belediyeciliğinin Dönüm Noktası: 1877 Tarihli Vilayat Belediye Kanunu. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 30(2), 1-20.
- Çolak, M. (2020). Macar Ressam Kálmán Beszédes’in Kaleminden Ödön Széchenyi ve İtfaiye Teşkilatı: Osmanlı Modernleşmesine Bir Katkı (Orijinal Karakalem Çizimleriyle Birlikte). *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 39(68), 331-356.
- Deniz, A., Akarçay, P., & Karakaş, A. (2017). Osmanlıda Belediyeciliğin Gelişimi Ve Modernleşme Çabaları. *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (64), 314-325.
- D’entrèves, A. P. (2021). *Devlet Fikri Siyaset Kuramına Giriş*. (F. Kararmaz, Çev.). İstanbul: Zoe Yayıncılık. (1967).
- Derviş Efendi-zade Derviş Mustafa Efendi. (1994). *1782 Yılı Yangınları (Harik Risalesi 1196)* (Hazırlayan: Hüsamettin Aksu) İstanbul: İletişim Yayınları.

- Doğan, C. (2019). *İtfâiyye-yi Hümayûn: Osmanlı İstanbulu'nda Yangın, Modernleşme ve Kent Toplumu (1871-1921)*. İstanbul: Libra Kitap.
- Doğan, M. (2023). *İtfaiye Teşkilatlarında Hizmet İçi Eğitim ve Kariyer Yönetim Sisteminin Değerlendirilmesi ve Türkiye İçin Yeni Bir Model Önerisi*. [Yayınlanmamış doktora tezi]. Marmara Üniversitesi.
- Dönmez, M. (2002). Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasında Görev ve Kaynak Bölüşümü. *Mülkiye Dergisi*, 26(235), 155-192.
- Düşünsel, K.S. (2019). *Türkiye’de İtfaiye Hizmetlerinin Örgütlenmesine İlişkin Bir Araştırma: İstanbul Örneği*. [Yayınlanmamış yüksek lisans tezi]. Marmara Üniversitesi, İstanbul.
- Düvenci, S. (2018). Devletin Köken Teorileri Açısından Devleti Doğuran Etmenler: Çeşitli Uygarlıklar ve Topluluklar Üzerinden Bir Değerlendirme. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 66-93.
- Erbay, Y., ve Keleş, R. (2013). Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 22(1), 23-39.
- Erdoğan, Ö.E. (2014). İstanbul’un Ateşle İmtihanı. *Beykoz Akademi Dergisi*, 2(2), 47-68.
- Erdoğan, Ö.E. (2014). *Osmanlıdan Günümüze Bir Yerel Kamu Hizmeti Olarak İstanbul İtfaiyesi*. [Yayınlanmamış yüksek lisans tezi]. İstanbul Aydın Üniversitesi.
- Ergün, O.F. (2023). Türkiye’de Orman Yangınları ve Gönüllülük. *Acil Yardım ve Afet Bilimi Dergisi*, 3(1), 7-14.
- Erkal, T., ve Değerliyurt, M. (2009). Türkiye’de Afet Yönetimi. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 14(22), 147-164.
- Eroğlu, C. (2020). *Devlet Nedir?* (3. Baskı). İstanbul: Yordam Kitap.
- Ertay Sarıışık, B., & Öcalır, E. V. (2022). Ulaşım Teknolojilerinin Gelişmesiyle Ortaya Çıkan Mekân-Zaman Yakınsaması: Ankara-İstanbul Yolculukları Örneği. *IDEALKENT*, 13(36), 428-463.
- Ertuğrul, M. (2005). Orman Yangınlarının Dünyadaki ve Türkiye’deki Durumu. *ZKÜ Bartın Orman Fakültesi Dergisi*, 7(7), 43-50.

- Ersoy, M. (2023). *Yerel Yönetim ve Yerel Siyasal Güç Kuramları*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2021). *Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (8. Baskı). İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2022). *Kamu Yönetimi* (15. Baskı). İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Fırat, A., ve Öney, T. (2017). Kamu Acil Yardım Ekiplerinde Kurumsal İmaj: Muğla İtfaiye Örneği. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 98-119.
- Gençer, D., ve Pala, İ. T. (2021). Trabzon Büyükşehir Belediyesi İtfaiye Dairesi Başkanlığının 2010-2020 Yılları Arasında Müdahale Ettiği Yangınlar Üzerine Bilimsel Bir Değerlendirme. *Hastane Öncesi Dergisi*, 6(1), 37-50.
- Geray, C. (1993). Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(5), 13-21.
- Gezgin, İ. (2020). *Homo Narrans İnsan Niçin Anlatır?* İstanbul: Redingot Kitap.
- Gıdık, O. (2021). İtfaiyecilik ve Yangınlardan Korunma Yolları. *Kadirli Uygulamalı Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 165–174.
- Gök, M.G. (2006). Ankara Büyükşehir Belediyesi'nde Görev Yapan İtfaiye Çalışanlarının İş Tutumları ile İş Doyumlarının Analizi. *Türk Tabipleri Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 7(25), 40-47.
- Gökkaya, E., & Kaya, A. (2021). Türkiye'de İtfaiyecilik Eğitimi ile Hava Kurtarma ve Yangınla Mücadele Biriminin Yapısal Değerlendirmesi. *Hastane Öncesi Dergisi*, 6(1), 143-158.
- Görmez, K. (2000). Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 81-88.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. (2021). *Devletin Genel Teorisi* (11. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2024). *Kısa Anayasa Hukuku* (22. Baskı). Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

- Gözler, K. Ve Kaplan. G. (2024). *Kısa İdare Hukuku* (18. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gül M. ve Yaman K., (2021). Türkiye’de Atık Yönetimi ve Sıfır Atık Projesinin Değerlendirilmesi: Ankara Örneği, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 35(4), 1267-1296.
- Güler, B. (1992). Belediyeleşme Süreci Hakkında. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(3), 71-92.
- Güler, B. (1993). Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 87-96.
- Güler, B. (1994). Belediye Gelirlerinin Yapısı:1925-1989. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(1), 19-37.
- Güven, H. S. (1982). Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 15(4), 27-48.
- Hobbes, T. (2014). *Leviathan* (13. Baskı). (S. Lim, Çev.). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları. (1977, 13. Baskı).
- İnalcık, H. (2023). *Türk İdarî Teşkilâtı Tarihi*. İstanbul: Kronik Kitap.
- İşcan, R., Al, D., Bozdoğan, M., Taşkaya, S. & Çalış, Ü. (2025). Coğrafi Etkenler ile Kavramsal Olarak Devlet ve Devletin Doğuşu. *Multidisipliner Yaklaşımlarla Coğrafya Dergisi*, 3(1), 61-73.
- İtfaiyenin Tarihçesi*. (1935). İstanbul: Uray Basımevi.
- Kadıoğlu, M. (2020). *Afet Yönetimi Beklenmeyeni Beklemek, En Kötüsünü Yönetmek*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Kahl, J. A., & Atalay, B. (2010). Endüstrileşme Ve Şehirleşmenin Bazı Sosyal Sonuçları. *Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(1-2).
- Kahya, F. (2010). *Osmanlı Devleti’nde Sigortacılık*. İstanbul: Libra Kitap.
- Kaplan Mengi, A. (1997). Ülke Ülke Yerel Yönetimler: Federal Almanya’da Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 6(4), 93-112.

- Karataşer, B., & Öztürk, S. (2018). Osmanlı Dönemi Ulaşımında Raylı Sistemler Üzerine Bir İnceleme: İstanbul Tramvay Örneği. *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(14), 51-59.
- Kavas Urul, A. (2017). Kaliteli Sunulması Zorunlu Olan Bir Hizmet: İtfaiye. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.
- Kavas Urul, A., ve Kara, H. (2018). Kentsel Mekânda Bir Yönetişim Meselesi Olarak İtfaiye Hizmeti. Mengi, A., ve İşçioğlu, D. (Ed.), *Kentsel Politikalar* (s.1-25) içinde. Ankara: Palme Yayıncılık.
- Kaya, B. E. (2023). Coğrafya Siyaset İlişkisi. *International Academic Social Resources Journal*, 8(53), 3539-3547.
- Kaya, H. (2018). Türkiye’de Yangınlar (1923-1960). *Uluslararası Tarih Araştırmaları Dergisi (UTAD)*, 2(1), 28-39.
- Kazıcı, Z. (2014). *Osmanlı’da Vakıf Medeniyeti*. İstanbul: Kayıhan Yayınları.
- Kazıcı, Z. (2014). *Osmanlı’da Yerel Yönetim*. İstanbul: Kayıhan Yayınları.
- Kazıcı, Z. (2016). *Osmanlı’da Eğitim Öğretim* (2. Baskı). İstanbul: Kayıhan Yayınları.
- Keleş, R. (1987). Belediye Gelirleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(4), 63-87.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(1), 3-14.
- Keleş, R. (1998). Bölge Gerçeği ve Avrupa. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 7(2), 3-10.
- Keleş, R. (2020). *Yerinden Yönetim Fransa ve İspanya ve İtalya’da*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Keleş, R. (2021). *Yerinden Yönetim Ve Siyaset* (12. baskı). İzmir: Cem Yayınevi.
- Keleş, R., Erbay, Y., ve Görmez, K. (2020). *Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Temsil ve Katılım*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Keleş, R., ve Mengi, A. (2021). *Kent Hukuku* (2. baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1983) *Yerel Yönetimler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kerim, A., & Süme, V. (2018). İstanbul’un Eski Su Kaynakları; Sarnıçlar. *Türk Hidrolik Dergisi*, 2(2), 1-8.

- Kılıç, A. (2010). *Ateşi Tutan Eller Ateş Kahramanları*. İstanbul: Teknik Yayıncılık Grubu.
- Kılıç, A. (2022). *İstanbul Yangın Kuleleri ve Çığırkanları*. İstanbul: Alfa.
- Kırtaş, H. A., & Altundağ, H. (2020). Yangın ve Tahliye Eğitim Modeli Araştırması. *İSG Akademik*, 2(1), 73-81.
- Koç, Y. (2010). Osmanlı Dönemi İstanbul Nüfus Tarihi. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, (16), 171-200.
- Koçu, R. E. (2016). *İstanbul Tulumbacıları* (2. baskı) İstanbul: Doğan Kitap
- Koçan, M.E. (2013). *Yerel Yönetimlerde İtfaiyenin Rolü*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. İstanbul Aydın Üniversitesi.
- Koray, M. (2005). *Avrupa Toplum Modeli* (2. baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Korkmaz, Ş. (2010). Çanakkale’de Yangınlar (1836–1866). *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 29(48), 51-67.
- Köker, A. E. (2022). Avrupa Birliği’nin Gelişen ve Değişen Tehdit Algısı: Siber Güvenlik. *EURO Politika*, (14), 48-77.
- Kuzucu, K. (2006). Széhenyi Paşa ve Osmanlı İtfaiyesinin Modernleşmesi. *Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi*, (14), 31-52.
- Kuzucu, K. (2018). Yangın Tulumbasının İcadı ve Türk İtfaiyesinin İlk Yüzyılı. İ. Gökhan, H. Saraç ve G. Özcan (Ed.), *Lale Devri’nde Osmanlı Devleti ve Nevşehir* (327-353) içinde. Kömen Yayınları.
- Kuzucu, K. (2019). ÖDÖN SEÇENYİ PAŞA. TDV İslâm Ansiklopedisi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/odon-secenyi-pasa> adresinden 07. 06. 2025 tarihinde alınmıştır.
- Kuzucu, K. (2020). İtfaiye. TDV İslâm Ansiklopedisi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/itfaiye> adresinden 07. 06. 2025 tarihinde alınmıştır.
- Kuzucu, K. (2022). *İstanbul’un Sokak Köpekleri*. İstanbul: Kapı Yayınları.

- Kuzucu, K. (2023). İlk Çağlardan Günümüze İstanbul İtfaiyesi. M. Erdin (Ed.), *Yangın Olur Biz Yangına Gideriz İstanbul'da İtfaiye* (14-57) içinde. İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.
- Kuzucu, K. (2023). İstanbul'un Yarım Asırlık İtfaiye Komutanı: Szechenyi Paşa (1839-1922). M. Erdin (Ed.), *Yangın Olur Biz Yangına Gideriz İstanbul'da İtfaiye* (60-89) içinde. İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.
- Kuzucu, K. (2025). *Babıali Yanıyor Osmanlı Hükümet Merkezinde Yangınlar*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Jessop, B. (2021). *Devlet Dün Bugün Gelecek*. (A. Güney, Çev.) Ankara: Nika Yayınevi. (2016).
- Mantran, R. (2023). *İstanbul Tarihi* (6. Baskı). (T. Tunçdoğan, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları. (1996).
- Marx, K. ve Engels, F. (2018). *Komünist Manifesto*. (S. Lim, Çev.). Ankara: İmge Kitabevi.
- Mengi, A. (1997). Kamu Yönetimindeki Gelişmeler, *Yerel Yönetimler ve Türkiye*. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 52(1), 505-515.
- Mengi, A. (2004). Yerinden Yönetim: Avrupa Birliği'nde Bölgeler Ulus Devlete Karşı mı? *Mülkiye Dergisi*, 28(245), 47-56.
- Mergen, S. (2020). *Türkiye'de Belediye Hizmetlerinin Finansmanına Katkı Açısından Gönüllü İtfaiyecilik*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Murteza, G. (2021). *Doğal Durum ve Devlet Felsefi Bir İnceleme* (2. Baskı). İstanbul: Pinhan Yayıncılık.
- Lavenda, R. H. ve Schultz, E. A. (2021). *Kültürel Antropoloji Temel Kavramlar* (3. Baskı). (D. İşler ve O. Hayırlı, Çev.) Ankara: Doğu Batı Yayınları. (2017, 6. Baskı).
- Levy-Aksu, N. (2017). *Osmanlı İstanbulu'nda Asayiş 1879-1909*. (S. Akyüz, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları. (2012).
- Oktay, T. (2005). Osmanlı Belediye Tarihi Araştırmaları ve Kaynak Malzeme Üzerine Notlar. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 3(6), 257-281.

- Oktaý, T. (2008). Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi. R. Bozlağan ve Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler* (119-156) içinde. Nobel Yayın Dağıtım.
- Oktaý, T. (2011). *Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi İstanbul Şehremaneti*. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.
- Oktaý, T. (2019). *Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Oktaý, T. (2020). 1920-2020 Döneminde Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi. *Medeniyet Araştırmaları Dergisi*, 5(2), 171-223.
- Oktaý, T. (2022). *Yerel Yönetimler*. Ankara: İdealkent Yayınları.
- Oppenheimer, F. (2021). *Devlet*. (S. Özgür, Çev.). İstanbul: Liberus Kitap.
- Ortaylı, İ. (2020). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)* (4. Baskı). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2021). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. İstanbul: Kronik Kitap.
- Ortaylı, İ. (1973). Türk Belediyesinin Denetim Yetkisinin Tarihi Gelişimi ve Günümüzdeki Durumu. *Amme İdare Dergisi*, 6(4), 14-24.
- Ortaylı, İ. (1976). Osmanlı Kadı’sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(1), 95-107.
- Ortaylı, İ. (1977). İstanbul’un Mekansal Yapısının Tarihsel Evrimine Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 10(2), 77-97.
- Ortaylı, İ. (1982). Osmanlı İmparatorluğunda İdari Modernleşme ve Mahalli İdare Alanındaki Gelişmeler. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 3(1-3), 137-148.
- Ökmen, M., ve Çağatay, U. (2016). Kamu Hizmeti- Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar. *Yerel Politikalar*, (6), 77-104.
- Ökmen, M., ve Yılmaz, A., (2009), “Klasik Dönemden Tanzimat’a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (23), 93-109.
- Özavcı, T. (1973). *Cumhuriyet Devrinde İtfaiye*. İstanbul: Belediye Matbaası.

- Özçelik, E. (2019). *Büyükşehir Yönetimi Modelinde İzmir İlinin Gönüllü İtfaiye Hizmetleri Potansiyeli Açısından Değerlendirilmesi*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Dokuz Eylül Üniversitesi.
- Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 77-95.
- Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet). *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(3), 25-43.
- Özgür, H., ve Azaklı, S. (2001). Osmanlı'da Yangınlar ve İtfaiye Hizmetleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(1), 153-172.
- Öztürk, R. H. (2018). Osmanlı İktisat Zihniyetinde Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesi Ve Vakıflar. *Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18(4), 37-48.
- Peker, H.S. (2015). Avrupa'da Merkantilist Uygulamalar ve Osmanlı Ekonomisi İle Bir Karşılaştırma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(1), 1-12.
- Pekşen, M. F., Uyaroğlu, Y., ve Soyhan, H. S. (2020). İstanbul, Ankara ve Sakarya İllerinin 2018 Yılı İtfaiye Olaylarının Karşılaştırılması. *Uluslararası Yakıtlar Yanma Ve Yangın Dergisi*, (8), 1-19.
- Pekşen, M. F., Kaya, Y., Uyaroğlu, Y., Soyhan, H. S., ve Çelik, C. (2022). Kocaeli İli Yangın Karakteristiklerinin İncelenmesi. *Uluslararası Yakıtlar Yanma ve Yangın Dergisi*, 10(1), 9-20.
- Saraç, C. (2019). *Ödön Szechenyi ve Türk İtfaiye Teşkilatı*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Serçe, E. (1998). *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İzmir'de Belediye (1868-1945)*. İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Seyitdanlı, M. (2010). *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

- Sezer, Ö., ve Vural, T. (2010). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı. *Maliye Dergisi*, (159), 203-219.
- Soyyanmaz, İ.H. (2002). *Tulumbacılar ve Edirne Tulumbacıları*. Edirne: Eser Matbaacılık.
- Söylemez, A. (2012) Bir Yerel Hizmet Olarak İtfaiyenin Tarihi. *Sosyal Bilimler Yüksekokulu Dergisi*, 15(2), 29-47.
- Şahin, T. E. (2020). “Ateş”in Geçmişi, Ateş - İnsan- Dans İlişkisinin Kökeni Ve Nevruz (Uzak Geçmişin Kamplarında Korku, Gerilim Ve Yaşama Sevincinin Ritmi). *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi*, 30(1), 59-75.
- Şahin, Y. (2019). *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi* (9. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Şaylan, G. (2023). *Bir Bilim Olarak Kamu Yönetiminin Yükseliş ve Çöküşü*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Şeker, G., & Gül, H. (2023). Kavramsal Ve Tarihsel Olarak Vatandaşlık. *Nazilli İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 133-142.
- Şinik, B., Yılmaz Uçar, A., ve Dik, E. (2016). 1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 25(2), 1-27.
- Tataroğlu, O., ve Altundağ, H. (2022). *Türkiye’de İtfaiye Teşkilatlarının Yangınla Mücadelesindeki Teşkilat Kültürünün Değerlendirilmesi*. *Dirençlilik Dergisi*, 6(2), 247-256.
- Tataroğlu, O. (2023). *Türkiye’de İtfaiye Teşkilat Kültürü ve Çeşitliliğine Genel Bakış*. [Yayımlanmamış yüksek lisans tezi]. Sakarya Üniversitesi.
- Tekdemir, A. (2011). Tanzimat Dönemi Nafia Nezareti. *Trakya Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 1(01), 121-144.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 3-22.
- Toprak, Z. (2021). *Yerel Yönetimler* (10. Baskı). Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- Tosun, M. ve Yalvaç, K. (1975). *Sumer, Babil, Assur kanunları ve Ammi-Şaduqa fermanı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Tural, E. (2004). Türkiye, Hollanda, İngiltere ve Amerika’da Modern İtfaiye Teşkilatının Kuruluşu ve Harik (Yangın) Nizamnameleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 13(1), 67-91.
- Tutar, K. (2021). Osmanlı Devletinden Günümüze Türkiye Demografisi ve Nüfus Politikaları: Tarihsel Bir Perspektif. *Bilge Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 5(2): 135-147.
- Ulus, G. (2023). “Ergenekon Destanı’ndan Toplumsal Bilinçdışına Yansıyan Anne, Ateş Ve Hayvan İmgeleri”. *Milli Folklor*, 18(137), 74-85.
- Uygun, M., ve İnal, E. (2019). Türkiye’nin İtfaiye Hizmetlerinin Acil Durum ve Afet Yönetimi Süreçlerine Göre Değerlendirilmesi. *Hastane Öncesi Dergisi*, 4(1), 13-22.
- Uzunçarşılı, İ.H. (1988). *Osmanlı Devleti Teşkilatından Kapıkulu Ocakları Acemi Ocağı ve Yeniçeri Ocağı* (3. Baskı Cilt 1). Ankara: Türk Tarihi Kurumu Basımevi.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Tarihi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(30), 241-248.
- Yalçındağ, S. (1992). Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(2), 3-8.
- Yalçındağ, S. (1995). Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(2), 3-19.
- Yavuz, Ö., & Bozatay, Ş. A. (2015). Türkiye’de İtfaiye Hizmetlerinin Örgütlenmesi ve Etkinliği Sorunu. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 785-804.
- Yeter, E. (1992). Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(4), 13-21.
- Yıldırım, N. (2008). İran Kültüründe Ateş. *Doğu Araştırmaları* (2), 5-20.
- Yıldırım, O. (2024). “Nizamülmülk’ün Siyasetname’sinin Bir Parrhesia Örneği Olarak Değerlendirilmesi”. *Selçuklu Araştırmaları Dergisi*, (20), 59-80.

- Yıldırım, T. (2007). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı* (5. Baskı). İstanbul: Alkım Yayınevi.
- Yıldız, K. (2017). *1660 İstanbul Yangını ve Etkileri: Vakıflar, Toplum ve Ekonomi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Yiğit, A. (2022). 19. Yüzyılda Osmanlı ve Rus İmparatorluklarında Yerel Yönetim Reformu: 1864 Zemstvo Kanunu ve 1864 Vilayet Nizamnamesi Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Amme İdaresi Dergisi*, 55(2), 1-26.
- Zandi-Sayek, S. (2024). *Osmanlı İzmir'i Çokuluslu Bir Limanın Yükselişi 1840-1880*. (G. Tunçer, Çev.). İletişim Yayınları. (2012).
- Zeybek Cebeci, E. (2019). Türk İdare Hukukunda Kamu Hizmetlerinin Belirlenmesinde Objektivist ve Subjektivist Yaklaşımlar. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 25(1), 86-96.
- Zeyrekli, S., ve Ekizceleroğlu, R. (2007). Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16(3), 29-48.