

# AMME İDARESİ

## Dergisi

Cilt: 57

Sayı: 2

Haziran 2024

Can Umut ÇİNER  
Hasan Tolga BÖLÜKBAŞI  
Oral KARAKAYA

Türkiye’de Bireysel Kamu Politikası Kapasitesi:  
Mülki İdare Amirleri Örneği

Mustafa AKGÜN

Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal  
Statüsünün Belirlenmesi İhtiyacı:  
Teorik ve Pratik Gereçekler

Nursel KÖKSAL GÜLCÜ  
Hilal KARAVAR

Türkiye’de İdari Reform ve Dış Teknik  
Yardımlar: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı  
Dönemi Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması  
İncelemesi

Murat KALFA  
Selda KOCAMAZ ADAŞ  
Hayriye TAŞPINAR

Cam Tavan Algısı ile Kamu Çalışanlarının  
Kariyer Düşünceleri

İbrahim SARITAŞ  
Ufuk ERDEM

Cumhuriyet Dönemi Müzik Devriminde  
Rus İzleri: Sovyet Sanatçıların Türkiye Ziyaretleri

Melike BOZTILKI  
İsmail BARIŞ

A Research on The Experiences of Disaster  
Volunteers on 2023 Kahramanmaraş Earthquakes

Gazi Levent KURTOĞLU  
Sevcan KILIÇ AKINCI

Stratejik Ağ Yönetişimi Kuramı Bağlamında  
Yerel Suç Önleme Kurulları: Dünya Örnekleri ile  
Karşılaştırmalı Analiz

# AMME İDARESİ Dergisi

Cilt 57, Sayı 2, Haziran 2024

ISSN 1300 – 1795

## Sahibi

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi adına  
Prof. Dr. Mehmet Naci BOSTANCI

## Yazı İşleri Müdürü ve Editör

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ

## Editör Yardımcısı

Doç. Dr. Üyesi Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK

## Editör Yardımcısı

Dr. Öğr. Üyesi Serhat Celal BİRDAL

## Yayın İdare Adresi

Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörlüğü  
85. Cad. No: 8 Yüce-tepe / ANKARA

## Yayının Türü

Yaygın Süreli Yayın

## Yayın Şekli

3 Aylık – Türkçe ve İngilizce

## Baskı

Mebid Eğitim Danışmanlık Yayıncılık  
Organizasyon Ticaret Limited Şirketi  
Cevizlidere Mah. 1208. Cadde No: 12/11  
Balgat / ANKARA

## Yayın Kurulu

Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ  
Prof. Dr. Uğur ÖMÜRGÖNÜLŞEN  
Prof. Dr. Akif Argun AKDOĞAN  
Prof. Dr. Yaşar SALİHPAŞAOĞLU  
Prof. Dr. Mustafa ALTUNOĞLU  
Prof. Dr. Hikmet ÖZDEMİR  
Doç. Dr. Ozan ZENGİN

“ Amme İdaresi Dergisi, iki hakemli, uluslararası bir yayındır. Yılda dört sayı (Mart, Haziran, Eylül, Aralık) yayınlanmaktadır. Yayın Dili Türkçe ve İngilizcedir

1968 yılından beri düzenli olarak yayınlanan *Amme İdaresi Dergisi*, Social Sciences Citation Index (SSCI) ile TÜBİTAK-ULAKBİM Sosyal Bilimler Veri Tabanında ve TR Dizin’de taranmaktadır.

*Amme İdaresi Dergisi*’nde yayınlanan çalışmalar, yazarlarının kişisel görüşlerini yansıtır. Yayınlanan makaleler kaynak gösterilerek kullanılabilir. ”

## Danışma Kurulu / Advisory Board

Prof. Dr. Feroz AHMAD, Yeditepe Üniversitesi  
Prof. Dr. Haluk ALKAN, İstanbul Üniversitesi  
Prof. Dr. Ender Ethem ATAY, Özyeğin Üniversitesi  
Prof. Dr. Halil BERTKAY, İbn Haldun Üniversitesi  
Prof. Dr. Geert BOUCKAERT, IIAS  
Prof. Dr. İsmail COŞKUN, İstanbul Üniversitesi  
Prof. Dr. Yılmaz ÇOLAK, Polis Akademisi  
Prof. Dr. Yılmaz ÜSTÜNER, ODTÜ  
Prof. Dr. H. Aliyar DEMİRCİ, Pamukkale Üniversitesi  
Prof. Dr. Tanel DEMİREL, Çankaya Üniversitesi  
Prof. Dr. Françoise DREYFUS, Sorbonne Üniversitesi  
Prof. Dr. Fatih DUMAN, Hitit Üniversitesi  
Prof. Dr. Musa EKEN, Sakarya Üniversitesi  
Prof. Dr. Suraiya FAROQHI, İbn Haldun Üniversitesi  
Prof. Dr. M. Şükrü HANİOĞLU, Princeton University  
Prof. Dr. Metin HEPER, Bilkent Üniversitesi  
Prof. Dr. Eyyüp Günay İSBİR, İstanbul Aydın Üniversitesi  
Prof. Dr. Mustafa Çağatay OKUTAN, Karadeniz Teknik Ü.  
Prof. Dr. İlber ORTAYLI, MEF Üniversitesi  
Prof. Dr. İzzet ÖZGENÇ, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.  
Prof. Dr. Bekir Berat ÖZİPEK, İstanbul Medipol Üniversitesi  
Prof. Dr. Aykut POLATOĞLU, Yakın Doğu Üniversitesi  
Prof. Dr. Ali Yaşar SARIBAY, Uludağ Üniversitesi  
Prof. Dr. Yasemin SEBECZEK, University of Cambridge  
Prof. Dr. Mehmet SEYİTDANLIOĞLU, Hacettepe Üniversitesi  
Prof. Dr. Gencay ŞAYLAN, Lefke Avrupa Üniversitesi  
Prof. Dr. Özer ERGENÇ, Bilkent Üniversitesi  
Prof. Dr. Yusuf TEKİN, Milli Eğitim Bakanlığı  
Prof. Dr. H. Bahadır TÜRK, Ankara Hacı Bayram Veli Ü.  
Prof. Dr. Hasan YAYLI, Kırıkkale Üniversitesi  
Prof. Dr. Ayşegül MENGİ, Ankara Üniversitesi  
Prof. Dr. Barış ÖVGÜN, Ankara Üniversitesi



# AMME İDARESİ Dergisi

57/2 Haziran 2024

- Can Umut ÇİNER 1 Türkiye’de Bireysel Kamu Politikası  
Hasan Tolga BÖLÜKBAŞI Kapasitesi: Mülki İdare Amirleri Örneği  
Oral KARAKAYA
- Mustafa AKGÜN 29 Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal  
Statüsünün Belirlenmesi İhtiyacı:  
Teorik ve Pratik Gerekçeler
- Nursel KÖKSAL GÜLCÜ 61 Türkiye’de İdari Reform ve Dış Teknik  
Hilal KARAVAR Yardımlar: Birinci Beş Yıllık Kalkınma  
Planı Dönemi Türk-Alman Teknik  
İşbirliği Anlaşması İncelemesi
- Murat KALFA 89 Cam Tavan Algısı ile Kamu  
Selda KOCAMAZ ADAŞ Çalışanlarının Kariyer Düşünceleri  
Hayriye TAŞPINAR
- İbrahim SARITAŞ 119 Cumhuriyet Dönemi Müzik Devriminde  
Ufuk ERDEM Rus İzleri: Sovyet Sanatçıların Türkiye  
Ziyaretleri
- Melike BOZTILKI 155 A Research on The Experiences of Di-  
İsmail BARIŞ saster Volunteers on 2023 Kahraman-  
maras Earthquakes
- Gazi Levent KURTOĞLU 179 Stratejik Ağ Yönetişimi Kuramı  
Sevcan KILIÇ AKINCI Bağlamında Yerel Suç Önleme  
Kurulları: Dünya Örnekleri ile  
Karşılaştırmalı Analiz

Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında yayınlanır.

URL: [www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr](http://www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr)

e-posta: [ammeidaresi@hbv.edu.tr](mailto:ammeidaresi@hbv.edu.tr)

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi  
Yüce-tepe Mah. 85. Cad. No:8  
Çankaya Ankara

# AMME İDARESİ Dergisi

57/2 Haziran 2024

- Can Umut ÇİNER 1 Individual Public Policy Capacity in  
Hasan Tolga BÖLÜKBAŞI Turkey: The Example of Civil Admini-  
Oral KARAKAYA nistrators
- Mustafa AKGÜN 29 The Need to Determine the Constitution-  
al Status of Independent Administrati-  
ve Authorities: Theoretical and Practical  
Rationales
- Nursel KÖKSAL GÜLCÜ 61 Administrative Reform and Foreign  
Hilal KARAVAR Technical Assistance in Turkey: Review  
of the Turkish-German Technical  
Cooperation Agreement for the First  
Five-Year Development Plan Period
- Murat KALFA 89 Career Thoughts of Public Employees  
Selda KOCAMAZ ADAŞ with Glass Ceiling Perception  
Hayriye TAŞPINAR
- İbrahim SARITAŞ 119 Russian Traces in the Music Revolution  
Ufuk ERDEM of the Republican Era: Visits of Soviet  
Artists to Türkiye
- Melike BOZTILKI 155 A Research on The Experiences of Di-  
İsmail BARIŞ saster Volunteers on 2023 Kahraman-  
maras Earthquakes
- Gazi Levent KURTOĞLU 179 Local Crime Prevention Boards in the  
Sevcan KILIÇ AKINCI Context of Strategic Network Governan-  
ce Theory: Comparative Analysis with  
World Examples

Published quarterly in March, June, September and December.

URL: [www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr](http://www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr)

e-posta: [ammeidaresi@hbv.edu.tr](mailto:ammeidaresi@hbv.edu.tr)

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Yücetepe Mah. 85. Cad. No:8

Çankaya Ankara

# Türkiye'de Bireysel Kamu Politikası Kapasitesi: Mülki İdare Amirleri Örneği

Can Umut ÇİNER\*  
Hasan Tolga BÖLÜKBAŞI\*\*  
Oral KARAKAYA\*\*\*

**Öz:** Kapasite konusu, kamu yönetimi ve kamu politikası alanyazının en önemli konularından biridir. Kamu politikası kapasitesi, sistemsel, örgütsel ve bireysel düzeyde incelenebilir. Bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitesi, karar alıcıların bilgi ve beceri kümelerine, dolayısıyla formel ya da enformel eğitim düzey ve içeriklerine dayanmaktadır. Bu bağlamda, kamu politikası kapasitesini geliştirmenin en temel yolu, sorunları çözmekle yükümlü olan kamu yöneticilerinin bilgi ve becerilerinin artırılmasından geçmektedir. Mülki idare amirlerinin kamu politikası kapasitesini saptamayı ve ölçmeyi amaçlayan bu makale, İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yürütülen araştırma projesi kapsamında elde edilen özgün verilere dayanmaktadır. Bu kapsamda, mülki idare amirlerinin yanıtlanması için çevrimiçi bir anket hazırlanmıştır. 20.04.2022-05.05.2022 tarihleri arasında uygulanan ankete o dönemdeki mülki idare amirlerinin % 28,94'ü katılmıştır. Anketin yanı sıra yirmi dokuz mülki idare amiri ile de yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiş ve bulgular tartışılmıştır. Makale, anket ve görüşme sonuçlarının yanı sıra, mülki idare amirleri için bir tipoloji de ortaya koymuştur.

**Anahtar Kelimeler:** mülki idare, kamu yönetimi, tipoloji, kamu politikası kapasitesi, bireysel kapasite

\* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, cuciner@politics.ankara.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6852-9662>

\*\* Doç. Dr., Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, bolukbasi@bilkent.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7465-2309

\*\*\* Mülkiye Başmüfettişi, Dr., İçişleri Bakanlığı, karakayaoral@gmail.com, ORCID No: 0000-0002-0378-2146

Makale Geliş Tarihi: 26.02.2024  
Makale Kabul Tarihi: 13.06.2024



## ***Individual Public Policy Capacity in Turkey: The Case of Territorial Administrators***

**Abstract:** *Policy capacity has been one of the most important issues in the literature of public administration and public policy. Here, policy capacity has been analyzed at the systemic, organizational, and individual levels. At the individual level, policy capacity relies on the knowledge and skill sets of decision-makers, and consequently, on their acquisition of formal and informal education and training. In this context, the fundamental way to enhance public policy capacity is through increasing the knowledge and skills of public administrators responsible for solving problems. This article relies on original data obtained through the research project conducted with the permission of the Ministry of Interior. The project aims to identify and measure the individual level policy capacity of territorial administrators. The project relies on an online survey of capacity-related skills and competences of territorial administration officials. 28.94% of territorial administrators responded to the survey between April 20, 2022, and May 5, 2022. In addition to the survey, in-depth semi-structured interviews were conducted with twenty-nine territorial administration officials. The article introduces and discusses the findings of the survey and interview instruments. It concludes by proposing a typology of territorial administrators.*

**Keywords:** *Territorial administration, public administration, typology, public policy capacity, individual capacity*

### **Giriş**

Güncel kamu politikası alanyazını, devletlerin kamu politikası tasarım ve uygulama kapasitelerinin kamu politikalarının sonuçlarının belirlenmesinde kilit roller oynadığına işaret etmektedir. Kapasite sorunsalı, yakın zamandan beri kamu yönetimi ve politikası alanyazının önemli konularından biri olmuştur. Kamu politikası kapasitesi, sistemsel, örgütsel ve bireysel düzeyde incelenebilir. Bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitesi gerek kamuda gerek özel sektörde yöneticilik yapan karar alıcıların bilgi ve beceri kümelerine, dolayısıyla formel ya da enformel (resmi ya da gayri resmi) eğitim düzey ve içeriklerine dayanır. Bu bağlamda, kamu politikası kapasitesini geliştirmek, bireysel düzeyde bilgi ve beceri artırmaktan geçer.

Dünyada giderek karmaşıklaşan çok boyutlu toplumsal sorunlar karşısında karar alıcılar, ya da daha genel bir ifadeyle kamu yöneticileri, hangi bilgi ve beceri kümelerine sahiptir? Gerçekçi ve alanyazındaki adıyla kanıt dayalı politikalar tasarlaması ve uygulaması beklenen bu kilit karar alıcılar hangi diğer bilgi ve beceri kümelerine gereksinim duymaktadır? Türkiye'nin gelecek nesil kamu yöneticileri hangi mesleki yeterliklerle donatılmalıdır?

Söz konusu sorulara yanıt arayan bu makale, araştırma örneği olarak mülki idare amirlerini seçmiştir. İçişleri Bakanlığı’ndan alınan izinle<sup>1</sup>, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesi, İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi öğretim üyesi ve İçişleri Bakanlığı Mülkiye Başmüfettişinin işbirliği ile mülki idare amirlerinin yanıtlaması için çevrimiçi bir anket hazırlanmıştır. 20.04.2022-05.05.2022 tarihleri arasında uygulanan ve bireysel düzeyde mülki idare amirlerinin bireysel kamu politikası kapasitesini belirlemeyi amaçlayan ankete, 526 mülki idare amiri katılmıştır. Anketin yapıldığı dönemde Türkiye’de mülki idare amiri sayısı, 301’i merkez, 1513’ü taşra ve 3’ü yurt dışı teşkilatında olmak üzere toplam 1817’dir. Mülki idare amirlerinin % 28,94’ü ankete katılmıştır. Katılımcıların kıdemleri, mesleğe yeni başlamış kaymakam adaylarından, emekli mülki idare amirlerine kadar geniş bir yelpazeye yayılmıştır. Katılımcıların % 63,8’i 5 yıldan az, % 3,4’ü 5-10 yıl arası ve % 31,5’i 10 yıldan fazla meslek kıdemine sahiptir.<sup>2</sup>

Makalenin bulguları iki temel ampirik yöntemle dayanmaktadır. Anket bulgularının yanı sıra bazı mülki idare amirleri ile yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiş, anket bulguları ve temel savlar tartışılmıştır. Buna göre üç eylemli vali ile, iki merkez valisiyle,<sup>3</sup> yedi mülkiye başmüfettişiyle, dört İçişleri Bakanlığı merkezinde görevli mülki idare amiriyle, beş vali yardımcısıyla ve sekiz kaymakamla derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Makale, üç bölüm olarak kurgulanmıştır. Birinci bölümde, kısaca Türkiye’de mülki idarenin rolü ve bu konuda yapılmış araştırmaların önemi ele alınmıştır. İkinci bölümde, uluslararası alanyazında kamu politikası kapasitesi konusu tanıtılmış, bu konudaki alanyazın derlenmiş ve araştırmaya kuramsal olarak kaynaklık eden metinler özetlenmiştir. Üçüncü bölümde ise hem anket bulguları hem derinlemesine görüşme sonuçları tartışılmıştır. Ayrıca makalede, kamu politikası araçları temel alınarak, mülki idare amirlerinin meslek tipolojisi oluşturulmuştur. Makale, Türkiye’deki mülki idare araştırmalarına bir katkı sağlamayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, dönüşen kamu yönetimi çerçevesinde yönetsel kültürün değişiminin izlerini taşımaktadır.

---

<sup>1</sup> İçişleri Bakanlığı Personel Genel Müdürlüğü, 28.24.2022 tarih, E-38045132-044-26521 Sayılı Yazı.

<sup>2</sup> Ankete katılan altı kişi kıdemlerini belirtmemiştir.

<sup>3</sup> 02.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK’nın 179. Maddesi uyarınca merkez valiliği kadroları iptal edilmiş, mevcut merkez valilerinin kadrolarının, yeni düzenleme yapıncaya kadar şahsa bağlı olarak korunması yönünde bir düzenleme yapılmıştır.

## Mülki İdare Araştırmalarının Önemi

Mülki idare, Türkiye'nin yönetimini ve onun değişimini anlamanın en kritik anahtarlarından biri olarak düşünülebilir. Mülki idarenin önemi, merkezi yönetimin taşrada yürüttüğü tüm kamusal hizmet birimlerinin amiri ile denetleyicisi olmasına ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerine dayanmaktadır. Türk toplumunun devleti kutsal olarak görmesi, "devlet baba" anlayışı ve devletin kurumlarına saygısı mülki idarede somutlaşmaktadır.

Türkiye, Fransız devlet geleneğine benzeyen bir biçimde, toplumda kamu hizmetine girmenin ayrıcalıklı kabul edildiği, devlete hizmet etmenin önemli görüldüğü, hizmet sınıflarının ayrıcalıklı olduğu bir ülkedir (Bölükbaşı ve Ertugal, 2019: 358). Fransa'da valiler, Cumhuriyetin omurgası olarak tanımlanır (Schott, 2021). Napolyoncu geleneğin Peters (2008) tarafından tanımlanan temel özelliklerinden biri olan *corps administratives (fr.)*, Türk personel yönetiminde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda tanımlanan hizmet sınıflarına karşılık gelmektedir. Mülki idare hizmetleri sınıfında, tıpkı Fransız devlet geleneğinde olduğu gibi, sosyolojik olarak aidiyeti ve dayanışması kuvvetli olan bir *esprit de corps (fr.)* anlayışı söz konusudur (Eymeri-Douzans, 2000).

Mülki idare, devletin gölgesidir ve temel görünümünü yansıtmaktadır. Gücünü iki yönlü olarak devlet toplum ilişkisindeki konumundan, daha açık bir deyişle hem devletten hem vatandaştan, almaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013). Kısaca ve kabaca, vatandaşlar mülki idarede adeta devleti görmektedir. Ülke coğrafyasına yayılmış örgütlenmesinin avantajıyla, halkın kolaylıkla ulaşabileceği otoriteler oldukları için mülki idare amirleri toplumsal saygınlık düzeyi yüksek bir meslek grubu olmuştur.

Geçmişten günümüze kadar zaman zaman varlığı tartışılrsa da mülki idare amirleri hem yapısal hem konjonktürel olarak çeşitli kamu politikalarının kolaylaştırıcısı olarak kritik roller üstlenmiştir. Kurumların mevzuatında ekseriyetle mülki idare amirlerine kurul, komisyon, eylem planı hazırlama vb. türden bir eşgüdüm görevi verilmiştir. Burada amaç, kamu politikalarının tasarlanmasında ve uygulanmasında mülki idarenin gücünden yararlanmaktır. Mülki idare amirliği, devletin taşradaki kapasitesinin farkında olarak, merkezi yönetimin taşrada gerçekleştirmek istediği bir hizmeti sahip olduğu tarihsel görev ve yetkilerle onu etkili, süratli ve sürdürülebilir kılarak yürütebilecek bir unvandır. Mülki idare amirleri, reformlar karşısında idareyi topyekün görebilmenin, devletin yönetsel aygıtının ayrıntılarının farkındalığının avantajını kullanabilen, çoğunlukla çetrefilli sorunlarda eşgüdümü sağlama görevi üstlenen ve hemen her zaman değişimi çabuk özümseyen rolleri üstlenebilen bir pozisyondadır (Çiner ve Yıldızcan, 2018).

Bu bağlamda alanyazında mülki idarenin değişen durumu ve mülki idare amirliği mesleğinin konumu mülki idare temalı çeşitli çalışmalarda ele alınmıştır. Söz konusu araştırmaların en önemli özelliği, çoğunlukla kamu yönetiminde reformun tartışıldığı dönemler için veri üretmeleridir. Türkiye’de mülki idare üzerine ülke genelinde yapılmış alan araştırmaları İçişleri Bakanlığı tarafından desteklenmiş ve bunların bir tanesi hariç, hepsi Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi işbirliğiyle gerçekleştirilmiştir. 2013 yılındaki dört kitap halinde sonuçları yayınlanan araştırma ise Selçuk Üniversitesi’nden bir araştırmacı ekip tarafından yürütülmüştür.

Buna göre repertuvarda, 1957’de *Kaza ve Vilayet İdaresi Üzerine Bir Araştırma*, 1966’da *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, 1976’da *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar* başlıklı nitelikli mülki idare araştırmaları bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı’nın 2000 yılında kurduğu Strateji Merkezi ve aynı yıl içinde oluşturulan Türk İdari Araştırmalar Vakfı (TİAV) ile Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi’nin ortaklaşa yürüttükleri projelerin raporları *Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği* (2002) ve *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri* (2003) başlığı ile yine İçişleri Bakanlığı’nın Konya Selçuk Üniversitesi’nden bir grup araştırmacı ile gerçekleştirdiği ve dört rapor halinde yayınlanan *Toplumda İçişleri Bakanlığı ve Mülki İdare Amirleri Algısı* serisi anımalıdır. Bunlara ek olarak, Türk İdareciler Derneği’nin 2013 yılında mülki idare amirleri arasında düzenlediği bir anketin sonuçları önemli saptamalar içermektedir (Apan, 2015: 10). Alan araştırmalarının yanı sıra, çeşitli anket<sup>4</sup> ve çalıştay sonuçlarının yayımlandığı raporlar da mevcuttur (İçişleri Bakanlığı, 2019: 25).

Söz konusu araştırmalar dışında, çoğunluğu mülki idare amirleri tarafından tamamlanmış bazı yüksek lisans ve doktora tezlerinde de bazı verilere rastlanılmaktadır.<sup>5</sup> Mülki idare üzerine çözümleme ve değerlendirmeler, daha çok son yirmi yılda yoğunlaşmış, mülki idarenin parçası olduğu kamu politikalarının işlevsel dönüşümüne odaklanmıştır. Son yıllarda tamamlanan tezlerde, kriz ve afet yönetimi, sınır yönetimi uygulamaları ve kolluk yönetiminin değişimi gibi temalar öne çıkmaktadır. Bunun nedeni, Türkiye’nin 2000’li yıllardan itibaren yaşadığı köklü değişimin, aktörler arasındaki kaynak, yetki ve sorumlukların yeniden paylaşılmasına sahne olmasıdır. Bu süreçte, devleti Avrupalılaştırma, yerelleştirme, bölgeselleştirme, metropolleştirme, yeniden merkezileştirme gibi farklı

---

<sup>4</sup> Bu kapsamda bazı raporları anmak yerinde olur: 1946 Yılı Anketi, I. İdareciler Kongresi (1947), MEHTAP Raporu (1962), II. İdareciler Kongresi (1964), İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1965), İÇ-DÜZEN Raporu (1967-1972), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971), İLMİP Raporu (1973), KAYA Raporu (1991), İçişleri Bakanlığı Eğitim Politikası Tespit Çalışması Raporu – EPAP (2009) (İçişleri Bakanlığı, 2019: 25).

<sup>5</sup> Mülki idare konulu yüksek lisans ve doktora tezlerinin, kitapların, biyografilerin ve otobiyografilerin bir listesi için bkz. (Çapar vd, 2022: 13-22). Bunlardan kapasite sorunsalına odaklanan bir tez için bkz. (Akçay, 2017).

kamu politikaları değiştirmiştir. Bu değişim fırtınasının ortasında da mülki idare amirleri bulunmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013; Çiner ve Yıldızcan, 2018; Çiner ve Yıldızcan, 2021).

Mülki idare amirlerinin, mevcut ve gelecekteki rollerini köklü bir şekilde belirleyen bu değişim süreci Türkiye'ye özgü boyutlar barındırdığı gibi küresel bir dönüşümün de parçasıdır. Mülki idare, 2002 yılında ortaya atılan Kamu Yönetimi Reformunda<sup>6</sup> seçimlik vali tartışmalarının yapıldığı bir noktadan güçlenen bir pozisyona evrilmiştir. Bir yandan değişen ölçek politikaları ve merkezîyetçilik ile yerelleşme arasındaki konjonktürel süreç, güvenlik politikalarının baskınlığı, afet yönetimi gibi konularda eşgüdüm görevleri gibi farklı etkenlerle mülki idarenin pozisyonunu koruduğu görülmektedir. Türkiye'deki kamu yönetiminin parçalarının reforme edildiği, bir diğer ifadeyle rekompozisyon döneminde yürütülen bu araştırma, tüm bu etkilerin görülebileceği topyekün bir bakış açısı kazandırabilir (Çiner, 2017). Ayrıca, Türkiye'nin yönetim kültürü üzerine az sayıda akademik çalışma bulunduğundan (Keleş, 2007: 142) hareketle, mülki idare üzerine yapılan söz konusu bulgular alanyazına katkıda bulunacaktır.

## **Uluslararası Alanyazında Kamu Politikası Kapasitesi**

Uluslararası alanyazın, kamu politikalarının tasarım ve uygulama süreçlerinde kamu yöneticilerinin kilit roller üstlendiğini vurgulamaktadır (Wu, Ramesh ve Howlett, 2015: 167). Alanyazın, kamu politikası çıktılarının ve sonuçlarının belirlenmesinde yöneticilerin çeşitli rollerle fark yarattığına işaret etmektedir (Beland ve Haelg, 2020). Bu roller, gerek bireysel düzeyde (örneğin kamu politikası girişimciliği), gerek bireylerden oluşan gruplar düzeyinde (söz gelimi savunuculuk koalisyonları ya da epistemik topluluklar) tanımlanmaktadır. Özellikle 2000'li yıllarda Batıda büyük bir hızda gelişen kamu politikası alanyazınında, kamu yöneticilerinin bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynak kullanımına ait rolleri vurgulanmakta (Peters, 1996) ve tüm bu özellikler kamu politikası kapasitesi olarak ele alınmaktadır (Painter ve Pierre, 2005; Gleeson, vd. 2011; Wu, Ramesh ve Howlett, 2015; Wu, Howlett ve Ramesh, 2018; Wu, Ramesh ve Howlett, 2020).

Kamu politikalarının isabetli bir biçimde üretilebilmesi için gerekli olan ve alanyazında öne çıkan bu bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynak türleri Tablo 1'de özetlenmiştir. Söz konusu alanyazında kamu politikası kapasitesi üç düzeyde incelenmektedir. Bu düzlemlerden ilki kamu politikalarının tasarlanıp uygulandığı *sistemsel* düzeydir. Makro ölçekte bir ülkeyi ya da bir hükümeti temsil eden sistemsel düzeyden kasıt, bu düzlemde rol alan birey ve kurumların

---

<sup>6</sup> Söz konusu 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun yasalaşmamıştır.

kapasitelerinin toplamıdır. Kurumsal düzeyde ise sistem içerisinde yer alan kamu politikası tasarlayan ve uygulayan çeşitli birim ve örgütlerin kapasitelerine odaklanılmaktadır. Son olarak alanyazında bireysel düzeydeki bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynaklara vurgu yapılmaktadır. Kamu politikası kapasitesinin çeşitli düzeylerde sınıflandırılmasının temel nedeni, bir düzeydeki kapasitenin diğer düzeylerdeki kapasiteden bağımsız olarak gelişebilmesinin mümkün olduğudur. Örneğin bir birimde gözlemlenen yüksek kurumsal kapasite, her yerde ve her zaman o ülkenin kamu politikası sistemi düzeyindeki kapasitesini artırmayabilir. Bu önerme, doğal olarak, bu durumun olumsuz ya da tersi için de geçerlidir.

**Tablo 1: Kamu Politikası Kapasitesi Düzeyleri ve Türleri<sup>7</sup>**

	<b>Bireysel Düzey</b>	<b>Kurumsal Düzey</b>	<b>Sistemsel Düzey</b>
<b>Analitik Beceriler</b>	<b>Analitik Kapasite</b> * Kamu Politikalarının İçerikleri ve Esasları * Analitik Teknikler	<b>Kurumsal Bilgi Kapasitesi</b> * Enformasyon ve E-Hizmetler Sistemleri * Bütçeleme Sistemleri İnsan Kaynakları Yönetim Sistemleri	<b>Bilgi Sistemleri Kapasitesi</b> * Bilgi Üretimi ile Kullanımı İçin Kurum ve Fırsatların Varlığı
<b>Yönetimsel Beceriler</b>	<b>Yönetimsel Uzmanlık Kapasitesi</b> * İletişim Becerileri * Liderlik * Stratejik Yönetim * Müzakere, Arabuluculuk, Çatışma Çözümü	<b>İdari Kaynak Kapasitesi</b> * Finansal Kaynak Yaratma * Personel Kaynakları * Kurum-İçi ve Kurumlar-Arası Eşgüdüm	<b>Hesap Verilebilirlik ve Sorumluluk Sistem Kapasitesi</b> * Hukukun Üstünlüğü * Saydam Yargılama Sistemi
<b>Siyaset Okur-Yazarlık Becerileri</b>	<b>Siyasi Zekâ/Sezgi Kapasitesi</b> * Çeşitli Paydaşların Gereksinim ve Pozisyonlarını Sezibilme * Güç İlişkilerini Okuyabilme ve Yönlendirebilme	<b>Kurumsal Siyasi Kapasite</b> * Kurum İçin Siyasi Otoritenin Desteğinin Sağlanması * Kurumlar-Arası Güven ve İletişimin Sağlanması	<b>Ekonomi-Politik Sistem Kapasitesi</b> * Sistemin Meşruiyeti ve Sisteme Olan Güven * Yeterli Mali Kaynakların Varlığı

Kişilik özelliklerine dayalı kalkınma kuramlarından (McClelland, 1973) insan sermayesi modellerine (Becker, 2009) kadar uzanan çok çeşitli alt

<sup>7</sup> Tablo 1, Bölükbaşı (2023: 69) tarafından (Howlett ve Ramesh, 2016)’den uyarlanmıştır.

alanyazınlar, temelde bireysel düzeyde bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve bunların kaynaklarını artırmanın önemini vurgulamaktadır. Bu perspektiften bakıldığında, yönetimden insan ilişkilerinin önemini farkedilmesinden beri farklı disiplinlere ait alanyazınların sistem ve kurum düzeylerinde kamu politikası kapasitesini artırmanın yolunun bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitesinin artırmaktan geçeceğine işaret etmektedir.

Alanyazında bireysel düzeyde üç tür kamu politikası kapasitesi tanımlanmaktadır. Bunlardan ilki olan ‘analitik kapasite’, Tablo 1’in ilk satırında tanımlanan kamu politikası sorunlarını teşhis edebilme ve bunlarla başa çıkabilmek için uygun stratejiler geliştirme konusundaki bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynaklarla ilgilidir. Bireylerin analitik kapasiteye sahip olmaları kamu politikalarının içerikleri ve esaslarına hâkim olmalarına bağlıdır. Analitik kapasitesi yüksek bireyler kavramsal, teknik ve bilimsel bilgiye sahip olup yönetsel analitik tekniklere erişebilir ve bunları kullanabilirler. Sözelimi kanıta dayalı kamu politikaları üretebilmeleri için bireylerin, o alandaki politikanın yapısını tanımlamaları, politikaları tasarlamaları, politikalar belirlendikten sonra uygulamaya koyabilmek için kararlar alabilmeleri, kararlaştırılan politikaları uygulama ve uygulanmış politikaların değerlendirilmesi aşamalarında bilgi veya kanıtları tanımları veya bunlara erişmeleri gerekir (Howlett ve Ramesh, 2016).

Bireysel düzeyde tanımlanan ikinci kapasite türü ise Tablo 1’in ikinci satırında görülen ‘yönetsel uzmanlık kapasitesidir’. Bu kapasite türü alanyazında kamu politikası sahasını planlama, politikayı uygulayacak kadronun oluşturulması, politikanın uygulanması için belirlenen faaliyetleri bütçeleme, belirlenen bütçeyi tahsis ettirebilme ve yönetme gibi temel yönetim işlevlerini yerine getirme yeteneği olarak tanımlanmaktadır. Öne çıkan bireysel yeterlilikler ve yönetim becerileri her düzeyde farklı aktörlerle iletişim becerileri, belirlenen politikayı alanında savunuculuk yapabilme, bu alanda tüm diğer aktörlere liderlik edebilme, stratejik planlama ve yönetim, ekip oluşturma ve oluşturulan ekibin eşgüdümünü sağlama, bütçeleme ve mali yönetim, karar verebilme ve problem çözüme, müzakere edebilme ve çatışmaları çözüme kavuşturabilme ve tüm bunları gerçekleştirirken etik kurallara uymak şeklinde sıralanabilir (Howlett ve Ramesh, 2016).

Bireysel düzeyde tanımlanan üçüncü kapasite, Tablo 1’in üçüncü satırında yer alan türü de ‘siyasi zekâ ve sezgi kapasitesidir’. Bu kapasiteye sahip kamu yöneticileri, farklı kamu politikalarının ne düzeyde ve kimler tarafından kabul göreceğini ve politikaların ne derecede uygulanabileceğini tutarlı, geçerli ve hızlı bir şekilde kestirebilirler. Yüksek düzeyde siyasi zekâ ve sezgi kapasitesine sahip olan yöneticiler kamu politikaları tasarlayıp uygularken kilit aktörleri belirleyebilir, onların çıkarlarını ve ideolojilerini ve tüm bu kilit aktörler arasında tezahür eden ilişkileri başarıyla sezerler. Siyasi sezgi kapasitesi yüksek

olan yöneticiler, o kamu politikası alanında önemli roller oynayan paydaşları tanır, onların gereksinimleri, çıkarları, pozisyonları, stratejileri ve kaynakları hakkında yüksek düzeyde bilgiye ve sezgiye sahiptir. Bu yöneticiler tasarlanan ve uygulanan kamu politikası alanında cereyan eden güç ilişkilerini okuyabilme ve yönlendirebilme kabiliyetlerine sahiptir (Howlett ve Ramesh, 2016).

Bu alanyazında ortaya çıktığı gibi, kamu politikalarını tasarlayan ve uygulayanların bireysel politika kapasiteleri onların analitik, yönetsel, siyasi sezgi, bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynaklarına dayanır. Bireysel düzeyde bu bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynakların toplamını oluşturan kapasitenin artırılması temelde eğitimden geçmektedir. İşte bu ilişkiyi inceleyen alanyazının henüz çok genç olduğunu vurgulamak gerekir. Ancak hem kamu politikalarına yön verecek kamu görevlilerine verilen hizmet-içi eğitimler, hem de genel anlamda kamu yönetimi ve/veya kamu politikaları alanlarında lisans ve lisansüstü programları inceleyen bilimsel alanyazında bireysel kapasitenin geliştirilmesi gerekliliği çok açık ifade edilmiştir (Pal, 2016; Bölükbaşı, 2023; Çiner, 2023).

Kamu politikası kapasitesi üzerine alanyazın geliştirmekte olsa da gözleme dayalı ölçümlere dayanan çalışmaların sayısı henüz çok azdır. Alanyazında Ramesh, Howlett ve Saguin’ın (2016) bireysel kamu politikası kapasitesini ölçmek için öne sürdüğü ölçüm aracı öne çıkmaktadır. Bireysel, kurumsal ve sistemsel düzeyde kamu politikası kapasitelerine odaklanan Wu, Ramesh ve Howlett’in (2015) kavramsal çerçevesine dayanan Ramesh, Howlett ve Saguin (2016), bireysel düzeyde kamu politikası kapasitesine odaklanmaktadır. Yazarlar tasarladıkları anket aracı yoluyla bireylerin analitik, yönetsel ve siyaset okur-yazarlık bilgi, beceri, yeterlik, yetkinlik ve kaynak türlerini gözlemlemeyi amaçlamaktadır.

Son olarak, kapasite sorunsalı ile ilgili olarak kamu yönetimi bağlamında önemli bir tartışmaya daha (Ansell vd., 2021) gönderme yapmak ve dikkat çekmek gerekir. Türkçe alanyazında ise örgütsel, idari ya da devlet kapasitesi bağlamında tezler ve çalışmalara nadiren rastlanmaktadır. Makalenin girişinde de değinildiği gibi, kamu politikası kapasitesine ilişkin Türkçe alanyazında yeterli çalışma olduğu söylenemez. Bunun da önemli bir eksiklik olduğunu belirtmek yerinde olur.

Bu makalede, ülkemizdeki mülki idare amirlerinin bireysel düzeydeki kamu politikası kapasitelerini ölçebilmek için Ramesh, Howlett ve Saguin’ın (2016) bireysel kamu politikası kapasitesini ölçmek için kullandığı anket aracı uyarlanmıştır. Mülki idare amirlerinin bireysel kamu politikası kapasitelerini ölçmek için uyarlanmış bu ölçüm aracı ile bir dizi araştırma sorusuna cevap vermeleri amaçlanmıştır. Bu araştırma soruları şu şekilde sıralanabilir: Kamu politikası kapasitesini konu alan alanyazından hareketle şu araştırma sorularına cevap aranmıştır. Küresel dünyada giderek karmaşıklaşan çok boyutlu toplumsal



sorunlar karşısında kilit karar alıcı olan mülki idare amirleri hangi bilgi ve beceri kümelerine sahiptir? Gerçekçi ve kanıta dayalı politikalar tasarlamak ve uygulamak durumunda olan bu kilit karar alıcılar hangi diğer bilgi ve beceri kümelerine gereksinim duymaktadır? Bu durumda, ülkemizin gelecek nesil mülki idare amirleri hangi mesleki, teknik ve diğer yeterliklerle donatılmalıdır?

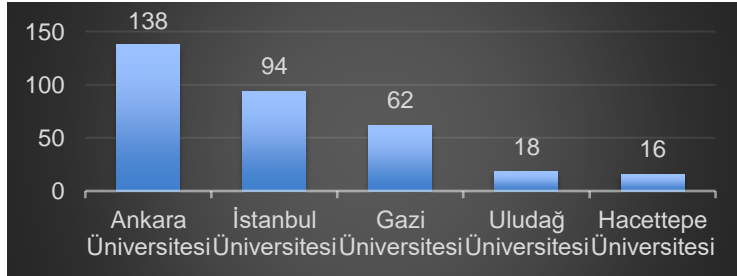
Bu araştırma sorularını cevaplandırabilmek amacıyla kullanılan anket aracı demografik profil, eğitim profili, mesleki tecrübe düzeyini ölçen bir dizi soruya ek olarak kamu politikası kapasitesi türlerine ilişkin beş soru içermektedir. Bu sorular şunlardır: Mesleğinizde aşağıdakilerden hangisini/hangilerini sıklıkla kullanırsınız?; Aşağıdaki bilgi kaynaklarından hangisini/hangilerini sıklıkla mesleki hayatınızda kullanırsınız?; Aşağıdaki yöntemlerden hangisini/hangilerini sıklıkla mesleki hayatınızda kullanırsınız?; Aşağıdaki konu/konularla ilgili eğitim programlarından hangisi sizin için en yararlı olur?; Aşağıdaki becerilerden hangisi/hangileri işinizde sizin için en önemlidir?. Bu sorulara ek olarak, ankette mülki idare amirlerinin eğitim ihtiyaçlarına ilişkin sorular da yer almaktadır.

Çalışmada tüm bu araştırma sorularından hareket ederek elde edilen nicel verilere ek olarak nitel veriler toplanıp analiz edilmiştir. Nitel veri analizine kılavuzluk eden araştırma sorusu ise şu şekildedir: Mülki idare amirlerimizin davranış kalıplarını ağırlıklarına göre sınıflandırabilir miyiz? Bu soruya cevap ararken mülki idare amirleriyle bir görüşme kılavuzu kullanılarak bir dizi derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

## **Araştırma Bulguları: 21. Yüzyılda Yönetim Becerileri ve Mülki İdare**

20.04.2022-05.05.2022 tarihleri arasında uygulanan ve bireysel düzeyde kamu politikası kapasitesini belirlemeyi amaçlayan söz konusu ankete katılan 526 mülki idare amirinin üniversiteden mezuniyet yılları 1975-2020 arasında değişmektedir. Katılımcıların mezun oldukları üniversitelere göre oransal dağılımı aşağıdaki şekildedir:

**Grafik 1. Katılımcıların Mezun Oldukları Üniversiteler**



Katılımcıların mezuniyetinde, Ankara Üniversitesi’nin ilk sırada yer aldığı, bunu İstanbul Üniversitesi, Gazi (Hacı Bayram Veli) Üniversitesi, Uludağ Üniversitesi ve Hacettepe Üniversitesi’nin izlediği görülmektedir. Ankete katılanların mezun olduğu diğer okullar arasında Marmara, Süleyman Demirel, Dumlupınar, Selçuk, Dokuz Eylül, Kocaeli, Yıldız Teknik, Yıldırım Beyazıt, Orta Doğu Teknik Üniversitesi (ODTÜ), Ege, Ordu, Muğla Sıtkı Koçman, Sakarya, Çanakkale Onsekiz Mart, Eskişehir Osmangazi, Gaziantep, İstanbul Aydın, Cumhuriyet, Yeditepe, Uşak, Akdeniz, Yüzüncü Yıl, Karamanoğlu MehmetBey, Afyon Kocatepe, Pamukkale, Kayseri Erciyes, Bolu Abant İzzet Baysal, Karadeniz Teknik, Yalova, İstanbul Arel, Anadolu, Koç, Bilecik Şeyh Edebali, Kırıkkale, Niğde, Bilkent, Recep Tayyip Erdoğan, Başkent, İstanbul Ticaret, Ondokuz Mayıs, Kahramanmaraş Sütçü İmam, Celal Bayar, Hasan Kalyoncu, Gaziantep, Yeditepe, Yüzüncü Yıl, Bartın, Atatürk, Trakya, İnönü, Girne Amerikan, İstanbul Medeniyet, Çukurova ve Gaziosmanpaşa Üniversiteleri bulunmaktadır. Mülki idare sınıfındakiler açısından, mezun olunan üniversitelerin çeşitliliği şaşırtıcıdır. Açıkça görüldüğü gibi, mülki idarede taşra üniversitelerinin ağırlığı artmaya başlamıştır. Bu noktada sorgulanması gereken, özellikle taşra üniversitelerindeki kamu yönetimi biliminin eğitimi ve öğretimidir (Bkz. Çiner, 2023).

Ankette, mülki idare amirlerine ilk olarak meslek yaşamlarında sıklıkla kullandıkları kamu politikası araçları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 2: Mesleğinizde Aşağıdakilerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Kullanırsınız?**

Seçenekler	Oran (%)	Sayı	Kıdem (4 Yıl) <sup>8</sup>	Kıdem (4+Yıl)
<b>Politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etmek</b>	66,16	348	171	177
<b>Programların uygulanmasını yönetmek</b>	58,56	308	146	162
<b>Kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak</b>	53,04	279	137	142
<b>Kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirmek</b>	51,52	271	138	133
<b>Kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak</b>	50,95	268	125	145
<b>Politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurmak</b>	50,76	267	129	138

<sup>8</sup> Mülki idarede ilk dört yıllık görev süresi, üç yıllık adaylık dönemini ve bir yıllık ilk asli memurluk dönemlerini kapsar. Kaymakam Adayları Yönetmeliği gereğince staj süresi üç yıldır. Ancak staj sonrasındaki bir yıl da söz konusu mesleki öğrenme döneminin bir parçası olarak değerlendirilmiştir. Kısaca toplam dört yıllık kıdem, meslekte çıraklık dönemi olarak adlandırılabilir.

<b>Kamu politikası alternatiflerini belirlemek ve değerlendirmek</b>	38,40	202	113	85
<b>Yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırlamak</b>	35,93	189	89	100
<b>Toplam Yanıt</b>		526		

Tablo 2'deki veriler değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin görevlerini yürütürken en çok politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakerede buldukları, ardından da ağırlık sırasına göre programların uygulanmasını yönettikleri, kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yaptıkları, kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirdikleri, kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi topladıkları, politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurdukları; ağırlığı düşük olmakla birlikte kamu politikası alternatiflerini belirleyip değerlendirdikleri ve yöneticilere, karar alıcılara bilgi notu hazırladıkları incelenmiştir.

Politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere edilmesi, demokratik yönetim anlayışının ürünü olarak görülmektedir. Mülki idare amirlerinin yönetici ve karar alıcılara bilgi notu hazırlama oranı %35,93 olarak ortaya çıkmıştır. Bu sonuç, mülki idare amirlerinin genelde bilgi notu hazırlayan değil, kendisine bilgi notu hazırlanan konumundan kaynaklanmaktadır.

Tablo 2'deki veriler, meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin, daha kıdemli olanlara göre programların uygulamasını yönetme yeteneklerini daha az kullandıkları, kamu politikası alternatiflerini belirleme ve değerlendirme konusunda ise kıdemlilere göre daha aktif oldukları görülmektedir. Bu verilerden, kıdemli mülki idare amirlerinin programların uygulamasına, yani yönetim pratiğine, kıdemsiz olanların ise kamu politikası alternatiflerini belirlemeye ve bunları değerlendirmeye önem verdikleri anlaşılmaktadır. Bu sonuç, mülki idare amirlerinin meslekte kıdemleri arttıkça kamu politikası belirleme sürecine etkilerinin olmadığını fark etmeleri, deneyimlemeleri ya da bu yönde düşünce geliştirmelerine bağlanabilir.

Mülki idare amirlerine ikinci olarak meslek yaşamlarında sıklıkla başvurdukları bilgi kaynağı sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 3: Aşağıdaki Bilgi Kaynaklarından Hangisini/Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?**

<b>Seçenekler</b>	<b>Oran (%)</b>	<b>Sayı</b>	<b>Kıdem (4 Yıl)</b>	<b>Kıdem (4+Yıl)</b>
<b>Kişisel deneyim ve mesleki birikim</b>	86,67	455	206	249
<b>Uzman görüşleri (Örn: akademisyenler, düşünce kuruluşları uzmanları ve yönetim danışmanları)</b>	57,14	300	124	176

<b>Politikalar ve programların değerlendirilmesi (Örn: gerçekleştirme verileri, etki analizleri)</b>	51,43	270	135	135
<b>İşlemsel ve izleme verileri (Örn: harcamaların izlenmesi)</b>	46,67	245	107	138
<b>Sosyal medya</b>	45,33	238	124	114
<b>Sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler (Örn: sanayi ve ticaret odaları raporları)</b>	32,57	171	70	101
<b>Anketler ve istatistik veriler</b>	30,67	161	76	87
<b>Geleneksel medya</b>	24,38	128	53	75
<b>Politika belgeleri</b>	18,48	97	42	55
<b>Toplam Yanıt</b>		525		

Tablo 3’deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin görevlerini yürütürken kullandıkları bilgi kaynakları arasında ilk sırayı kişisel deneyim ve mesleki birikimin aldığı, ardından sırasıyla, uzman görüşleri, politikalar ve programların değerlendirilmesi, işlemsel ve izleme verileri ve sosyal medyanın aldığı, en az yararlanan bilgi kaynaklarının ise sırasıyla politika belgeleri, geleneksel medya, anketler ve istatistik veriler, sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler olduğu anlaşılmaktadır. Kişisel deneyim ve mesleki birikimin % 86,67’lik bir oranla en önemli bilgi kaynağı olarak görülmesi, mülki idare amirliğinin bir “tecrübe” mesleği olduğunu doğrulamaktadır. Nitekim, mülki idare amirlerinin meslekte yükselmeleri de bu nedenle ağırlıklı olarak “kıdem” şartına bağlanmıştır. Ayrıca, geleneksel medyanın da diğer tüm toplum kesimlerinde olduğu gibi mülki idare amirleri bakımından da yerini sosyal medyaya bırakmakta olduğu görülmektedir.

Tablo 3’deki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin kullandıkları bilgi kaynağı bakımından, daha kıdemli olanlara göre sosyal medyaya daha çok başvurdukları, kıdemlilerin ise bilgi kaynağı olarak kişisel deneyim ve mesleki birikime, uzman görüşlerine, işlemsel ve izleme verilerine, sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgilere, anketlere ve istatistik verilere, geleneksel medyaya ve politika belgelerine başvurdukları anlaşılmaktadır. Kıdemli mülki idare amirlerinin görevlerini yerine getirirken daha rasyonel tercihler yapabilmek için kıdemsizlere göre daha çok bilgi kaynağından yararlandıkları görülmekte; kıdemsizlerin ise daha çok duygularına ve enerjilerine güvendikleri tahmin edilmektedir.

Mülki idare amirlerine üçüncü olarak meslek yaşamlarında sıklıkla başvurdukları yöntemler sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 4: Aşağıdaki Yöntemlerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?**

Seçenekler	Oran (%)	Sayı	Kıdem (4 Yıl)	Kıdem (4+ Yıl)
Uzman görüşüne başvurmak	80,73	423	186	239
İktisadi analize (Örn: Fayda-maliyet analizi) başvurmak	48,28	253	122	131
Konu ile ilgili ulusal bilimsel araştırmalara başvurmak	47,90	251	97	154
İstatistiki analize başvurmak	40,84	214	103	111
Senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemlerine başvurmak	37,98	199	101	98
Etki değerlendirmesi analizine başvurmak	35,88	188	97	91
Sosyal medya ve medya analizine başvurmak	32,25	169	88	81
Konu ile ilgili uluslararası (yabancı dilde) bilimsel araştırmalara başvurmak	19,85	104	47	57
Modelleme tekniklerine başvurmak	17,94	94	43	51
Anket tasarlamak ve uygulamak	7,82	41	24	17
<b>Toplam Yanıt</b>		524		

Tablo 4’deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirlerinin görevlerini yürütürken kullandıkları yöntemler arasında ilk sırayı uzman görüşleri almaktadır. Bunu sırasıyla, iktisadi analiz, konuyla ilgili ulusal bilimsel araştırmalar ve istatistiki analiz izlemektedir. Meslekte en az kullanılan yöntemler ise anket tasarlama ve uygulama, modelleme teknikleri, konuyla ilgili uluslararası bilimsel araştırmalar, sosyal medya ve medya analizi, etki değerlendirmesi analizi ve senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemleridir. Mülki idare amirlerinin % 80,73 oranında uzman görüşünden yararlanmayı mesleki bir yöntem olarak kullandıkları, iktisadi analize, bilimsel araştırmalara ve istatistiki analize başvurdukları, bunun dışında diğer yöntemlere pek sıklıkla başvurmadıkları görülmektedir. İl İdaresi Kanunu’na göre, il ve ilçelerde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının başında bulunan amirler, teknik bir ifadeyle idare şube başkanları kendi görev alanlarına giren konuların uzmanlarından oluşmakta, mülki idare amirleri de sıklıkla birim amirleriyle istişare halinde yönetim görevlerini yerine getirmektedirler. Bazı mülki idare amirleriyle yapılan mülakatların sonucunda, mülki idare amirlerinin kurum amirlerinin fikirlerini “uzman görüşü” olarak değerlendikleri anlaşılmaktadır.

Tablo 4’deki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin kullandıkları yöntem bakımından, daha kıdemli olanlara göre daha çok senaryo analizi, planlama, risk analizi, etki değerlendirmesi, sosyal medya ve medya analizi, anket yöntemlerine başvurdukları anlaşılmaktadır. Kıdemli mülki idare amirlerinin görevlerini yerine

getirirken kıdemsizlere göre daha çok uzman görüşüne, iktisadi analize, konuyla ilgili ulusal bilimsel araştırmalara, istatistiki analize, konuyla ilgili uluslararası (yabancı dilde) bilimsel araştırmalara ve modelleme tekniklerine başvurdukları; ulusal düzeyde yapılmış bilimsel araştırmalarla uzman görüşüne başvuru konusunda kıdemlilerin daha istekli oldukları anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirlerine dördüncü olarak meslek yaşamlarında yararlı olabilecek eğitim programları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 5: Aşağıdaki Konu/Konularla İlgili Eğitim Programlarından Hangisi Sizin İçin En Yararlı Olur?**

Seçenekler	Oran (%)	Say 1	Kıdem (4 Yıl)	Kıdem (4+ Yıl)
Liderlik (personel yönetimi)	65,13	340	168	172
Yönetim kültürünü anlama ve şekillendirme	53,83	281	137	144
Kurum dışı aktörlerle iletişim ağı (network) kurma	52,87	276	138	138
Yabancı dil becerisi	47,13	246	138	108
Kanıtı dayalı kamu politikası yapma yöntemleri	43,87	229	97	132
Politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri	40,42	211	97	116
Geçerli ve tutarlı nitel veri toplama yöntemleri	33,52	175	85	90
Finansal ve diğer kaynakların yönetimi	31,80	166	79	87
İstatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri	27,78	145	61	84
Nicel veri analizi yöntemleri	17,24	90	45	45
Anket hazırlama ve yürütme yöntemleri	11,69	61	37	24
<b>Toplam Yanıt</b>		522		

Tablo 5’deki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirleri liderlik, yönetim kültürü ve kurum dışı aktörlerle iletişim alanındaki eğitimleri kendileri için yararlı bulmaktadırlar. Bunları sırasıyla, yabancı dil, kanıtı dayalı politika yapma yöntemleri, politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri eğitimleri izlemektedir. Meslekte en az eğitim ihtiyacı bulunan alanlar ise sırasıyla anket hazırlama ve yürütme yöntemleri, nicel veri analizi yöntemleri, istatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri, finansal ve diğer kaynakların yönetimi, geçerli ve tutarlı nicel veri toplama yöntemleri olarak sıralanmıştır.

Tablo 5’deki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk dört yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin, kıdemlilere göre kendileri için daha yararlı gördükleri eğitim alanlarının yabancı dil ve anket

hazırlama ve yürütme yöntemleri olduğu görülmektedir. Dört yıl ve üzeri kıdeme sahip mülki idare amirleri ise kıdemsizlere göre kanıta dayalı kamu politikası yapma yöntemleri, politika analizi için gerekli veri ve bilgiyi tanımlama yöntemleri, geçerli ve tutarlı nicel veri toplama yöntemleri, finansal ve diğer kaynakların yönetimi, istatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri alanında eğitimin kendilerine yararlı olacağını düşünmektedirler. Kurum dışı aktörlerle iletişim ağı kurma ve nicel veri analizi yöntemleri alanındaki eğitim gereksinimi kıdemlilerde ve kıdemsizlerde eşit sayıda çıkmaktadır. Eğitim ihtiyacı, kişisel kapasitedeki eksikliğin giderilmesi şeklinde yorumlanabileceği gibi kendini geliştirme çabası olarak da değerlendirilebilir. Bu durumda kıdemli mülki idare amirlerinin meslek içi eğitime daha çok önem verdiği, kıdemsizlerin ise yabancı dil alanında kişisel gelişimi hedefledikleri anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirlerine son olarak meslek yaşamlarında önemsedikleri temel beceriler sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 6: Aşağıdakilerden Hangisi/Hangileri İşinizde Sizin İçin En Önemlidir?**

Seçenekler	Oran (%)	Sayı	Kıdem (4 Yıl)	Kıdem (4+ Yıl)
Yönetmel (menajeryal) beceriler ve yöntemler (liderlik, amaca ulaşmak için kaynakları verimli kullanabilmek)	83,11	433	203	230
Analitik beceriler ve yöntemler (politika ile ilgili bilgiye erişebilmek ve bilgiyi kullanabilmek vb.)	60,27	314	137	178
Siyasal beceriler ve yöntemler (kamu politikaları için meşruiyet ve kamuoyu desteği yaratabilmek)	54,70	285	153	132
<b>Toplam Yanıt</b>		521		

Tablo 6'daki veriler genel olarak değerlendirildiğinde, mülki idare amirleri öncelikle yönetmel, ardından analitik ve son olarak da siyasal beceri ve yöntemlere önem vermektedirler.

Tablo 6'daki veriler meslek kıdemleri itibarıyla değerlendirildiğinde, meslekte ilk 4 yılı içinde bulunan mülki idare amirlerinin, siyasal beceri ve yöntemlere yönelimi fazlayken, kıdemli mülki idare amirleri yönetmel beceri ve yöntemlere önem vermektedir. Analitik beceriler ve yöntemler mülki idare amirleri tarafından işin önemli bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Bu beceriler, 4 yıl ve üzeri deneyime sahip olanlar arasında daha fazla öneme sahip görülmektedir.

## **Yönetmel-Analitik-Siyasal Becerilere İlişkin Yanıtların Değerlendirilmesi**

Yönetmel becerilere önem veren 308 kişiden “programların uygulanmasını yönetmek” becerisi ve yöntemlerine değer veren kişi sayısı 269’dur. Yönetmel beceriyi önemseyenler, programların uygulanmasının yönetilmesine ağırlık vermektedir. Yönetmel becerilere önem verenler arasında “uzman görüşüne başvurmak” ve “kişisel deneyim ve mesleki birikim” becerilerine değer veren kişilerin sayısı 313’tür. Bu kişiler, uzman görüşlerine başvurmayı ve kişisel deneyimi ve mesleki birikimleri kullanmayı yönetim becerilerini açısından önemli etmenler olarak görmektedir. “Uzman görüşüne başvurmak” becerisini önemli bulan kişiler arasında, “kişisel deneyim ve mesleki birikim” becerisine değer verenlerin sayısı 70’tir. Bu da uzman görüşlerine başvuran kişilerin aynı zamanda kişisel deneyim ve mesleki birikime de önem verdiklerini göstermektedir. Yönetmel becerilerine önem verenler arasında en çok uzman görüşüne başvurulduğu, en az etki değerlendirmesi yapıldığı anlaşılmaktadır.

Analitik becerilerine önem verenler arasında en çok kanıta dayalı kamu politikası yapma yöntemine başvurulmaktadır. Analitik becerilere değer veren 268 kişiden 191’i “kamu yönetime ilişkin bilgi ve veri toplamayı” önemli bir etmen olarak değerlendirdiğini belirtmiştir. Bu, analitik becerilere değer veren kişilerin çoğunluğunun aynı zamanda bilgi ve veri toplamasına da önem verdiğini göstermektedir. Analitik becerilere önem veren mülki idare amirleri arasında anket kullananların sayısının etki analizine başvuran sayısından daha fazla olduğu görülmektedir.

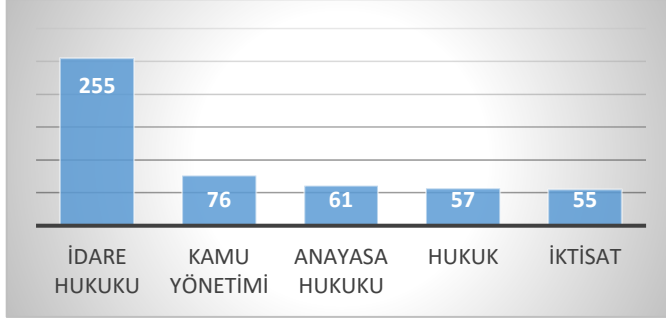
Siyasal becerilere önem veren 155 kişiden 117’si “politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etmek” ve “politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurmak” yöntemlerine başvurduklarını belirtmiştir. Bu, kamu politikalarının meşruiyetini ve kamuoyu desteğini artırmak için siyasal becerilerin önemli olduğunu göstermektedir. Ayrıca siyasal becerilere önem verenler en çok sosyal medyadan yararlanmaktadır.

### **Eğitim İhtiyacı Analizi**

Bu kısımda öncelikle mülki idare amirlerinin meslek yaşamında yararlandıkları lisans derslerine, ardından da eksikliğini hissettikleri ders ya da programlara ilişkin anket sonuçları değerlendirilecektir. Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında yararlandıkları lisans derslerine ilişkin olarak ankette verdikleri yanıtlarda çok sayıda dersin yer aldığı görülmektedir. Yanıtların değerlendirilmesi sonucunda en fazla yararlanan beş ders grubu aşağıdaki grafikte gösterilmiştir:



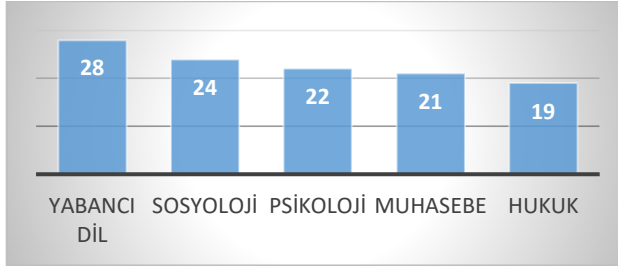
### Grafik 2. En Fazla Yararlanılan Lisans Dersleri



Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında en çok yararlandıkları dersin idare hukuku olduğu, bunu sırasıyla kamu yönetimi, anayasa hukuku, hukuk ve iktisat derslerinin izlediği görülmektedir. Bunların yanında, uygarlık tarihi, sosyal psikoloji, sosyoloji, kalkınma iktisadı, siyaset bilimi, örgütsel davranış ve istatistik gibi derslerin de bazı mülki idare amirlerince meslek hayatlarında kullanıldığı anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında eksikliğini hissettikleri lisans dersleri ya da programları şu şekildedir:

### Grafik 3. Eksikliği Hissedilen Lisans Dersleri



Mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında en çok eksikliğini hissettikleri dersin yabancı dil dersi olduğu, bunu sırasıyla sosyoloji, psikoloji, muhasebe ve hukuk derslerinin izlediği görülmektedir. Bunların yanında, istatistik, siyaset bilimi, tarım ekonomisi, bilişim teknolojileri, tarih, oyun teorisi, iletişim, medya okur-yazarlığı, mühendislik, veri hazırlama ve toplama, analitik beceriler, kodlama ve yazılım, antropoloji, şehircilik, çevre ve yerel yönetimler gibi derslerin de bazı mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında eksiklik hissettikleri konular arasında olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu politikası veya kamu politikası süreci/analizi dersinin eksikliğini hissettiğini belirten sadece iki kişidir. Her üniversitede kamu politikası derslerinin olmaması, derslerin olduğu üniversitelerde bu derslerin göreceli olarak müfredata geç girmesi bu sayının az olmasının etmenlerinden biri olarak değerlendirilebilir. Sonuçta bu noktadan, kamu politikası derslerine ilişkin kayda değer bir değerlendirmeye ulaşmak mümkün değildir.

## Mülki İdare Amirleri Tipolojisi

Anketten ve yapılan görüşmelerden mülki idare amirlerinin yönetsel süreçlerde yararlandıkları kamu politikası araçlarına ilişkin çeşitli sonuçlara ulaşılmıştır. Ayrıca ankete katılanların yararlandıkları kamu politikası araçları esas alınarak meslek tipolojisi oluşturulması hedeflenmiştir. Bu amaçla değişik kademelerde görev yapan yirmi dokuz mülki idare amiriyle derinlemesine görüşme yapılarak iki ideal tip soyutlaması yapılmıştır.<sup>9</sup>

İlki, *mevzuatçılar/kuralcılar* olarak adlandırılmıştır. Yönetsel süreçlerin tamamında normlara uyan, kriz ve sorun alanlarında başvurduğu ilk kaynak yasalar olan bu grubun kamu politikası araçlarından hangilerini daha çok tercih ettiklerini belirlemek için çalışmada yer alan anket tespit edilen on kişiye uygulanmıştır. Benzer şekilde ikinci tip *pragmatistler/esnekler* olarak tespit edilmiştir. Pragmatistler, mevzuata uyma konusunda esnek davranan, yönetim sorunlarının çözümünü kendi yetenek ve deneyimlerinde arayan grubu oluşturmaktadır. Pragmatist olarak belirlenen on kişiye de aynı anket uygulanmıştır. Gruplarda kaymakam, vali yardımcısı, mülkiye başmüfettişi, merkezde görevli şahsa bağlı kadroda çalışan vali gibi değişik kademelerde görevli mülki idare amirleri bulunmaktadır.

Ankette, mülki idare amirlerine ilk olarak meslek yaşamlarında sıklıkla kullandıkları kamu politikası aracı sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 7: Mesleğinizde Aşağıdakilerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Kullanırsınız?**

	Mevzuatçılar	Pragmatistler
<b>Kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak</b>	9	3
<b>Kamu politikası alternatiflerini belirlemek ve değerlendirmek</b>	1	1
<b>Kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirmek</b>	6	6

<sup>9</sup> İdeal tipi oluşturan mülki idare amirlerinin belirlenmesinde mülki idare amirlerinin meslek içindeki değerlendirmelerden yararlanılmıştır.

<b>Kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak</b>	2	8
<b>Programların uygulanmasını yönetmek</b>	4	4
<b>Yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırlamak</b>	4	4
<b>Politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etmek</b>	3	7
<b>Politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurmak</b>	2	5

İlk olarak anket uygulanan pragmatist ve kuralcı mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında sıklıkla neyi kullandıkları sorulmuş, kamu politikası alternatiflerini belirleme ve değerlendirme, kamu politikası süreçlerini, çıktılarını ve sonuçlarını değerlendirme, programların uygulanmasını yönetme, yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırlama konusunda benzer yanıtları verdikleri, mevzuatçıların kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplama konusunda duyarlıklarının pragmatistlere göre yüksek olduğu; pragmatistlerin de mevzuatçılarla karşılaştırıldığında kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapma, politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakere etme ve politika amaçlarına ulaşmak için vatandaşların görüşlerine başvurma konusunda duyarlı oldukları görülmektedir. Pragmatistler, mevzuatçılara göre daha politik bir duruş sergilemektedirler.

Ankette, mülki idare amirlerine ikinci olarak bilgi kaynaklarından hangisini mesleki hayatlarında kullandıkları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 8: Aşağıdaki Bilgi Kaynaklarından Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?**

	<b>Mevzuatçılar</b>	<b>Pragmatistler</b>
<b>Anketler ve istatistiki veriler</b>	3	3
<b>İşlemsel ve izleme verileri (Örn: harcamaların izlenmesi)</b>	4	2
<b>Politikalar ve programların değerlendirilmesi (Örn: gerçekleştirme verileri, etki analizleri)</b>	7	3
<b>Uzman görüşleri (Örn: akademisyenler, düşünce kuruluşları uzmanları ve yönetim danışmanları)</b>	4	4
<b>Politika belgeleri</b>	2	3
<b>Kişisel deneyim ve mesleki birikim</b>	8	10
<b>Sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler (Örn: sanayi ve ticaret odaları raporları)</b>	3	6
<b>Sosyal medya</b>	5	3
<b>Geleneksel medya</b>	3	2

Pragmatist ve kuralcı mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında anketler ve istatistiki veri kullanımı ve uzman görüşlerinden (Ör: akademisyenler, düşünce kuruluşları uzmanları ve yönetim danışmanları) yararlanma bakımından benzer davranışlar sergiledikleri, mevzuatçıların işlemsel ve izleme verilerine, politikaların ve programların değerlendirilmesine, sosyal ve geleneksel medyaya daha çok önem verdikleri, pragmatistlerin politika belgelerine, kişisel deneyim ve mesleki birikime ve sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgilere başvurdukları görülmektedir. Pragmatistlerin sivil toplum örgütlerinin sağladığı bilgilere, mevzuatçıların da politika ve programların değerlendirilmesine önem vermeleri, pragmatistlerin kamu yönetimindeki küresel ya da güncel değişimleri daha çok göz önünde bulundurduğu anlamına gelmektedir.

Ankette, mülki idare amirlerine üçüncü olarak yöntemlerden hangisini mesleki hayatlarında kullandıkları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 9: Aşağıdaki Yöntemlerden Hangisini/ Hangilerini Sıklıkla Mesleki Hayatınızda Kullanırsınız?**

	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Uzman görüşüne başvurmak	8	8
İstatistiki analize başvurmak	5	5
Modelleme tekniklerine başvurmak	1	2
Sosyal medya ve medya analizine başvurmak	3	2
Senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemlerine başvurmak	1	2
İktisadi analize (Örn: Fayda-maliyet analizi) başvurmak	2	2
Etki değerlendirmesi analizine başvurmak	3	3
Anket tasarlamak ve uygulamak	0	0
Konu ile ilgili ulusal bilimsel araştırmalara başvurmak	3	3
Konu ile ilgili uluslararası (yabancı dilde) bilimsel araştırmalara başvurmak	2	2

Kuralcıların ve pragmatistlerin kullandıkları yöntemler bakımından benzer davranışlar sergiledikleri, her iki grubun da uzman görüşüne ve istatistiki analize önem verdikleri, anket tasarlama ya da uygulamayı yöntem olarak hiç kullanmadıkları, modelleme teknikleriyle senaryo analizi, planlama, risk analizi yöntemlerine çok az başvurdukları görülmektedir.

Ankette, mülki idare amirlerine dördüncü olarak kendileri için yararlı olacak eğitim programları sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 10: Aşağıdaki Konu/Konularla İlgili Eğitim Programlarından Hangisi Sizin İçin En Yararlı Olur?**

Eğitim programı ihtiyacı	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri	6	4
Yabancı dil becerisi	3	5
Anket hazırlama ve yürütme yöntemleri	1	1
Geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri	8	3
Kanıt dayalı kamu politikası yapma yöntemleri	3	3
İstatistiksel analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri	5	2
Nicel veri analizi yöntemleri	3	4
Finansal ve diğer kaynakların yönetimi	3	3
Liderlik (personel yönetimi)	4	7
Yönetim kültürünü anlama ve şekillendirme	4	6
Kurum dışı aktörlerle iletişim ağı (network) kurma	5	6

Mevzuatçılar politika analizi için gerekli veri ile bilgiyi tanımlama yöntemleri, geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri, istatistiksel analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri konularında eğitim ihtiyacı belirtirken, pragmatistler yabancı dil becerisi, liderlik, yönetim kültürünü anlama ve şekillendirme alanlarında eğitim ihtiyacı belirtmektedir. Pragmatistlerin liderlik eğitimi talep etmeleri, kurum içinde ya da meslektaşları arasında ön plana çıkma arzularının bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Ankette, mülki idare amirlerine son olarak kendileri için yararlı olacak becerilerin niteliği sorulmuştur. Alınan yanıtlar şu şekilde gösterilebilir:

**Tablo 11: Aşağıdakilerden Hangisi/Hangileri İşinizde Sizin İçin En Önemlidir?**

	Mevzuatçılar	Pragmatistler
Analitik beceriler ve yöntemler (politika ile ilgili bilgiye erişebilmek ve bilgiyi kullanabilmek vb.)	7	5
Yönetimsel (menajeryal) beceriler ve yöntemler (liderlik, amaca ulaşmak için kaynakları verimli kullanabilmek)	7	8
Siyasal beceriler ve yöntemler (kamu politikaları için meşruiyet ve kamuoyu desteği yaratabilmek)	5	4

Kuralcılardan beşi siyasal becerilere önem verirken pragmatistlerden dördünün bu becerileri önemsemesinin, kuralcıların daha çok yönetsel becerilere ağırlık vermesinin, kuralcıların pragmatistlere göre daha fazla analitik becerilere yönelmesinin yorumlanması gerekmektedir. Pragmatistlerin daha çok siyasal becerilere önem vermesi beklenirken, bu konuda hem kuralcılarının gerisinde kalmalarından hem de bunlarla aralarında anlamlı bir farkın bulunmamasından, tersine yönetsel becerilere yönelmelerinden, bu tipolojideki pragmatizmin kariyer beklentisi ya da meslekte siyasallaşmadan değil, yönetim pratiğinden, mevzuatın kısıtlamalarına bağlı kalmaksızın hızlı hizmet üretme kaygısından kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Bu durumda, “pragmatist” olarak tanımlanan özelliğin içinde barındırdığı negatif anlamın ortaya çıkan tipoloji için geçerli olmadığı, daha çok “esneklik” olarak nitelenebilecek bir özelliğin öne çıktığı değerlendirilmesi yapılabilecektir.

Ankette yer alan üç soruya verilen yanıtlardan, kuralcı ve pragmatist mülki idare amirlerinin mesleki karakterlerini oluşturmak mümkündür. İlk olarak “mesleğinizde en çok hangisini kullanırsınız?” sorusuna tipoloji anketine katılan mülki idare amirlerinden pragmatistlerin sekizi “kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak”, kuralcılardan dokuzu “kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak” cevabını vermiştir. Kuralcılardan “kamu politikası görevlerinde öncelik yapmak” cevabını veren iki ve pragmatistlerden “kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak” yanıtını veren üç kişi bulunmaktadır. Katılımcılara meslek yaşamlarında daha çok kullandıkları bilgi kaynaklarına ilişkin olarak sorulan soruya verilen yanıtlarda kişisel deneyim ve mesleki birikimin her iki tipoloji için de önemli olduğu anlaşılmaktadır. Bilgi kaynağı bakımından meslek yaşamlarında ikinci önemsenen konuya “politikalar ve programların değerlendirilmesi” ve “sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgiler” olmuştur. Kuralcılardan yedisi bilgi kaynağı olarak “politikalar ve programların değerlendirilmesini” kullanırken, pragmatistlerden altısı sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgilere başvurmuştur. Kuralcılardan üçü sivil toplum örgütleri tarafından sağlanan bilgileri, pragmatistlerden üçü, politikalar ve programların değerlendirilmesini önemsemektedir. Kendileri için yararlı olacak eğitim programları sorulduğunda kuralcılarının sekizinin geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemlerini, pragmatistlerin yedisinin de liderlik programlarını tercih ettikleri, kuralcılardan dördünün liderlik, pragmatistlerden de üçünün de geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri eğitimi talep ettiği görülmektedir.

Sonuç olarak, mülki idare amirlerinden meslek yaşamlarında kullandıkları kamu politikası aracı olarak “kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmak”, başvurdukları bilgi kaynağı olarak “sivil toplum örgütlerince sağlanan bilgiler” ve eğitim ihtiyacı hissettikleri alan olarak da “liderlik” seçeneklerini işaretleyen kişiler pragmatist; mülki idare amirlerinden meslek yaşamlarında kullandıkları kamu politikası aracı olarak “kamu

yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamak”, başvurdukları bilgi kaynağı olarak “politikalar ve programların değerlendirilmesi” ve eğitim ihtiyacı hissettikleri alan olarak da “geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri” seçeneklerini işaretleyen kişiler kuralcı tipolojisine dahil edilmiştir. Tipolojinin ölçütleri ankete katılan 526 mülki idare amirine uygulandığında; 81’i kamu politikası görevlerinde öncelik sıralaması yapmayı, sivil toplum örgütlerinden gelen bilgilerden yararlanmayı ve liderlik alanında eğitim ihtiyacını; 74’ü de kamu yönetimine ilişkin veri ve bilgi toplamayı, politika ve programların değerlendirilmesini ve geçerli ve tutarlı veri toplama yöntemleri hakkında eğitim ihtiyacını tercih etmiştir. Bu durumda, ankete katılanlardan 81’i pragmatist karakteristikleri, 74’ü kuralcı özelliklerini göstermiştir. Katılımcıların % 15,39’u pragmatist, % 14,06’sı kuralcı niteliğe sahip görünmekte, geriye kalan % 70,55’lik çoğunluk her iki karakteristik özelliklerini de bünyesinde barındıran karma bir grubu oluşturmaktadır.

Çalışma, her ne kadar temel olarak bir mülki idare amirliği tipolojisi oluşturma amaçlı olarak gerçekleştirilmiş olmasa da, söz konusu meslek grubunun yararlandığı kamu politikası araç ve yöntemleri üzerinden mülki idare amirlerinin iki ana karakteristikte gruplandırılmalarına imkân sağlamıştır. Ankete katılan mülki idare amirlerinin çok önemli bir bölümü olan ortalama % 70’lik bir çoğunluğun bazen günün gereklerine göre esnek, bazen de kuralcı davranmak durumunda olmaları, aslında kamu yönetiminde özellikle de onun en önemli parçası olan mülki idarede aranan dengeyi ifade etmektedir. Pragmatist ya da kuralcı olarak tespit edilen grubun oransal olarak birbirine yakın olması da ayrı bir denge göstergesidir.

## **Sonuç**

Bu makale, Türkiye’de mülki idare amirlerinin bireysel kamu politikası kapasitesini ortaya koymayı amaçlamıştır. Mülki idare amirlerinin neredeyse üçte biri, “21. Yüzyıl Yönetim Becerileri ve Mülki İdare” başlıklı çevrimiçi ankete katılmış; ayrıca yirmi dokuz mülki idare amiriyle yüz yüze görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Çalışmada kamu politikası kapasitesini konu alan alanyazından hareketle bir dizi araştırma sorusuna cevap aranmıştır. Giderek karmaşıklaşan çok boyutlu toplumsal sorunlar karşısında kilit karar alıcı olan mülki idare amirleri hangi bilgi ve beceri kümelerine sahiptir? Gerçekçi ve kanıta dayalı politikalar tasarlamak ve uygulamak durumunda olan bu kilit karar alıcılar hangi diğer bilgi ve beceri kümelerine gereksinim duymaktadır? Bu durumda, ülkemizin gelecek nesil mülki idare amirleri hangi mesleki, teknik ve diğer yeterliklerle donatılmalıdır? Tüm bu araştırma sorularından hareket ederek, mülki idare amirlerinin davranış kalıplarını ağırlıklarına göre nasıl sınıflandırabiliriz?

Makalede üç ana sonuca ulaşılmıştır: İlk olarak mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında en çok politika amaçlarına ulaşmak için paydaşlarla müzakerede buldukları; görevlerini yürütürken kullandıkları bilgi kaynakları arasında ilk sırayı kişisel deneyim ve mesleki birikimin aldığı; görevlerini yürütürken kullandıkları yöntemler arasında ilk sırayı uzman görüşlerinin aldığı; en önem verdikleri becerilerin de yönetsel nitelik taşıdığı görülmektedir. Mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında çok seyrek olarak yöneticilere ve karar alıcılara bilgi notu hazırladıkları; görevlerini yürütürken kullandıkları bilgi kaynakları arasında son sırayı politika belgelerinin aldığı; görevlerini yürütürken kullandıkları yöntemler arasında son sırayı anket tasarlama ve uygulamanın aldığı; en az önem verdikleri becerilerin de siyasal nitelik taşıdığı görülmektedir. Mülki idare amirlerinin ağırlıklı olarak tecrübelerinden ve uzman görüşlerinden yararlandıkları, anket, modelleme teknikleri, senaryo analizi, risk analizi, etki değerlendirmesi ve veri analizi gibi modern yöntemlere pek başvurmadıkları anlaşılmaktadır. Ayrıca, mülki idare amirlerinin öncelikle yönetsel, ardından analitik ve son olarak da siyasal beceri ve yöntemlere önem verdikleri görülmektedir. Bu sonucun mülki idarenin kariyer mesleği olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Ulaşılan ikinci sonuç, mülki idare amirliği hizmeti sınıfının eğitim ihtiyacına ilişkindir. Anket sonuçlarından mülki idare amirlerinin meslek yaşamlarında en çok eksikliğini hissettikleri dersin yabancı dil olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, mülki idare amirliği mesleğinin günlük olarak yürütümünde yabancı dil bilgisinin önemli bir etkisi olmadığı açıktır. Bu soruya verilen yanıtları, meslek yaşamından daha çok kişisel gelişim bağlamında değerlendirmek gerekir. Yabancı dil eğitimi talebi bir yana bırakılırsa sosyoloji, psikoloji, istatistik, iletişim, medya okur-yazarlığı, tarım ekonomisi, oyun teorisi, kodlama ve yazılım, antropoloji, şehircilik ve tarih alanlarında eğitim ihtiyacının bulunduğu anlaşılmaktadır. Bir başka soruya verilen yanıtlardan, mülki idare amirlerinin liderlik, yönetim kültürü ve kurum dışı aktörlerle iletişim alanındaki eğitimleri yararlı bulmaktadırlar. Meslekte en az eğitim ihtiyacı bulunan alanlar ise sırasıyla anket hazırlama ve yürütme yöntemleri, nicel veri analizi yöntemleri, istatistiki analiz ve diğer nicel araştırma yöntemleri, finansal ve diğer kaynakların yönetimi, geçerli ve tutarlı nicel veri toplama yöntemleri olarak sıralanmıştır. En az eğitim ihtiyacı olduğu belirtilen alanlar mülki idare amirlerinin meslek hayatlarında seyrek kullandıkları yöntemlerle örtüşmektedir. Bu durumda mülki idare amirlerinin belirtilen yönetim tekniklerine ilişkin eğitim alarak eksikliklerini tamamlamak yönünde bir amaçlarının olmadığı, bu yöntemleri meslek hayatlarında kullanmanın yararına inanmadıkları değerlendirilmektedir.

Makalede ortaya çıkan üçüncü sonuç, mülki idare amirliği hizmeti sınıfı içerisinde farklı yönetsel davranış kalıplarına sahip grupların, başka bir ifadeyle tipolojilerin oluşturulup oluşturulamayacağına ilişkindir. Bazı mülki idare amirlerine uygulanan anketlerle ölçütleri belirlenen iki meslek tipolojisi



“kuralcılar” ve “esnekler” şeklindedir. 526 kişilik ankete katılanlardan % 15,39’u esnek, % 14,06’sı kuralcı, geriye kalan % 70,55’lik çoğunluk ise “esnek-kuralcı”, ya da “kuralcı-esnek” olarak ifade edilebilecek şekilde her iki grubun da karakteristik özelliklerini taşımaktadır. Çoğunluğu günlük koşullara göre hareket ederek kuralcı ve pragmatist yönetsel davranış özellikleri arasında gidip gelen mülki idare amirlerinin zamanın şartlarına uygun hareket eden tipik bürokrat tiplmesine uydukları anlaşılmaktadır. Nitekim ankete katılan mülki idare amirlerinin en çok önemsedikleri becerilerin yönetsel olması, uzman görüşleri ve meslek deneyiminin yönetim kültürünün temelinde yer alması, mülki idare amirlerinin geleneksel davranış kalıplarına sahip oldukları anlamına gelmektedir. Pragmatist yöneticilerin siyasal becerilere önem vermeleri beklenirken, bu grubun oransal olarak düşük olmasına rağmen genel olarak mülki idare amirlerinin kuralcı ve esnek davranışların zamanlamasını ayarlamak suretiyle yönetsel becerileri sergiledikleri, aslında siyasal becerilerin bu becerilerin içinde eritilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü, kuralcılık ve esneklik tercihlerini zamanın koşullarına göre uyarlamak yönetsel olmaktan çok siyasal beceriyi gerektirmektedir. Böylece mülki idare amirleri yönetsel yetenekleriyle siyasal becerilerini görünmez kılmaktadırlar. Bunun da mesleğin niteliğinde gizli olduğu, mülki idare amirliğinin hem politik hem de idari yönlerinin bulunduğu ve bu ikisi arasında oluşturulan dengenin müessesenin özünü oluşturduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

## Kaynakça

- Akçay, M. (2017). *The Bureaucratic Policy Capacity of The Turkish Ministry of The Interior (2002 - 2016)*, University of Southampton Doctoral Thesis.
- Apan, A. (2015). *Türkiye’de Mülki İdare Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*. Ankara: TİAV.
- Ansell, Christopher, L. Comfort, A. Keller, T. La Porte, P. Schulman (2021). “The Loss of Capacity in Public Organizations: A Public Administration Challenge”. *Perspectives on Public Management and Governance*. 4/1.24–29.
- Becker, Gary S. (2009), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, With Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Béland, D., D. Haelgi (2020). "Mapping Policy Agents: Policy Entrepreneurs, Advocacy Coalitions, Epistemic Communities and Instrument Constituencies". G. Capano ve M. Howlett (Ed.) *A Modern Guide to Public Policy*. Northampton: Elgar Modern Guides. 41-57.
- Bölükbaşı, H. Tolga, E. Ertugal (2019). “Napoleonic Tradition, Majoritarianism, and Turkey’s Statist Policy Style”. M. Howlett, J. Tosun (Ed.). *Policy Styles and Policy-Making: Exploring the National Dimension*. New York: Routledge. 350-374.

- Bölükbaşı, H. Tolga (2023). “Kamu Politikası Kapasitesini Artırmak İçin Kamu Politikası Eğitimi Tasarımı: Bilkent Üniversitesi Örneği”. Yakup Atamer Aykaç (Ed.), *Kapadokya Ekonomi Toplantıları V Kamu Yönetimi Eğitim Programlarının Sorgulanması*, Kapadokya Üniversitesi. 67-76.  
<https://acikerisim.kapadokya.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12695/1972>  
(25.01.2024).
- Çapar, Selim, H. Altunok, M. Altunok (2022). *Mülki İdare Klasikleri*. Ankara, TİAV.
- Çiner, Can Umut (2023). “Türkiye’de Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümlerinin Değişen Gereksinimleri”. Yakup Atamer Aykaç (Ed.). *Kapadokya Ekonomi Toplantıları V. Kamu Yönetimi Eğitim Programlarının Sorgulanması*, Kapadokya Üniversitesi. 57-66.  
<https://acikerisim.kapadokya.edu.tr/xmlui/handle/20.500.12695/1972>  
(11.02.2024).
- Çiner, Can Umut, C. Yıldızcan (2021). "Prefects in the midst of storms: the case of Turkey", J.M. Eymery Douzans, G. Tanguy (Ed.). *Prefects, Governors, Comissioners. The Terriorial Representatives of the State in Europe*, Palgrave-Springer. IAS. 419-449.
- Çiner, Can Umut, C. Yıldızcan (2018). "Yönetimin Nesnesi Olarak Vali". *Memleket Siyaset Yönetim*. 29. 1-29.
- Çiner, Can Umut, (2017). "Yeniden Kamu Yönetimi Temel Kanunu: Yerel Yönetimler Alanındaki Bilanço". *Memleket Siyaset Yönetim*. 28. 27-52.
- Çiner, Can Umut, O. Karakaya (2013). “Merkez-Yerel İlişkisi ve Mülki İdarenin Dönüşümü”. *A.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 68/2. 63-93.
- Emre, C. (Ed). (2002). *İyi Yönetim Anlaşışında Mülki İdarenin Geleceği*. Ankara: TİAV.
- Emre, C., T. Özşen, M. Özüğurlu ve K. Karasu (2003). *Halkın Mülki İdareye Yönelik Tutum ve Beklentileri*, Ankara: İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı Yayın No: 1.
- Eymery-Douzans, J.M. (2000). “De la Souplesse dans la Rigidité. Les Corps Administratifs à la Française”. *EIPASCOPE*. 2. 6-17.
- Fişek, K. (Ed.) (1976). *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği: Sistem ve Sorunlar*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 1.
- Gleeson, D., D. Legge, D. O'Neill, M. Pfeffer (2011). "Negotiating Tensions in Developing Organizational Policy Capacity: Comparative Lessons to be Drawn." *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 13/3. 237-263.

- Howlett, M., M. Ramesh (2016). "Achilles' Heels of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures". *Regulation and Governance*. 10. 301– 313.
- İçişleri Bakanlığı (2019). *İçişleri Bakanlığı'nın Yapısı ve Mülki İdare Çalışmayı Çalıştay Raporu*. TİAV.
- Keleş, R. (2007). "Administrative Culture in Turkey". *Foundations of Administrative Culture in Europe*. Franz Thedick (ed.). Nomos. 146-152.
- McClelland, D. C. (1973). "Testing for Competence Rather Than for "Intelligence". *American Psychologist*. 28/1. 1–14.
- Painter, M., J. Pierre (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Pal, L. (2016). "Teaching Public Policy: Global convergence or Difference?". *Policy and Society*, 35/4, 283-297.
- Peters, B. G. (1996). *The Policy Capacity of Government*. Canadian Centre for Management Development.
- Peters, B. G. (2008). "The Napoleonic Tradition". *International Journal of Public Sector Management*. 21/2. 118-132.
- Ramesh, M., Howlett, M. ve Saguin, K. (2016). "Measuring Individual-Level Analytical, Managerial And Political Policy Capacity: A Survey Instrument". *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*. 16-07.
- Schott, C. (2021). "Le corps préfectoral, épine dorsale de la République". *Administration*. 2021/3- 271. 15-18.
- Wu, X., M. Ramesh, M. Howlett (2018). "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components." *Policy Capacity And Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, 1-25.
- Wu, X., M. Ramesh, M. Howlett (2020). "Policy Resources, Capacities and Capabilities." *A Modern Guide to Public Policy*, 178-190.
- Wu, X., M. Ramesh, M. Howlett (2015). Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165–171.

# Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal Statüsünün Belirlenmesi İhtiyacı: Teorik ve Pratik Gerekçeler

Mustafa AKGÜN\*

**Öz:** 1990'lara kadar sadece üniversite profesörlerinin ve naiflerin ilgisini çeken bir sije olarak nitelenen bağımsız idari otoriteler, günümüzde anayasal demokratik meşruiyet anlayışında meydana gelen büyük değişimin öncü kurumlarından biri haline gelmiştir. Bu makalede, bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsünün açıkça tanınması gerektiği fikri, bahse konu otoritelerin anayasal demokratik meşruiyeti ve bağımsız çalışabilme gücü perspektifinden iki argümanla savunulmuştur. İlk olarak, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının ve yetki alanlarının kapsamının ve sınırlarının milli egemenliğin hangi kuvvetler tarafından ve nasıl kullanılacağını belirleyen temel norm olan anayasada açıkça belirlenmesinin anayasal demokratik meşruiyet perspektifinden gerekliliği gösterilmiştir. Akabinde bağımsız idari otoritelerin bağımsız çalışabilmelerinin ancak anayasal statüye sahip olmaları ile mümkün olabileceği ortaya konmuştur.

**Anahtar kelimeler:** Bağımsız idari otoriteler, anayasa, demokrasi, meşruiyet.

## ***The Necessity of Determining Constitutional Status of the Independent Administrative Authorities: Theoretical and Practical Reasons***

**Abstract:** Independent administrative authorities, which were described until the 1990s as a subject that attracted the attention of university professors and naifs only, have now become one of the leading institutions of a great change in the understanding of constitutional democratic legitimacy. In this article, the need for clear recognition of the constitutional status of independent administrative authorities has been defended with two arguments from the perspective of the constitutional democratic legitimacy of these authorities and their independent working capacity. First of all, it has been shown, from the perspective of constitutional democratic legitimacy, that the scope and limits of the independence and competence of the independent administrative authorities should be clearly determined in the constitution, which is the basic norm that rules how and by which forces national sovereignty is to be used. Subsequently, it has been revealed that independent administrative authorities can only work independently if they have constitutional backing.

**Keywords:** Independent administrative authorities, constitution, democracy, legitimacy.

\* Dr. Öğr. Üyesi, Boğaziçi Üniversitesi Hukuk Fakültesi, mustafaakgun91@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-2215-9461>.

Makale geliş tarihi: 28.11.2023

Makale kabul tarihi: 26.04.2024

## Giriş

Bağımsız idari otoritelerin karşılaştırmalı hukuktaki kurumsal atasının Amerika Birleşik Devletleri'nde Senato'ya karşı sorumlu olmak üzere ve hizmet yönünden federalizmi temsil ederek kurulan bağımsız regülatör ajanslar (*independent regulatory agencies*) olduğu kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003: 5; Conac, 2002: 36; Gentot, 1991: 20). Bağımsız regülatör ajanslar kurumu, ikisi de üniter yapıda olan ve idare hukukları arasında kuvvetli benzerlikler bulunan Türkiye ve Fransa tarafında, Türk-Fransız modeli olarak adlandırabileceğimiz bir bağımsız idari otoriteler kurumunun doğumuna öncülük etmiştir.

Türk-Fransız modeli bağımsız idari otoriteler kurumu, teorik temelleri oluşturulmaksızın günün ihtiyaçlarına göre gelişim göstermiştir (Sénat, 2006: 21; Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar Hakkında Kanun Tasarısı ve Gerekçesi, 12.7.2004: 13). Bağımsızlık, bağımsız idari otoriteleri diğer idari otoritelerden ayıran temel hususiyettir. Türk hukukunda, her bağımsız idari otoritenin kurumsal ve prosedürel bağımsızlığına dair kurallar o otoritenin kuruluş kanununda özel hükümlerle belirlenmiş, sayısı ve etki alanı gün geçtikçe artmakta olan, bazen demokratik kontrole tabi olmamakla bazen yeterince bağımsız nitelikte olmamakla suçlanan bu yapıların demokratik meşruiyetini ve etkin çalışma kapasitesini doğrudan etkileyen bağımsızlık konseptinin anayasal veya kanuni bir tanımı ise yapılmamıştır. Dahası, bağımsız idari otorite konsepti Türk Anayasası'nda yer almamaktadır. İdarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı Türk anayasal sisteminde, yerinden yönetim esasına dayanan ve Anayasa'da kendine yer bulmuş olan idari birimler mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Anayasa'da açıkça zikredilmemiş olan bağımsız idari otoriteler, bazı yazarlarca hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisi altına yerleştirilmekte, bazı yazarlarca mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir kategori teşkil ettikleri kabul edilmektedir.

Holleaux'un 1987'de sadece üniversite profesörlerinin ve naiflerin ilgisini çeken bir konu olarak nitelendirdiği bağımsız idari otoriteler (Holleaux, 1987), sayı ve etki alanlarının artması ile birlikte çeşitli alanlardan ve meslek gruplarından araştırmacının yoğun ilgisine mazhar olmuştur. Autin 2016'da Fransız bağımsız idari otoriteler kurumunun yapısı, görevleri ve anayasal demokratik meşruiyeti bağlamında yeterince analize tabi tutulduğunu ve artık büyük sentezler yapmanın zamanının geldiğini ifade etmiştir (Autin, 2016: 286). 20 Ocak 2017'de, Bağımsız idari otoritelerin ve bağımsız kamusal otoritelerin genel statüsüne dair 2017-55 numaralı kanun (Fransız Bağımsız İdari Otoriteler Kanunu) Fransız Parlamentosu tarafından kabul edilmiştir. Türkçe literatürde bağımsız idari otoritelerin organik ve prosedürel bağımsızlığı için alınması lazım gelen önlemler ile bu otoritelerin görev ve yetki alanlarının kapsam ve sınırları tartışılmış olsa da bu otoritelerin anayasal statüsünün eksikliği ve anayasal demokratik meşruiyeti üzerine geniş incelemeler yapılmamıştır. Bağımsız idari

otoritelerin anayasal statüsüne dair çalışmalar bu otoritelerin idarenin hangi alt grubunda sınıflandırılacağı sorusu üzerine yoğunlaşmıştır.

Bu makalede, bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsünün açıkça tanınması gerektiği düşüncesi bu otoritelerin anayasal demokratik meşruiyeti ve bağımsız çalışabilme kapasitesi perspektifinden iki argümanla savunulacaktır. Bu bölümü takip eden A başlığında, Türk–Fransız modeli bağımsız idari otoriteler kurumu ve bağımsız idari otoritelerin Türk hukuk sistemindeki anayasal statüsü açıklanacaktır. Akabinde gelen B başlığında, anayasal demokratik meşruiyet anlayışında meydana gelen büyük değişimin öncülerinden olan bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının ve yetki alanlarının kapsam ve sınırlarının, milli egemenliğin hangi kuvvetler tarafından nasıl kullanılacağını belirleyen temel norm olan anayasada açıkça belirlenmesinin anayasal demokratik meşruiyet yönünden gerekliliği gösterilecektir. Bir sonraki C başlığında ise bağımsız idari otoritelerin bağımsız çalışabilmelerinin ancak anayasal statüye sahip olmaları ile mümkün olabileceği ortaya konacaktır.

Bu makalede karşılaştırmalı kamu hukuku metodu bir konsept analiz yöntemi olarak kullanılmıştır (Pfersmann, 2001). Türk hukuk sisteminde bağımsız idari otoritelerin anayasal statüye kavuşması gerektiği savının öne sürüldüğü bu çalışmada Fransız bağımsız idari otoriteler teori ve pratiğine atıf yapılmasının sebebi, Fransız pratik ve literatürünün Türk bağımsız idari otoriteler kurumunun daha geniş bir perspektiften incelenebilmesine imkân tanyacak olmasıdır. Bağımsız idari otoriteler bağlamında Türk ve Fransız hukuk sistemleri birbirinden etkilenmekte ve birinde üretilen mekanizmalar zamanla diğesinde de kabul görmektedir (Puliat, 1998: 1). Bu sebeple, Türk bağımsız idari otoriteler pratiğinin gelişim sürecini anlamak ve geleceğine dair tahminlerde bulunmak için Fransız sistemini de incelemek gerekir. Ayrıca, bağımsız idari otoriteler kurumu demokratik meşruiyet açısından Fransız literatüründe daha geniş şekilde analiz edilmiştir.<sup>1</sup> Bunun iki sebebi vardır: Vichy hükümetinin kanunî ancak gayrimeşru, Charles de Gaulle yönetiminin ise kanunsuz ancak meşru kabul edildiği Fransa’da hukukçuların Türk hukukçularına kıyasla meşruiyet üzerinde daha fazla çalışıyor olması<sup>2</sup> ve Fransız bağımsız idari otoriteler pratiğinin 1958 Fransız Anayasası ile uyumluluğunu kabul etmenin Türk bağımsız idari otoriteler pratiğinin 1982 Anayasası ile uyumluluğunu kabul etmeye kıyasla daha zor

---

<sup>1</sup> Örnek olarak bkz. Rosanvallon, 2008; Brunet, 2005; Poirmeur et Rousseau, 1996; Rousseau, 2020; François, 2008; Gründler, 2010.

<sup>2</sup> Vichy hükümeti dönemi özelinde yapılan meşruiyet (légitimité) ve kanunilik (légalité) tartışmalarına dair 1993’te Milli Hakim Okulu (*l’École nationale de la magistrature*) ve 1994’te Dijon Üniversitesi (*l’Université de Dijon*) ev sahipliğinde yapılan ve *Le Genre humain* tarafından yayımlanan konferanslar büyük öneme sahiptir. Bkz. *Le Genre humain*, n° 28, 1993; *Le Genre humain*, n°30-31, 1994; Terracol, 2021 :65-76.

olması sebebiyle bağımsız idari otoriteler pratiğinin anayasaya uygunluğunun Fransız literatüründe daha geniş incelenmiş olması.<sup>3</sup>

## **Türk–Fransız Modeli Bağımsız İdari Otoriteler Kurumu ve Bağımsız İdari Otoritelerin Türk Anayasal Sistemindeki Yeri**

Bağımsız idari otorite ve Fransızca karşılığı olan *autorité administrative indépendante* terimleri bu kurumların üç temel özelliğini gösteren üç kelimedenden oluşur.<sup>4</sup> Fransız Danıştay’ı da bağımsız idari otoriteleri bu üç özelliği vurgulayarak devlet adına hareket eden, gerçek bir güç kullandığı halde doğrudan hükümetin kontrolü altında olmayan idari organizasyonlar olarak tanımlamıştır (Conseil d’Etat, 2001: 369).

Türk ve Fransız hukuk sistemlerindeki bağımsız idari otoriteler sürekli görevleri yerine getirmek üzere kanunla kurulmuş bağlayıcı karar alabilme yetkisini haiz birimler olmaları yönüyle otorite teşkil ederler. Gerçekten, bağımsız idari otoriteler ne sadece danışma görüşü veren birimlerdir ne de geçici görevleri yerine getirmek için kurulmuş yapılardır. Chevallier ve Sabourin, bağımsız idari otoritelerin otorite niteliğini bu birimlerin regülatif rolüne ve kişilerin hukuki durumlarında değişikliğe yol açan kararlar alabilme güçlerine işaret ederek göstermektedir (Chevallier, 1986: 3256; Sabourin, 1983, 285-292). Ulusoy, 1999 tarihli bir makalesinde Türkçe literatürde Fransızcadan çeviri ‘otorite’ teriminin yaygın bir kullanıma sahip olmaması sebebiyle ‘kurum’ kelimesinin tercih edilmesi gerektiğini savunmuştur (Ulusoy, 1999: 3). Bu argüman, savunulduğu dönem itibariyle doğru olsa dahi devam eden dönemde bağımsız idari otorite teriminin daha geniş kabul gördüğü yadsınamaz bir gerçektir. Zira, Ulusoy da 2003’te yayımlanan kitabında *Bağımsız İdari*

---

<sup>3</sup> Fransa’da bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsü uzun süredir tartışılmaktadır. 1992 Anayasa değişikliği öncesinde bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsünün belirlenmesi gerekliliği üzerine tartışmalar yapılmış, ancak Anayasa’ya bağımsız idari otoritelerle alakalı bir ekleme yapılmamıştır. Bkz. Gentot, 1991: 33. Bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsü, devlet tüzel kişiliği altında yer alan bağımsız idari otoriteler kategorisinin yanına kamu tüzel kişiliğini haiz bağımsız kamusal otoritelerin de eklenmesiyle birlikte 2003’te tekrar gündeme gelmiştir.

<sup>4</sup> Türk hukukundaki tüzel kişiliği haiz bağımsız idari otoritelere karşılık Fransız Bağımsız İdari Otoriteler Kanunu’nun 2. Maddesinde iki tip otoriteden bahsedilmiştir: tüzel kişiliği olmayan bağımsız idari otoriteler (*autorités administratives indépendantes*) ve tüzel kişiliği olan bağımsız kamusal otoriteler (*autorités publiques indépendantes*). Her ne kadar kanuni bir temeli olmasa da İnsan Hakları Ombudsmanı (*Défenseur des droits*), Ceza ve Tevkifevleri Genel Kontrolörü (*Contrôleur général des lieux de privation de liberté*) ve Ulusal Enerji Ombudsmanı (*Médiateur national de l’énergie*) gibi kurul halinde çalışmayan bağımsız birimler için de bağımsız otoriteler (*autorités indépendantes*) terimi kullanılmaktadır. Öte yandan, Fransızca literatürde bağımsız idari otoriteler terimi geniş anlamıyla bağımsız kamusal otoriteleri de kapsar şekilde kullanılmaktadır ve bu makalede de aksi belirtilmediği sürece bağımsız idari otorite terimi geniş anlamıyla kullanılacaktır.

Otoriteler başlığını tercih etmiştir (Ulusoy, 2003). Vurgulanması gereken husus şudur ki Ulusoy'un terminolojiye dair 1999'da yapmış olduğu tercihin sebepleri arasında bağımsız idari otoritelerin otorite teşkil etmedikleri yönünde bir iddia yer almamıştır.

Bağımsız idari otoriteler organik olarak idare şemsiyesi altında yer almaktadır. Türk anayasal sisteminde devlet mekanizması sayılırken yasama, yürütme ve yargı ile yürütme bölümünde yer alan idareden bahsedilmektedir. Kanun yapma yetkileri olmayan bağımsız idari otoritelerin organik olarak yasama organının bir parçası olmadıkları açıktır (Gözler, 2019: 34). Kanun veya Anayasa tarafından yargı organı olarak kabul edilmemiş olmaları yönüyle yargısal organlar olarak da görülemezler.<sup>5</sup> Yürütme organının Anayasa'nın 8. maddesinde yapılan açık tanımı da bağımsız idari otoriteleri dışlamaktadır. Anayasa'nın 6(3) maddesinde yer alan “[h]içbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” hükmü, gerçek bir kamusal güç kullanmakta olan bağımsız idari otoritelerin idare çatısı altında yer almalarını gerektirmektedir. Zaten bağımsız idari otorite isimlendirmesi de bu otoritelerin idari niteliğini vurgulamaktadır.<sup>6</sup> Ayrıca, Anayasa'da ismen zikredilmiş bir bağımsız idari otorite olan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) da Anayasa'nın idare başlığı altında yer alan 133. maddesinde düzenlenmiştir. Dahası, C başlığında daha detaylı olarak gösterileceği üzere aksi yönde kuvvetli iddialar olsa da bağımsız idari otoritelerin yerine getirmekle görevli oldukları fonksiyonlar esasen idari niteliktedir. Gerçekten de bağımsız idari otoriteler kendi yetki sınırları içinde kanunun uygulanmasını sağlamakla görevli birimlerdir. Diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de kamusal yaşamın duyarlı alanlarında ve özellikle doğal tekel karakteri gösteren sektörlerde düzenleme ve denetleme görevi üstlenen bağımsız idari otoriteler olduğu gibi bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını ve idare ile birey arasındaki sorunların çözümünü amaçlayan bağımsız idari otoriteler de mevcuttur. Bu işlevsel ayırım, ilgili birimlerin bağımsız idari otorite olma niteliğini etkilemediği gibi bu otoritelerin kendi yetki sınırları içinde kanunun uygulanmasını sağlamakla görevli birimler olduğu gerçeğini de değiştirmez. Faaliyet alanlarına göre yapılan ayırımın yetersizliği ile alakalı olarak kişisel verileri koruma kurumları hususen incelenebilir. Bu kurumlar, veri kullanımını düzenleyip denetleyen düzenleyici ve denetleyici otorite oldukları kadar bireylerin temel haklarının korunması hususunda görev alan birer otorite de teşkil etmektedirler. Ayrıca, Ulusoy'un da belirttiği gibi ilk bakışta ekonomik alanda faaliyet gösteren bir düzenleyici ve

---

<sup>5</sup> İstisnai olarak, Fransız hukukunda bir dönem Bankacılık Komisyonu (*la Commission Bancaire*) cezai kararları açısından yargı organı olarak kabul edilmiştir.

<sup>6</sup> Fransız Danıştay'ının 2006 tarihli raporunda açıkça ifade edilmiştir ki *autorité publique indépendante* teriminde idari yerine kamusal ifadesinin kullanılmış olması, bu otoritelerin idari nitelikte bir iş görmediklerini göstermek amacıyla matuf olmayıp bağımsız kamusal otoritelerin, tüzel kişiliği olmayan bağımsız idari otoritelerden tüzel kişiliği haiz olmak yönüyle ayrıldıklarını belirtmektedir. (Sénat, 2006 : 21)



denetleyici otorite olarak görülebilecek olan Rekabet Kurumunun faaliyetlerinin ekonomik ve sosyal hak ve özgürlüklerin korunması alanından soyutlanması mümkün değildir (Ulusoy, 2003: 13). Bu sebeple bağımsız idari otoritelerin işlevleri üzerinden yapılan ayırım yapısal bir ayırım olmayıp pedagojik bir ayırımdan ibarettir (Ulusoy, 2003: 13; Marcou, 2011: 80). Bağımsız idari otoritelerin idari niteliğini işaret eden bir diğer özellik, bu otoritelerin eylem ve işlemlerinin idari eylem ve işlemler kabul edilmesi ve kural olarak her türlü eylem ve işlemlerinin idari yargı denetimine tabi olmasıdır (Taibi, 2018: 19; Ulusoy, 2003: 49). Chevallier bağımsız idari otoritelerin idari niteliğini kamusal bir inisiyatifle kurulmaları, kamu bütçesi kullanmaları, kamu görevlileri tarafından yönetilmeleri ve kamu hukukuna tabi olmaları hususlarını vurgulayarak ifade etmiştir (Chevallier, 1986: 3254).

Bağımsız idari otoriteleri diğer idari otoritelerden ayıran en temel özellik bağımsızlıklarıdır. Bu otoriteler, kendilerine yüklenen görevleri yürütme organından bağımsız olarak ifa etmesi gereken birimlerdir. Bağımsız idari otoritelere iki amaçla bağımsızlık statüsü tanınmaktadır.<sup>7</sup> İlk amaç, bu otoritelerin diğer kamusal otoriteler dahil görev alanlarına giren kişi ve kurumlara karşı tarafsızlığını garanti altına almaktır (Braconnier, 2001: 49; Conseil d'Etat, 2001: 275-277). Tam da bu sebeple, İspanya gibi bazı ülkelerde bağımsız idari otorite terimi yerine tarafsız idari otorite ifadesi kullanılmaktadır (Tan, 2002: 26). İkinci amaç, bağımsız idari otoritelerin görev alanlarındaki işlerin politikacılar yerine o alanda uzman kişiler tarafından yürütülmesine imkân sağlamaktır (Rosanvallon, 2008: 16; Conseil d'Etat, 2001: 294). Bu sebeple, Fransız Bağımsız İdari Otoriteler Kanunu'nda da Türkiye'deki bağımsız idari otoritelerin özel kuruluş ve teşkilat kanunlarında da bu otoritelerin karar organlarının o alanda uzmanlığı olan tarafsız kişilerden oluşmasını sağlamaya yönelik tedbirler alınmıştır.

Bağımsızlık konsepti, Türk hukukunda bağımsız idari otoriteler özelinde kanuni veya anayasal bir tanıma sahip değildir. İdari sistemi Türk idari sistemi ile kuvvetli benzerlikler gösteren Fransa'da da bağımsız idari otoriteler bağlamındaki bağımsızlık konsepti uzun süre hukuken tanımsız kalmıştır. Bu süreçte, hem Türk yasa koyucu hem Fransız yasa koyucu bağımsız idari otoriteleri düzenleyen bir kanun yapmak üzere girişimlerde bulunmuştur. Türkiye'deki kanunlaştırma girişimleri akamete uğrarken, ilk bağımsız idari otoritenin 1978'de kurulmuş olduğu Fransa'da, bağımsız idari otoritelerin deontolojisini yapan kanun 2017'de kabul edilmiştir. Bu kanunda, bağımsız idari ve kamusal otoritelerin organik ve prosedürel bağımsızlığına ve politik ve yargısal denetimine dair hükümler yer almıştır. Türkiye'de de bu bağlamda 2004'te Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar üzerine bir kanun tasarısı Meclise sunulmuş ancak Meclis gündemine alınmayıp kadük kalmıştır. Türkiye ve Fransa'daki bahse konu kanunlaştırma çabaları bağımsız idari otorite konseptini

---

<sup>7</sup> Bağımsız idari otoritelerin İngiliz ve Amerikan literatürlerindeki amaçsal incelemelerine dair bkz. Güzel, 2007: 20-22.

tanımlamak için gerekli literatür olgunluğunun oluşmasında hızlandırıcı rol oynamıştır.

Türk hukukunda tanımı yapılmamış olan, Fransız hukukunda da uzun süre tanımsız kalmış olan bağımsızlık, tanımsız bırakılabilecek kadar açık bir konsept değildir. Bir kavram veya konsept, o dili bilen herkesçe anlaşılabilen bir kelime ile ifade edilse dahi o kavram veya konseptin hukuki anlamı açıklamaya muhtaç olabilir (Pfersmann, 2001: 279). Bu sebeptir ki aynı kavramın farklı dillerdeki veya aynı dili kullanan farklı hukuk sistemlerindeki tanımı farklı olabilmektedir. Gerçekten de, Türk hukukundaki bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı ile Fransız hukukundaki *autorités administratives indépendantes*'ın *indépendance*'ı veya anadillerinden biri Fransızca olan Belçika hukukundaki *autorités administratives indépendantes*'ın *indépendance*'ı birbirinden farklı konseptlerdir. Dahası, aynı kavram aynı hukuk sisteminde bağlama bağlı farklı anlamlarda da kullanılabilir. Örneğin Türk hukuk sisteminde yargı organlarının bağımsızlığı ile bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı, bu sonuncusunun bağımsızlığı ile klasik idarenin bağımsızlığı birbirinden farklıdır (Atay, 2006: 270). Dolayısıyla, bağımsızlık genel tanımı yapılabilecek bir konsept olsa dahi bağımsız idari otoriteler bağlamında hukuki bir tanıma muhtaçtır.

Kamu kurumlarının bağımsızlığı, Cornu'nün hukuk sözlüğünde yapılan tanımdan yola çıkarak ilgili kurumların kararlarını tam bir özgürlükle her türlü dış baskı ve emirden uzak bir şekilde alabilmesi durumu olarak tanımlanabilir (Cornu, 2014: 442). Avrupa Birliği Adalet Divanına göre de, kamu kurumları bağlamında bağımsızlık terimi o organa verilen tam özgürlükle ve her türlü dış baskı ve emirden uzak karar alabilme statüsünü ifade etmektedir (CJUE, Commission c RFA, 2010, 6). Türk hukuk literatüründe de benzer tanımlar yapılmıştır. Örneğin Akıncı, bağımsızlığı “dışsal bir gücün denetim, sınırlandırma, güdüleme ve kısıtlamalarına konu olmama durumu” olarak tanımlamaktadır (Akıncı, 1999: 100). Marcou, bağımlılık ve bağımsızlık konseptlerinin kime karşı, hangi amaçla ve ne oranda soruları sorulmadan tanımlanamayacağını belirtmektedir (Marcou, 2011: 66). Yukarıda yapılan tanımların hiçbiri bu sorulara açık ve net cevaplar vermemektedir. Bu sebeple bağımsız idari otoriteler bağlamında bağımsızlık konseptinin tanımlanması gerekmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının Fransız hukukunda 2017'ye kadar, Türk hukukunda ise hala anayasal veya kanuni bir tanıma sahip olmaması bu otoritelerin tarihsel gelişim süreciyle yakından ilgilidir. Türkiye ve Fransa'daki bağımsız idari otoriteler, günün şartlarına ve gerekliliklere göre ve teorik temelleri atılmadan oluşturulmuş kamusal organlardır. İletişim ve teknoloji gibi yeni gelişen ve özelleştirme sonucu devlet kontrolünden çıkan alanların düzenlenmesi ihtiyacı ile uluslararası organizasyonların teşvik ve hatta baskıları

Türk ve Fransız hukuk sistemlerinde bağımsız idari otorite tanımı yapılmadan önce hızlı bir şekilde ve çok sayıda bağımsız idari otoritenin kurulmasına sebep olmuştur (Karacan, 2002: 6). Fransa’da ilk bağımsız idari otorite olarak 1978’de kurulan Bilgi ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu (CNIL) karşımıza çıkmaktadır. Aslında, 1978 tarihli yasa tasarısında bir bağımsız idari otorite kurulması önerilmemekte, bahsedilen Komisyona yasa ile verilmiş olan görev ve yetkilerin Adalet Bakanlığına verilmesi teklifi yer almakta idi. Ancak, Meclis Genel Kurulu yetkili organda değişiklikler yaparak Fransız hukukunda yer alan ilk bağımsız idari otoritenin kurulmasını sağlamıştır. Bu kurum bağımsız idari otorite olarak adlandırıldığında, Fransız hukukunda bir bağımsız idari otorite konsepti mevcut değildi. Yani Fransız hukukunda bağımsız idari otorite konsepti oluşturulmadan önce ilk bağımsız idari otorite kurulmuştur. Fransız Senatosu, bu bağlamda bağımsız idari otoriteleri tanımlanmamış bir hukuki kurum (*une objet juridique non-identifiée*) olarak nitelemiş, gelişim süreçlerinin ise ihtiyaçlara ve günün şartlarına bağlı olarak gerçekleştiğini vurgulamıştır (Sénat, 2006: 21). 2001 tarihli Danıştay raporunda ise bağımsız idari otoritelerin şans eseri doğduğu ifade edilmiştir (Conseil d’Etat, 2001: 365). Benzer şekilde, Türkiye’deki ilk bağımsız idari otorite olan RTÜK kurulduğunda, Türk hukuk sisteminde henüz hukuken tanımlanmış bir bağımsız idari otorite konsepti mevcut değildi.<sup>8</sup> 2004 tarihli Düzenleyici ve Denetleyici Kuruluşlar Yasa Tasarısı’nın genel gerekçesinde de ihtiyaçlar sonucu sayıları hızla artan düzenleyici kurumların kuruluş ve görevlerinin belirli usul ve esaslar çerçevesinde belirlenmediği vurgulanmıştır. Özetle, bağımsız idari otoriteler Türk ve Fransız hukuk sistemlerinde tanımlanmış bir konsept olamadan ihtiyaçlara ve günün şartlarına göre bir gelişme göstermiştir. Tam da bu sebeple, kurulmuş olan kimi bağımsız idari otoritelerin kendi tanımlarını yapmak için çalıştıkları görülmektedir. Gerçekten Türkiye’de bağımsız idari otorite kavramının bir tanıma kavuşması için en çok çaba harcayan kurumların başında, kendileri de bağımsız idari otorite statüsünde olan Rekabet Kurumu ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu gelmektedir.<sup>9</sup>

Türk anayasal sisteminde bağımsız idari otoritelerin statüsü iki ayrı soru üzerinden incelenebilir: (1) Bağımsız idari otorite konsepti Anayasa’da yer almış veya tanımlanmış mıdır? (2) Bağımsız idari otorite konsepti Anayasa ile uyumlu

---

<sup>8</sup> RTÜK’ün kurulmasından önce, 28.7.1981 tarihli ve 2499 sayılı kanunla kurulmuş olan Sermaye Piyasası Kurulu’nun 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı kanunla gerçekleşen değişikliklere kadar bağımsız idari otorite sayılamayacağına dair bkz. Ulusoy, 2003: 62.

<sup>9</sup> Bu bağlamda Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun 2003 tarihli “Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun” tasarısı taslağı ve gerekçesi ile Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları (Ali Ulusoy’un 2012’deki “Üst Kurul Kararlarının Yargısal Denetiminde Yeni Dönem” başlıklı konuşması, A. İ. Karacan’ın 2002’deki “Özerk kurumların özerkliği” başlıklı konuşması ve Turgut Tan’ın 2000’deki “Bağımsız İdari Otoriteler” başlıklı konuşmaları vd.) vurgulanmalıdır.

mudur?

Türk Anayasası'nda bağımsız idari otorite konsepti yer almış veya tanımlanmış değildir. Öte yandan, 21 Haziran 2005'ten beri RTÜK, Anayasa'da ismen zikredilmiş olan bir bağımsız idari otorite olarak mevcuttur. Anayasa'nın ilgili maddesinde, RTÜK'ün bağımsız idari otorite olma statüsünden veya bu statünün gereği olan bağımsızlığının kapsam ve sınırlarından bahsedilmemiştir. İlgili fıkrada, sadece RTÜK üyelerinin seçim şekli düzenlenmektedir. Dolayısıyla, Anayasa'nın RTÜK'le ilgili hükmünün düzenleyici ve denetleyici kuruluşların veya daha genel olarak bağımsız idari otoritelerin anayasal bir arka plan kazanması olarak yorumlanması zordur. Öte yandan, bağımsız idari otoritelerin idare çatısı altında incelenmesi zarureti Anayasa'nın 6(3) maddesinin sonuçlarındandır (Giritli vd., 2011: 490). İdarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı Türk anayasal sisteminde, merkezden yönetim devlet tüzel kişiliği etrafında toplanmıştır. Bu sebeple, tüzel kişiliği haiz olarak kurulan bağımsız idari otoritelerin merkezden yönetimin bir parçası olamayacağı açıktır. Anayasa'da sayılan yerinden yönetim esasına dayanan idari birimler mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Karar organları seçimle belirlenmeyen ve ülke çapında görev ve yetkileri olan bağımsız idari otoritelerin mahallî idareler arasında yer alamayacağı da açıktır. Anayasa'da açıkça zikredilmemiş olan bağımsız idari otoritelerin anayasal konumuna dair iki ayrı yaklaşım vardır. Bazı yazarlar, bağımsız idari otoritelerin mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları yanında üçüncü bir kategori teşkil ettiğini savunmaktadır (Ulusoy, 2003: 93; Akyılmaz vd., 2023: 349; Atay, 2006: 273; Günday, 2013: 510; Gözübüyük ve Tan, 2012: 310; Güzel, 2007: 4). Bu yazarların bizim de katılmakta olduğumuz gerekçesi, bağımsız idari otoritelere tanınmış olan bağımsızlık niteliğinin onları hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisi altında sınıflandıramayacağımız kadar geniş olmasıdır. Öte yandan, bağımsız idari otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisi altına yerleştirilmesi gerektiğini düşünen yazarlar da vardır (Tan, 2002: 34; Giritli vd., 2011: 490;<sup>10</sup> Gözler, 2019: 661). Bu yazarlara göre, bir otoritenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları kategorisine alınabilmesi için kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurulması ve yerinden yönetim esaslarına dayanması yeterli olacaktır, ve merkezi idarenin bağımsız idari otoriteler üzerindeki sınırlı yetkileri vesayet kontrolünün varlığını kabul için yeterlidir. Fransa'da ise bağımsız idari otoritelerin idare içinde ancak merkezi idare ve yerinden yönetim esasına dayanan idari birimler dışında ayrı bir kategori oluşturduğu kabul edilmektedir (Sabourin, 1983: 275; Colly, 1990: 153; Le rapport J. Mezard, 2015; Vilain, 2011: 24). Bağımsızlıkları sebebiyle merkezi idarenin, tüzel kişiliği ve bütçesel özerkliği haiz olmamaları sebebiyle yerinden yönetimin dışında kalan bağımsız

---

<sup>10</sup> Giritli vd.'ne göre "(BİO)'ların, bağımsızlıkları bulunamayacağından, bu kuruluşlara Anayasa'da dayanak bulmak da çok zordur." Ancak, bu yazarların idare teşkilatını anlatma sistematiplerinden bağımsız idari otoriteleri hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak gördükleri anlaşılmalıdır.

idari otoritelerin merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşlarından daha farklı tarzda bir ilişkileri olduğu kabul edilmektedir. Kamu hukuku tüzel kişiliğini haiz bağımsız kamusal otoriteler, Fransız Danıştayının ilgili kanun tasarısı üzerinde yaptığı yorumda belirtmiş olduğu üzere, kurulmuş olan bu üçlü mekanizma ile uyumlu olmamış, Fransa’da bağımsız idari otoritelerin idare cihazı içindeki yerini daha da tartışmalı hale getirmiştir (Sénat, 2006: 21). Fonksiyonları ve bağımsızlık statüleri itibariyle bağımsız idari otoriteler ve bağımsız kamusal otoriteleri birbirinden ayrı yerlerde sınıflandırmak doğru olmayacaktır (Sénat, 2006: 21). Hülasa, Türk-Fransız modeli bağımsız idari otoriteler günün gerekleri sonucu oluşturulmuş, belli bir süre sadece akademisyenlerin ilgisini çekmiş, sayılarının hızla artmaya başlaması ile birlikte bu otoritelere anayasal bir dayanak bulma arayışları ortaya çıkmıştır.

Bağımsız idari otoritelerin idari teşkilattaki yerinin tartışmalı olması bu otoriteleri kendiliğinden Anayasa’ya aykırı kurumlar haline getirmez. Ancak bir sonraki bölümde anlatılacağı üzere, bağımsız idari otoriteler kurumu Anayasa’da kurulmuş olan kuvvetler ayrılığı mekanizması ile uyumlu değildir.

## **Bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsü ve anayasal demokratik meşruiyeti**

Çeşitli tanımlara konu olmuş bir konsept olan anayasa, normatif açıdan diğer tüm hukuki normların hukukiliğinin kaynağını ona veya ona uygun prosedürle üretilmiş başka bir norma uygun prosedürle üretilmekte bulunduğu, ancak kendi hukukiliği başka bir norma uygun olmakta bulunamayan kurallar bütünüdür (Hamnon et Troper, 2014: 26). Bireyin özgürlük alanını devletin kontrol alanına karşı korumayı hedefleyen anayasacılık hareketleri ile birlikte, anayasal bir sistemde anayasanın sahip olması gereken bir temel özellikler listesi ortaya çıkmıştır. İlk olarak, her türlü devlet yetkisi dayanağını Anayasa’da bulmak zorundadır. Bu husus 1982 Anayasası’nın 6. maddesinde de açıkça ifade edilmiştir. Bu makaledeki argüman açısından vurgulanması gereken bir diğer husus anayasanın birbirini sınırlandıran ve birbirinden bağımsız kamusal güçler içeren bir sistem kurma zaruretidir (Hamnon et Troper, 2014: 25). Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi’nin 16. maddesinde bu husus, “Hakların güvence altına alınmadığı ve kuvvetler ayrılığının garanti edilmediği bir toplumda Anayasa yoktur” hükmüyle ifade edilmiştir. 1982 Anayasası’nın başlangıç hükümlerinde kuvvetler ayrılığına atıf yapılmış, 6-9. maddeleri arasında ise kuvvetler ayrılığı mekanizmasına dair detaylı açıklama sağlanmıştır.

Bir kamu otoritesinin Anayasa’da ismen zikredilmemiş olması kendiliğinden kaynağını milletin egemenliğinden almayan bir kurumun oluşturulması anlamına gelmeyecektir (Ulusoy, 2023: 274). Ancak bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsü vuzuha kavuşturulmalıdır, çünkü kanunla oluşturulan bağımsız idari otoriteler kurumu Anayasa’da kurulmuş olan güçler dengesi ile uyumlu değildir. İlk olarak, bağımsız idari otoritelerin yürütme

organına karşı bağımsızlığını garanti altına alabilmek için Anayasa'nın genel sistematığı gereği yürütme organına ait olması gereken bazı yetkilerin kanun marifetiyle yasama organına devredildiği görülmektedir. Bu da yasama ve yürütme organları arasındaki anayasal dengenin kanunla değiştirilmekte olduğu anlamına gelmektedir. Dahası bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı, onları kontrolle yetkili organın değiştirilmesinden ibaret görülemeyecek kadar geniştir. Ayrıca bağımsız idari otoriteler, diğer idari otoritelerden farklı olarak yasama, yürütme ve yargı organlarının alanlarına giren bazı yetkilerle donatılmıştır. Bu hususlar, meşruiyetini doğrudan Anayasa'dan veya dolaylı olarak Anayasa'nın yetkili kıldığı organlardan almayan yeni bir kamu otoritesinin doğumu olarak nitelendirilmektedir. Tam da bu sebeplerle, bağımsız idari otoritelerin anayasal demokratik meşruiyeti tartışma konusu haline gelmiştir. Bağımsız idari otoritelerin anayasal statüye kavuşması ihtiyacı da bu noktada ortaya çıkmaktadır.

### **Bağımsız idari otoriteler bağlamında yasama, yürütme ve yargı arasındaki güçler dengesi**

Bağımsız idari otoriteler, anayasal sistemde birbirini sınırlandıran yetkili organlar olarak tanımlanmış olan yasama, yürütme ve yargı arasındaki kuvvetler dengesine uygun olmayan idari birimlerdir. Bu da onların anayasal statüsünün pratiğe uygun şekilde belirlenmesi veya pratiğin Anayasa'ya uygun kılınması ihtiyacını doğurmaktadır.

1982 Anayasası'nı 1961 Anayasası'ndan ayıran en önemli özelliklerden biri yürütmenin yasama ve yargıya benzer şekilde yetki olarak nitelendirilmiş olmasıdır. Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisine, yürütme yetkisi ve görevi Cumhurbaşkanına, yargı yetkisi ise bağımsız ve tarafsız mahkemelere tevdi edilmiştir. Yetki olarak nitelendirilmemiş olan idare ise yürütme bölümünde düzenlenmiştir.<sup>11</sup> Yani idare işlevi, yürütme işlevi içinde kalan bir alt işlev olarak görülmüştür (Tan, 2011: 21; Ulusoy, 2023: 43).<sup>12</sup> İdarenin politik denetimi yetkisi ve görevi yürütme organına emanet edilmiş, bu amaçla hiyerarşi ve vesayet mekanizmaları oluşturulmuştur. Merkezi idare içindeki en yüksek hiyerarşik amir yürütme yetkisini haiz olan Cumhurbaşkanıdır (Gözler, 2019: 249). Her ne kadar yerinden yönetim esasına dayanan idari birimlerin her birinin kendi en yüksek hiyerarşik amiri mevcut olsa da merkezi idarenin bu birimler üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesi gereği vesayet kontrolü vardır.<sup>13</sup> Bu yönden bakıldığında idarenin bütünlüğü ilkesi ve idare ile yürütme organı arasındaki bağ, sadece

---

<sup>11</sup> Anayasa'nın "Cumhuriyetin Temel Organları" başlıklı üçüncü kısmının "Yürütme" başlıklı ikinci bölümde, "Cumhurbaşkanı", "Bakanlar Kurulu" (mülga hükümlerden oluşmaktadır), "Olağanüstü hal yönetimi" ve "İdare" yer almaktadır.

<sup>12</sup> Benzer yönde bkz. 1958 Fransız Anayasası'nın 20. Maddesinde yer alan milli politikayı belirlemek ve uygulamakla yetkili hükümetin bahsedilen amaçla idareden faydalanacağı hükmü.

<sup>13</sup> Vesayetin sadece mahalli idarelerle sınırlı olmadığına dair bkz. Gözler, 2019: 37.

idarenin etkin çalışması için değil idarenin eylem ve işlemlerinin demokratik meşruiyeti için de gereklidir.

Türk ve Fransız hukuk sistemlerine bağımsız idari otoriteler girdiğinde, Amerikan hukukunda bu kuruluşlar yaklaşık yüz yıllık bir tarihe sahip idi. Zaten Türk ve Fransız hukuklarındaki bağımsız idari otoritelerin tarihi incelemesini yapan birçok yazar bu kurumların atasının Amerikan hukukunda yer alan bağımsız regülatör ajanslar olduğunu savunmaktadır (Ulusoy, 2003: 5; Atay, 2006: 261; Conac, 1991: 36; Delaunay, 1993: 171). Bağımsız regülatör ajanslar, Kongrenin federal çıkarların korunması için özel öneme sahip bazı ekonomik ve teknik sektörlerin düzenlenmesi yetkisini Başkana emanet etme konusundaki isteksizliğinden doğmuştur (Ulusoy, 2003: 5). Yani bu ajanslar, Başkandan bağımsız hale getirilerek federal yasama organına karşı sorumlu kılınmış birimlerdir. Eski Temsilciler Meclisi başkanı Sam Rayburn, Kongrenin bağımsız idari otoriteler üzerindeki gücüne dair yaklaşımını, Federal Komünikasyon Komisyonunun gelecek başkanına karşı kullandığı şu ifadelerle dışa vurmuştur : “Bir şeyi unutmayın evladım, sizin ajansınız Kongrenin kollarıdır, siz bize aitsiniz. Bunu hatırladığınız sürece herşey yolunda gidecektir”<sup>14</sup> (Conac, 1991: 36). Hülasa, bağımsız regülatör ajanslar, yürütme yetkisi kapsamındaki bazı yetkilerin yasama tarafından kontrol altına alınma araçlarıdır. Bu husus, Türk-Fransız modeli bağımsız idari otoritelerde de kendini göstermektedir. Fransız Milletvekilleri Dosière ve Vanneste hazırlamış oldukları Meclis raporunda, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının onların yasama organının kontrolü altına alınması ile mümkün olacağını savunmaktadır (Dosière et Vanneste, 2010). Bağımsız idari otoriteler bağlamında Anayasa'nın genel sistematığı gereği yürütme organına ait olması gereken bazı yetkilerin yasama organına aktarıldığı yönündeki iddia iki örnek üzerinden somutlaştırılabilir: Bağımsız idari otoritelerin karar organlarında yer alacak kamu görevlilerinin atanmasında Anayasa'nın genel sistematığı gereği yürütme organına bırakılmış olan bazı yetkilerin kanunla yasama organına devredilmesi ve bağımsız idari otoritelerin idari faaliyetlerinin denetlenmesinde Anayasa'nın genel sistematığı gereği yürütme organına bırakılmış olan yetkilerin çok geniş şekilde kısıtlanarak yasama organına da bazı yetkiler tanınması.

Kuvvetler ayrılığının garanti edilmediği bir toplumda anayasa olmadığı gibi kanun yapan ile kanunu uygulayanın aynı otorite olması durumunda kanun yapan ve yürütenin kendisini yapılan kanunların üzerinde görme yanılgısına düşme tehlikesi vardır (Locke, 1823: 167). Yasama ve yürütme organları arasındaki ayrımın pratik limitleri üzerine çeşitli eleştiriler olsa dahi (Vedel, 1958) Türk anayasal sisteminde bu organlar birbirinden ayrılmıştır. Üst kademe kamu yöneticilerini atamak, Anayasa'nın 104. maddesi kapsamında Cumhurbaşkanı'na tanınmış yetkiler arasındadır. Yasama organının Anayasa'nın

---

<sup>14</sup> Metin, bu makalenin yazarı tarafından Conac, 1991: 36'da yer alan Fransızca'sından çevrilmiştir.

87. maddesinde sayılan görev ve yetkileri arasında üst kademe kamu yöneticilerini atamak yer almamaktadır. Oysa, bağımsız idari otoritelerin karar organlarının atanmasında yasama organına belirleyici bir rol tanınması yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Yasama organına tanınan bağımsız idari otoritelerin karar organlarına üye seçme yetkisi, Anayasa Mahkemesinin daha sonra Anayasa'nın 133. maddesinde değişiklik yapılmasına sebep olan 21.9.2004 tarihli ve E.2002/100, K.2004/109 sayılı iptal kararına konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi, RTÜK'e yasama organının atama yapmasını öngören kanun hükmünün iptaline dair kararının gerekçesinde, üst kademe kamu yöneticilerinin atanmasının yasamanın Anayasa'da yer alan görevleri arasında olmadığını ve RTÜK ile yasama organı "arasında bu seçime olanak verecek Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki" bulunmadığını belirtmiştir. RTÜK'e Meclisin atama yapma yetkisi, bu yetkinin Anayasa'nın 133. maddesine eklenmesi suretiyle 2005'te sağlanmıştır. Öte yandan, bir bağımsız idari otorite teşkil eden Kişisel Verileri Koruma Kurulunun da dokuz üyesinin beşi kanuni düzenleme gereği Meclis tarafından seçilmektedir. Bu husus, Anayasa'da yasama ve yürütme organları arasında kurulmuş olan güçler ayrılığı mekanizmasının yasa marifetiyle yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir.

Bağımsız idari otoriteler alanı dinamik bir alandır ve Türk ve Fransız sistemleri birbirinden etkilenmektedir. Türk bağımsız idari otoriteler pratiğinde henüz karşılaşmasak da Fransa'da bağımsız idari otoritelerin karar organlarına yüksek yargı organlarıncı kendi üyeleri arasından üyeler seçilmektedir. Örneğin, Bilgi ve Özgürlükler Ulusal Komisyonunun 18 üyesinin altısı yüksek yargı organları tarafından (Yargıtay, Danıştay ve Sayıştay) kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin tarafsızlığı üzerine mevcut tartışmalar gözetildiğinde benzeri bir usulün Türk sistemine adapte edilmesi ihtimali uzak görünmemektedir. Dahası, yargı organlarının da bağımsız idari otoritelere üye atama noktasında bir rolü olması gerektiği yönündeki görüşler Türk literatüründe en az yirmi senedir savunulmaktadır (eg. Ulusoy, 2003: 122; Tüsiad, 2015: 7; Akgün, 2015: 74). Böyle bir usulün kabulü, yürütme ve yargı organları arasındaki anayasal dengenin de kanun marifetiyle değiştirilmesi anlamına gelecektir. Yargı organlarının bağımsız idari otoritelerin karar organlarına üye atamalarını meşrulaştırabilecek bir anayasal görevleri olmadığı ve bu sebeple Türkiye'de yargıya böyle bir salahiyetin verilemeyeceği savunulabilir. Ancak unutulmamalıdır ki Anayasa Mahkemesinin de işaret ettiği üzere bağımsız idari otoriteler ile yasama organı arasında da böyle bir salahiyete imkan tanıyacak Anayasa'dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki olmadığı halde yasama organına bu yetki tanınmaktadır.

Bağımsız idari otoriteler kurumunun yasama ve yürütme arasındaki anayasal güçler ayrılığı dengesine uygun olmadığı yönündeki iddiaya ikinci bir örnek olarak bağımsız idari otoritelerin idari faaliyetlerinin politik denetiminde Anayasa'nın genel sistematığı gereği yürütme organına bırakılmış olan yetkilerin



çok büyük oranda kısıtlanıp kanunla yasama organına da bu bağlamda bir rol biçilmiş olmasından bahsedilebilir. Yukarıda izah edilmiş olduğu üzere, idarenin politik kontrolü yürütmenin yetkisi dâhilindedir. Yürütme organının bağımsız idari otoriteler üzerindeki kontrol gücü, mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kurumları üzerindeki kontrol gücüne kıyasen çok zayıftır (Ulusoy, 2023: 272). Hatta bu sebeple bir önceki bölümde anlatılmış olduğu üzere bağımsız idari otoritelerin hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alamayacağı kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003: 93; Akyılmaz vd., 2023: 349; Atay, 2006: 273; Günday, 2013: 510; Gözübüyük ve Tan, 2012: 310). Türk-Fransız modeli bağımsız idari otoritelerin kontrol mekanizmalarından biri bağımsız idari otoritelerin yürütme ve yasama organlarına faaliyet raporu sunmasıdır. Fransız bağımsız idari otoriteler kanununun bu otoritelerin kontrolüne dair bölümünde yer alan üç maddeden ikisi yasama ve yürütme organına faaliyet raporu sunulması ve yetkili meclis komisyonlarının ayrıca inceleme yapma yetkisi üzerindedir. Oysa, idari otoritelerin idari faaliyetlerinin politik denetimi yasama organının Anayasa’da sayılmış olan yetkileri arasında yer almadığı gibi yasama organı ile bağımsız idari otoriteler arasında, yasama organının bağımsız idari otoritelerin idari faaliyetlerinin politik denetimi görevini üstlenmesini meşrulaştıracak doğal bir bağ da yoktur. Bu mekanizma ile de, yürütmenin bağımsız idari otoriteler üzerindeki yetkisi kısıtlanmış, yerine yasama ve yürütme eşit seviyede ve sınırlı yetkileri haiz kontrol organları haline getirilmiştir. Güzel daha ileri gitmiş, bağımsız idari otoritelerin “yargısal denetim dışında idari hesap verebilirlik bakımından hiyerarşik üst yapısının yasama organları” olduğunu ifade etmiştir (Güzel, 2007: 31). Fransa’da da yasamanın bağımsız idari otoritelerin politik kontrolü bağlamındaki yetkileri tartışma konusu olmuş (Autin, 1996: 364), 2008’de Anayasa’nın 24. maddesine eklenen “Meclis kamu politikasını değerlendirir” hükmü ile bağımsız idari otoritelerin de ötesine geçen bir çözüm bulunmuştur (Autin, 2016: 289).

Bu bölümde hususen vurgulamak gerekir ki biz bağımsız idari otoritelerin karar organlarında yasama veya yargı organları tarafından seçilen üyelerin yer almasına, bağımsız idari otoritelerin yıllık faaliyet raporlarını hem yasama hem yürütme organına sunmasına veya daha geniş perspektiften bağımsız idari otoriteler ile yasama ve yargı organları arasında bir bağ kurulmasına karşı çıkmıyoruz. Buradaki iddia bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığını garanti altına almak için oluşturulan mekanizmanın Anayasa’nın kurmuş olduğu güçler ayrılığı mekanizması ile uyumlu olmadığı ve kanunla oluşturulan bu uyumsuzluğun giderilmesi gerektiği yönündedir.

### **Anayasal sistemin dördüncü aktörü olarak bağımsız idari otoriteler**

Bir önceki başlıkta yasama, yürütme ve yargının güçler ayrılığı bağlamında sayılan üç temel erk olduğu, bağımsız idari otoriteler dahil olmak üzere idarenin zikredilen yetkilerden yürütme ile yakından bağlantılı olduğu, ancak bağımsız idari otoritelerin bu üç yetkili organ arasında Anayasa’da kurulmuş olan denge

mekanizmasına uyumlu olmayan bir şekilde konumlandırıldığı iddia edilmişti. Bu noktada, Anayasa'nın genel sistematığı gereği yürütme organına ait olması gereken bazı yetkilerin yasama organına kanunla devredilmesinden bahsedilmişti. Bu tespitin akabinde ise Anayasa'da bahsedilen uyumsuzluğu giderecek bir değişiklik yapılması gerektiği savunulmuştu. Bağımsız idari otoriteler kurumu incelendiğinde bu argümanın daha ileri taşınması gerektiği görülecektir. İlk olarak, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı, bağımsız idari otoriteler üzerindeki politik kontrol gücünün yürütme organından yasama veya yargı organına aktarılmasıyla sınırlı görülemeyecek kadar geniş kapsamlıdır. Bağımsız idari otoriteler, organik anlamda idare olarak değerlendirilmelerini engelleyecek seviyede geniş bir bağımsızlığa sahiptirler. İkincisi, bağımsız idari otoritelerin görev alanları klasik manada idare çerçevesine sığmamaktadır. Zaten bu sebeple bu otoriteler yarı yasama yarı yürütme (*quasi-legislative quasi-executive*) veya yarı yargısal (*quasi-judiciare*) birimler olarak da nitelendirilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, bağımsız idari otoriteler, meşruiyetini tarafsız ve uzman olma niteliklerinden alan, yasama, yürütme ve yargının alanına girebilecek çeşitli yetkileri haiz ve bu organlardan bağımsız otoriteler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin fonksiyonlarının ve bağımsızlıklarının kapsam ve sınırları, bu otoritelerin fonksiyonlarının gerekleri ve demokratik meşruiyetleri gözetilerek Anayasa'da belirlenmelidir. Aksi, anayasal demokratik sistemin ortasına sayısız ve etki alanları gitgide artan ancak işlem ve eylemlerinin demokratik meşruiyeti anayasa koyucu tarafından suskunlukla geçirtilen kurumların konması anlamına gelecektir. Bu suskunluk, Anayasa'nın “[h]içbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” hükmünü ihlal etmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin anayasal demokratik meşruiyeti haiz yürütme organına karşı sahip olduğu ve çerçevesi çok geniş şekilde takdir edilmiş olan bağımsızlık ayrıcalığı (B.II.a) ve onların yarı yasama, yarı yürütme veya yarı yargısal birimler olarak nitelendirilmelerine dahi sebep olan fonksiyonel pozisyonları (B.II.b), Peters'in “devletin dördüncü kuvveti olarak diğer üçünün gözetim ve denetiminde ve fakat onlardan ayrı olarak görev yapan kurumlar” şeklindeki tanımını Türk-Fransız modeli bağımsız idari otoriteler açısından da geçerli kılmaktadır (Peters, 1988: 286). Benzer şekilde, Halberstam da bağımsız idari otoritelerin, gerçek manada bağımsızlıkları sağlandığında, dar anlamda kamu hukuku görevlerini yerine getiren idari birimler olmaktan öte kamu hukuku normlarının kaynağı olan birimler haline geldiğini belirtmektedir (Halberstam, 2011: 397).<sup>15</sup>

Dördüncü bir kuvvet olarak görünen ancak seçim meşruiyetini haiz olmayan bağımsız idari otoriteler, anayasa mahkemeleri ile beraber, alternatif

---

<sup>15</sup> Bağımsız idari otoritelerin ismen idari olsalar dahi hem organik hem fonksiyonel olarak idari bir otorite olmanın sınırlarının ötesine geçen otoriteler oldukları yönünde bkz. Rosanvallon, 2008, 15; Brunet, 2005, 7; Poirmeur et Rousseau, 1996, 279; Rousseau, 2020; François, 2008, 19.

demokratik meşruiyet anlayışlarının doğumuna öncülük etmiştir. Süreklilik arz eden demokrasi (démocratie continue) teorisini ortaya atan Poirmeur ve Rousseau, demokratik sistemde, milletin egemenliğini kullanımının sadece seçimle ve kesintili olarak değil bağımsız idari otoriteler ve anayasa mahkemeleri gibi fonksiyonel meşruiyeti haiz organların kesintisiz müdahalesiyle sürekli olması gerektiğini savunmuştur. Yazarlar, fonksiyonel meşruiyeti haiz organların organik meşruiyeti haiz politik gücün aksine süreklilik arz eden bir demokratik sistem kurulmasına imkan tanıdığını savunmaktadır (Poirmeur et Rousseau, 1996: 279). Rosanvallon ise çok ses getiren yeni demokrasi tanımında organik meşruiyeti haiz kurumlarla fonksiyonel meşruiyeti haiz kurumlar arasında kurulan dengenin modern demokrasinin vazgeçilemez bir boyutu olduğunu, fonksiyonel meşruiyetin kriterlerinin ise tarafsızlık, yakınlık ve düşünsellik olduğunu iddia etmektedir. Tarafsızlık, karar vericinin karardan etkilenenlere eşit mesafede olmasını, yakınlık karar verici organın kararın konusu olacak taraflara o kişilerin özel şartlarını gözetebilecek kadar yakın olmasını, düşünsellik ise karar verecek otoritenin ilgili alanda uzman olmasını ifade etmektedir. Yazar, fonksiyonel meşruiyet bağlamındaki argümanını bağımsız idari otoriteler ve anayasa mahkemeleri üzerine temellendirmiştir. Bağımsız idari otoriteler ile parlamentoları kıyaslayan yazar, parlamentonun politik gücü haiz çoğunluğun kontrolünde olması sebebiyle tarafsız olamadığını, ülke sathında genel kurallar koyduğu için kararlarına konu kişilere uzak olduğunu ve karar aldığı birçok mevzuda uzmanlığa sahip olmasının mümkün olmadığını ifade etmiştir. Bağımsız idari otoritelerin ise, uzman ve tarafsız kişilerden oluştuğunu ve regüle ettikleri alanlardaki taraflar açısından ulaşılabilir oldukları için yakın olduklarını savunmuştur. Rosanvallon'un teorisinde, fonksiyonel meşruiyeti haiz bağımsız idari otoritelerin denetimi yine fonksiyonel meşruiyeti haiz yargıya emanet edilmektedir (Rosanvallon, 2008: 15). Öte yandan, Brunet ve François gibi yazarlar, demokratik teoriye getirilen yeni açılımlara karşı çıkmış, bağımsız idari otoritelerin demokratik meşruiyeti bağlamında da kullanılan organik meşruiyet ve fonksiyonel meşruiyet ayrımının, demokratik meşruiyet kavramının kendisi ile uyumsuz olduğunu, fonksiyonel meşruiyet kavramının ve bu kavramın anayasa mahkemeleri ve bağımsız idari otoriteler gibi seçimle gelen temsilcilerden oluşmayan ancak seçimle gelen temsilcilerden oluşan kişi ve kurumlardan bağımsız olan organların demokratik meşruiyeti bağlamında kullanımının demokratik meşruiyet öncesi yaklaşımlara dönüşün bir sembolü olduğunu savunmuşlardır (Brunet, 2005: 7; François, 2008: 26). Türkçe literatürde de bağımsız idari otoritelerin demokratik meşruiyetine dair eleştiriler getirilmiş, bu eleştiriler daha çok bu kurumların kuruluş sürecinde uluslararası organizasyonların oynadığı rol üzerinde yoğunlaşmıştır (Karacan, 2002; Tan, 2002: 1).

Bu bahsedilen görüşler incelendiğinde anlaşılmaktadır ki “devletin dördüncü kuvveti olarak diğer üçünün gözetim ve denetiminde ve fakat onlardan ayrı olarak görev yapan kurumlar” olan bağımsız idari otoriteler (Peters, 1988: 286), Montesquieu'nün ifade ettiği manada kanunun ağzı olmak üzere

kurulmamış olan anayasa mahkemeleri ile birlikte, 1990'lardan bu yana devam eden ve demokrasi ve demokratik meşruiyet konseptleri üzerinde yoğunlaşan büyük tartışmanın başat aktörleri olmuşlardır. 1982 Anayasası'nın 6(1), 7, 8, 9 ve 146-153 arası maddeleri birlikte değerlendirildiğinde görülmektedir ki Anayasa Mahkemesinin bağımsızlığının ve yetkilerinin anayasal meşruiyeti bu bağımsızlığın ve yetkilerin Anayasa'da açıkça öngörülmüş olmasına dayanmaktadır. Öte yandan, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının ve yetkilerinin, Anayasa Mahkemesinden farklı olarak, anayasal bir temeli mevcut değildir. Bu da anayasal demokratik meşruiyet anlayışında meydana gelen büyük değişimin başat aktörlerinden olan bağımsız idari otoriteler kurumunun anayasal demokratik meşruiyetinin kabulünü zorlaştırmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin anayasal demokratik meşruiyetlerinin garanti altına alınması için anayasal statülerinin Anayasa koyucu tarafından açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

### ***Bağımsız idari otoritelerin organik yönden analizi***

Bağımsız idari otoriteler idare çerçevesinde değerlendirilmekte olduğu halde, Anayasa'da idare için çizilmiş olan bağımsızlık ile bağımsız idari otoriteler bağlamındaki bağımsızlık örtüşmemektedir (Halberstam, 2011: 397; EDCE, 1987: 53). Diğer bir deyişle, bağımsız idari otoriteler bağlamında bağımsızlık, idare konsepti ile anayasal demokratik meşruiyet açısından uyumlu bir özellik değildir.

19. yüzyılda demokrasi Millet iradesiyle özdeşleştiriliyor, karşıtı olarak ise teokratik egemenlik anlayışı görülüyordu (Rosanvallon, 2008: 9). Her ne kadar "Millet veya Papa, seçiniz" sloganı 19. yüzyıl demokrasi anlayışının özeti gibi sunuluyorsa da (Blanc, 1839), belirtmek gerekir ki Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nde dahi Ulusal Meclis insan ve yurttaş haklarını Yüce Varlığın (l'Être suprême) huzurunda ve himayesinde kabul ve ilan etmiştir. Yani 19. yüzyıl demokrasilerinin seküler niteliği din savaşları sonunda yapılan dini karakterli anlaşmalardan müteşekkil Westphalia barışının seküler niteliğinden çok da fazla değildir (Salihpaşaoğlu ve Gümüş Boyacı, 2020). Öte yandan, Milleti Papa'nın karşısına koymak, Milletin, iradesini oy verme hakkı olanların çoğunluğunun oyuyla açıklayan tek ve bölünmez bir varlık olarak kabul edilmesi için gerekli felsefi arka planın hazırlanmasını sağlamıştır. Bu bağlamda seçim ve çoğunluk kuralı, sadece bir karar verme mekanizması değil, demokratik sistemin esası olarak anlaşılmalıdır (Rosanvallon, 2008: 10). Çoğunluk kuralına dayalı seçim ile demokratik meşruiyet arasındaki bağ modern demokrasilerde de eskisi kadar sert olmasa da varlığını korumaktadır. Fransa'da anayasallık bloku içinde yer alan Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 3. maddesinde bütün egemenliğin millette olduğu ve hiçbir kişi veya kurumun açıkça ondan kaynaklanmayan bir güç kullanamayacağı belirtilmiştir. 1958 Fransız Anayasası'nın 3. maddesinde daha detaylı olarak milli egemenliğin, onu temsilcileri ve referandumlar vasıtasıyla kullanan millete ait olduğu ve hiçbir kişi veya kurumun açıkça ondan kaynaklanmayan bir güç kullanamayacağı hükme bağlanmıştır. 1958

Anayasası'nda bağımsız olarak güç kullanabilen yapılar yasama, yürütme ve yargı otoritesi olarak sayılmış olsa dahi, Anayasa'da milli egemenliğin, onu temsilcileri ve referandumlar vasıtasıyla kullanan millete ait olduğu hükmünün yer alıyor olması, literatürde bir yanda yasama ve yürütme, diğer yanda yargı arasında keskin bir ayırım yapılmasına sebep olmuştur. Yasama ve yürütme milletten seçimle belirlendiği temsilcilerinden oluştuğu için *pouvoir* (güç) olarak kabul edilirken bağımsız yargıçlar ve mahkemelerden müteşekkil yargı bir *autorité* (otorite) olarak isimlendirilmiştir. Zaten Anayasa'nın 8. başlığında yargı için, yasama ve yürütmeden farklı olarak *autorité* nitelmesi yapılmıştır. Bu bağlamda Fransa'ya idarenin de otorite olarak nitelendirilmekte olduğunu vurgulamak gerekir. Seçimle belirlenen temsilcilerden oluşan organlarla yargı arasındaki fark Fransız teori ve pratiğinde önemli bir yere sahiptir. Yüksek Hakimler Konseyi üyeliğine aday gösterilen Anayasa Hukuku Profesörü Fabrice Hourquebie, Mecliste yaptığı konuşmada yargının diğer *pouvoir*'ları dengeleyen bir *pouvoir* olduğu ifadesini kullandığı için çok eleştirilmiş ve Meclis tarafından bahse konu atama yapılmamıştır (Johannès, 2015). İlgili oturumda raportörlük görevini üstlenen milletvekili Guy Geoffroy, bir Anayasa Hukuku Profesörünün konuşması içerisinde iki defa yargıdan *pouvoir* olarak bahsetmesinin kesinlikle anekdotik bir an olmadığını söylemiştir (Johannès, 2015).

Anayasa mahkemeleri dahil olmak üzere yargının bağımsızlığı, *autorité* veya *pouvoir* olarak nitelendirilmesinden bağımsız olarak, Anayasa'nın bu konudaki açık hükmüne dayanmaktadır. Bu bağlamda, Anayasa'nın ilgili yetkiyi tanınmasının bir organizasyonu *pouvoir* olarak kabul etmek için, o organizasyonun seçimle gelen temsilcilerden oluşmaması halinde dahi, yeterli olabileceğini savunan yazarlar da vardır. Örneğin Troper, Fransız Anayasa Konseyi'nin Anayasa'nın 3. maddesi bağlamında temsilci olduğunu ve bu sebeple temsili demokrasinin meşru organlarından birini oluşturduğunu savunmaktadır. Troper'e göre, 1791 Anayasası'nda, Kral'ın, seçimle gelmemesine rağmen temsilci olarak nitelendirilmiş olması göstermektedir ki bir kişi veya kurum temsilci statüsüne getiren seçimle belirlenmesi değil milli iradenin oluşumuna katılıyor olmasıdır. Dolayısıyla, Anayasa Konseyi de, milli iradenin oluşumuna katıldığı için bir temsilci olarak kabul edilmelidir. Bu sebeple de Konsey'in *pouvoir* olarak nitelendirilmesinin önünde bir engel yoktur (Troper, 1994). Profesör Troper'in bu yorumu kabul edildiğinde 1958 Anayasası'nın 3. maddesinin 1. fıkrası şöyle bir anlama gelmektedir : Milli egemenlik, onu milli egemenliğin kullanılmasına Anayasa'ya uygun olarak katılan kişi ve organlar ve referandumlar vasıtasıyla kullanan millete aittir. Bu yorum, 1958 Fransız Anayasası'nın 3. maddesinin 1. fıkrasını, 1982 Türk Anayasası'nın 6. maddesinin 1. fıkrasına yaklaştırmaktadır. Öte yandan, yargının *autorité* olarak tanınması gerektiğini savunan yazarlar da yargının bağımsız olma niteliğine karşı çıkmamaktadır (Brunet, 2005: 11). Fransız perspektifinden bakıldığında, yargı, *pouvoir* olarak nitelendirilse de nitelendirilmese de anayasal temeli olduğu için bağımsız olarak kamusal güç kullanabilmektedir.

Yargıya Anayasa'nın vermiş olduğu bağımsızlık ayrıcalığının demokratik meşruiyeti, onun kompozisyonundan değil işlevinden kaynaklanmaktadır. Duple, yargının bağımsızlığının demokratik meşruiyetinin temelini açıklarken hakimlerin ve mahkemelerin bağımsızlığının onlara kendi çıkarları için bahşedilmiş bir ayrıcalık olmayıp yargılananların çıkarlarını ve kamunun yargılama işlevinin tarafsızlığına güvenini korumak, yargılama fonksiyonunun meşruiyetine katkı sağlamak için garanti altına alınmış bir hususiyet olduğunu ifade etmektedir (Duple, 2007: 88).

Modern anlamda idare, 19. yüzyıl sonundan itibaren yüksek sesle dile getirilmeye başlanan çoğunluk kuralının akılcı ve ehliyet bazlı bir yönetimle birleştirilmesi ihtiyacından doğmuştur (Rosanvallon, 2008: 13). Yargıdan farklı olarak idare, sadece fonksiyonel meşruiyetle bağımsızlığı tanınmış bir otorite değildir. Yasama ve yürütmeden farklı olarak idare, doğrudan organik meşruiyeti haiz değildir. Tam da bu sebeple idare, önceden belirlenmiş bir politikayı bir emir vericinin emirleri doğrultusunda profesyonel olarak yürüten kamu otoritesi olarak tanımlanmaktadır (Halberstam, 2011: 392). Dolayısıyla, idarenin bir emir vericinin emirleri doğrultusunda hareket etmesi, yani idarenin bağımlılığı, onun demokratik meşruiyetinin şartlarından birini teşkil etmektedir (Güzel, 2007: 30). Bu açıdan bakıldığında, bağımsız idari otorite terimi hatalı bir isimlendirmedir çünkü demokratik sistemde idare, tanımı itibarıyla bağımlı bir otoritedir. Bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığı yalnızca isimlendirmede bir çelişki doğurmamaktadır. Görev alanlarına giren konularda emir almamaları,<sup>16</sup> seçimle gelmemelerine rağmen yönetim organlarında görev alan üyelerin seçim meşruiyetini haiz organlar tarafından görevden alınamaması,<sup>17</sup> karar organlarının görevleri kapsamında verdikleri kararlardan ötürü politik olarak sorumlu tutulamamaları gibi hususlar düşünüldüğünde, Türkiye Cumhuriyeti'nin eski Başbakanlarından Bülent Ecevit'in söylediği üzere bağımsız idari otoriteler ne hükümetin ne devletin politik kontrolüne açık birimler olarak görünmektedir (Tan, 2002: 11). Seçimle gelmeyen ve seçim meşruiyetine sahip olan politik güçten bağımsız olan bağımsız idari otoritelerin demokratik meşruiyetini seçim meşruiyetine sahip bir emir vericinin emirleri doğrultusunda kamu yararı amacıyla hareket etmekte bulamayacağı açıktır. Halberstam'ın da belirttiği üzere, bağımsız idari otoriteler, politik ve organizasyonel olarak gerçek manada bir bağımsızlığa sahip olmaları durumunda, dar anlamda kamu hukuku görevlerini yerine getiren idari birimler olarak kabul edilemezler ve kamu hukuku normlarının kaynağı olan birimler arasında sayılmaları gerekir (Halberstam, 2011: 397).

---

<sup>16</sup> 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 21(1) maddesinin ikinci cümlesi şu şekildedir: "Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye veya telkinde bulunamaz."

<sup>17</sup> 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun 21(13) maddesinin birinci cümlesi şu şekildedir: "Kurul üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez."

***Bağımsız idari otoritelerin fonksiyonel açıdan analizi***

Bağımsız idari otoritelerin yasama, yürütme ve yargı organlarının yanında dördüncü bir kuvvet teşkil etmekte olduğu yönündeki yaklaşımı destekleyen bir diğer husus, bağımsız idari otoritelerin diğer idari otoritelerden farklı olarak yasama, yürütme ve yargı organlarının alanlarına giren yetkilerle donatılmış olmasıdır.

Organik olarak idarenin bir parçası olan bağımsız idari otoritelerin yerine getirmekle görevli oldukları fonksiyonlar esasen idari nitelikte olsa da bu otoritelerin görev ve yetkilerinin klasik anlamıyla idari işlevin ötesine geçtiği yönünde haklı itirazlar mevcuttur. Halberstam'ın doğru bir şekilde gösterdiği üzere düzenleyici yetkileri haiz birçok bağımsız idari otoritenin yürütmesi gereken görevler o kadar geniş ifadelerle belirlenmiştir ki ilgili otoriteleri önceden bir başka güç tarafından belirlenmiş politikaları yürüten araçlar olarak görmek mümkün değildir (Halberstam, 2011: 393). Marais, bu bağlamda düzenleyici bağımsız idari otoritelerin görev ve yetkilerinin belirlendiği kanunların ortak noktasının tanım ve netlik eksikliği olduğunu belirtip, Fransız rekabet hukukunda yer alan baskın pozisyonun kötüye kullanılması ve anlaşma gibi yoruma fazlasıyla açık ve belirsiz terimlere dikkat çekmektedir (Marais, 2011: 248). Türk Rekabet Kanunu'nda da benzer bir yaklaşım tercih edilmiş, rekabeti sınırlayıcı anlaşma, uyumlu eylem ve kararlara örnekler verilmiş ancak bu terimlerin detaylı bir tanımı yapılmamıştır. Tam da bu sebeple düzenleyici ve denetleyici rolüyle ön plana çıkan bağımsız idari otoritelerin rolü yarı yürütme yarı yasama niteliğinde ifadesiyle açıklanmaktadır.

Bağımsız idari otoritelerin görev alanlarındaki düzenlemelerin yoruma açık bırakılmasının sebebini Maisl, o alanlarda hukuki düzenleme yapmanın zorluğuna bağlamaktadır. Maisl, bilişim ve telekomünikasyon gibi yeni ve gelişmeye devam eden teknolojilerle alakalı alanlar ile sermaye piyasası ve rekabet gibi teknik alanlarda uzmanların ve paydaşların görüşü tespit edildikten sonra bir politika belirlenebileceğini, bunun da yukarıdan aşağı değil aşağıdan yukarı bir düzenleme tarzı ile olması gerektiğini, bu sebeple bu alanlarda bağımsız idari otoritelere onların yarı yasama yarı yürütme işlevi gördüğünü söyletebilecek kadar geniş bir alan bırakılmasının zaruri olduğunu söylemektedir (Maisl, 1992: 85). 6698 Sayılı Kişisel Verileri Koruma Kanunu'nun çeşitli maddelerine ilişkin olarak kanun gerekçesinde yer alan açıklayıcı örnekler, yasama ve yürütme organlarının yeni gelişen ve teknik konularda yaşadıkları zorluğu gösterir niteliktedir. Örneğin, Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrasında kişisel verilerin işlenmesinde hukuka uygunluk sebepleri sayılmıştır. Kanunlarda açıkça öngörülme hukuka uygunluk sebebine kanun gerekçesinde verilen bazı örnekler şunlardır: "Kolluk tarafından bir suç soruşturması sebebiyle, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 5. maddesi uyarınca şüphelilerin parmak izlerinin alınması"; "5352 sayılı Adli Sicil Kanunu uyarınca Adalet Bakanlığının kişilerin ceza mahkûmiyetlerine ilişkin verilerini işleme". Oysa Kanunun 28(1)



maddesinde sayılan istisnalar kapsamına giren bu durumlar Kanunun 5. maddesinin uygulama alanına girmemektedir. Yine Kanunun 5. maddesinin 2. fıkrasında sayılan hukuka uygunluk sebeplerinden birine örnek olarak “ilgili kişiye acil tıbbi müdahale yapılması sırasında kan grubu, geçirilen hastalıklar ve ameliyatlar, kullanılan ilaçlar gibi verilerin işlenebilmesi” sayılmıştır. Oysa, bahsedilen veriler özel nitelikli kişisel veriler olup işlemenin hukuka uygunluğu bahsinde Kanunun 5. maddesine değil 6. maddesine tabidir. Örneklerin Türkiye’den verilmiş olması bu sorunun Türkiye ile sınırlı olduğu anlamına gelmemektedir. Fransa’da Senatör Alex Türk’ün Bilgi ve Özgürlükler Ulusal Komisyonuna Senato tarafından başkan seçilmesinden sonra yaşanmış anekdotik konuşmalar da politik organların teknik ve yeni gelişen teknolojilerle alakalı alanlarda yaşadıkları zorlukları gösterir niteliktedir. Bilgi ve Özgürlükler Ulusal Komisyonu üyeliği görevini 19 yıl fasilasız sürdüren Alex Türk, 1992’de ilgili komisyona üye seçildiği günle ilgili olarak şunları anlatmaktadır:<sup>18</sup>

Senato Komisyonuna girdiğim anda bir alkış tufanıyla karşılaştım... Bu karşılamanın sebebini Komisyon başkanına sorduğumda, başkan istihzai bir tavırla “Sevgili arkadaşım, Bilgi ve Özgürlükler Ulusal Komisyonuna seçildiniz” dedi. ... Her ne kadar özgürlükler bağlamında konuya yaklaşmam mümkün olsa dahi bilgi teknolojileri noktasındaki mükemmel cehaletimi paylaştığımda şöyle bir cevap verdi: “Bu konuda hiçbir şey bilmiyorsunuz, hepimiz gibi, ancak endişelenmeyin, göreve başlayın, bir veya iki yıl içinde yerinize birini bulacağım.” (Türk, 2011: 215)

Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların denetleyici yetkilerinin genişliği, onların literatürde yarı yargısal otoriteler olarak da nitelendirilmesi sonucunu doğurmuştur (Güzel, 2007: 25). Bağımsız idari otoritelerin kanunun uygulanması kapsamında özel kişiler arasındaki uyuşmazlıkları çekişmeli bir prosedürle giderme yetkisini haiz olması, Kabahatler Kanunu’nun gerekçesinde yer alan nicelik kriterinin bağımsız idari otoritelere verilen cezai yetkileri adli cezalardan ayırmakta yetersiz kalması ve bağımsız idari otoritelere tanınmış arama ve el koyma gibi yetkiler, bu otoritelere yarı yargısal bir statü tanınmakta olduğunu göstermektedir.

Düzenleyici ve denetleyici kuruluşlara, ilgili kuruluşun uygulamakla görevli olduğu kanun kapsamında özel kişiler arasında çıkan bazı ihtilafları çözme yetkisi verilmiştir. Bu noktada Elektronik Haberleşme Kanununun 18. maddesi gereği Bilgi Teknolojileri Kurumunun erişim anlaşmaları üzerindeki uzlaşmazlıkların çözümü konusundaki yetkisinden bahsetmek gerekir. Taraflar arasında bir erişim anlaşması üzerinde uzlaşmaya varılamamışsa veya bir erişim anlaşması var iken bu anlaşma üzerinde bir uyuşmazlık çıkmışsa, bu uyuşmazlığı çözmeye yetkili otorite Bilgi Teknolojileri Kurumudur. Bir diğer örnek olarak Borsa İstanbul A.Ş. Yönetim Kurulundan bahsedilebilir. Söze konu yönetim kurulu, bazı uyuşmazlıklarda uyuşmazlığı çözümlenmekle, tarafların uyuşmazlığa

---

<sup>18</sup> Metin bu makalenin yazarı tarafından Fransızca aslından çevrilmiştir.



ilişkin olarak yargı mercilerine başvuru hakkı saklı kalmak kaydıyla, yetkilidir. Bu bağlamdaki kararlarda yer alan tutar belli bir limitin üzerinde olduğunda, tarafların Borsa Kanalı ile SPK'ya başvuru hakkı vardır. Kurulun uyuşmazlığa dair vereceği karar nihaidir. Bu karara karşı idari yargıda dava açılabilir. Yani, bir bağımsız idari otorite olan SPK vasıtasıyla adli yargı alanına giren bir uyuşmazlığa idari yargı yolu da açılmıştır. Hülasa, bağımsız idari otoritelere tanınan yetkiler, adli yargı mahkemelerinin görev alanına alternatif bir yetki alanı çıkmasına sebep olabilmektedir (Chevallier, 1996: 934).

5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun gerekçesinde "... hukuka aykırı olan ve haksızlık ifade eden fiiller arasında suç veya kabahat olarak bir ayırım yapılması[nın] bir nitelik farkı" oluşturmadığı, adli suçlar ve kabahatler arasındaki tasnifin haksızlık unsurunun ağırlığındaki farka, yani nicelik unsuruna, dayandığı ifade edilmiştir.<sup>19</sup> Ancak bağımsız idari otoritelerin verebildiği idari parasal yaptırımların üst sınırının adli para cezalarının üst sınırının çok üzerinde olabilmesi nicelik kriteri üzerinden adli suçlar ile kabahatleri ayırmayı zorlaştırmaktadır (Ulusoy, 2013: 45; Ceylan, 2021: 54-55). Dahası, kabahatler ile suçlar arasında bir nitelik farkı olduğu, yani suçun hukuksal bir değerin ihlali olduğu, kabahatin ise idari bir haksızlık teşkil ettiği düşünülse dahi aynı kanunda yer alan bazı kuralların ihlalinin adli suç, bazı kuralların ihlalinin ise o kanunu uygulamakla yetkili bağımsız idari otoritenin yetki alanında kabahat olarak nitelendirilmiş olması nitelik kriteri üzerinden bir ayırım yapılmasını da zorlaştırmaktadır.<sup>20</sup> Bu sebeple, bağımsız idari otoritelerin cezai yetkilerinin adli boyutu ağır basan idari yaptırımlar olarak nitelendirildiği görülmektedir (Taibi, 2018: 85).

Son olarak, bağımsız idari otoritelerin arama ve el koyma gibi yetkilerinden bahsetmek gerekir. Türk-Fransız modeli bağımsız idari otoritelerin yargısal gücünün en belirgin olduğu alanın bu kategorideki yetkileri olduğu iddia edilebilir. 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 22(1)-f maddesinde, SPK'ya bazı kişi ve kurumların faaliyetlerini denetlemek için gerekli her türlü bilgi ve belgeyi isteme yetkisi verilmiştir. 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'da daha da ileri gidilmiş, Kurula, Kanun'un kendisine verdiği görevleri yerine getirirken gerekli gördüğü her türlü bilgiyi tüm kamu kurum ve kuruluşlarından, teşebbüslerden ve teşebbüs birliklerinden isteme yetkisine ilaveten, gerekli gördüğü hallerde, teşebbüs ve teşebbüs birliklerinde yerinde incelemelerde bulunma salahiyeti verilmiştir. Bu yetki, teşebbüslerin veya teşebbüs birliklerinin defterlerini, fiziki ve elektronik ortam ile bilişim sistemlerinde tutulan her türlü verilerini ve belgelerini inceleme, bunların kopyalarını ve fiziki örneklerini alabilmeyi de içermektedir. Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu, 23 Mart 2023'te Ford Otomotiv Sanayi Anonim Şirketinin

---

<sup>19</sup> Detaylı bilgi için bkz Mahmutoglu, 2009: 33-35.

<sup>20</sup> Bkz. 6698 Sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu 17(2) ve 18(1) maddeleri. Nitelik ayırımının yetersizliğine dair bkz. Anayasa Mahkemesi, 11.06.2009, E.2007/115, K.2009/80.

başvurusu üzerine verdiği kararında, başvurusunun şirket merkezinde 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun'un 15. maddesi çerçevesinde yapılan aramanın başvurusunun konut dokunulmazlığını ihlal ettiğine hükmetmiştir. Mahkeme, işyerinin de konut kapsamında olduğunu ve bahse konu uygulamada Anayasa'nın 21(2) maddesi gereği hâkim kararı olmaksızın konuta girilebilmesi, burada arama yapılabilmesi veya buradaki eşyaya el konulabilmesinin şartlarına riayet edilmediğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi, kanımızca doğru bir yorum yapmıştır. Öte yandan Mahkemenin ilgili kararının Türk-Fransız modeli bağımsız idari otoritelerin arama ve el koymaya dair özel yetkilerinin tamamen kaldırılmasına yol açacağını düşünmüyoruz. Fransa'da da bağımsız idari otoritelere benzer yetkilerin tanındığı görülmektedir.<sup>21</sup> Tahminimiz, savcılıktan veya Rekabet Kurumu içinde kanunla kurulacak yargısal yönü olan bir birimden yazılı emir alınması şartı konularak bu yetki ayakta tutulmaya çalışılacaktır.

Hülasa, bağımsız idari otoriteler yasama, yürütme ve yargı alanlarına dair farklı görevleri olan ismen idari olsalar dahi fonksiyonel olarak idari bir otorite olmanın sınırlarının ötesine geçen birimlerdir.

## **Bağımsız İdari Otoritelerin Anayasal Statüsü ve Bağımsız Çalışabilme Kapasitesi**

Bir önceki bölümde, bağımsız idari otoritelerin yetki alanlarının ve bağımsızlıklarının onları diğer idari otoritelerden ayırdığı ve onların anayasal demokratik meşruiyetini ilgilendirdiği, bu sebeple bağımsız idari otoritelerin anayasal bir statüye kavuşması gerektiği fikri savunulmuştu. Bu bölümde ise, bağımsız idari otoritelerin bağımsız çalışabilme kapasitelerinin ancak anayasal statüye sahip olmaları ile mümkün olabileceği argümanı ortaya konacaktır.<sup>22</sup>

Bağımsız idari otoritelere ilgili yetkilerin ve bağımsızlık ayrıcalığının tanınmasının sebebi ilgili yetkilerin politikacıların etkisinden uzaklaştırılmış uzman ve tarafsız birimler tarafından kullanılabilmesine imkan tanıma ihtiyaç ve tercihidir (CJUE, Commission c. Allemagne, 2010; Danıştay 10. Dairesi, 05.11.2004, E.2004/8038, K.2004/7170; Duran, 1997: 4). Zaten bu sebeple, bağımsız idari otoriteler hükümetin doğrudan kontrolü altında olmayan idari birimler olarak kurgulanmıştır. Öte yandan, politik etki sadece hükümetten değil yasama organından da gelebilmektedir. Vedel, Uluslararası Politik Bilimler Derneğinin 1958'de gerçekleştirilen kongresinin sonuç raporunda Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği ile Birleşik Krallık'ı aynı kategoride sınıflandırıp politik gücün teorik olarak ikiye ayrılmakla birlikte pratikte her zaman aynı gruba gitmekte olduğunu belirtmiştir (Vedel, 1958). Bu argüman yürütme organının Meclis tarafından seçildiği parlamenter sistemlerde de yasama ve yürütmenin

<sup>21</sup> Bkz. Fransa'da CNIL'e Bilgi ve Özgürlükler Kanununun 19. Maddesinde tanınan benzer yetki.

<sup>22</sup> Benzer yönde bkz. Delaunay, 1993: 183; Giritli, 2011: 490; Akgün, 2015: 94.

ayrı ayrı doğrudan seçim meşruiyetine sahip olduğu Türkiye ve Fransa gibi başkanlık veya yarı başkanlık sistemi ile yönetilen ülkeler bağlamında da çoğu zaman doğrudur. İlkinde, yürütme Meclisteki çoğunluğa dayanmaktadır. İkincisinde, yasama ve yürütmenin uyum içinde çalışabilmesi için iki erkin de aynı yönde olmasına imkan sağlayacak mekanizmalar oluşturularak bu iki erkin aynı politikayı savunan kişilerce kullanılması sağlanmaktadır. Dolayısıyla, yürütmenin yasama ile veya yasama vasıtasıyla bağımsız idari otoritelerin iş ve eylemlerine müdahale gücü vardır. Bu sebeple, bağımsız idari otoritelerin yürütme organından bağımsız olabilmesi yasama organından gelebilecek bazı müdahalelere karşı da belli oranda korunmasını gerekli kılmaktadır. Yasama organının bağımsız idari otoriteler üzerinde, *B.II* başlığında arz edildiği üzere yürütme organından aktarılmış yetkileri olduğu gibi yasama işlevi kapsamında ilgili bağımsız idari otoritenin kuruluş, teşkilat ve yetkilerinin düzenlendiği kanunu kabul etmek, değiştirmek ve kaldırmak gibi yetkileri de vardır. Yasama organının bu gücü karşısında bağımsız idari otoritelerin politik güçten bağımsızlığı, bağımsız idari otoritelerin anayasal bir statüye kavuşması ile mümkün olacaktır (Delaunay, 1993: 183). Bu bölümdeki argüman, bağımsız idari otoritelerin karar organlarının politik sebeplerle görevden alınamama garantisi olmasına rağmen ilgili üyelerin tamamının veya bir kısmının yasama organının müdahaleleriyle görevden alınmalarının sağlandığı örnekler üzerinden incelenebilir.

Bir idari otoritenin karar organlarında yer alan üyelerin yargı kararı olmaksızın görevden alınamaz olması ilgili otoritenin bağımsız idari otorite olarak nitelendirilebilir nitelendirilemeyeceği noktasında kritik bir öneme sahiptir (Conseil d'Etat, *Ordonneau*, 1989). Ulusoy, Türk hukuk sistemindeki ilk bağımsız idari otoritenin RTÜK olduğunu, RTÜK'ün kurulmasından önce 28.7.1981 tarihli ve 2499 sayılı Kanunla kurulmuş olan SPK'nın 15.12.1999 tarih ve 4487 sayılı Kanun'la gerçekleşen değişikliklere kadar bağımsız idari otorite sayılamayacağını savunmakta ve bu iddiasını kurul üyelerinin “kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde” süreleri dolmadan Bakanlar Kurulu tarafından görevden alınabilir olmaları ile gerekçelendirmektedir (Ulusoy, 2003: 62). Fransa'da bağımsız idari otoriteler ve bağımsız kamusal otoritelerin statüsü üzerine kabul edilmiş olan kanunun 6. maddesinde de karar organının politik saiklerle görevden alınamaz olması hem bağımsız idari otoriteler ve bağımsız kamusal otoriteler hem de bağımsız otoriteler bağlamında uygulama alanı bulan ortak hükümlerden biri olarak belirlenmiştir. Hülasa, karar organlarının politik saiklerle görevden alınamıyor olması bağımsız idari otoritelerin “en ayırt edici özelliği[dir]” (Ulusoy, 2003: 17). Ancak kanun koyucu, yasal değişiklikler vasıtasıyla ilgili kurumu kapatıp yerine benzerini kurmak veya üyelerin statüsüne dair özel bir kanuni düzenleme yapmak suretiyle bir bağımsız idari otoritenin karar organında görev alan üyelerin görevden alınması sonucuna ulaşabilmektedir. Conac, yasama organının anayasal statüsü olmayan bağımsız idari otoriteler karşısındaki ilgili otoritenin statüsünü

değiştirmeyi ve ilgili statünün varlığına son vermeyi de kapsayan gücünü, nükleer silaha benzetmektedir (Conac, 2002: 36). Gerçekten de, anayasal statüsü olmayan bağımsız idari otoriteler, bağımsız olmaları öngörülen güç onların bağımsız olmasını istediği oran ve sürede bağımsız olmaya devam edebileceklerdir. Aksi yöndeki adımları, kurumun kapatılması dahil çok sert sonuçlara yol açabilecektir.

Macaristan'da, kişisel verileri korumakla yetkili olarak 2008'de 6 yıllığına seçilen M. Iori'nin görevine, henüz görev süresi bitmeden kişisel verileri koruma sistemini reforme etme gerekçesiyle kabul edilen bir kanun aracılığıyla son verilmiş, yerine yeni düzenlemeye uygun olarak 9 yıl görev yapmak üzere yeni bir kişi seçilmişti. Dolayısıyla, kişisel verileri koruma sistemini reforme etme süreci, kişisel verileri koruma yetkilisinin değiştirilmesi sonucuna da ulaşılmasını sağlamıştı. Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD), bu kanuni düzenlemeyi o dönem yürürlükte olan Kişisel Verilerin Korunmasına dair 95/46/CE Direktifinde yer alan kişisel verilerin korunması alanında görev almak üzere tam bağımsız bir otorite kurulması yükümlülüğüne aykırı bulmuştur (CJUE, Commission c. Hongrie, 2014). Avrupa Birliğinde, Birlik sathında harmonizasyon oluşturulmak istenen alanlarda bağımsız idari otoriteler pratiği sıklıkla kullanılmakta, ilgili bağımsız idari otoriteler Birlik hukukundan gelen bir statüye ve Birlik hukuku bağlamında bir korumaya da sahip olmaktadır. ABAD Savcısı Wathelet bahsedilen davada ABAD'nin müdahalesinin, sadece Kişisel Verilerin Korunması Direktifi'nin 28(1) maddesinin korunması için değil Avrupa Birliği Hukuku gereği kurulan tüm bağımsız idari otoritelerin korunması için büyük önem taşıyacağını, bağımsız idari otoritelere kanunla öngörülen ciddi ve objektif olarak denetlenebilir sebepler olmaksızın görevden alınmama garantisi tanınmasının bu kuruluşları beklenen itaat riskinden koruyacağını, ve bağımsız idari otoritelerin üyelerinin, üzerlerinde "demoklesin kılıcı" gibi duran görevden alınabilme riskinden kurtarılması anlamına geleceğini ifade etmiştir (Conclusions de l'Avocat Général M. Melchior Wathelet, Commission européenne c. Hongrie, 10 décembre 2013, para. 83).

AB üyesi olmayan Türkiye'de bağımsız idari otoriteler AB hukukundan kaynaklanan bir statü veya korumaya sahip değildir. Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığına müdahale eden bir kanun ancak Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya uygunluk perspektifinden incelenebilmektedir. 2001'de Türkiye Büyük Millet Meclisi, 4672 Sayılı Bankacılık Kanunu'na, yürürlüğe girdiği anda, başkan hariç tüm Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu üyelerinin görevlerinin sona ermesini öngören bir geçici madde eklemiştir. Bu geçici madde, Anayasa Mahkemesinin 6.4.2006 tarih ve E. 2003/112, K. 2006/49 sayılı kararıyla hukuk güvenliğini ve kanunun genelliği ilkesini ihlal ettiği gerekçesiyle iptal edilmiştir. Burada vurgulanması gereken husus şudur ki Anayasa Mahkemesi, bu geçici maddenin ilgili bağımsız idari otoritenin bağımsızlığına halel getirip getirmeyeceği üzerine değil ilgili geçici maddenin hukuk güvenliğini ihlal edip etmediği üzerine bir inceleme yürütmüştür. İlgili

geçici maddenin yürürlüğe girmesi ile Anayasa Mahkemesinin kararı arasında 5 yıla yakın süre geçmiş olması da ayrı bir eleştiri konusu olmuştur. Bir diğer örnek olarak, 1988’de SPK’ya yapılan müdahaleden bahsetmek gerekir. 1988’de yürürlükte olan 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanun’u gereği SPK üyeleri, Bakanlar Kurulu tarafından ancak “kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde” görevden alınabiliyordu. Bu zayıf koruma mekanizması dahi o zaman bir kanun hükmünde kararname (KHK) ile etkisiz hale getirilmişti. İlgili KHK ile Kurul üyelerinin 6 yıl, Kurul başkanının 5 yıl olan görev süreleri 3 yıla düşürülmüş ve görev sürelerinin bitmesinden önce görevden alınmaları atandıkları zamanki görev süreleri bitmeden ve bahsedilen şart aranmaksızın sağlanmıştı (Tan, 2002: 25). Hülasa, Conac’ın AB üyesi olan Fransa ile alakalı olarak nükleer silaha benzettiği güç, AB üyesi olmayan Türkiye’de de bağımsız idari otoritelerin, politik gücün istediği süre ve oranda bağımsız olması riskini doğurabilme potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla, bağımsız idari otoritelerin gerçek manada bağımsızlığı anayasal statüye kavuşmaları ile mümkün olacaktır.

Hülasa, bağımsız idari otoritelerin bağımsız çalışabilme kapasiteleri ancak anayasal statüye sahip olup hukuki varlıkları ve bağımsızlıkları yasama organının kanuni düzenlemeleriyle sınırlandıramaz hale geldiğinde mümkün olacaktır. Giritli vd., *İdare Hukuku* başlıklı eserlerinde bu hususu şöyle ifade etmiştir: “[K]anunla tanınan özerklik [*bağımsız idari otoriteleri*] siyasal kadrolara ve iktidarlara karşı koruyamaz. Bu bağlamda RTÜK de özerk değildir. Anayasa’da değil, (6112) sayılı Kanunda idari ve mali özerkliğe sahip olduğu yazılan RTÜK, siyasal otoritelerin egemenlik alanına açıktır.” (Giritli vd., 2011: 490). İlgili kısımda siyasal otoritelerin bağımsız idari otoriteler üzerindeki etkilerine dair detaylı açıklamalar yer almamaktadır. Ancak, bahsedilen eserin müellifleri arasında yer alan Prof. Dr. Tayfun Akgüner’in anayasal statüyü haiz olan Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu eski başkanlarından olduğunu not düşmek önem arz etmektedir.

## Sonuç

Günün gerekleri sonucu teorik alt yapısı düşünülmeden oluşturulmuş ve uzunca bir süre sadece akademisyenlerin ilgisini çekmiş olan bağımsız idari otoritelerin sayısı hızla artmış, yetki alanı dikkat çekici bir şekilde genişlemiştir. Bu değişim, bahse konu otoritelere anayasal bir dayanak bulma arayışlarını ortaya çıkarmıştır. Bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsünün açıkça tanınmasını gerektiren teorik ve pratik sebepler mevcuttur. Teorik açıdan bakıldığında, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlıklarının ve yetki alanlarının kapsamının ve sınırlarının, millî egemenliğin hangi kuvvetler tarafından ve nasıl kullanılacağını belirleyen temel norm olan Anayasa’da açıkça belirlenmesi, anayasal demokratik meşruiyet anlayışında meydana gelen büyük değişimin öncülerinden olan bağımsız idari otoritelerin anayasal demokratik meşruiyetinin sağlanması için zaruridir. Dahası,

bağımsız idari otoritelerin bağımsız çalışabilme kapasiteleri ancak anayasal statüye sahip olmaları ile mümkün olacaktır.

Bağımsız idari otoritelerin anayasal statüye sahip olmaları gerektiği yönündeki savı destekler iki ayrı teorik gerekçe mevcuttur. İlki ve kabul edilmesi daha kolay olanı, bağımsız idari otoritelerin karar organlarına atanacak üyelerin belirlenmesi ve ilgili otoritelerin politik denetimi mekanizmalarının temelini yasadan almasına rağmen yasama ve yürütme organları arasında Anayasa tarafından tespit edilmiş olan güçler ayrılığı rejimini ihlal ettiği ve bu anayasal ihlal durumunun sonlandırılması gerektiği yönündedir. Dahası, Fransa’da mevcut olan ve Türkiye’de de kabul edilmesi yönünde beklenti bulunan bazı mekanizmalar, yürütme ve yargı organları arasındaki anayasal güçler ayrılığı rejiminin de tehlikede olduğunu göstermektedir. Yani bağımsız idari otoriteler alanı, yasa marifetiyle anayasal güçler ayrılığı sistemine aykırı mekanizmaların kurulduğu bir alandır. Binaenaleyh ya bağımsız idari otoriteler kurumu kuvvetler ayrılığının garantisi olan Anayasa ile uyumlu hale getirilmeli ya da Anayasa’da bu kurumu da kapsayacak değişiklikler yapılmalıdır.

Her ne kadar yukarıda bahsedilmiş olan husus, bağımsız idari otoritelerin anayasal statüsüne kavuşması gerektiği savını ispata kafi olsa da, ondan daha kuvvetli teorik gerekçeler de mevcuttur. Bağımsız idari otoritelerin organik ve fonksiyonel analizi, bu otoritelerin “devletin dördüncü kuvveti olarak diğer üçünün gözetim ve denetiminde ve fakat onlardan ayrı olarak görev yapan kurumlar” olduklarını göstermektedir (Peters, 1988: 286). Diğer bir deyişle yasama, yürütme ve yargı organlarından bağımsız olarak kurulan ve bu üçünün görev alanlarına müdahale eden yetkileri haiz bağımsız idari otoriteler, devlet mekanizmasının dördüncü kuvvetini teşkil etmektedir. Bu yönüyle bağımsız idari otoriteler, anayasa mahkemeleri ile birlikte, 1990’lardan bu yana devam eden ve demokrasi ve demokratik meşruiyet konseptleri üzerinde yoğunlaşan büyük tartışmanın başat aktörleri olmuşlardır. Seçimle gelmeyen bu yeni organların demokratik meşruiyetini açıklayan yeni demokrasi tanımları yapıldığı gibi (Poirmeur et Rousseau, 1996: 279; Rosanvallon, 2008: 15) seçimle gelen temsilcilerden oluşmayan ve seçim meşruiyetini haiz kişi ve kurumlardan bağımsız olan organların demokratik meşruiyet öncesi yaklaşımlara dönüşün bir sembolü olduğunu savunan yazarlar da vardır (Brunet, 2005: 7; François, 2008: 26). Anayasa Mahkemesinin bağımsızlığının ve yetkilerinin anayasal meşruiyeti bu bağımsızlığın ve yetkilerin Anayasa’da açıkça öngörülmüş olmasına dayanmaktadır. Öte yandan, bağımsız idari otoritelerin bağımsızlığının ve yetkilerinin anayasal bir temeli mevcut değildir. Bu da, anayasal demokratik meşruiyet anlayışında meydana gelen büyük değişimin başat aktörlerinden olan bağımsız idari otoriteler kurumunun anayasal demokratik meşruiyetinin kabulünü zorlaştırmaktadır. Bağımsız idari otoritelerin anayasal demokratik meşruiyetlerinin garanti altına alınması için anayasal statülerinin Anayasa koyucu tarafından açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

Bağımsız idari otoritelerin anayasal statüye sahip olmasını gerektiren teorik sebeplerin yanısıra en az bahse konu sebepler kadar kuvvetli pratik gerekçeler de mevcuttur. Yasama ve yürütme gücü, Vedel'in başarılı şekilde göstermiş olduğu üzere pratikte her zaman aynı gruba gitmektedir (Vedel, 1958). Yasama organının bağımsız idari otoriteler üzerinde, yürütme organından aktarılmış yetkileri olduğu gibi yasama işlevi kapsamında ilgili bağımsız idari otoritenin kuruluş, teşkilat ve yetkilerinin düzenlendiği kanunu kabul etmek, değiştirmek ve kaldırmak, ilgili otoritenin karar organında görev alacak üyelerin statüsünü ve atanma usulünü belirlemek gibi yetkileri de vardır. Yasama organının anayasal statüsü olmayan bağımsız idari otoritelerin statüsünü değiştirmeyi ve ilgili statünün varlığına son vermeyi de kapsayan bu gücü literatürde nükleer silaha benzetilmektedir (Conac, 2002: 36). Bağımsız idari otoriteleri kendilerine karşı kullanıma hazır nükleer silaha sahip yasama organı ile ilişkilerinde beklenen itaat riskinden korumak, bağımsız idari otoritelere yasa üstü bir statü tanımaksızın mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda AB ülkelerinde AB hukukunun bir koruma mekanizması teşkil ettiği görülmektedir. (Conclusions de l'Avocat Général M. Melchior Wathelet, Commission européenne c. Hongrie, 10 décembre 2013, para. 83). Yasama organının bu gücü karşısında bağımsız idari otoritelerin yasama ve yürütme organlarından müteşekkil politik güçten bağımsızlığı, AB üyesi olmayan Türkiye'de bağımsız idari otoritelerin anayasal bir statüye kavuşması ile mümkün olacaktır.

## **Kaynakça**

### **Mahkeme kararları ve yasama raporları**

Anayasa Mahkemesi. 6.4.2006. E. 2003/112. K. 2006/49.

Anayasa Mahkemesi. Genel Kurul. Ford Otomotiv Sanayi A.Ş. başvurusu. Karar Tarihi: 23/3/2023. R.G. Tarih ve Sayı: 20/6/2023-32227.

CJUE. 8 avril 2014. C-288/12. Commission c. Hongrie.

CJUE. 9 mars 2010. C-518/07. Commission c. RFA.

CJUE. 9 mars 2010. Commission c. Allemagne, aff. C-518/07.

Conclusions de l'Avocat Général M. Melchior Wathelet présentées le 10 décembre 2013. Affaire C-288/12 Commission européenne contre Hongrie.

Conseil d'Etat (2001) «Les autorités administratives indépendantes», Rapport Public. Etudes et Documents.

Conseil d'Etat (1989). Avis Assemblée, du 7 juillet 1989, *Ordonneau*.

Danıştay 10. Dairesi, 05.11.2004, E.2004/8038, K.2004/7170.

Dosière R., C. Vanneste (2010). «Les autorités administratives indépendantes : pour une indépendance sous la garantie du Parlement», Assemblée Nationale, 13e législature, Comité d'évaluation et de contrôle, Rapport d'information n° 2925, 28 octobre 2010.

Mezard J. (2015). «Un État dans l'État. Canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler», Sénat, 28 octobre 2015, *Doc. Parlem.*, n°126.

Rapport de la section du rapport et des études, EDCE, 1987.

Sénat (2006). «Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié», Rapports d'office parlementaire, 15 juin 2006, n.404, Tome 1.

### **Kıtap, kitap bölümü, tez, bildiri ve makaleler**

TÜSİAD, (19 Ocak 2015). “Kişisel verilerin korunması kanunu tasarısı hakkında TÜSİAD görüşü”, Ankara: TÜSİAD Yayını.

«Juger sous Vichy». Actes de la journée d'études du 29 novembre 1993, Le Genre humain, n° 28.

«Le Droit antisémite de Vichy». Actes du colloque tenu à Dijon les 19 et 20 décembre 1994, Le Genre humain, n° 30-31.

Akgün, M. (2015). «L'indépendance des autorités nationales chargées de la protection des données personnelles en droit comparé: La France et la Turquie». Master's thesis. Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Akıncı M. (1999). *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*. Ankara: Beta Yayınevi.

Akyılmaz B., M. Sezginer, C. Kaya. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin.

Atay E. (2006). “Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye uygulaması”. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1), 259-293.

Autin J. (2016). «Autorités administratives indépendantes, démocratie et État de droit». *Droit et Société*, 93(2), 285-295.

Autin J. (1996). «Vers un modèle européen d'autorité administrative indépendantes» in *Modernisation de l'Etat*, La Documentation française.

Blanc L. (1839). «Réforme électorale», t. II, *Revue du Progrès*.

Braconnier S. (2001). «La régulation des services publics». *Revue française de droit administratif*, 1, 43-57.

Brunet P. (2005/3). «Que reste-t-il de la volonté générale ? Sur les nouvelles fictions du droit constitutionnel français». *Pouvoirs*, 114, 5-20.



- Ceylan, M. (2021). *İdari Yaptırımların Düzenlenmesinde ve Uygulanmasında Yetki*. Ankara: Seçkin.
- Chevallier J. (1996). «La nouvelle réforme des telecommunications : ruptures et continuités». *Revue française de droit administratif*, 5, 909-951.
- Chevallier J., (1986) «Réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes». *Semaine juridique Général (JCP G)*, I, 3254.
- Colly C. T. (1990) «Les instances de régulation et la Constitution». *RDP*, 153-259.
- Conac P. H. (2002) « Un exemple étranger, la SEC aux États-Unis ». *Le contrôle démocratique des autorités administratives indépendantes à caractère économique*. (Ed. H. de Charrette). Paris :Economica.
- Cornu G. (2014). *Vocabulaire juridique*. Paris: PUF.
- Delaunay B. (1993). *L'Amélioration des rapports entre l'administration et les administrés*. Paris: LGDJ.
- Duple N. (2007). «L'indépendance de la justice », in Actes du deuxième congrès de l'Association des Hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), Dakar, 7 et 8 novembre 2007, <http://www.ahjucaf.org/Les-menaces-externes-a-l.html> [13.11.2023].
- Duran L. (1997). "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", *Amme idaresi Dergisi*, 30(1), 3-10.
- Favoreau L., P. Gaia, R. Ghevoian, J. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni (2019). *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- François B. (2008). *Le régime politique de la Ve République*. Paris: La Découverte, Repères col.
- Gentot M. (1991). *Les autorités administratives indépendantes*. Paris: Clefs Politique.
- Giritli İ., B. Pertev, T. Akgüner, K. Berk (2011). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Gözler K. (2019). *İdare Hukuku – 1. Cilt*. Bursa: Ekin.
- Gözbüyük A. Ş., T. Tan (2012). *İdare Hukuku – 1. Cilt*. Ankara: Turhan.
- Gründler T. (2010). «Autorités administratives indépendantes, cours constitutionnelles: quelle place dans la démocratie?». *Les Cahiers français : documents d'actualité*, 356, 62-67.
- Günday M. (2013). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj.
- Güzel O. (2007). "Bağımsız idari otoritelerde idari usul ve yargısal denetimi", Doktora tezi. Ankara Üniversitesi.

- Halberstam D. (2011). «Les « autorités administratives indépendantes » en Allemagne, en France et aux États-Unis : un complément à la constitution ». *Le modèle des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne*. (Ed. G. Marcou, J. Masing). Paris :Société de législation comparée.
- Hamnon F., M. Troper (2014). *Droit Constitutionnel*. Paris: LGDJ.
- Holleaux A. (1987). *Les Petites Affiches*. 9 Février 1987.
- Johannès F. (2015). « Le candidat de Bartolone au CSM sèchement recalé ». Le Monde, 15 Janvier 2015, [https://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/15/le-candidat-de-bartolone-au-csm-sechement-recale\\_4557070\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2015/01/15/le-candidat-de-bartolone-au-csm-sechement-recale_4557070_823448.html) [13.11.2023].
- Karacan A. İ. (2002). "Özerk kurumların özerkliği?", Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları. 25.4.2002.
- Locke J. (1823). *Two treatises of government*.
- Mahmutoğlu, F. S. (2009). "Suç-Kabahat Ayrımı – İdari Ceza Hukukunun Temelleri". İstanbul Kültür Üniversitesi İdari Ceza Hukuku Sempozyumu. (Ed. İ. Uluşan ve F. B. Yavaşlar). İstanbul: Seçkin Yayıncılık.
- Maisl H. (1992). « Les autorités administratives indépendantes: protection des libertés ou régulation sociale ». *Les autorités administratives indépendantes*. (Ed. C. Colliard, G. Timsit). Paris :PUF.
- Marais B. (2011). « Les règles juridiques matérielles applicables aux autorités indépendantes ». *Le modèle des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne*. (Ed. G. Marcou, J. Masing). Paris: Société de législation comparée.
- Marcou G. (2011). « Les autorités administratives « dépendantes » et « indépendantes » dans le domaine de l'intervention économique de la puissance publique. Une analyse sur des secteurs sélectionnés ». *Le modèle des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne*. (Ed. G. Marcou, J. Masing). Paris : Société de législation comparée.
- Peters A. L. (1988). "Independent Agencies: Government's Scourge or Salvation". *Duke Law Journal*, 286-296.
- Pfersmann O. (2001). «Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit». *Revue internationale de droit comparé*, 53(2), 275-288.
- Poirmeur Y., D. Rousseau (1996). «La démocratie continue». *Revue des sciences sociales du politique*, 35(9), 277-282.
- Puliat H. (1998). « Autorités Administrative Indépendantes en Droit Comparé ». *Bağımsız İdari Otoriteler*. (Ed. İ. Ö. Kaboğlu). İstanbul :Alkım.

- Rosanvallon P. (2008). *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité*. Paris: Points, Essais, Editions du Seuil.
- Rousseau D. (2020). «La démocratie continue: fondements constitutionnels et institutions d'une action continuelle des citoyens». *Confluence des droits*. 11 Février 2020. <http://confluencedesdroits-larevue.com/?p=726> [13.11.2023].
- Sabourin P. (1983). «Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle». *AJDA*, 5, 275-299.
- Salihpaşaoğlu Y., Ö. T. Gümüş Boyacı (2020). “Bir modern devlet ve egemenlik miti: Westphalia barışı”. *ERÜHFD*, 15(1), 191-224.
- Taibi A. (2018). *Le pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes de régulation économique*. Paris: L'Harmattan.
- Tan T. (2002). “Bağımsız idari otoriteler veya düzenleyici kurullar”. *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 11-37.
- Tan T. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Terracol L. (2021). «La doctrine de Vichy. Penser la légalité et la légitimité autour de l'autorité». *Revue de droit politique*, 25, 65-76.
- Türk A. (2011). *La vie privée en péril*. Paris: Odile Jacob.
- Ulusoy A. D. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin.
- Ulusoy A. (1999). “Bağımsız İdari Kurumlar”. *Danıştay Dergisi*, 100(3), 3-17.
- Ulusoy A. (2023). *Bağımsız İdari Otoriteler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ulusoy A. (2013). *İdari Yaptırımlar*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Vedel G. (1958). « Rapport général » in *Le Problème des rapports du législatif et de l'exécutif au congrès de l'Association internationale de science politique*. Paris: P.U.F.
- Vilain Y. (2011). « Légitimité démocratique et constitutionnalité des autorités de régulation indépendantes : des incertitudes originelles à la confirmation jurisprudentielle de leur insertion dans le système politico-administratif français » *Le modèle des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne*. (Ed. G. Marcou, J. Masing). Paris : Société de législation comparée.

# Türkiye’de İdari Reform ve Dış Teknik Yardımlar: Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması İncelemesi

Nursel KÖKSAL GÜLCÜ\*  
Hilal KARAVAR\*\*

*Öz: II. Dünya Savaşı sonrasında yeni bir dünya düzeni inşasına yönelik uluslararası iş birliği çalışmaları gelişirken, az gelişmiş ülkelerin modernizasyonuna yönelik idari reform programları da büyük önem kazanmıştır. Bu doğrultuda, Birleşmiş Milletler bünyesinde, gelişmekte olan ülkelerin acil teknik yardım ihtiyaçlarına yanıt vermek üzere 1946’da Düzenli Teknik İşbirliği Programı oluşturulmuştur. Türkiye, 1952’de TODAİE’nin kuruluşuyla Az gelişmiş Memleketlere Teknik Yardım Programı’ndan yararlanmaya başlamakla beraber, teknik yardımların kapsamı DPT’nin kurulması ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’yla birlikte genişlemiştir. Türkiye idari reformların yapılmasında uzman-danışman desteği, personel eğitimi, teçhizat gibi konularda teknoloji ve yetişmiş personel eksikliğinden dolayı dış teknik yardımlara ihtiyaç duymuştur. Bu çerçevede, 15 Eylül 1964 tarihinde Türkiye Cumhuriyeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti arasında Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır. Türkiye 1964 yılının sonundan 1970 yılının sonuna kadar Almanya’dan talep ettiği teknik yardımları ve teknik uzmanları Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması’na atfen yapmıştır. Bu çalışmada, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında gerçekleştirilen kamu yönetimi alanındaki kalkınma ve modernizasyon çalışmalarında ihtiyaç duyulan teknik yardımlar; Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi’nde yer alan Dışişleri Bakanlığına ait diplomatik belgelere dayanılarak incelenmiştir. Makalenin tezi, idari reformların bir politika transferi olduğudur.*

\* Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, Sınıf Öğretmenliği Programı, 0000-0002-4488-0252

\*\* Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, Sosyal Bilgiler Öğretmenliği Programı, ORCID ID: 0000-0002-3976-2649

Makale Geliş Tarihi: 10.01.2024

Makale Kabul Tarihi: 02.04.2024

**Anahtar Kelimeler:** İdari reform, düzenli teknik iş birliği anlaşması, kalkınma planı, teknik yardım, politika transferi.

### **Administrative Reform and Foreign Technical Assistance in Türkiye: An Analysis of the Turkish-German Technical Cooperation Agreement during the First Five-Year Development Plan Period**

**Abstract:** *As international cooperation efforts to build a new world order developed after World War II, administrative reform programs for the modernization of underdeveloped countries gained great importance. Accordingly, the United Nations established the Regular Technical Cooperation Program in 1946 to respond to the urgent technical assistance needs of developing countries. Although Turkey started to benefit from the Technical Assistance to Underdeveloped Countries Program with the establishment of TODAIE in 1952, the scope of technical assistance expanded with the establishment of SPO and the First Five-Year Development Plan. Turkey needed foreign technical assistance due to the lack of technology and trained personnel in areas such as expert-consultant support in administrative reforms, personnel training and equipment. In this framework, the Turkish-German Technical Cooperation Agreement was signed between the Republic of Turkey and the Federal Republic of Germany on September 15, 1964. From the end of 1964 to the end of 1970, Turkey provided the technical assistance and technical experts it requested from Germany with reference to the Turkish-German Technical Cooperation Agreement. In this study, the technical assistance needed for the development and modernization efforts in the field of public administration within the scope of the First Five-Year Development Plan is examined based on the diplomatic documents of the Ministry of Foreign Affairs in the Republican Archives of the Presidency of the Republic of Turkey State Archives Directorate. The thesis of the article is that administrative reform is a policy transfer.*

**Keywords:** *Administrative reform, regular technical cooperation agreement, development plan, technical assistance, policy transfer.*

## **Giriş**

II. Dünya Savaşı sonrasında, bir yandan yeni bir dünya düzeni kurulurken, bir yandan da Batılı ülkeler bloku ile Sosyalist ülkeler bloku arasında Soğuk Savaş başlamıştır. Soğuk Savaş'ta her iki taraf da kendi nüfuz alanlarını koruma ve genişletme çabasına girerken, yenedünya düzeninin inşasına yönelik olarak Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) gibi uluslararası iş birliği kuruluşları<sup>1</sup> oluşturulmuştur. Soğuk Savaş'ta Batı bloğuna katılan Türkiye de, BM, IMF, WB ve NATO gibi uluslararası kuruluşlara üye olarak ve uluslararası anlaşma ve sözleşmelere katılarak, yenedünya düzenine uyum çabasına girmiştir. Türkiye'nin girdiği bu rota değişikliği, ekonomik, siyasi, idari, hukuki, kültürel

---

<sup>1</sup> Bu uluslararası kuruluşlar aynı zamanda politika transferinin güçlü araçlarındandır ve bu organizasyonlar, dünya çapında, alt-ulusal birimler arasında politika aktarımı için önemli platformlar oluşturmuşlardır (Stone vd, 2020: 7-8)

vb. alanlarda çeşitli yeni düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır.

Bu dönemde dünya ekonomisi yeniden yapılandırılmaya başlanırken, özellikle 1950’li yıllar itibariyle dünya ekonomisinde yeni bir uluslararası iş bölümü gelişmiştir. Bu doğrultuda, gelişmiş ülkelerin sanayi şirketleri az gelişmiş ülkelerdeki yerli ticaret sermayesiyle ortak yatırımlar yapmaya başlamıştır. Böylece, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu orta gelişmişlikteki ülkeler grubunda, korumacı politikalar çerçevesinde ithal ikameci sanayileşme stratejisine geçiş yapılarak, daha önceden ithalat yoluyla sağlanan bazı sanayi ürünlerinin ülke içerisinde üretilmesine dayalı bir sanayileşme süreci başlatıldı (Gülalp, 1987: 34-40). Çünkü ekonomik yeniden yapılanma, aslında küreselleşme süreciyle uyumlu serbest piyasanın altyapısal olarak güçlendirilmesi için verimliliğin ve rekabet gücünün artırılmasını zorunlu kılmaktaydı (Ataay, 2015: 24). İthal ikameci sanayileşme stratejisinin uygulanmaya konması ‘ulusal kalkınmacı devlet’ modeline geçişi sağlarken, bu doğrultuda idari reformlar yapılarak devlet bürokrasisinin yeni dönemin ihtiyaçlarına uygun olarak modernizasyonu sağlanmaya çalışıldı. Bu süreçte, uluslararası kuruluşlar az gelişmiş ülkelerde, idari reform ve kalkınma yönetimine geçiş için önemli roller üstlendi (Güler, 1996: 14-15). Bunun sebebi yeni üretim ve ticaret biçimlerinin dünya ekonomisini dönüştürmeye başlamasıdır. Dönüşen ve değişen sisteme entegre olmaya çalışan ulusal politika yapıcıları, kamu politikalarını<sup>2</sup> uluslararası sisteme göre düzenlemeye çalışarak (Dolowitz ve Marsh, 2000: 6) politika transferi yaptılar. *Politika transferi*, iç politikanın dış etkilerle değişmesi ve farklı ülkelerde politikanın ‘yakınlaşması’ ile ilgili kavramları kapsamaktadır. Politika transferinde bir ülke, bir diğer ülkenin yasalarından ve deneyimlerinden yararlanmaktadır (James ve Lodge, 2003: 182). Bu süreçte politika transferinin çerçevesi içerisinde transferin niçin yapılacağı, kimleri kapsayacağı, neyin transfer edileceği, transferi kısıtlayan unsurlar, transferin nereden yapılacağı ve transferin derecesi (Yay, 2016: 54) gibi kıstaslar bulunmaktadır. Evans ve Davies’e göre (1999: 367-368), politika transferi, aslında bir politika değişikliği modelidir. Bu nedenle, organizasyon içi transferlerin işaret ettiği süreklilik ve değişim ölçümlerinden ziyade değişim süreçlerini tanımlamaya odaklanmak gerekmektedir. Ayrıca bahsi geçen yazarlar, dikkate değer politika transferlerinin büyük çoğunluğunun uluslararası veya ulus ötesi düzeydeki farklı kuruluşlar arasında gerçekleşebileceğini ifade etmektedirler. Nitekim II. Dünya Savaşı sonrası dönemin en önemli özelliklerinden biri, yeni bir dünya düzeninin inşasına yönelik olarak uluslararası kuruluşların oluşturularak uluslararası iş birliği çalışmalarının sistemleştirilmiş olmasıdır (O’Neill vd., 2004: 150-154). Bu dönemin önde gelen uluslararası iş birliği programlarından biri de, BM bünyesinde 1949 yılında yürütülmeye

---

<sup>2</sup> Dolowitz ve Marsh makalelerinde (2000: 8), politika transferinde: Aktörler neden politika transferine katılıyor? Politika transfer sürecine dâhil olan kilit aktörler kimlerdir? Ne aktarıyor? Farklı transfer dereceleri nelerdir? sorularına yanıt aramışlardır.

başlanan *Genişletilmiş Teknik Yardım Programı*'dır (UNEPTA). UNEPTA'yla<sup>3</sup> birlikte az gelişmiş ülkelere kalkınma ve modernizasyon sürecine yönelik teknik yardımlar yapılmıştır (On Birinci Kalkınma Planı, 2018: 12).

Az gelişmiş ülkelerde uygulanacak kalkınma programlarında dış yardımların işlevi, bu ülkelerin ekonomik durgunluktan çıkarak ekonomik büyümeye geçiş yapmalarına olanak sağlamak olarak belirlenmiştir. Uluslararası yardım programının amacı, bu ülkelerin ekonomik kalkınmasını kendi kendini sürdürebilen tatmin edici bir büyüme oranına ulaşıncaya kadar hızlandırmak olarak tanımlanmıştır. (Rosenstein-Rodan, 1961: 107). Fakat az gelişmiş ülkelerde kalkınma sürecinde sermaye, teknoloji, hukuksal çerçeve, idari kapasite ve teknik eleman bakımından yetersizlikler bulunmaktaydı. Bu nedenle, dış yardımların önemli bir boyutu da, kalkınma yönetimini sağlayacak iyi işleyen kurumlara ve donanımlı personele sahip modern bir kamu yönetiminin oluşturulmasıydı (Sezen, 1999: 48).

Uluslararası yardım programının ilk özelliği hükümetten hükümete yapılacak olmasıdır. Yardım alan ülkenin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde tasarlanacak olan program, esas olarak ekonomik kalkınmanın teknik sorunlarına ilişkin danışmanlık, uzman personel desteği, personel eğitimi, ekipman ve malzeme desteklerini içermektedir. Bu çerçevede, ilk olarak uzmanlardan oluşan uluslararası ekiplerin organizasyonu, izlenecek kamu politikalarının oluşturulması, kurumların modernizasyonuna yönelik idari reformların planlanması, personelin eğitimi gibi konularda danışmanlık hizmeti verilmesi öngörülmüştür. İkinci sırada, personel eğitimine önem verilmiştir. Bu çerçevede, az gelişmiş ülkelerdeki uzmanların, burslar sağlanarak gelişmiş ülkelerde eğitim görmeleri için yurt dışında eğitilmelerine yönelik olanaklar sağlanması ile yerel personelin eğitimine yardımcı olacak yabancı uzmanların az gelişmiş ülkelere ziyaretlerini düzenlemek bulunmaktadır. Ek olarak hükümetlere teknik personel, ekipman ve malzeme temininde yardımcı olacak kolaylıklar sağlanması öngörülmüştür (Owen, 1950: 112-113).

Uluslararası kuruluşlar az gelişmiş ülkelerde, kalkınma yönetimi ve idari reforma özel bir önem vermiştir. İdari reformların genel özelliği, ülkelerin kendilerini 'ulusal kalkınmacı devlet' ve 'refah devleti' modeline uyum sağlayacak şekilde yeniden yapılandırma çalışmalarıdır (Güler, 1996: 14-15; Çakır, 2013: 634). İdari reformun temel amacı, kamu bürokrasisini modernize ederek yönetimin görevlerini verimli, rasyonel ve etkin sunma yeterliliğine sahip kılınmasıdır. Bu amaçlar, kamu yönetimin değişen koşullara uyum sağlama yeterliliğini ve vatandaşların kaliteli hizmet talebini karşılama kapasitesini sağlamayı da kapsamaktadır (Burhan vd., 2003: 153). Çünkü 1950'li yıllara kadar Türkiye'de taşra teşkilatı vasıtasıyla, temel devlet hizmetleri ve piyasanın

---

<sup>3</sup> UNEPTA, 1965 yılında BM Kalkınma Programı'na dönüştürülerek çalışmalarını sürdürmüştür (On Birinci Kalkınma, 2018: 13).

düzenlenmesine ilişkin sınırlı görevler yerine getirilmekteydi. Ancak ithal ikameci dönemle birlikte altyapı hizmetlerine gereksinim büyük boyutlarda artış gösterdi. Ulaşım, iletişim, sulama, enerji gibi alanlarda bölge ölçeğinde örgütlenmeye gidilmeye başladı (Ataay ve Acar, 2008: 6). Doğal olarak kamu yönetimini ilgilendiren her konu hakkındaki geliştirme ve iyileştirme faaliyetlerini kapsayan idari reformlar, kamu kuruluşlarına amaçlarına ulaşmak için ihtiyaç duydukları kapasiteyi kazandırma amacı güden kısa ve uzun vadeli bütün düzenlemeleri kapsamaktadır. İdari reformlar, bazen idarenin yapısından kaynaklanan sorunları gidermek amacıyla yapılan tüm köklü değişiklikleri ifade ederken, kimi zaman da örgütün işleyişinde veya yapısındaki küçük fakat etkili değişimleri de kapsamaktadır. Kamu yönetiminin değişen şartlara uyum sağlaması gerekliliği idari reformların yapılmasını gerekli kılmaktadır. İdari reformlar, idarenin sistematik ve devamlı bir biçimde modernize edilmesini ve geliştirilmesini amaçlamaktadır (Göçoğlu vd., 2019: 41-42; Sevinç ve Kahraman, 2020: 91). İdari reformda, kamu yöneticilerinin ve kamu personelinin kalkınma planı amaçlarına uygun şekilde görev yapmalarının sağlanması da önemli bir başlıktır. Kamu yöneticilerinin değişime direnen geleneksel davranış kalıplarının etkisizleştirilmesi ve yenilikleri teşvik edecek bir liderlik gösterebilmesi önemlidir. Bu amaç doğrultusunda, uluslararası kuruluşlardan veya gelişmiş ülkelerden teknik yardım olarak personel kapasitesinin geliştirilmesi, kamu yöneticilerine geleneksel kültürden gelen yapıcı eğilimleri güçlendirecek ve teşvik edecek bazı katalizör faktörleri kamu hizmetine dâhil etme yeteneği kazandıracaktır (Caldwell, 1953: 494-495). Reformda ayrıca reformun neden yapıldığı ve kimler tarafından gündeme alındığı da önemlidir (Övgün, 2015: 301).

Reform çalışmalarında Türkiye’de ilgili kurumlar tarafından çalışmalar gündeme alınmaktadır. Türkiye’de kamu yönetimini modernleştirme çalışmalarına Batılı devletlerden davet edilen uzmanlara çeşitli idari reform raporları hazırlatılarak başlanmıştır. Bunlar arasında 1933’te Dorr Raporu, 1949’da Thornburg Raporu, aynı tarihte Neumark Raporu, 1951’de Baker Raporu<sup>4</sup> ve 1952’de Leimgruver Raporu bulunmaktadır. Ayrıca, uluslararası kuruluşlarca Türkiye’nin idari reforma yönelik, 1950’de Martin-Cush Raporu, 1953’te Chailloux-Dantel Raporu hazırlatılmıştır (Güler, 1996: 33; Tutum, 1994: 68-71). Bu süreçte, 1952’de Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) kurularak kamu yönetimi alanında araştırma, organizasyon ve metod çalışmaları yapılmaya başlanmış olması önemli bir adım olmuştur (Işıklı, 2017: 171-172). TODAİE, BM bünyesinde uygulanmakta olan ‘Az Gelişmiş

---

<sup>4</sup> Barker Heyeti, Amme İdaresi’nin ıslahı ve teknik servislerden daha geniş bir şekilde faydalanılması tavsiyelerde bulunmuştur (Semiz ve Toplu, 2021: 140-141). Yine modern, hızlı, etkin ve verimli bir bürokrasinin oluşturulabilmesi amacıyla teknik yardım, uzman/danışman, eğitim desteği de uluslararası kuruluşlardan sağlanmıştır (Güler, 1996: 16).



Memleketlere Teknik Yardım Programı'<sup>5</sup> çerçevesinde imzalanan ve 6319 Sayılı Kanun'la onaylanan Teknik Yardım Ek Antlaşması'yla kurulmuştur<sup>6</sup>.

Bu çalışmalar, 1954'te çıkartılan 6224 sayılı *Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu* ve 1958'de uygulamaya konan Ekonomik Önlemler'le somutlaşmaya başlamıştır. Demokrat Parti (DP) iktidarı döneminde ithal ikameci sanayileşme çabalarını başlatan bu düzenlemeler, sanayi yatırımlarını düzenlemek üzere kalkınma planlaması uygulamak üzere Koordinasyon Bakanlığı'nın kurulmasıyla ilerlemiştir (Gülalp, 1987: 42-44). DP hükümetince 31 Temmuz 1958'de Paris'te Uluslararası İktisadi İşbirliği Örgütü (OEEC) yetkilileriyle yapılan mutabakat planında da, on yıllık bir kalkınma programının yapılmasına ve planlama uzmanı Hollandalı Profesör Tinbergen'in davet edilmesi kararlaştırılmıştır. 6 Nisan 1960'ta Tinbergen ve Koopman, ilk toplantılarını Türkiye'de yapmıştır (Mortan ve Çakmaklı, 1987: 44-47).

Bunu 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında Devlet Planlama Teşkilatı'nın<sup>7</sup> (DPT) kurulması izlemiştir. 1961 Anayasası'nın 41. Maddesi, kalkınma planları yapmayı devletin ödevi olarak kabul ederek, planlamaya anayasal zemin kazandırmıştır (*Cumhuriyet Senatosu*, 1962: 2). Planlama teşkilatının kurulması ve kalkınma planlarının yapılmaya başlanması oldukça önemli bir adımdır. Nitekim DPT'nin kuruluşunu takiben reform çalışmaları kurumsallaşmış ve sistemeleştirilmiştir. Ayrıca, kalkınma planı hazırlanırken, ülkenin doğal kaynakları, ekonomik potansiyeli, kaynakların hâlihazırdaki durumu, ülkenin içinde bulunduğu şartların araştırılması DPT'nin görevidir. Kalkınma planlarında yatırımların hangi sektörlerde ve ne kadar bütçe ayrılarak yapılacak olması yanı sıra, makroekonomik dengelerin sağlanması da önemlidir (Aktan, 1954: 76-79; Arslan ve Ömercioğlu, 2020: 177). DPT'nin kurulmasından sonra teşkilat 1961'de bir rapor hazırlayarak on beş yıllık perspektif içerisinde 5'er yıllık dönemleri kapsamak üzere kalkınma planlarının hazırlanması gerekliliğini belirtmiştir (Erdoğan, 2020: 258). 16 Ekim 1962 tarihli ve 77 sayılı Uzun Vâdeli Plânın Yürürlüğe Konması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkındaki Kanun kabul edilmiş ve 3 Aralık 1962'de 'Uzun Vadeli Kalkınma Planı-Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının Onaylandığına Dair Karar' başlığıyla

<sup>5</sup> Düzenli Teknik İşbirliği Programı (The Regular Programme of Technical Cooperation), Birleşmiş Milletler bünyesinde gelişmekte olan ülkelerin acil teknik yardım ihtiyaçlarına yanıt verme esnekliği sağlamak amacıyla 1946 yılında oluşturulmuştur (unece.org, 2023).

<sup>6</sup> Bu maksatla BM Teknik Yardım İdaresiyle yapılacak anlaşma için Selim Sarper'e imza yetkisi verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA), 30-18-1-2/128-36-13, 1952: 1). 1946'da Siyasal Bilgiler Okulu Profesörler Kurulu, okulun üniversite camiasına katılmasına karar vermişler; okul 23 Mart 1950'de Ankara Üniversitesine SBF adıyla katılmıştır (Tok, 2021: 301). Ayrıca 1956 yılında Mülkiye yapılanmasında "amme idaresi kürsüsü", SBF Yönetim ABD adıyla kuruldu (Yapı ve Etkinlik, 2008:3).

<sup>7</sup> Devlet Planlama Teşkilatı'nın öncülüğünde, 1961 yılında 'İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor' hazırlanmıştır (Yılmazöz, 2009: 297).

*Resmî gazetede yayınlanmıştır (Kalkınma Planı, 1963: 3).*

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1. BYKP), eksiklikleri saptarken kalkınmayı sağlamak için yapılması gereken tarımsal üretimin artırılması, vergi düzenlemesinin yapılması ve kamu yönetiminin etkinliğinin artırılması gibi adımları da gündeme almıştır (Küçük, 1985: 296). Planlı dönemin ilk yıllarında hem sermaye ve teknoloji temininde hem de nitelikli personel yetiştirilmesi konusunda ciddi eksiklikler bulunmaktaydı (Çelikkaya vd, 2019: 252). Bu nedenle, 1. BYKP hazırlanırken yabancı sermaye<sup>8</sup> ve teknoloji yanı sıra, teknik bilgi ve yetişmiş eleman konusunda da dış yardıma ihtiyaç doğmuştur (Aktan, 1954: 92). 1. BYKP’de, ‘İdarede Yeniden Düzenleme’ başlığı altında kamu idaresinde yapılacak reform çalışmalarına da değinilmiştir. Planın başarıya ulaşabilmesinde uygulamadaki en önemli araç olan devlet idaresinin yeniden düzenlenmesi gerekliliği belirtilerek idari reform adımları belirlenmiştir. Bu çerçevede, idari kuruluşlarda araç ve hedeflerin, yetki ve sorumlulukların açık olarak tespit edilmesi, hedeflere uygun teşkilât kurulması ve çalışmaların plânlı ve koordineli şekilde yapılması gerekliliği vurgulanmıştır. Ayrıca personel reformuna da değinilirken, iş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kavrayan bir personel politikası tespit etme zorunluluğuna dikkat çekilmiştir (*Resmî Gazete*, 1962: 21).

İdari reformun gerçekleşebilmesi hem kamu kurumlarının hem de çalışanlarının kendi aralarında eşgüdümlü olmasını gerektirmektedir. Ayrıca personel becerisine ihtiyaç duyulmaktadır (Akdoğan, 2004: 25-25). Nitekim 1. BYKP’nin teknik yardımlarla ilgili kısmında da, Türkiye’de yüksek seviyede eleman açığının kapatılması ve önemli alanlara eleman yetiştirmenin daha hızlı ve etkili olabilmesi için dış teknik yardımlara başvurulacağı belirtilmiştir. Bu yüzden Maliye ve Dışişleri Bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı tarafından bir ‘komite’ oluşturularak dış teknik yardımın planlanmasına karar verilmiştir. Komite planın ilk yıllarındaki ihtiyacı karşılamak üzere iki yıllık bir teknik yardım programı hazırlamıştır. Hazırlanan programda çeşitli kurum ve sektörlerin talepleri incelenmiştir. Teknik yardımlar kapsamında yetiştirilmek üzere yurtdışına gönderilecek elemanların seçimi ve getirilecek yabancı uzmanlar bu doğruda belirlenmiştir (*Resmî gazete*, 1962: 122).

Türkiye’de 1. BYKP çerçevesinde yürütülen idari reform faaliyetlerinde Federal Almanya’dan alınan teknik yardımların da önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu çalışma, Türkiye’nin BM çerçevesinde Almanya’yla yapmış olduğu 15 Eylül 1964 tarihli Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması’nı Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi’nden (BCA) elde edilen belgeler ışığında incelemektedir. Makale konusunun Almanya ile ilgili oluşunun nedeni, iki ülke arasındaki tarihsel

---

<sup>8</sup> Türk ekonomisinin yapması gereken yatırımların payın %14,8’i yurtiçi tasarruflardan %3,5’u ise yurtdışı tasarruflardan karşılanması planlanmıştır (Türk, 1967: 8).

ilişkiden kaynaklıdır ve çalışmanın ilk kısmında bu tarihsel ilişki açıklanmıştır. Makaleye konu olan belgeler ilk kez<sup>9</sup> bu çalışmada kullanılmış olup teknik anlaşmalarla ilgili literatürde disiplinler arası bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu yönüyle, *idare tarihi* literatürüne belgelere dayalı bir katkı sağlamayı amaçlayan bu çalışma, tarih ve kamu yönetimi disiplinlerini birleştiren disiplinler arası bir çalışma olma özelliğine sahiptir. Ayrıca makalenin, diğer teknik anlaşmalarla ilgili yapılacak araştırmalara kaynaklık etme, kavramsal çerçeve çizme potansiyeli bulunmaktadır. Nitel araştırma ve belge tarama yöntemi kullanılan çalışmamızda Dışişleri Bakanlığı'na ait belgeler idari reform ve politika transferi açısından analiz edilmiştir. Teknik anlaşmalara ait arşiv belgelerinin ilk kez kullanılmasıyla hazırlanan çalışmamızda, süreli yayınlardan ve ilgili alan yazınından faydalanılmıştır.

## **Türk-Alman İlişkileri ve 15 Eylül 1964 Tarihli Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması'nın İmzalanması**

Tarihsel süreçte Türk-Alman ilişkileri, 19. yüzyılın sonunda Osmanlı Devleti'nin askeri okullarının ve ordusunun modernizasyonuna Alman desteğiyle başlayıp, daha sonra Birinci Dünya Savaşı'nda müttefikliğe dönüşmüştür. Savaş sonrasında Almanya ile Osmanlı Devleti arasındaki ilişkiler zayıflamakla birlikte tamamen bitmemiş, Cumhuriyetin kurulması ve devamındaki inkılaplar sürecinde karşılıklı yapılan siyasi, ekonomik, eğitim ve kültürel çerçevedeki dostluk ve ticaret antlaşmaları ile devam etmiştir (Önsoy, 2020: 122; Wallach, 1985: 45; Koçak, 1991: 1-2; Çalık, 2015: 821). İkinci Dünya Savaşı sonunda, Almanya Sovyetler Birliği'nin işgaline uğrarken, Türkiye ise Rusya'nın tehdidiyle karşı karşıya kalmıştır. II. Dünya Savaşı'ndan güçlenerek çıkan Sovyetler Birliği'nin yarattığı tehdit karşısında gerek Türkiye'nin gerekse Federal Almanya'nın en büyük endişesi komünizm tehlikesine karşı güvenlik konusu olmuştur (Armaoğlu, 1995: 517; Akandere, 1988: 315; Ünal, 1998: 766; Ekinci, 2002: 646; TBMM T.D, 1945). Almanya, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından bölünme yaşamış ve yeni bir siyasi-yönetmel sisteme geçmiştir. Bu süreçte yeniden kalkınma ve inşa sürecini yaşayan Almanya, federal ve demokratik bir yönetime sahip olmuştur (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2011, 131). İki ülkenin tarihsel geçmişi ve benzer endişelere sahip oluşu politika transferini kolaylaştırıcı bir etkidir. Çankaya'ya göre (2019, 143) iki ülke arasındaki tarihi-politik benzerlikler politika transferini kolaylaştırmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan Soğuk Savaş'ta Türkiye ve Almanya Batı Bloku içinde yerlerini almışlardır. Türkiye 1955 yılında Almanya'nın NATO'ya katılımında onay vererek desteklemiştir (Esen, 2012: 65-66), Almanya da 1958'de kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun (AET) kurucu üyelerinden biri olarak Türkiye'nin ortaklığa girişini desteklemiştir ve 1963

<sup>9</sup> Dışişleri Bakanlığı Arşivi'nin 2020 yılına kadar kapalı olması diplomasi alanındaki çalışmalarını güçleştirmiştir (Yaldız ve Fırat: 2022: 92).

yılında Ortaklık Anlaşması imzalanmıştır (*Resmî gazete*, 1964a, 1-3). Ayrıca, iki ülke arasında yoğun olarak ticari ve ekonomik anlaşmalar yapılırken, bir kalkınma iş birliği de bulunmaktaydı. 15 Eylül 1964 tarihinde Türkiye ve Almanya arasında imzalanan Türk- Alman Teknik İşbirliği Anlaşması, anlaşma geçerlilik süresinin bittiği 1970 yılının sonuna kadar Türkiye ve Almanya arasındaki ikili ilişkileri ve Almanya tarafından Türkiye’ye yapılan teknik yardımlar ve teknik danışmanlıkların mahiyetlerini anlamak açısından çok önemlidir.

4 Ocak 1964 tarihinde Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması hakkında Başbakanlığa resmi bir yazı yazılmıştır. Başbakanlığa yazılan resmi yazıda, son yıllarda memnuniyet verici bir gelişme gösteren Türk-Alman teknik iş birliği çerçevesinde yapılan çeşitli teknik yardımların her proje için ayrı ayrı hazırlanan anlaşmalar ile gerçekleştirildiği ve hemen hemen hepsinde müşterek hükümlerin yer aldığı ifade edilerek, ileride hazırlanacak yeni teknik yardım anlaşmaları için bunların değişmeyen esaslarının tespitini istemiştir. Yazıda, ikinci olarak, Federal Almanya Hükümeti ile bir Teknik İşbirliği Anlaşması<sup>10</sup> yapılması hususunda mutabakata varıldığı da belirtilmiştir. Ele alınması beklenen bazı projelerin süratle gerçekleştirilmesi için anlaşmanın hızla imzalanabilmesi için hükümet adına Dışişleri Bakanlığı’nın yetkili kılınması için gerekli Bakanlar Kurulu kararının çıkartılmasını, Dışişleri Bakanı Feridun Cemil Erkin imzalı resmi bir yazı ile Başbakanlık’tan talep etmiştir (BCA, 030. 18/01. 0225. 033. 00319, 1964). Bakanlar Kurulu, bu talebe istinaden Federal Almanya Hükümeti’yle imzalanacak Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması’nın Türk Hükümeti adına Dışişleri Bakanlığı tarafından imzalanması hususunda çıkartılan kararnameyi Dışişleri Bakanlığı’na bildirmiştir<sup>11</sup> (BCA, 030. 18.01/ 0225. 033. 00318, 1964).

Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması’nın imzalanması hakkında Dışişleri Bakanlığı, Başbakanlık’a resmi bir yazı yazarak Anlaşma ile ilgili açıklayıcı mahiyette bilgi vermiştir. Dışişleri Bakanlığı’nın vermiş olduğu bilgi dört maddeden oluşmaktadır: 1. madde: anlaşma tarihi ve hangi kararnameye istinaden imzalandığı, 2. madde: Türk-Alman Teknik Anlaşmasının mahiyeti, 3. madde: Anlaşma metinlerinin Türkçe ve Fransızca üçer nüshası ve 244 sayılı kanunun 4. maddesi uyarınca düzenlenen kararname tasarısı, 4. madde: Esasları açıklanan Türk-Alman Teknik İşbirliği Antlaşması’nın Bakanlar Kurulu’nca

---

<sup>10</sup> Anlaşma hazırlık aşamasında ‘Teknik İşbirliği Kadro Anlaşması’ adıyla anılırken, son aşamada ‘Teknik İşbirliği Anlaşması’ olarak adlandırılmıştır.

<sup>11</sup> Dışişleri Bakanlığının 4/1/1964 tarihli ve 733.231-4 sayılı yazısı üzerine Bakanlar Kurulu 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı kanunun 1. maddesine göre Bakanlar Kurulu kararnamesi çıkarılmıştır. İlgili madde: “Milletlerarası antlaşmaların parafe edilmesi, imzalanması veya nota teatisine konu teşkil etmesi veyahut bu antlaşmalara katılma bildirilerinin yapılması için Türkiye Cumhuriyeti’nin temsilcilerinin tayini ve bu temsilcilerinin tayini ve bu temsilcilerin yetkilerinin tespiti, Bakanlar Kurulu kararnamesiyle olur” şeklinde belirtilmektedir. Bkz. <https://www.tbmm.gov.tr>.

onaylanması ve bununla ilgili kararnamenin çıkartılması talebinden oluşmaktadır (BCA, 030. 18.01/ 0225. 033. 00293, 1964). Türk- Alman Teknik Anlaşması Bakanlar Kurulu'nda 20 Ekim 1964 tarihinde görüşülmüş ve 31 Mayıs 1963 tarihli ve 244 sayılı kanunun 3. ve 4. maddeleri<sup>12</sup> uyarınca taraflarca gerekli onaylama işlemlerinin yerine getirilmesini müteakip yürürlüğe girmek üzere onaylanması kararlaştırılmıştır<sup>13</sup> (BCA, 030. 18.01/ 0225. 033. 00292, 1964). Anlaşma 15 Eylül 1964 tarihinde Almanca, Türkçe ve Fransızca dillerinde olmak üzere altı nüsha olarak düzenlenmiştir. Türkçe ve Almanca metinlerin tefsirinde anlaşmazlık çıkması halinde Fransızca metnin esas alınacağı belirtilmiştir<sup>14</sup> (BCA,30.18.01/02.250.9, 1964).

Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması, 14 Kasım 1964 tarihinde yürürlüğe girmiştir (*Resmî gazete*, 14 Kasım 1964). Anlaşma beş yıllık bir süre için imzalanmıştır<sup>15</sup> (BCA, 030. 18.01/0225. 033. 00300, 1964). 12 maddeden oluşan anlaşmaya göre; Almanya, teknik alanlarda görevlendirilmek üzere Alman öğretmen ve uzmanlar göndermek suretiyle teknik eğitim merkezleri ile örnek müesseseler kuracak, teknik teçhizat temin edecek, bazı projelere ilişkin raporlar hazırlamakla görevli uzman ve danışmanlar göndererek ve Türk stajyerlere Almanya'da yetişme ve teknik formasyon geliştirme imkânı sağlayacaktır. Türkiye ise gerekli olduğu ölçüde arazi ve bina verecek, projelere ait işletme ve bakım masraflarını karşılayacak, uzmanlar ve ailelerine lojman temin edecektir<sup>16</sup>. Taraf devletler ayrıca özel bir düzenlemeyle teknik iş birliği bakımından fayda sağlayan eğitim ve çalışma programları hakkında karşılıklı olarak bilgi alışverişinde bulunabileceklerdir.

Anlaşmanın imzalanmasını müteakip Federal Almanya Büyükelçisi Dr. Gebhardt von Walther tarafından Türkiye Cumhuriyet Dışişleri Bakanlığı'na bir mektup yazılarak, Teknik Anlaşma'nın 1. maddesinin 2. fıkrasına uygun olarak bir düzenleme teklifinde bulunulmuştur. Dr. Gebhardt'ın mektubunda, 2

<sup>12</sup> 1963 tarihli ve 244 sayılı kanunun 3. ve 4. Maddesi bkz. <https://www.tbmm.gov.tr>.

<sup>13</sup> T. C. Başbakanlık Kanunlar ve Daire Başkanlığı, Bakanlar Kurulu'nda alınan ilgili kararname ile Federal Almanya Cumhuriyeti ile imzalanan Türk-Alman Teknik İş Birliği Anlaşması'nın onaylanması hakkındaki Bakanlar Kurulu kararıyla birlikte, Türk Dışişleri Bakanlığı, neşriyata Anlaşmanın Fransızca metninin de yayınlanması rica edilmiştir. Kararname Dışişleri Bakanlığı ile *Resmî* gazeteye de gönderilmiştir.

<sup>14</sup> Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması'nın 1. maddesinin 2. fıkrası bu anlaşmaya dayanarak bazı projelere dair özel düzenlemelerin yapılabileceğini öngörmüştür. Anlaşmanın 2. 3. 4. ve 5. maddeleri bu fıkra çerçevesinde hükümlerden oluşmaktadır. Türk-Alman Teknik Anlaşması'nın Fransızca metni bkz. BCA, 030. 18.01/ 0225. 033. 00306, 15 Eylül 1964.

<sup>15</sup> 11.maddenin 2. fıkrasında anlaşma hükümleri yürürlükten kalktıktan sonra dahi, haklarında 1. maddenin 2. fıkrasına göre özel düzenlemeler yapılmış olan projelerin icrasına ve 7. maddede açıklanan durumların tatbikine devam olunacaktır. Bu maddeye istinaden imzalanan Türk-Alman Teknik Anlaşması yürürlükten kalktıktan sonra da bazı projelerin tatbiki için özel düzenlemeler yapılarak teknik iş birliği devam ettirilmiştir.

<sup>16</sup> Anlaşma metni ek olarak verilmiştir.

maddeden oluşan teklif şu şekildedir: 1. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, Alman uzman ve öğretmenleri ile ailelerinin, şahsi ihtiyaçları çerçevesinde, ithal edecekleri ilaç ve perhiz müstahzaratının (hazır ilaçlar) Türkiye’ye girişinde alınacak gümrük vergi ve resimlerini ödeyecektir. 2. Türkiye Cumhuriyeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti arasındaki 30 Nisan 1964 tarihli Sosyal Güvenlik Anlaşması hükümleri (csgb.gov.tr, 2023) Almanya’daki mesleki yetiştirme kurslarına katılacak Türk stajyerlerin sigorta ve kazalara karşı korunmaları ile ilgili masraflar için de tatbik edilecektir<sup>17</sup> (BCA, 030. 18.01/ 0225. 033. 00303, 1964).

Federal Almanya Cumhuriyeti’nin Ankara Büyükelçiliği’nin, Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması’nın yapıldığı tarihten önce yazılmış olan ve teknik anlaşmanın ilgili maddeleri çerçevesinde atıfta bulunarak teklif ettiği maddelerin de Teknik Anlaşma hükümlerine göre uygulandığını göstermektedir<sup>18</sup> (BCA, 030. 18.01/ 0225. 033. 00304, 1964). Nitekim daha sonra mektup teatisi yoluyla Anlaşma çerçevesinde bazı özel düzenlemeler, yürürlüğe girmiştir. Ayrıca Türkiye’deki bakanlıkların talepleri doğrultusunda Federal Almanya tarafından Türkiye’ye yapılan teknik yardımlar, anlaşmanın sona erdiği 14 Kasım 1969’tan itibaren 1 yıl uzatılmasıyla devam etmiştir (BCA, 30.18.1.2.245.7.12.00054, 1970). Anlaşma, politika transferinin alt tipleri arasında bulunan yükümlü transfer -yani anlaşma yükümlülüklerinin bir sonucu olarak ortaya çıkan transfer-kapsamında (Sobacı, 2009: 81) değerlendirilmek mümkündür.

## **Türk-Alman Teknik Anlaşması Çerçevesinde Türkiye’ye Yapılan Teknik Yardımlar**

Almanya tarafından, Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması çerçevesinde, Türkiye’deki bazı bakanlıkların talepleri doğrultusunda birçok alanda teknik yardımlar yapılmıştır. Bu yardımlar, Tarım Bakanlığı, Köy İşleri Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Tanıtma ve Turizm Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı bünyesinde yapılmıştır. Bakanlıkların belirlediği ihtiyaçlar çerçevesinde talep edilen teknik yardımların uygunluğu Bakanlar Kurulu’nda görüşülerek ve gerekli kararnamele çıkarılarak daha sonra ilgili bakanlıklara ve Türk Dışişleri Bakanlığı’na bildirilmiştir. Türk Dışişleri Bakanlığı çıkartılan kararnameyle birlikte bakanlıkların taleplerini Federal Almanya Büyükelçiliği’ne iletmiştir. Bu durumda anlaşma kapsamında

---

<sup>17</sup> Federal Almanya Büyükelçisi Gebhardt, iki maddeden oluşan tekliflerinin Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması’nın yürürlüğe girdiği gün yürürlüğe girecek bir düzenleme teşkil etmesi ve bu hususta Türkiye Cumhuriyeti’nin mutabakatını mektupla bildirilmesini rica etmiştir

<sup>18</sup> Gebhardt aynı zamanda Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşmasına atıfta bulunarak Almanya’dan Türkiye’ye gelen uzman, mütehassis ve müşavirlerin Türkiye’ye gelirken getirdikleri otomobillerini Türkiye’yi terk ettiklerinde gümrük makamlarına teslim ettiklerini ve bu uygulamanın beraberinde birtakım güçlükleri getirdiğini ve bu güçlüklerin ortadan kaldırılmasını da teklif etmiştir.

politika transfer sürecine dâhil olan bürokratlar<sup>19</sup> adı geçen ilgili bakanlıkların personelidir.

## **Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlıkları Bünyesinde Yapılan Teknik Yardımlar**

1. BYKP’de, idari reform konusu önemli bir başlık olarak yer alırken, idare ile iktisadi devlet teşekkülleri iki ayrı başlık olarak ele alınmıştır. Merkezi hükümet ve yerel yönetimlerin iş bölümü ve koordinasyon bakımından yetersiz olduğu tespit edilen Plan’da, devlet teşkilatında bazı bölümlerin aşırı görev yükü altında ezildiği, bazılarının ise atıl kaldığından bahsedilmiştir. İdarenin zamanla beliren ihtiyaçlara göre reorganizasyonu ve sonrasında da sistemli ve devamlı bir izleme sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. İdari reform konusunda merkezi hükümet kuruluşlarıyla yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinin, kapsamlı bir hazırlık ve araştırma gerektirdiği belirtilmiştir (Kalkınma Planı, 1963: 80). Bu nedenle, öncelikle idari reformun ana hatlarını belirleyecek geniş çaplı bir araştırma başlatılmıştır.<sup>20</sup>

İdari reformun ikinci önemli başlığı ise iktisadi devlet teşekkülleri olmuştur. Maliye Bakanlığı, Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması çerçevesinde İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu çalışmalarına yardımcı olmak üzere Federal Almanya Hükümeti’nden uzman talebinde bulunmuştur. 12 Temmuz 1967 tarihinde mektup teatisi yoluyla Türk Dışişleri Bakanlığı ve Federal Almanya Büyükelçiliği arasında bir özel düzenleme imzalanmıştır. İmzalanan özel düzenleme çerçevesinde talep edilen eksperler, masrafları Türkiye’ye ait olmak üzere teşekküller konusunda müşavir olarak hizmet edeceklerdir. Ankara’da oturacak olan eksperlerin görevi, iktisadi devlet teşekküllerinin reorganizasyonu ve modernleştirilmesi ile ilgili teklifleri hazırlamak olacaktır. Bu çerçevede, işletmelerin yönetiminin, kadrolarının, üretimin teknik planlamasının, çalışma metotlarının ve mesainin, ticarileştirilmesinin reorganizasyonu sağlanacaktır. Türkiye eksperlere görevlerini yerine getirmek için her türlü yardımı ve gerekli dokümanları sağlayacaktır. Türkiye eksperlerin tetkikini ve alınan kararları derhal tatbik sahasına koyacaktır. Ekspertler aynı zamanda tekliflerine istinaden alınan tedbirlerin çeşitli teşekküllerde yürütülmesine nezaret edecektir (BCA,030.18.01.02.245.7.12.00231-00237, 1968). İmzalanan özel düzenleme 3 Mart 1968 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda görüşülerek karara bağlanmıştır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00230, 1968). Politika transferi açısından

<sup>19</sup> Bürokrasinin, politika transferindeki önemi politikacıların kamu politikaları için ihtiyaç duyduğu bilgilerin yanında bu bilgilerin yorumlanması ve anlaşılması için bürokrata ihtiyaç duymasından kaynaklanmaktadır (Sobacı, 2009: 87).

<sup>20</sup> Planlı döneme geçildiğinde yapılan başlıca çalışmalar şu şekilde karşımıza çıkmaktadır: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İYD) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (Işıkçı, 2017: 173).

değerlendirdiğimizde, transferin kimleri içerdiğini görmekteyiz. Uzman ve eksperler, politika transferinin çerçevesi içerisindedir.

İçişleri Bakanlığı ise, karayolu taşımacılığının hızla geliştirildiği bu dönemde artan trafik sorunu konusunda polisin eğitimi, eğitim araçları ve ekipman konusunda Federal Almanya’dan teknik yardım talebinde bulunmuştur. İçişleri Bakanlığı’nın bu teknik yardım talebi üzerine Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı ile Federal Almanya Hükümeti Ankara Büyükelçiliği arasında 25 Mart 1968 tarihinde bir özel düzenleme imzalanmıştır. Bu anlaşmayla, Almanya, trafiğin polis tarafından düzenlenmesi şartıyla 52 adet otomobil, 15 motosiklet, 25 oto telsiz sistemi, 45 el telsizi ve yedek parçaları hibe etmiş, trafiğin düzenleme ve kontrolü için kullanılan vasıta ve ekipmanları öğretmek için iki Alman polisin görevlendirilmesi ve bir Türk telsiz operatörünün Almanya’da üç hafta kursa katılması öngörülmüştür (BCA, 30.18.01/02.250.9, 1970). Alınan bu yardımlarla trafik konusunda araç, malzeme ve teknik destek alan Türk polisi ihtiyacının belli bir kısmına ulaşabilmiştir. Polisin eğitilmesi, politika transferi içerisinde programın transfer edilmesidir.

Yapılan yardımların yeterli olmadığı görüldüğünden bir süre sonra trafik eğitimi tekrar gündeme gelmiştir. Federal Almanya ile yapılan 5 Mart 1970 tarihinde Türk Trafik Polisi’nin geliştirilmesine yardım yapılmasına yönelik anlaşmayla 1970 yılı sonunda 2 yıl süreyle Türkiye’ye trafik kaideleri ve kontrolü konusunda 3 Alman polis uzmanı göndermiştir. Bu uzmanlar Edirne-Ankara arasında E5 karayolunda görev yapan Türk trafik polislerine görev başında ileri eğitim vermişlerdir. Ayrıca Türk polisinin kullanması için eğitim araçları, 25 adet orta sınıf otomobil, 16 adet telsizli motosiklet, 8 adet kaza tahkik minibüsü, 8 trafik polis istasyonu ve 15 telsiz role istasyonu için gerekli telsiz ekipmanları hibe etmiştir. E5 karayolu üzerinde Havsa, Çorlu, Hereke, Sakarya, Bolu geçidi, Gerede, Akyama ve Kargasekmez mevkielelerinde polis trafik istasyonları kurularak gerekli teçhizatlar sağlanmıştır. Türk Hükümeti de ilgili trafik kanunlarını tercüme ettirmiş, istasyonlar için elektrik sağlamış, uzmanlara tercüman sağlamış, lojman vermiş, özel eşyalarını gümrükten muaf tutmuştur (BCA, 30.18.01/02.250.9, 1970). İmzalanan özel düzenleme 9 Mayıs 1968 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda görüşülerek karara bağlanmıştır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00220, 1968). Her ne kadar Almanya’yla yapılan bu anlaşmada trafik ve polis teşkilatıyla ilgili talep olsa da 1. BYKP’nda ilgili konuyla ilgili bir düzenlemeye rastlanmamıştır. Ancak Almanya’dan uzman polis talep edilmesi, Türk trafik polislerinin Alman uzmanlar tarafından eğitilmesi politika transferinde öykünme<sup>21</sup> kavramıyla ilintilidir. Yine trafik kanunlarının tercüme edilmesi de Almanya’nın uygulamakta olduğu trafik kuralları, öykünme yoluyla Türkiye’deki trafik uygulamalarını etkilemiştir.

---

<sup>21</sup> Öykünme, bir ülkenin, başka bir ülkeyi model olarak kabul etmesi ve model ülkede uygulanan politika veya programların ilgili ülke politika yapıcılarının tarafından kendi ülkelerindeki politikalara şekil verecek şekilde kullanılmasıdır (Sobacı, 2009:75).



## Tarım ve Köyişleri Bakanlıkları Bünyesinde Yapılan Teknik Yardımlar

1. BYKP'nın tarım ve köy işleriyle ilgili kısımda, Türkiye'de köklü bir tarım reformunun zorunlu olduğu vurgulanarak, tarım işletmeciliğinin düzene sokulması gerekliliğinden bahsedilmektedir. Tarımla ilgili sorunlar arasında rasyonel bir işletme politikasının ve tutarlı bir yatırım politikasının bulunmaması gösterilirken, bu durumun devlet tarafından yapılan yatırımların verimliliğini düşürdüğü belirtilmiştir. Tarımdan ekonomik fayda sağlanabilmesi için rasyonel işletim ve bilgili tarım yapılması gerekliliği vurgulanmıştır (*Resmî Gazete*, 1962: 8)

1. BYKP'de, kırsal kalkınma için tarım sanatları ve el sanatlarına önem verileceği, tarım dışı konularda da kurslar açılacağı belirtilmiştir (Kalkınma Planı, 1963: 147). Tarım ve Köyişleri Bakanlıkları bünyesinde, orman köylerinde el sanatlarının geliştirilmesi ve köylü halka iş imkânı sağlanması, gübre demonstrasyon projesi ve Gökhöyük Ziraat Okulu'nda teknik bir sınıf kurulması ile ilgili Federal Almanya ile teknik iş birliği anlaşması çerçevesinde özel düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede, köylünün boş zamanlarını değerlendirebileceği küçük el sanatlarının geliştirilerek, Türkiye nüfusunun %28'ini teşkil eden dokuz milyon civarındaki orman köylüsüne ek iş ve ek gelir imkânı sağlanması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığı arasında yapılan çalışmalar neticesinde, çalışmaların etkili bir şekilde yürütülebilmesi için Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması programları çerçevesinde, Federal Almanya'dan uzman ve malzeme sağlanması konusundaki istekler Türk Dışişleri Bakanlığı tarafından Federal Almanya Büyükelçiliği'ne intikal ettirilmiştir (BCA, 0.30.18.01.02.131.77.00290, 1964). Almanya'nın, Türk Dışişleri Bakanlığı'nın teklifine istinaden teklif ettiği düzenlemede şu yardımlar bulunmaktadır: 20 aylık süreyle odun hammaddesinin kullanılması suretiyle evlerde mamul eşya imalatı için bir uzman, köy kadınlarına evde eğitim için altı aylık süreyle bir uzman, her biri en az dört aylık süre için köy erkeklerinin evlerde eğitimi için dört erkek uzman görevlendirilecektir. Uzmanlar özellikle ormanlık ve dağlık bölgelerde bulunan köylerde odun hammaddesi ve dokuma malzemesinden iyi derecede her zaman kullanılabilir eşyalarla sanat eşyalarının imalatını öğretecektir (BCA, 0.30.18.01.02.131.77.00286, 1964). Gönderilen uzmanlarla birlikte eğitim merkezleri kurulması ve kurslar tertip edilmesi ve evde yapılan ürünlerin satışı için Türk makamlarına tavsiyelerde bulunulmuştur. Atölye ve teknik teçhizat, ihtiyaca göre küçük alet edevat temini, ihtiyaç miktarında gerekli mahallerde bulundurulmak üzere hammadde, uzmanların Türk ve Alman yardımcıları için şoförleriyle birlikte araçların bakımları, mamullerin satış ve piyasa incelemelerinin yapılması, tanıtılması ve masrafların karşılanması ve ayrıca Türk Hükümeti, lüzum görülmesi nispetinde Türk öğretmenlerin sağlanmasını

üstlenecektir<sup>22</sup> (BCA, 0.30.18.01.02.131.77.00286, 1964). Nitekim, böylece Planda yer aldığı gibi tarım dışı alanlarda yaşayanlar için eğitim kursları düzenlenmesine yönelik adımlar atılmıştır.

Orman köylerinde el sanatlarının geliştirilmesi amacıyla Türkiye Cumhuriyeti Hükümetini temsilen Türk Dışişleri Bakanlığı ile Almanya Büyükelçiliği arasında mektup teatisi suretiyle 20 Temmuz 1965 tarihli Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması çerçevesindeki özel düzenleme, Bakanlar Kurulu’nda görüşülerek 17 Aralık 1965 tarihinde karara bağlanmıştır (BCA,0.30.18.01.02.131.77. 00281, 1965). Orman köylerinde el sanatlarının geliştirilmesi amacıyla Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması çerçevesinde özel düzenleme ile Türkiye’ye gelen uzmanların görev sürelerinin uzatılması ile ilgili 1967 yılında Köy İşleri Bakanlığı’nın isteği üzerine uzmanların görev sürelerinin 28 Şubat 1967 tarihine kadar uzatılmadı. Aynı konuda iki ay süreli yeni uzman sağlanması Bakanlar Kurulu kararı ve Dışişleri Bakanlığı’na verilen yetki ile mektup teatisi yoluyla yeni bir özel düzenleme şeklinde imzalanmıştır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00271, 1967).

Tarım Bakanlığı bünyesinde Türk-Alman Teknik Anlaşması çerçevesinde 3 Aralık 1965 tarihinde mektup teatisi yoluyla Türkiye Cumhuriyeti ile Federal Almanya Hükümeti arasında Gübre demonstrasyon projesi ile ilgili bir özel düzenleme imzalanmıştır (*Resmî gazete*, 8 Mart 1966, 1-2). Söz konusu özel düzenleme çerçevesinde Türkiye Cumhuriyeti, Almanya’dan alınan desteği Tahir Ova Türk-Alman Gönen Örnek Çiftliği’nin Türk parası masraflarında kullanmak istemiştir (BCA, 030.18.01.02.24.9.28.7.00198, 1969). Türkiye’nin bu isteğine karşılık 6 Kasım 1969 tarihinde mektup teatisi yoluyla Federal Almanya Hükümeti ile bir özel düzenleme daha imzalanmıştır ve ilgili düzenleme 16 Ocak 1970 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda karara bağlanmıştır (BCA, 030.18.01.02.24.9.28.7.00197, 1970). Görüldüğü üzere yapılan iş birliğinde kalkınma planına uygun olarak gübre ayırma projesiyle ilgili özel düzenleme imzalanmıştır. Yapılan özel düzenlemeyi, politika transferi kapsamında değerlendirebiliriz.

1. BYKP’de, okul ders programlarının tarımsal kalkınmayı destekleyecek tarzda hazırlanması konusu da bulunmaktadır (Kalkınma Planı, 1963; 147). Bu doğrultuda, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti 15 Eylül 1964 tarihli Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması çerçevesinde Gökhöyük Ziraat Okulu’nda teknik bir sınıf oluşturulması amacıyla Federal Almanya Hükümeti’nden mesleki eğitim alanında teknik yardım talebinde bulunmuştur. Yapılan iş birliği çerçevesinde, Türkiye Cumhuriyet Hükümeti, üçüncü öğretim

---

<sup>22</sup> İlgili anlaşmanın 6. madde 3 fıkrasında söz konusu edilen vecibeler Türkiye Cumhuriyeti Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından üstlenilecek ve bu düzenlemenin 4(b) fıkrasında öngörülen garantileri vermekte yine bu bakanlığın sorumluluğuna verilmiştir. Düzenlemenin 4(b) fıkrasında gerekli mahallerde bulundurulmak üzere kâfi miktarda ve icap eden vasıfta ham madde temini yer almaktadır.

senesi için müştereken bir teknik sınıf kuracaktır. Kurulan sınıfta öğrencilere zirai alet ve makinaların kullanılması, bakımı ve kontrol edilmesi öğretilcektir. Sınıfın öğretiminde teknik müdür sorumlu olacak ve bu sınıf için hazırlanacak yönetmelik Alman teknik müdürün mutabakatı ile hazırlanacaktır. Teknik sınıfa okulun fiziki şartlarına uygun öğrenciler alınacaktır. Öğretim süresinin  $\frac{3}{4}$ 'ü pratik eğitime  $\frac{1}{4}$ 'ü teorik eğitime ayrılacaktır. Öğrencilerin eğitimine zarar vermeyecek ölçüde ziraat okullarına mensup öğretmen, müşavir, ziraatçılar ve köy zanaat erbabı için (demirci, çilingir vs.) ihtisas kursları açılacaktır. Federal Almanya Hükümeti masrafları Türkiye Cumhuriyeti'ne ait olmak üzere üç yıl süre ile bir Alman teknik müdür, iki ay süre ile sınıfın organizasyonuna yardımcı olmak üzere bir diğer mütehassıs gönderecek, eğitim amacıyla azami iki Türk dönüştürme teknik sınıfta eğitim vermesi amacıyla Almanya'da eğitilecektir. Türkiye Cumhuriyeti verilen mütalaalar çerçevesinde gerekli binaları ve tesisatı sağlayacak ve her türlü kaza ve risklere karşı işletme sahiplerinin sigortalarını üstlenecektir (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00258, 1967). Anlaşmaya varılan hükümler, Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek 27 Ocak 1968 tarihinde karara bağlanmıştır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00258, 1968). Anlaşma metninden anlaşılacağı üzere tarım meseleleri içerisinde, zirai alet ve makinelerin kullanılması ve onarımı konusu da bulunmaktadır. Bu nedenle ziraatla ilgili okullara teknik sınıf konulması için teknik yardım konusu anlaşmaya eklenerek bu eksiğin kapatılmasına çalışıldığı görülmektedir. Anlaşmada yer alan teknik eğitimin devamlılığının sağlanması amacıyla Almanya'da Türk eğitimcinin yetiştirilmesini, politika transferi içerisinde ders çıkarma<sup>23</sup> kavramıyla değerlendirmek mümkündür. Burada yeni bir teknik programın oluşturulmaya başlandığı görülmektedir.

1. BYKP'de tarım alanında gerçekleştirilecek reorganizasyonda, işletmelerin uygun büyüklüğe getirilmesi, makineleşmeden fayda sağlanması, işletmelerin rasyonel ve verimli üretim tarzını benimsemesi gerekliliği de sayılmaktadır (Kalkınma Planı, 1963: 528). Almanya'yla imzalanan teknik yardım anlaşmasının içeriğinde tarımsal alan ve kırsal kesimdeki idari reformun öncelikli alanlarının tamamlanmaya çalışıldığı görülmektedir.

## **Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları Bünyesinde Yapılan Teknik Yardımlar**

1. BYKP'de, madencilik ve linyit konusuna özel bir önem verilmiştir. Köylerde yakacak olarak odun ve tezek kullanımının yaygın olduğu belirtilen Planda, yakacak odun talebinin nüfus artışıyla paralel olarak arttığı ve yakacak odun kapasitesinin sonuna geldiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca çiftlik gübresinin önemli miktarının tezek olarak kullanılması, linyit yataklarının araştırılmasını

---

<sup>23</sup> Ders çıkarma süreci, başka yerlerde uygulanan programlara ilişkin bilgi araştırma, bir programın nasıl işleyeceğine ilişkin model geliştirme, yeni bir program oluşturma ve gelecek yönelimli değerlendirme olmak üzere dört aşamayı kapsamaktadır (Sobacı, 2009: 76).

zorunlu kılmıştır (Kalkınma Planı, 1963: 161). Şehirlerde linyit koku kullanımının özendirilmesi, şehir ve köylerde iktisadi linyit sobaları kurulması ve soba yapımcılarının da linyit yakılabilecek sobalar yapmaya özendirilmesine yine ilgili planda karar verilmiştir (Kalkınma Planı, 1963: 375).

Bu çerçevede, Türkiye’nin ucuz ev yakıtı ihtiyacının karşılanması için linyit yataklarının araştırılması ve linyitin insan sağlığına zarar vermeyecek şekilde verimli bir şekilde kullanılarak büyük şehirlerdeki hava kirliliğinin önlenmesi amacıyla yapılacak olan çalışmalar için Federal Almanya’dan teknik yardım alınmıştır. Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıklarınca, bu konuda teknik iş birliği programları çerçevesinde uzman ve malzeme desteği sağlanması için Türk Dışişleri Bakanlığı’ndan talepte bulunulmuştur. Türk Dışişleri Bakanlığı da ilgili bakanlıkların taleplerini Başbakanlık’a bildirmiştir (BCA, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 1965: 13-14). 3 Ağustos 1965 tarihinde Bakanlar Kurulu’nca çıkartılan kararnameyle Dışişleri Bakanlığı’na 15 Eylül 1964 tarihli Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması çerçevesinde Federal Almanya Hükümeti ile özel bir düzenlemenin müzakere edilmesi ve hazırlanacak metinlerin imzalanması hususlarında yetki verilmiştir (BCA, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 1965: 12). Türk Dışişleri Bakanlığı ile Federal Almanya Hükümetini temsilen Ankara’daki Federal Almanya Büyükelçiliği arasında mektup teatisi suretiyle 6 Ağustos 1965 tarihinde, Türkiye’deki yeni linyit yataklarının araştırılması ve büyük şehirlerdeki hava kirliliğinin önlenmesi alanlarında Türkiye’ye teknik yardım yapılması hususunda özel bir düzenleme imzalanmıştır. İmzalanan özel düzenleme 19 Kasım 1965 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda karara bağlanmıştır (BCA, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 1965: 15; *Resmî Gazete*, 29 Aralık 1965: 1-3).<sup>24</sup>

İki ülke arasında imzalanan özel düzenleme şu teknik yardımları içermektedir: Federal Almanya Hükümeti masrafları kendisine ait olmak üzere Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti emrine 1 yıl süre ile bir eksper grubu verecek ve bu eksper grubu linyit araştırmaları sahasında bir şef eksper ile ilmi ve teknik yardımcılardan teşekkül edecektir. Eksperler, linyit yataklarının incelenmesi ve toprak sathına yakın işletmeye müsait yatakların araştırılmasında yardımcı olacaktır<sup>25</sup> (BCA, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 1965: 8). Eksperlerin görevleri sırasında Türkiye Cumhuriyeti gerekli bütün yardımları sağlayacaktır<sup>26</sup> (BCA,

---

<sup>24</sup> Türk Dışişleri Bakanlığı’nın 15 Kasım 1965 tarih ve 733.231-II.İKT.5/539 sayılı yazısı Bakanlar Kurulu’nda görüşülmüştür.

<sup>25</sup> Eksperlerin görevleri sırasında beraberinde getirecekleri sıralanmıştır: Maden Tetkik Arama laboratuvarının tamamlanması, bir ısıtma teknikleri laboratuvarının kurulması için malzeme, delme makinası çalışmaları bittikten sonra Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından tayin edilecek bir Servis’in mülkiyetine geçecektir.

<sup>26</sup> Türkiye’nin hâlihazırda bulunan ve gelecekteki linyit ihtiyaçlarını çeşitli bölgeler itibarıyla dağılımını gösterir bir tablo, bilinmekte olup da halen işletilmeyen yatakların MTA haritası üzerindeki listesi, mevcut linyitler hakkındaki dosyalar, kartografik, kesitler ve tahliller.

0.30.18.01.02.190.68.13.1.3, 1965: 9). Türkiye Cumhuriyeti eksperlerin emrine masrafları kendisine ait olmak üzere münasip bürolar ve gerekli büro levazımatı, arazideki çalışmalar için tecrübe sahibi MTA'ya mensup tecrübeli 12 jeologu, servis personeliyle birlikte 24 saat aralıksız çalışabilecek 5- 6 delme makinası ile eksperler için gerekli hizmet personelini ihtiva edecektir. Her satıhta gidebilecek, bakımları yapılmış ve şoförlerinin güvenliği sağlanmış arazi araçları ve kömür analizleri için MTA<sup>27</sup> kimya laboratuvarının hizmetlerini temin edecektir. Türkiye Hükümeti, Alman eksperlere, araştırmaları için, askeri araziler hariç serbestçe girmek ve çalışmak için imkân tanıyacak ve özel mülkiyetler için sahiplerinden mevzuat çerçevesinde giriş müsaadesi konusunda yardımcı olacaktır (BCA,0.30.18.01.02.190.68.13.1, 1965: 8). Anlaşma metninde görüldüğü üzere, yeni linyit yataklarının araştırılması için oldukça geniş kapsamda teknik yardım alındığı gibi, mevzuat konusunda da yardım sağlanmıştır.

### **Milli Eğitim ile Turizm ve Tanıtma Bakanlıkları Bünyesinde Yapılan Teknik Yardımlar**

1. BYKP'de, nitelikli işgücüne duyulan ihtiyaçtan ötürü teknik personel yetiştirme başlığına da önem verilmiştir (Kalkınma Planı, 1963: 457). Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyeti Federal Almanya'dan, iki ay süre ile Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlı Ankara'daki mesleki eğitim merkezinde grafik ve metal işçiliği alanında, usta sanatkarlara ileri seviye eğitim kursları düzenlemesi konusunda müşavirlik yapmak için üç uzman talebinde bulunmuştur (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00188, 1969). Millî Eğitim Bakanlığı, ayrıca, Federal Almanya Hükümeti'nden mesleki eğitim merkezinde görevlendirilmek üzere uzman talebi ve İzmir Teknik Okulu bünyesinde bir tekstil ihtisas bölümü kurulmasına yönelik teknik yardım taleplerinde bulunmuştur. İzmir Teknik Okulu arazisi üzerinde bir teknik ihtisas bölümü kurulması ile ilgili 8 Temmuz 1966 tarihinde Federal Almanya Hükümeti ile bir anlaşma imzalanmıştır. Daha sonra ilgili anlaşmanın 5. maddesini tadil etmek suretiyle masrafları Türkiye Cumhuriyeti'ne ait olmak üzere inşa edilecek olan yeni binaların genel planlaması ve binalara ait inşaatın idaresini üstelenecek bir Alman mimarla bir

---

<sup>27</sup> 1969 Yılında Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması'nın 1 yıl uzatılmasını müteakip 1970 yılında 15 Eylül 1964 tarihli Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması uygulandı. İki Alman jeolog ve jeoloji mühendisinden kurulu bir uzmanlar ekibinin Maden Teknik Arama Enstitüsü emrinde Murgul Bakır Madeninde araştırma yapmak ve Hatay ili dâhilinde çalışmalarda bulunması amacıyla Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın teknik yardım talebi üzerine Almanya Hükümeti'yle mektup teatisi yoluyla özel düzenlemeler imzalanmıştır. İki jeolog ve bir jeoloji mühendisinden kurulu uzmanlar ekibinin Hatay dâhilinde çalışmalarda bulunmasıyla ilgili özel düzenleme 2 Ağustos 1970 tarihinde (*Resmî gazete*, 26 Ağustos 1970; BCA, 30.18.1.2.245.7.12.00071, 1970). Murgul Bakır Madeni için yapılacak olan teknik yardımla ilgili özel düzenleme 8 Temmuz 1970 tarihinde Bakanlar Kurulu'nda görüşülerek karara bağlanmıştır (BCA, 30.18.1.2.245.7.12.00052, 1970).

Alman mütehasşıs talep edilmiştir (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00268, 1967.BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00269, 1967). Görüldüğü üzere, Kalkınma Planı’na uygun olarak mesleki eğitim, grafikerlik ve tekstil alanında eleman yetiştirebilmek için Almanya’dan yardım alınmıştır.

1. BYKP’de turizmin geliştirilmesi için alınacak tedbirler de yer almaktadır. Turizmle ilgili yapılacak yatırımlar arasında tatil köyleri ve kamplarının kurulması, millî parkların yapılması, uluslararası alanda ulaştırma araçlarının geliştirilmesi ve bazı deneme projelerinin geliştirilmesi bulunmaktadır. Turizmin önemi konusunda toplumsal bilinçlenmeye yönelik reklam ve propagandaya önem verilen Planda, turizmin geliştirilmesi için turizm personeli eğitimine öncelik verme hususu da bulunmaktadır (Kalkınma Planı, 1963: 428). Nitekim Turizm ve Tanıtma Bakanlığı otelcilik hizmetleri ile ilgili olarak, Ankara Otelcilik Okulu’nda otelcilik hizmetleri ve ticari otelcilik alanlarında görevlendirilmek üzere Türkiye Cumhuriyeti emrinde iki yıl süreyle kalacak öğretim üyesini Federal Almanya’dan talep etmiştir. Bu talep doğrultusunda Federal Almanya’nın göndereceği öğretim üyesinin beraberinde mesleki teçhizat ve kitapları getirmesi de kararlaştırılmıştır. Türkiye ise, anlaşma kapsamında öğretim üyesine her türlü desteği ve dokümantasyonu sağlayacağını garantisini vermiştir (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00109, 1967). Dışişleri Bakanlığı’na iletilen teklif daha sonra Bakanlar Kurulu’nda görüşülerek karara bağlanmıştır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00108, 1970; BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00117, 1970). İlgili anlaşma vasıtasıyla turizm personelinin yetiştirilmesi amacıyla öğretim üyesi Almanya’dan getirilmiştir.

Kalkınma planında telefon şebekelerinin ve radyo istasyonlarının geliştirilmesi gerekliliğinden de önemle bahsedilmiştir (Kalkınma Planı, 1963: 384). Radyonun, eğitim ve ulusal bütünlüğün korunması açısından önemi üzerinde durulurken, Türk radyo yayınlarının yurtdışında dinlenebilmesi için, 100 kw gücünde 4 veya 5 yeni verici istasyon kurulması plana eklenmiştir (Kalkınma Planı, 1963: 403). Turizm ve Tanıtma Bakanlığı’nın enformatik alandaki talepleri doğrultusunda, Türkiye’deki haber tesislerinin geliştirilmesine ilişkin 8 Temmuz 1966 tarihinde Almanya ile bir anlaşma imzalanmıştır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00276, 1966). 7 Eylül 1966 tarihinde Bakanlar Kurulu’nda karara bağlanan anlaşma (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00275, 1966) şu yardımları içermektedir: Federal Almanya Hükümeti masrafları kendisine ait olmak üzere 5 kilovatlık kısa dalga verici cihazı, biri çevre anteni, diğeri yöneltmiş anten olmak üzere iki anten sistemi, bir yedek elektrojen grubu kurulmasını sağlayacaktır. Ayrıca Federal Almanya Hükümeti Türk teknisyenlerinin yetiştirilmesinde iki sene süreyle gerekli malzemeleri gönderecek ve bu malzemeler Alman telekomünikasyon teknisyeninin emrinde olacak, Türkiye masrafları kendisine ait olmak üzere verici cihazın tesisi için gerekli binayı temin edecektir. Türkiye Hükümeti antenlerin kurulması için Türk usta ve personelin sağlanmasına itina gösterecek, Türkiye Cumhuriyeti bütün masrafları özellikle de Federal Almanya tarafından yüklenilmemiş bulunan cari

işletme ve bakım masraflarını üstlenecektir. İlgili anlaşmanın öngördüğü anlaşmanın garantilerini vermek Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'nın görevi olacaktır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00275, 1966). Burada kalkınma planında da işaret edildiği üzere teknolojik altyapının güçlendirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

1. BYKP'de televizyon yayıncılığı meselesindeki gelişmelerin, teknoloji ve maliyetlerdeki değişimlere göre Türkiye ekonomisini zorlamayacak şekilde ele alınmasına yönelik muğlak bir ifade bulunmaktadır (Kalkınma Planı, 1963: 384). Bu noktadan hareketle, enformasyonda önceliğin radyo altyapısını güçlendirmeye verildiği sonucunu çıkartmamız mümkündür. Televizyon konusu ancak 8 Temmuz 1966 tarihli anlaşmaya ilaveten enformasyon hizmetlerinin takviyesi için bazı yardımlar için ek maddelerin eklenmesiyle ele alınabilmiştir. Bu ek maddeler: Masrafları Türkiye'ye ait olmak üzere dinleme servisleri için yirmi adet kayıt cihazı ile ölçü aletleri ve anten tesisatı, televizyon tesisi için 600 W gücünde televizyon vericisi, bir haber redaktörü, bir enformasyon teknisyeni ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu teknisyenlerinin yetiştirilmesinde görevlendirilmek üzere mühendis sağlanacaktır. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ise haber alma cihazları ile gerekli teleskriptörler için yer temin edecektir. Türk uyruklu usta ve yardımcı personel montaj sırasında istifadeye hazır bulundurulacaktır. Ayrıca, Federal Almanya Hükümeti, masrafları Türkiye'ye ait olmak üzere, on iki redaktör, teknisyen ve gazetecinin bir yıl süreyle Almanya'da eğitim görmesini sağlayacaktır (BCA, 030.18.01.02.245.7.12.00323, 1967). Her ne kadar 1. BYKP'de de televizyonla ilgili ayrıntılara yer verilmemiş olsa da anlaşmayla, Türkiye'nin ekonomisini zorlamayacak şekilde teknik yardımın alındığını söylemek mümkündür. Ayrıca enformasyon alanında, politika transferi içerisinde aktarılan konular içerisinde deneyimi ve farklı transfer dereceleri içindeyse radyo altyapısına daha fazla önem verilmesini görmekteyiz.

## **Sonuç**

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda 'İdarede Yeniden Düzenleme' başlığı altında idari reform konusuna büyük önem verildiği görülmektedir. İdari reformlarda dış teknik yardımlardan da yararlanılırken, uluslararası kuruluşlar yanı sıra ABD ve Federal Almanya ile ikili anlaşmalar yapıldığı görülmektedir. İdari reform kapsamında, iktisadi devlet teşekküllerinin reorganizasyonu konusunda Federal Almanya'dan danışmanlık desteği verecek uzmanlar çağrılırken, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi için DPT ve TODAİE görev almıştır. Bu çalışmada, 15 Eylül 1964 tarihli Türk-Alman Teknik İşbirliği Anlaşması çerçevesinde Federal Almanya'dan 1964 yılının sonundan 1970 yılının sonuna kadar alınan teknik yardımlar incelenmiştir.

1. BYKP ve Teknik İşbirliği Anlaşması incelendiğinde, idari reform kapsamında, kurumsal yapıların modernizasyonu, nitelikli eleman ihtiyacının karşılanması, personelin eğitimi gibi konularda Almanya'dan hem uzman hem de

teçhizat yardımı alındığı görülmektedir. İdari reform kapsamında Almanya’dan talep edilen uzman ve eksperlerden iktisadi devlet teşekküllerinin reorganizasyonu, modernleştirilmesi ve ticarileştirilmesi konusunda reform teklifleri hazırlanmasında yararlanıldığı görülmektedir. Bu durumda Maliye Bakanlığı’nın idari yapısında, işletmelerin yönetiminde, kadroların yetiştirilmesinde, üretimin teknik planlamasında ve modernizasyonunda Almanya’nın teknik yardımından yararlandığını söylemek mümkündür. Ayrıca anlaşmaya uygun olarak Almanya’dan alınan teknik yardım içerisinde, trafik yasaları konusunda çeviri yapılması ve trafik eğitiminin yapılması bulunmaktadır. Bu noktada Türkiye, yönetim, reform teklifleri, reorganizasyon konusunda Almanya’nın yasalarından ve deneyimlerinden yararlanarak politika transferi yapmıştır.

Teknik yardımlar kapsamında, yetiştirmek üzere yurtdışına teknik elemanlar gönderilmesi ve getirilecek yabancı uzmanlar eliyle personelin eğitimi konusu da bulunmaktadır. Bu kapsamda, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı’nın tarımın modernleştirilmesi ve kırsal kalkınma konusunda hem uzman hem de teçhizat isteğinde bulunduğu tespit edilmiştir. Böylece, tarımsal gelişme doğrultusunda tarımsal işletmeciliğin rasyonelleştirilmesi ve makineleştirilmesinin yanı sıra, köylülerin gelirlerinin artırılması için çalışmalar yapılmıştır. Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları ise, yeni linyit yataklarının araştırılması ve yakıt olarak odun ve tezeğin yerine linyitin geçirilmesi için, Almanya’dan teçhizat ve uzman personel talebinde bulunmuştur.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer alan konulardan biri de turizmin geliştirilmesidir. Nitekim anlaşma kapsamında, Turizm ve Tanıtma Bakanlığı’nın, otelcilik okullarında görevlendirilmek üzere öğretim üyesi ve eğitim materyali taleplerinde bulunduğu belirlenmiştir. Ek olarak, radyo ve televizyon yayıncılığının geliştirilmesi için personelin eğitime ve teçhizat desteğine başvurulmuştur. Millî Eğitim Bakanlığı ise, grafik ve metal işçiliği alanında, usta sanatkârlara ileri seviye eğitim kursları düzenlemesi konusunda müşavirlik yapmak için uzman talebinde bulunmuştur.

Yine anlaşma metni incelendiğinde, Türkiye’deki kurumların organizasyon sürecinde ve bakanlıkların idari yapılarında yapılacak modernizasyon sürecine dönük uzman ve ekipman alım talepleri görülmektedir. Teknik yardımların bir diğer özelliği olan güncel bilgiler ve özel sorunlar üzerine eğitim ve seminerler verme kısmını da Türk-Alman Teknik Anlaşması’nda görmek mümkündür.

Anlaşmayı politika transferi açısından değerlendirdiğimizde bürokrasinin ön plana çıktığını görmekteyiz. 1.BYKP’ında da belirtildiği gibi ilgili anlaşmada istenen yardımlar belirlenirken bakanlıkların görüş, öneri ve ihtiyaçları dikkate alınmıştır. Ayrıca teknik eğitim, trafik mevzuatı ve radyo-televizyon alt yapılarında yapılan politika değişikliği ve uygulamalarda, Almanya’dan öykünme yapıldığı şeklinde değerlendirme yapmak mümkündür.



Ek olarak planla kalkınma dönemi öncesinde idari reform çalışmalarında yabancı uzmanların raporları çoğunluğu oluştururken, Türkiye'nin 1960 yıllar itibariyle planlı kalkınmaya geçmesi politika transferi içerisinde değerlendirilebilir. Çünkü politika transferinin bir diğer yönü politika değişikliğidir. Ayrıca yapılan araştırma, alınan bu teknik yardımların kurumlar bazında politika transfer ettiğini göstermektedir. Bu noktada idari reform, politika transferiyle sonuçlanmaktadır.

Bu anlaşmanın incelenmesiyle Türkiye'de kalkınma döneminde hangi alanlarda teknik ve uzmanlaşmış eleman açığını olduğu ortaya konulmuştur. Bunun yanında hangi bakanlıkların politika transferi yaptıkları belirlenmiştir. Planlı kalkınma döneminde yapılan diğer anlaşmaların incelenmesi ve literatüre kazandırılmasıyla bu anlaşmanın yapılan diğer anlaşmalarla benzerliği ve farklılıkları incelemeye değer bir çalışma konusu olacaktır.

## **Kaynakça**

### **Arşiv Kaynakları**

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA), Kararlar Daire Başkanlığı, 30-18-1-2 128-36-13, 6 Mayıs 1952.

BCA, T.C. Dışişleri Bakanlığı, 030. 18/01. 0225. 033. 00319, 4 Ocak 1964.

BCA, T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, 030. 18.01/ 0225. 033. 00318, 8 Ocak 1964.

BCA, Türkiye Cumhuriyet Dışişleri Bakanlığı, 030. 18.01/ 0225. 033. 00293, 3 Ekim 1964.

BCA, T. C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, 030. 18.01/ 0225. 033. 00292, 3 Kasım 1964.

BCA, Federal Almanya Büyükelçiliği Ankara, 030. 18.01/ 0225.033. 00303.15, Eylül 1964.

BCA, Türkiye Cumhuriyeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Teknik İş Birliği Anlaşması 30.18.01/02.250.9, 15 Eylül 1964.

BCA, Federal Almanya Büyükelçiliği Ankara, 030. 18.01/ 0225. 033. 00304, 15 Eylül 1964.

BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 30.18.1.2.245.7.12.00054, 5 Mayıs 1970.

BCA, T. C. Dışişleri Bakanlığı, 0.30.18.01.02.131.77. 00290, 21 Aralık 1964.

BCA, Almanya Büyükelçiliği Dr. Gebhardt von Walther'in Mektubu, 0.30.18.01.02.131.77.00286, 20 Temmuz 1965.

BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 0.30.18.01.02.131.77. 00281, 17 Aralık 1965.

BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00271, 2 Şubat 1967.

- BCA, Dış İşleri Bakanlığı, 030.18.01.02.24.5.7.12.00271, 2 Şubat 1967.
- BCA, Dışişleri Bakanlığı, 030.18.01.02.24.9.28.7.00198, 29 Aralık 1969.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.24.9.28.7.00197, 16 Ocak 1970.
- BCA, Almanya Büyükelçiliği’nin Mektubu, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 6 Ağustos 1965: 8.
- BCA, Gökhöyük Ziraat Okulunda Teknik Sınıf oluşturulması ile ilgili Anlaşma Metni, 030.18.01.02.245.7.12.00258, 22 Haziran 1967.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00258, 27 Eylül 1968.
- BCA, Dışişleri Bakanlığı, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 17 Temmuz 1965: 13-14.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 3 Ağustos 1965: 12.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 19 Kasım 1965: 15.
- BCA, Almanya Büyükelçiliği’nin Mektubu, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 6 Ağustos 1965: 8.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 3 Ağustos 1965, s. 9.
- BCA, Almanya Büyükelçiliği’nin Mektubu, 0.30.18.01.02.190.68.13.1, 6 Ağustos 1965: 8.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 30.18.1.2.245.7.12. 00071, 2 Ağustos 1970.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 30.18.1.2.245.7.12. 00052, 8 Temmuz 1970.
- BCA, Dışişleri Bakanlığı, 030.18.01.02.245.7.12.00276, 27 Ağustos 1966.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00275, 7 Eylül 1966.
- BCA, Türk haber tesislerine ait tesislerin geliştirilmesine yönelik anlaşma metni, 030.18.01.02.245.7.12.00275, 8 Temmuz 1966.
- BCA, Türk haber tesislerine ait tesislerin geliştirilmesine yönelik ek anlaşma metni, 030.18.01.02.245.7.12.00323, 28 Nisan 1967.
- BCA, Dışişleri Bakanlığı, 030.18.01.02.245.7.12.00109, 27 Ocak 1967.
- BCA, Dışişleri Bakanlığı, 030.18.01.02.245.7.12.00108., 27 Nisan 1970.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00117, 9 Eylül 1970.
- BCA, Dışişleri Bakanlığı, 030.18.01.02.245.7.12.00268., 3 Şubat 1967.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00269, 14 Şubat 1967.
- BCA, Dışişleri Bakanlığı, 030.18.01.02.245.7.12.00188., 6 Kasım 1969.
- BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00187, 17 Ocak 1970.

BCA, Dışişleri Bakanlığı, 030.18.01.02.245.7.12.00231-00237, 12 Temmuz 1968.

BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00230, 3 Mart 1968.

BCA, Dışişleri Bakanlığı, 30.18.01/02.250.9, 25 Mart 1968.

BCA, Türkiye Cumhuriyeti ile Federal Almanya Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Türk Trafik Polislerinin Eğitimi Anlaşması, 30.18.01/02.250.9, 5 Mart 1970.

BCA, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 030.18.01.02.245.7.12.00220, 9 Mayıs 1968.

## **Tutanaklar**

TBMM T.D., D.7, T.2, Cilt: 15, (23.2.1945).

Cumhuriyet Senatosu 93 nolu Komison Raporu, 4 Ekim 1962.

## **Gazeteler**

*Resmî Gazete*, 3 Aralık 1962.

*Resmî Gazete*, 12 Şubat 1964a.

*Resmî Gazete*, 14 Kasım 1964.

*Resmî Gazete*, 8 Mart 1966.

*Resmî Gazete*, 29 Aralık 1965.

*Resmî Gazete*, 26 Ağustos 1970.

## **Telif ve Resmi Kaynaklar**

Akandere, O. (1988). *Milli Şef Dönemi*, İstanbul: İz Yayıncılık.

Akdoğan, A. A. (2004). “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 37 (4), 11-30.

Aktan, R. (1954). “İktisaden Az Gelişmiş Memleketlerin Başlıca Ekonomik Meseleleri ve Kalkınma İmkanları”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi*, 9(2), 58-93.

Armaoğlu, F. (1995) 20. *Yüzyıl Siyasi Tarihi*, Ankara: Alkım Yayınları.

Arslan, C. B. ve A. Ömercioğlu (2020). “Onuncu Kalkınma Planında Vergi Politikaları: Hedefler ve Gerçekleşmeler Üzerine Bir Değerlendirme”. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler*, 3(3), 175-190.

Ataay, F. (2015). “Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm”, *Akdeniz İ.B.F.F. Dergisi*, (30), 20-39.

Ataay, F., Acar, E. (2008), “Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerelleşme”, *İktisat*, (500), 1-15.

- Aykaç, B., H. Yayman, M. A. Özer (2003), “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *G.Ü. İİBF*, 5 (2), 153-179.
- Caldwell, L. K. (1953). “Technical Assistance and Administrative Reform in Colombia”. *American Political Science Review*, 47(02), 494–510.
- Çakır, M. (2013). “Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme”. *Tarih Okulu*, XVI, 627-640.
- Çalık, R. (2002). *Türk-Alman İlişkileri (1923-1945)*, Ankara: Türkler Ansiklopedisi, Yeni Türkiye Yayınları.
- Çankaya, S. (2019). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi ve Politika Transferinde Psiko-Sosyal Boyutun Önemi. *Türk İdare Dergisi*, 91 (489), 129-151.
- Çelikkaya, S., İ. Dağlı ve H. Yaman (2019). “Planlı Dönem Sonrası Türkiye’de Bilim ve Teknoloji Politikaları: Kalkınma Planları Özelinde Kavramsal Bir Bakış”. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika*, 15 (2), 245-260.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). “*Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*”. *Governance*, 13(1), 5–23.
- Ekinci, N. (2002). *İnönü Dönemi ve II. Dünya Savaşı Yılları*, Genel Türk Tarihi, Yeni Türkiye Yayınları Ankara: Cilt: 9, 2002, s. 646.
- Erdoğan, H. (2020). “Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ekseninde Türkiye Cumhuriyeti’nin Kalkınma Politikası ve Tarımsal Üretim”. *Journal of Univesal History Studies*, 3, 252-268.
- Esen, E. (2019). “Türk -Alman İşbirliğinde Deneyimler ve Sonuçlar”. *Akdeniz İktisadi İdari Bilimler Fakültesi*, (24), 65-66.
- Evans, M., & Davies, J. (1999). *Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective*. *Public Administration*, 77(2), 361–385.
- Göçoğlu, V., İ. D. Kurt, M. K. Öktem (2019), “İdari Reformun Yüz Yılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”. *Ombudsman Akademik*, 5(10), 39-83.
- Güler, A. G. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Günalp, H. (1987). *Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri*, Ankara: Yurt Yayınevi.
- Işıkçı, M. Y. (2017). “Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi”. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler*, 5 (1), 167-191.
- James, O., & Lodge, M. (2003). “*The Limitations of “Policy Transfer” and “Lesson Drawing” for Public Policy Research*”. *Political Studies Review*, 1(2), 179–193.
- Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*. (1963). Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

Koçak, Cemil. (1991). *Türk- Alman İlişkileri (1923-1939)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Küçük, Y. (1985). *Planlama Kalkınma ve Türkiye*, İstanbul: Tekin Yayınevi.

Mortan, K.ve C. Çakmaklı (1987). *Geçmişten Geleceğe Kalkınma Arayışları*, İstanbul: Altın Kitapları.

O'Neill, K., J. Balsiger ve S. D. VanDeveer (2004). "Actors, Norms and Impact: Recent International Cooperation Theory And The Influence Of The Agent-Structure Debate", *Annual Review of Political Science*, 7(1), 149-175.

*On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023), Teknik İşbirliği Ve Kalkınma Yardımları Çalışma Grubu Raporu* (2018), Ankara.

Owen, D. (1950). "The United Nations Program of Technical Assistance". *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 270(1), 109-117.

Tok, H. (2021). "1950'den 1960'a SBF ve Türkiye". *Türkiye'nin Modernleşme Süreci ve Mekteb-i Mülkiye*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Önsoy, Y. (2004). *Türkiye'deki Almanya 1914-1918*, Ankara: Atlas Yayınları.

Övgün, B. (2015). "İdari Reform ve Politika Transferi". *Mülkiye Dergisi*, 39 (1), 301-306.

Rosenstein-Rodan, P. N. (1961). "International Aid for Underdeveloped Countries". *The Review of Economics and Statistics*, 43(2), 107-138.

Sadioğlu, U. ve U. Ömürgönülşen (2011). "Yerel Yönetim Personel Sistemlerinde Reform Çalışmaları: Alman ve Türk Deneyimlerinden Yansıyan Eğilimler ve Türkiye İçin Çıkarılabilecek Bazı Dersler". *Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (1), 129-171.

Semiz, Y. ve G. Toplu (2021). "Barker Raporu: Çok Partili Hayata Geçiş Döneminde İktisadi Kalkınmayı Hızlandırmak Amacıyla Yabancı Uzmanlara Hazırlanan Örnek İnceleme". *Akademik Tarih ve Araştırmalar*, 4, 114-161.

Sevinç, İ. ve S. Kahraman (2020). "Türk Kamu Yönetimi Açısından Kalkınma Planlarındaki Yönetimsel Reform Hedeflerinin incelenmesi". *Pesa Uluslararası Sosyal Araştırmalar*, 6(2), 90-112.

Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını.

Sobacı, M. Z. (2009). *Politika Transferleri Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi*, Bursa: Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetimi ABD Doktora Tezi.

Stone, D., Osmany, O ve Pal, L. A. (2020). Transnational Policy Transfer: The Circulation of Ideas, Power and Development Models. *Policy and Society*, 39 (1), 1-18.

Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, İstanbul: TESAV Yayını.

Türk, İ. (1967). “Birinci ve İkinci Beş Yıllık Planın Finansmanları”. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 22 (4), 7-25.

Ünal, T. (1998). *Türk Siyasi Tarihi*, İstanbul: Kamer yayınları.

Wallach, J. L. (1985), *Bir Askeri Yardımın Anatomisi, Türkiye’de Prusya-Alman Askeri Heyetleri 1835- 1999*. Ankara: Genelkurmay Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığı Yayınları.

Yaldız, F. E. Fırat (2020). “Türk Dışişleri Bürokrasisinde Değişen Normlar: Kariyerdışı Büyükelçi Atamalarının Yasal Arka Planı”. *Amme İdaresi Dergisi*, 55(2), 89-118.

Yay, E. (2016). Bir Kamu Politikası Olarak Politika Transferi ve Türkiye Örneği. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları*, 8 (2), 48-63.

*Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Yapı ve Etkinlikler Raporu* (11 Kasım 2008). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Yılmazöz, M. (2009). “Türkiye’de Kamu Personel Yönetimi Sorunu”. *Maliye*, 157, 293-302.

## **Elektronik**

<https://unece.org/regular-programme-technical-cooperation>, erişim tarihi 22 Temmuz 2023).

<https://www.tbmm.gov.tr>.

[csgb.gov.tr](https://csgb.gov.tr), 2023.

Hukukbook.com. “1961 Türkiye- Almanya İşgücü Anlaşması 1961”

Unece.org, 2023.

## **Ekler**



# Cam Tavan Algısı ile Kamu Çalışanlarının Kariyer Düşünceleri

Murat KALFA\*

Selda KOCAMAZ ADAŞ\*\*

Hayriye TAŞPINAR\*\*\*

**Öz:** Bu çalışmanın amacı gençlik ve spordan sorumlu bakanlıkta çalışan kadın çalışanların kariyer düşüncelerini cam tavan kavramı üzerinden incelemektir. Araştırmada betimsel tarama deseni kullanılmıştır. Araştırma grubunu spor ve toplumsal cinsiyet ilişkisinde en önemli rolü oynayan Gençlik ve Spor Bakanlığı Merkez örgütünün 2812 çalışanından çalışmaya gönüllü katılan 453 kişi oluşturmaktadır. Ölçek olarak Yavuzer ve Özkan'ın (2020) geliştirdiği ve toplam 30 maddeden (Mesleki Ayrımcılık, Çoklu Roller, İnfomal İletişim, Mentorluk, Kişisel Tercihler ve Kalıplaşmış Önyargılar) oluşan 6 boyutlu Cam Tavan Engeller Ölçeği (CTEÖ) kullanılmıştır. Sonuçlar ölçeğin geçerli ve güvenilir olduğunu göstermiştir. Sonuç olarak medeni durum, çocuk sahibi olma ve çalışma saatleri gibi değişkenlerin kadınların üst yönetim kademelerine ulaşmasını engelleyen yapay bir engel oluşturmadığı sonucuna varılmıştır. Ancak aynı zamanda mesleki ayrımcılık, resmi olmayan iletişim ağlarına katılamama, cinsiyete dayalı stereotipler ve mentor eksikliği gibi yapay engellerin üst yönetim kademelerinde yer almalarını engellediği ortaya çıktı.

**Anahtar Kelimeler:** Cam Tavan Sendromu, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Kariyer, Çalışan Kadın

## **Public Employees' Career Considerations and the Glass Ceiling Perception**

**Abstract:** The aim of this study is to examine the career considerations of women employees in the ministry responsible for youth and sports through the concept of the glass ceiling. In this study, a descriptive survey model was used. The working group of the study consists of 453 volunteers who from among the 2,812 employees of the Central Organization of the Ministry of Youth and Sports, which plays the most important role in

\* Doç. Dr., Gazi Üniversitesi Spor Bilimleri Fakültesi, Spor Yöneticiliği Bölümü, mkalfa@gazi.edu.tr

\*\* Dr., Yüksek İhtisas Üniversitesi, Spor Bilimleri Fakültesi, seldakocamazadas@gmail.com

\*\*\* hyrytspnr@gmail.com

Makale Geliş Tarihi: 21.09.2023

Makale Kabul Tarihi: 29.05.2024



*defining the relationship between sports and gender. The 6-dimensional Glass Ceiling Barriers Scale (GCBS) developed by Yavuzer and Özkan (2020) with a total of 30 items (Multiple Roles, Personal Preferences, Informal Communication, Professional Discrimination, Mentoring and Stereotyped Prejudices) was used as a data collection tool for the research. The results showed that the scale was valid and reliable. The study concludes that the variables of marital status, having children, and working hours do not create an artificial obstacle that prevents women from reaching upper management levels. But at the same time, it was revealed that artificial barriers such as professional discrimination, non-participation in informal communication networks, gender-related stereotypes and lack of mentors did prevent women from taking part in upper management levels.*

**Keywords:** *Glass Ceiling Syndrome, Ministry of Youth and Sports, Career, Working Women.*

## **Introduction**

Globalization is a phenomenon that has increased the importance of the economy all over the world and triggered social and cultural change along with economic ones. The increasingly competitive environment brought about by globalization has made specialization necessary. This has allowed both men and women to enter the public sphere and compete equally in order to succeed in their work. The Industrial Revolution beginning in the 18th century increased the demand for labor, thus making it possible for women to be included in the world of work. The First and Second World Wars, which affected the global balance of power, increased the effectiveness of women in the public sphere as men went to fight at the front, thus enabling women to take active roles in business life along with men. It was this process, beginning in the 18th century, which has facilitated an increase in women's employment that continues to the present day (Erdirençelebi and Karakuş, 2018: 96).

It is generally accepted that women's demands for equal citizenship and equal participation in society within social groups began in the late 18th century. According to the understanding that the state is the domain of masculine power and protects the rights of men, citizenship is not genderless, but masculine. In fact, feminist theory and activism, from the 18th century to the second half of the 20th century, is about the struggle to show that women were excluded from the public sphere and to include women in this sphere. In this context, it constantly demands women's equal participation in the public sphere, that is, political (voting, being elected, organizing), civil (thinking, traveling) and social (education, working) rights. Since the 1970s, on the one hand, they questioned the distinction between public and private spheres and argued that inequalities in the public sphere resulted from inequalities in the private sphere and that equality should also be ensured in the private sphere for equal citizenship. On the other hand, they showed that citizenship also means full membership in society (Chouinard, 2004: 229). Because, in addition to personal rights and freedoms,

social justice is also a part of citizenship. Therefore, it is argued that citizenship should be equal for each gender. Women's movements that put forward women's demands are integrated with political representation, women's commissions and women's democratic participation (Kaypak, 2014: 354).

Even though women have taken an active role in business life since the Industrial Revolution, the thoughts arising from the patriarchal system in traditional life and the responsibilities such as motherhood, childcare and housework assigned to women have caused them to face many difficulties and obstacles in this process. Kılıç and Öztürk (2014) stated in their study that gender perception, education, marital status, economic resources and place of residence are the most important factors affecting women's participation in the workforce (p.107). Especially in underdeveloped societies, convictions have developed that women should not take part in business life because they cannot be successful (Güner, 2018: 2). However, in developed countries, both public perception and academic studies show that the rate of employment of the female labor force is very important. For this reason, women's career development has become a leading issue in these countries. According to the results of research, it was concluded that female bosses were more successful in the UK and therefore preferred over male bosses. In the research, it was seen that female bosses were especially preferred because they spent more effort on jobs than men, they were able to give necessary training to employees, were encouraging and guiding about the job, were open to new ideas, were more willing and capable in their communication, prone to problem-solving, could strategize better, and were more entertaining (Örücü et al. 2007: 121).

Gender refers to the roles assigned to an individual together as a result of the convictions of the society in which they live. For example, the pressure of being a mother that falls on women is still a gender role assigned to women in many societies. The perspective that a woman must perform this role because she is a woman restricts her life. When the individual does not perform these roles, she is inevitably alienated by society. Women are often oppressed due to the requirements of their gender role. Demonstrating this situation, Giriş and Köse Akkirman (2020) state in their study that as the level of education and income decreases, the number of children increases, and as the household grows, the weight of care work and the pressure of traditional patriarchal norms increase. One of the reasons for the uprisings for women's rights all over the world today is that the social pressure on women restricts their rights (Wirth, 2001: 240).

Studies on gender also investigate the relationship between masculinity and power. In fact, this relationship is the main field of study of the concept of "hegemonic masculinity", which was developed in the early 1980s and still maintains its influence (Türk, 2008: 3). Hegemonic masculinity is a concept created to understand how certain groups of men hold power and wealth, legitimize and reproduce social relations that create domination (Carrigan etc.

2002: 112). This concept is used to describe the construction of gender practice that grounds the legitimacy of the patriarchal order in which men are dominant and women are subordinate (Connell and Messerschmidt 2005: 831). Hegemonic masculinity; It has a dual function of understanding not only the domination of men over women, but also the domination relations between different masculinity groups. While external hegemony refers to the institutionalization process of men's domination over women, internal hegemony refers to the dominance of a group of men over other men (Türk, 2008: 3). As a result, hegemonic masculinity investigates the male identities that gain legitimacy even if they are not the physically strongest individuals of the society, who come forward by acceptance rather than by force, and reconsiders them with the male values of institutions such as the family and the army. In addition, research on this subject also emphasizes the dynamism of gender roles (Günay-Erkol, 2018: 20).

Whereas where women step into public roles, it is stated that there is a serious distinction between gender roles and professional roles. Although women in business life have strong femininity, it is stated that this situation does not generally affect their interactions with the opposite sex in professional work (Kandiyoti, 2007: 83). Despite this, due to the gender roles of women in social life, women may have problems in their careers as well as in many other areas. In a male-dominated society, the most important obstacle to a woman's career is the human resources approach. The fact that this approach finds women more disadvantaged in terms of knowledge, skills, experience, and abilities compared to men in the selection of the labor force creates an obstacle for women's careers. Likewise, in the market conditions approach, the fact that women are kept away from primary market jobs (management, etc.) as a labor force and that they are directed to secondary market jobs adversely affects women's careers. The traditional approach, which is based on gender roles, sees men and women as two separate genders and distances women from their appropriate position by assigning different characteristics to these two separate genders. In this approach, the general opinion is that the woman takes responsibility for the household. Likewise, in structures where organizational factors are regulated from this point of view (organizational culture), women's opportunities to progress within the organization will be very low. Pompper (2011) stated that the results of the social movements that started fifty years ago were not very effective at increasing the participation of women in senior management levels. She pointed out that there are lower wages, fewer promotions and mentoring opportunities for women in business life. Fassinger (2008) revealed in his study that there is an invisible glass ceiling above women, as a result of which women are exposed to more scrutiny and lack people who can be role models for them. The last and perhaps the most important approach to this issue, which needs to be overcome, is based on prejudices. Stereotypical prejudices about the participation and promotion of women in business life in a country can, regardless of its level of development, limit career development and cause women to experience glass ceiling syndrome (Irmak, 2010: 28). In this regard, the fact that women are not adequately

represented in senior management in business organizations reflects some obstacles that create a glass ceiling effect (Cook and Glass, 2014: 93).

While glass ceiling syndrome is a term with a psychological aspect, it is also frequently used in contemporary business life. As a matter of fact, the most important effects of the syndrome are on the performance of organizations rather than individuals. Organizations invest in both the job and the employee in order to create a competitive advantage. The main purpose of the investments made is to ensure the continuity and success of the organization by employing successful people in senior management. However, this syndrome prevents talented individuals, especially women, from rising and makes them unproductive within the organization. Therefore, the glass ceiling syndrome has negative consequences for the organization in both the short and long term (İpçioğlu et al. 2018: 690).

When we look at the rise of employees in career ladders, the number of female employees decreases in the upper levels. Although there is gender equality in terms of both law and education, the effect of gender on inequalities observed in professional careers is also important in terms of improving working life and contributing to the success of women employees in particular.

Sports whereas, for whatever purpose it is done, creates environments where social interaction is intense. Sports in the world; It is accepted as a phenomenon that provides individuals with personality and character traits that enable them to develop physically, mentally, emotionally and socially. The phenomenon of sports has the power to influence large audiences in terms of socialization, social roles, interpersonal communication, individual-group communication, press and broadcasting (Yarayan etc., 2020: 126; Kocamaz Adaş etc., 2022: 86).

Considering the impact of sports on society and the individual, it can be claimed that it also has a significant impact on gender. The Ministry of Youth and Sports is the main institution that produces sports and youth policies and has the authority to implement and coordinate these policies. Since the Ministry of Youth and Sports plays an important role in the development and socialization of the individual, in this study, the career thoughts of women working in this ministry were questioned in terms of glass ceiling syndrome. The career trajectories of women within sports management organizations, those who can make the greatest contribution to the development of youth and sports policies in society, are particularly important. Increasing awareness of the career development of female employees in the field of youth and sports, which has an important role in all fields of work as well as in social development, is expected to contribute to the development of working life and literature. In this study, research was conducted on the glass ceiling syndrome levels of individuals working in the Ministry of Youth and Sports, especially female employees.

## **Glass Ceiling Syndrome (Glass Ceiling)**

There are many studies expressing this invisible barrier, such as Zhang and Basha, 2023; Darvin et al., 2021: 475; Krøtel et al., 2019; Cortina, 2008:55; Connell, 2006:837; Altman et al., 2005:58; Stroh et al., 2004; Dreher, 2003; Cotter et al., 2001: 655-681. Glass ceiling syndrome is a problem that all individuals, especially women, can encounter; it refers to a concept that prevents employees from coming to senior management levels, marginalizes the individual by not recognizing their skills and accomplishments, and has a negative impact on the success of both the individual and the organization (Kurtaiş, 2019:26).

The term glass ceiling is used in the field of psychology and was used by Hymovitz and Schelhardt in an academic study first published in *The Wall Street Journal* in 1986. In this article, which describes the problems and obstacles of women in business life, career obstacles for women are referred to as the "Glass ceiling syndrome" (Çetin, 2011: 63). For this reason, although the definitions of glass ceiling syndrome mostly focus on the obstacles faced by women, in fact, glass ceiling syndrome refers to informal, invisible, and artificial obstacles that each individual encounters for various reasons. For example, obstacles to promotion in an organization where a person is an ethnic minority are also evaluated in this context (Akdemir and Duman, 2017:518).

In societies where gender discrimination is high, many women may interrupt their careers or work in jobs below their potential. Örucü and Akgül argue that the obstacles created when it is assumed that women will fail in their current field of work compared to men for concrete or abstract reasons are the essence of the glass ceiling syndrome (Örucü and Akgül, 2019: 186).

Glass ceiling syndrome is a concept that became quite popular in the 90s and has been used in research. Both organizations and individual researchers, especially the U.S. Department of Labor, have taken many steps to define the concept (İpçioğlu et al. 2018: 687). In 1991 an association called *The Federal Glass Ceiling Commission* was established and started to conduct research on glass ceiling syndrome. This union initially started by identifying the problems faced by women in business life and their sources. Especially the dominant presence of men in management positions was recognised as a sign of the existence of the glass ceiling syndrome in business life. The concept was summarized as the existence of ambiguous barriers for women in business life (Güner, 2018: 20).

Many theories have been put forward to explain the glass ceiling syndrome, and many studies have been conducted on the cause of the syndrome. In his 1975 experiment on dogs, Seligman electrocuted a group of dogs by imprisoning them in a cage. This electric current, which was given at regular intervals, broke the resistance of the dogs in the cage and eliminated the effort of 65% of them to get out of the cage. As a result of this experiment, which gave

rise to the concept of learned helplessness, Seligman concluded that people could exhibit the same behavior (Erdirençelebi and Karakuş, 2018: 98).

Çetin (2011) evaluated the factors that lead to the formation of the perception of a glass ceiling in three different scopes: individual, organizational and social. In these evaluations, while evaluating the individual elements through the roles they assume in their personal life and their personal preferences, he evaluated the organizational elements in all kinds of issues including the culture, climate and working discipline of the organization in which the person is involved. Social elements, on the other hand, were handled through occupational separation and gender stereotypes. Çetin argues that these three elements are all factors that cause glass ceiling syndrome (Çetin, 2011: 68).

Öğüt (2006) discussed the factors that cause the perception of the glass ceiling from the perspective of gender and personal perceptions. Table 1 shows Öğüt's classification system.

**Table 1.** Barriers to Women's Career Development

<b>Barriers Placed by Women Managers</b>	<b>Barriers Placed by Male Managers</b>	<b>Obstacles that the person puts on himself</b>
Principle of impartiality	Principle of impartiality	Attitudes towards gender roles
Gender blindness	Gender blindness	Internalization of social values without questioning
Protecting, guarding instinct (positive discrimination)	Protecting, guarding instinct (positive discrimination)	Inability to cope with work-family conflict and guilt
Difficulty communicating with women	Queen bee syndrome	Self-improvement, not having the belief, desire or opportunity to change the conditions
The desire to retain power	Multidimensional comparison, multidimensional jealousy	The belief that the system cannot be changed
	Prejudices against women	Feeling obligated to support the system

An attempt to show that you are one of them by thinking like men

Choosing not to advance in a career, not pursuing a career, not being able to afford the obligations and requirements of advancing and making a career

(Source: Öğüt, 2006: 68)

Öğüt's (2006), evaluations, unlike other classifications, proceeds by talking about the genders and the obstacles that employees put on his own emotional states. Although all these evaluations are correct, the factors that cause the perception of glass ceiling in our study are from the perspective of individual, social and organizational elements.

Career is a word that comes from the French word *carrière* and is a concept that expresses the professional progress and effects of a person. It originally referred to a road for wagons or carriages. In Turkish, it refers to the stages to be passed through work and expertise in professional life. In other words, it is implied that a career is the road through working life (Yilmazer, 2010).

Likewise, a career can be defined as an employee's individual effort, job experience, and behavior, as well as their success in their employment. Careers, which can be divided into two types depending on whether they are individual or organizational, are one of the most important factors that determine the social position, identity, and position of a person. While an individual career is the realization of one's own abilities and the progression of one's own knowledge in business life, organizational careers involve the extent to which the expectations of superiors are met by employees. Both individual and organizational careers are successful when they progress in accordance with a person's career goals (Güleç, 2015: 26-28).

Super (1980) defines career as the course of human roles in life. These roles, such as discipleship, citizenship, workmanship, etc., express a person's life choices. A career can be defined in terms of these choices and how they are made. A career is a lifelong route that an individual wants to pursue. This process, which sometimes proceeds by chance and sometimes by careful planning, can also express a path traveled throughout life (Super, 1980: 283).

In this study, the career considerations of women working in the Ministry of Youth and Sports, which is responsible for youth and sports management, were examined in terms of the glass ceiling syndrome.

## Method

### Research Group

For this study, data were collected from the Public Sports Organization (Central Organization of the Ministry of Youth and Sports). As a result of the preliminary interviews conducted on the employees working in the central organization, it was determined that there were 2,812 employees actively working in the institution as of February 2022 in line with the information obtained from the "GSB General Directorate of Personnel". The research group of this study consisted of 453 people who were in the statistical population of 2,812 people and voluntarily participated in the study. The distribution of civil servants in all units affiliated with the Ministry in 2022 is 14,019 in total (4078 women, 9941 men). The research group of the study is the central organization of the ministry, which determines the administrative actions and personnel system of the entire ministry and is more accessible. The central organization consists of 4 deputy ministers, 8 general managers, 5 department heads, 1 head of internal audit, 1 press and public relations consultant, sports toto president and private secretary, reporting to the minister as the top management. Only one of the deputy ministers from this senior administration is a woman. In total, all 19 deputy general managers are men, only 3 of 65 department heads are women, and all 81 provincial directors are men (<https://sgb.gsb.gov.tr>).

**Table 2.** Descriptive Data on Participants

Variable	n = 453	Frequency	%
<b>1. Gender</b>	Female	227	50.1
	Male	226	49.9
<b>2. Marital Status</b>	Married	281	62.0
	Single	172	38.0
<b>3. Age</b>	20-30	102	22.5
	31-40	253	55.8
	41-50	75	16.6
	50 years and older	23	5.1
<b>4. Having a Child</b>	Yes	253	55.8
	No	200	44.2
<b>5. Education Status</b>	High school	36	7.9



	Associate's Degree	19	4.2
	Bachelor's	295	65.1
	Master's	86	19.0
	Doctorate	17	3.8
<b>6. Corporate Position</b>	Civil servant	315	69.5
	Supervisor	21	4.6
	Manager	14	3.1
	Other	103	22.7
	Less than 1 year	10	2.2
<b>7. Working Time in the Institution</b>	1-10 years	277	61.1
	11-20 years	105	23.2
	20 years and over	61	13.5

### Data collection tool

In the study, the "Glass Ceiling Obstacles Scale" developed by Yavuzer and Özkan (2020) was used. The scale consists of a total of 30 items in 6 dimensions, expressed in the form of "multiple roles, personal preferences, informal communication, professional distinction, mentoring and stereotyped prejudices". Higher scores on the scale as a whole or from any of its dimensions indicate that women have more intense perceptions of artificial obstacles that prevent them from reaching senior management levels.

The dimensions of the scale are defined in detail below.

**Multi-role taking:** The fact that women have multiple roles and responsibilities such as being mothers and wives, doing housework, and maintaining kin relations means that their career opportunities are therefore restricted. **Women's personal preferences** are expressed as the obstacles they create for themselves due to their acceptance of the negative prejudices about themselves and the assumption that they will not be able to cope with the difficulties they may face while advancing their careers. **Organizational culture:** the fact that women are not supported in male-dominated institutions and that it is difficult for them to take part in senior management due to organizational policies that do not recognize equal opportunities. **Lack of mentors:** Due to the

predominance of men in senior management, women cannot meet senior female managers who can be taken as models and guide them. **Inability to participate in informal communication networks:** Not being able to come together with senior managers in activities outside of working hours (such as clubs, sports) as male employees can, not being able to communicate as effectively, not being able to easily access information about organizational policies, not making their accomplishments in the workplace visible, and not being aware of career opportunities. **Occupational segregation:** defining professions as women's work or men's work, bringing more men to senior management positions, not assigning difficult tasks to women and thus preventing women's career development. **Stereotyped gender biases:** the stereotyped prejudices that prevent women from being appointed to senior positions (e.g. they are extremely emotional, they cannot keep up with harsh working conditions, they do not have the capacity to make quick and logical decisions, etc.).

When the values related to the construct validity of the scale were considered, it was stated that it indicated a generally acceptable compliance ( $X^2/df = 2.87$ ,  $RMSEA=0.05$ ,  $GFI=0.85$ ,  $AGFI=0.83$ ,  $NFI=0.88$ ,  $CFI=0.90$ ). During the scale development, when the internal consistency coefficients calculated for the sub-dimensions of multiple roles ( $\alpha= 0.81$ ), personal preference ( $\alpha= 0.82$ ), informal communication ( $\alpha= 0.57$ ), occupational distinction ( $\alpha= 0.70$ ), mentoring ( $\alpha= 0.74$ ) and stereotyped prejudices ( $\alpha= 0.88$ ) were examined, it was stated that the scale was generally a reliable measurement tool. However, the internal consistency coefficient calculated throughout the scale was found to be  $\alpha= 0.90$ . As a result, the scale provides a valid and reliable measurement tool within the scope of this study. Additionally, the validity and reliability scores of the scale applied in this study have been calculated, and one of its aims is to produce more consistent results before proceeding to data analysis.

**Table 3.** *Construct Validity (DFA) Findings of the Measurement Tool in the Study*

$X^2/DF$	RMSEA	SRMR	GFI	AGFI	NFI	CFI
2.683	.061	0.71	.87	.84	.86	.91

When the construct validity of the scales applied in the study was examined, it was seen that the scale had a generally acceptable compliance (Brown, 2015; Bryne, 2010; Kline, 2015).

**Table 4.** *Reliability (Internal Consistency) Findings of the Measurement Tool in the Scope of the Study*

1. Multiple Roles	2. Personal Preference	3. Informal Communication	4. Occupational Discrimination	5. Mentoring	6. Stereotyped Prejudices	Scale Wide
a= 0.87	a= 0.85	a= 0.62	a= 0.83	a= 0.79	a= 0.91	a= 0.90

When the reliability level of the scale within the scope of the study was examined, it was seen that it was a measurement tool with a high level of reliability in general (Özdamar, 2017).

### Data Collection

The research group whose data were collected within the scope of the study consisted of 453 volunteer participants from the central organization of the Ministry of Youth and Sports. In order to ensure that the study could be conducted ethically in this context, data on the glass ceiling perceptions of the employees were collected in accordance with the decision of the Gazi University Ethics Commission dated 11.01.2022 and numbered 177712, as well as with the decision of the Research Permits Commission of the Ministry of Youth and Sports dated 23.01.2022 and numbered 1988712.

### Analysis of Data

This study was carried out in the survey model of non-experimental quantitative research types. A screening model is a quantitative research method in which a sampling or questionnaire is applied to the entire population to describe the attitudes, opinions, behaviors, or characteristics of the population. In this method, survey researchers collect quantitative, numbered data using questionnaires or interviews (e.g. one-on-one interviews), and the trends investigated by the responses to the questions are examined through statistical analysis. In addition, this method offers the opportunity to interpret the significance of the findings by associating them with past research results (Creswell, 2015: 215).

Within the scope of the study, parametric analyses were included in which some demographic variables related to the research group and whether their scores on the glass ceiling perception scale were statistically significant or not.

**Table 5.** DFA findings of the Glass Ceiling Barriers Scale

Dimensions	n	$\bar{X}$	S	Skewness	Kurtosis
Multiple roles	453	2.62	1.077	0.173	-0.997
Personal preferences	453	2,16	0,805	0,669	0.310
Informal communication	453	3.00	1.005	-0.095	-0.619
Occupational segregation	453	3.12	1.107	-0.168	-0.828
Mentorship	453	2.87	1.062	0.080	-0.776
Stereotyped biases	453	2.17	0.978	0.647	-0.385

In order to decide which statistical methods were appropriate for the study, we first examined the normality of the data. In this context, the frequently preferred approach of "flatness and skewness values close to zero and/or in the  $\pm 2.0$  range" was evaluated in the literature (Tabacknick and Fidell, 2019; George and Mallery, 2020). Accordingly, it was concluded that the data structure formed within the scope of the study was suitable for the normal distribution. In this context, independent sample t-tests and one-way analyses of variance (ANOVA test) were applied according to the number of subsamples depending on demographic variables by evaluating the prerequisites of normal distribution and parametric analyses.

## Findings

The data obtained from the scale below were used to test whether there is a statistically significant difference in the gender variable.

**Table 6.** Examination of scale data according to gender variable

Sub dimensions	Gender	n	$\bar{x}$	S	Sd	t	p
1. Multiple roles	Female	227	2.28	0.978	451	-6.965	.00
	Male	226	2.95	1.069			
2. Personal preferences	emale	227	1.99	0.733	451	-4.567	.00
	Male	226	2.33	0.840			
3. Informal communication	emale	227	3.16	1.062	451	3.631	.00

	Male	226	2.83	0.916			
4. Occupational segregation	emale	227	3.37	1.157	451	4.970	.00
	Male	226	2.86	0.994			
5. Mentorship	emale	227	3.12	1.075	451	5.142	.00
	Male	226	2.62	0.991			
6. Stereotyped Prejudices	emale	227	1.71	0.756	451	-11.450	.00
	Male	226	2.64	0.956			

When the findings given in Table 6 are examined, it can be seen that the data obtained from the participants shows significant differences in terms of the gender variable in all sub-dimensions of the GCBS ( $p < 0.05$ ). In this context, it was evident that male participants had higher significant differences in the multiple roles and personal preferences sub-dimensions compared to female participants ( $p < 0.05$ ). However, it also shows that significant differences in the dimensions of professional distinction, mentoring, informal communication and stereotyped prejudices were in favor of female participants ( $p < 0.05$ ).

**Table 7.** Examination of scale data according to the marital status variable

Sub dimensions	Marital Status	n	x	S	Sd	t	p
1. Multiple roles	Married	281	2.64	1.056	451	0.563	.57
	Single	172	2.58	1.115			
2. Personal preferences	Married	281	2.19	0.806	451	1.091	.28
	Single	172	2.11	0.805			
3. Informal communication	Married	281	3.03	0.981	451	1.050	.29
	Single	172	2.93	1.047			
4. Occupational segregation	Married	281	3.13	1.088	451	0.270	.79
	Single	172	3.10	1.142			
5. Mentorship	Married	281	2.85	1.031	451	-	.55
	Single	172	2.91	1.114			
6. Stereotyped Prejudices	Married	281	2.20	0.980	451	0.628	.53
	Single	172	2.14	0.976			

In Table 7, the data collected with the "Glass ceiling barriers scale (GCBS)" in the study sample were examined to see whether the marital status variable contained a statistically significant. As a result of this examination, it was determined that there was no significant difference in the six-dimensional structure of GCBS ( $p>0.05$ ).

**Table 8.** Examination of scale data according to the childbearing status variable

Sub dimensions	Having a Child	n	$\bar{x}$	S	Sd	t	p																																																								
1. Multiple roles	No	200	2.57	1.072	451	-0.843	.40																																																								
	Yes	253	2.66	1.081				2. Personal preferences	No	200	2.17	0.830	451	0.221	.83	Yes	253	2.15	0.786	3. Informal communication	No	200	2.96	1.058	451	-0.732	.46	Yes	253	3.03	0.963	4. Occupational segregation	No	200	3.10	1.142	451	-0.262	.79	Yes	253	3.13	1.080	5. Mentorship	No	200	2.83	1.063	451	-0.876	.38	Yes	253	2.91	1.063	6. Stereotyped Prejudices	No	200	2.11	0.985	451	-1.216	.22
2. Personal preferences	No	200	2.17	0.830	451	0.221	.83																																																								
	Yes	253	2.15	0.786				3. Informal communication	No	200	2.96	1.058	451	-0.732	.46	Yes	253	3.03	0.963	4. Occupational segregation	No	200	3.10	1.142	451	-0.262	.79	Yes	253	3.13	1.080	5. Mentorship	No	200	2.83	1.063	451	-0.876	.38	Yes	253	2.91	1.063	6. Stereotyped Prejudices	No	200	2.11	0.985	451	-1.216	.22	Yes	253	2.22	0.972								
3. Informal communication	No	200	2.96	1.058	451	-0.732	.46																																																								
	Yes	253	3.03	0.963				4. Occupational segregation	No	200	3.10	1.142	451	-0.262	.79	Yes	253	3.13	1.080	5. Mentorship	No	200	2.83	1.063	451	-0.876	.38	Yes	253	2.91	1.063	6. Stereotyped Prejudices	No	200	2.11	0.985	451	-1.216	.22	Yes	253	2.22	0.972																				
4. Occupational segregation	No	200	3.10	1.142	451	-0.262	.79																																																								
	Yes	253	3.13	1.080				5. Mentorship	No	200	2.83	1.063	451	-0.876	.38	Yes	253	2.91	1.063	6. Stereotyped Prejudices	No	200	2.11	0.985	451	-1.216	.22	Yes	253	2.22	0.972																																
5. Mentorship	No	200	2.83	1.063	451	-0.876	.38																																																								
	Yes	253	2.91	1.063				6. Stereotyped Prejudices	No	200	2.11	0.985	451	-1.216	.22	Yes	253	2.22	0.972																																												
6. Stereotyped Prejudices	No	200	2.11	0.985	451	-1.216	.22																																																								
	Yes	253	2.22	0.972																																																											

When the findings given in Table 8 are examined, it can be seen that the data obtained from the participants did not contain a significant difference in terms of child having status in any sub-dimensions of the GCBS ( $p>0.05$ ).

**Table 9.** Examination of scale data according to age categories

Sub dimensions	Having a Child	n	x	S	Sd	t	p	Sub dimensions
1. Multiple Roles	20-30	102	2.47	1.094	3	1.151	.33	
	31-40	253	2.66	1.039	449			
	41-50	75	2.60	1.197	452			
	50 years and older	23	2.84	0.980				
2. Personal preferences	20-30	102	2.09	0.869	3	1.337	.26	
	31-40	253	2.14	0.752	449			
	41-50	75	2.32	0.909	452			
	50 years and older	23	2.15	0.687				
3. Informal communication	20-30	102	3.01	1.004	3	1.147	.33	
	31-40	253	2.97	1.020	449			
	41-50	75	3.14	1.023	452			
	50 years and older	23	2.72	0.743				
4. Occupational segregation	20-30	102	2.98	1.007	3	1.165	.32	
	31-40	253	3.13	1.080	449			
	41-50	75	3.29	1.238	452			
	50 years and older	23	3.04	0.910				
5. Mentorship	20-30	102	2.74	1.052	3	0.932	.43	
	31-40	253	2.90	1.056	449			
	41-50	75	2.98	1.140	452			
	50 years and older	23	2.81	0.904				
6. Stereotyped prejudices	20-30	102	2.09	0.999	3	1.745	.16	
	31-40	253	2.15	0.942	449			
	41-50	75	2.24	1.048	452			
	50 years and older	23	2.58	0.989				

In Table 9, the scores obtained from the scale data according to the age groups of the participants were examined for a statistically significant difference. The homogeneity of arithmetic mean and variances was examined due to the excess of numerical differences in the subgroups of the sample. As a result of the examination, it was seen that the variances were homogeneous in all dimensions and the analysis stage was started (Levene statistic  $H_0=Acceptance$ ;  $p>0.05$ ). As a result of the ANOVA test (one-way analysis of variance), it was seen that the glass ceiling barriers scale of the participant age groups did not constitute a statistically significant difference in any of the multiple roles, personal preferences, mentoring or stereotyped biases sub-dimensions ( $p>0.05$ ).

**Table 10.** Examination of scale data according to the education status variable

Sub dimensions	Education Status	n	$\bar{X}$	S	Sd	f	p	Source of Variance
1. Multiple Roles	High School	36	2.43	1.127	4	0.779	.54	
	Associate's Degree	19	2.45	0.874	448			
	Bachelor's	295	2.66	1.068	452			
	Master's	86	2.53	1.138				
	Doctorate	17	2.84	1.033				
2. Personal preferences	High School	36	2.12	0.872	4	0.168	.96	
	Associate's Degree	19	2.07	0.558	448			
	Bachelor's	295	2.18	0.831	452			
	Master's	86	2.14	0.772				
	Doctorate	17	2.08	0.643				
3. Informal communication	High School	36	2.58	1.067	4	2.562	.04	c>a d>a
	Associate's Degree	19	2.72	0.983	448			
	Bachelor's	295	3.01	0.953	452			
	Master's	86	3.17	1.081				
	Doctorate	17	3.06	1.203				
4. Occupational segregation	High School	36	2.67	1.245	4	2.52	.04	c>a d>a
	Associate's Degree	19	2.71	0.871	448			
	Bachelor's	295	3.19	1.061	452			
	Master's	86	3.16	1.199				
	Doctorate	17	3.03	1.128				
5. Mentorship	High School	36	2.56	1.118	4	1.326	.26	
	Associate's Degree	19	2.79	0.957	448			
	Bachelor's	295	2.87	1.008	452			
	Master's	86	3.00	1.194				
	Doctorate	17	3.12	1.224				
6. Stereotyped prejudices	High School	36	2.33	1.039	4	0.487	.75	
	Associate's Degree	19	2.19	0.867	448			
	Bachelor's	295	2.16	0.977	452			
	Master's	86	2.17	1.015				
	Doctorate	17	1.93	0.817				

In Table 10, the scores obtained from the scale data according to the education status of the participants were examined for a statistically significant difference. Although the numerical differences are high in the subgroups of the sample., arithmetic averages were not significantly detached from each other and variances were homogeneously distributed (Levene statistic  $H_{0=Acceptance}$ ;  $p>0.05$ ). As a result of the ANOVA test (one-way analysis of variance), there was no statistically significant difference in the multiple roles, personal preferences, mentoring and stereotyped biases sub-dimensions of the glass ceiling barriers scale ( $p>0.05$ ). On the other hand, the arithmetic mean differences in the informal communication and occupational discrimination dimensions appeared in both dimensions at the education levels of  $\bar{X}^{\text{High School (a= 2.58)}}$  and Bachelor's ( $c= 3.01$ )" and "High School ( $a= 2.67$ ) and Master's ' $\bar{X}_s (c= 3.16)$ "  $\bar{X}$  and against the participants in the High School group ( $p<0.05$ ). $\bar{X}$



**Table 11.** Examination of scale data according to institution position

Sub dimensions	Institutional position	n	$\bar{x}$	S	Sd	f	p	The source of difference
1. Multiple Roles	Civil servant	315	2.61	1.088	3	0.998	.39	
	Supervisor	21	2.62	1.284	449			
	Manager	14	3.10	1.010	452			
	Other	103	2.57	1.002				
2. Personal preferences	Civil servant	315	2.17	0.798	3	1.045	.37	
	Supervisor	21	2.00	0.757	449			
	Manager	14	2.45	0.814	452			
	Other	103	2.11	0.834				
3. Informal communication	Civil servant	315	3.03	1.012	3	1.644	.18	
	Supervisor	21	3.10	1.179	449			
	Manager	14	3.31	0.779	452			
	Other	103	2.83	0.962				
4. Occupational segregation	Civil servant	315	3.16	1.125	3	1.341	.26	
	Supervisor	21	3.35	1.100	449			
	Manager	14	2.79	1.082	452			
	Other	103	2.99	1.049				
5. Mentorship	Civil servant	315	2.89	1.079	3	0.531	.66	
	Supervisor	21	3.08	1.105	449			
	Manager	14	2.71	1.239	452			
	Other	103	2.81	0.981				
6. Stereotyped prejudices	Civil servant	315	2.16	0.988	3	1.632	.18	
	Supervisor	21	1.84	0.862	449			
	Manager	14	2.52	0.896	452			
	Other	103	2.25	0.971				

In Table 11, the scores obtained from the scale data according to the positions of the institutions where the participants worked were examined for a statistically significant difference. The homogeneity of arithmetic mean and variances were examined due to the excess of numerical differences in the subgroups of the sample. The variances were observed to be homogeneous in all dimensions and the analysis stage was started (Levene statistic  $H_{0=Acceptance}$ ;  $p>0.05$ ). As a result of the ANOVA test (one-way analysis of variance), it was seen that the participants did not make a statistically significant difference in any of the multiple roles, personal preferences, mentoring and stereotyped biases sub-dimensions of the glass ceiling barriers scale of the working positions in the institution ( $p>0.05$ ).

**Table 12.** Examination of scale data according to institution position

Sub dimensions	Uptime	n	$\bar{x}$	S	Sd	f	p	The source of difference
1. Multiple Roles	Less than 1 year	10	2.12	0.885	3	0.857	.46	
	1-10 years	277	2.62	1.051	449			
	11-20 years	105	2.68	1.090	452			
	20 years and over	61	2.58	1.192				
2. Personal preferences	Less than 1 year	10	1.71	0.653	3	1.606	.19	
	1-10 years	277	2.13	0.809	449			
	11-20 years	105	2.24	0.767	452			
	20 years and over	61	2.22	0.860				
3. Informal communication	Less than 1 year	10	2.40	0.991	3	1.266	.29	
	1-10 years	277	2.99	1.037	449			
	11-20 years	105	3.04	0.933	452			
	20 years and over	61	3.00	0.976				
4. Occupational segregation	Less than 1 year	10	2.78	1.407	3	1.266	.66	
	1-10 years	277	3.09	1.100	449			
	11-20 years	105	3.16	1.055	452			
	20 years and over	61	3.20	1.185				
5. Mentorship	Less than 1 year	10	2.40	0.798	3	0.537	.56	
	1-10 years	277	2.88	1.073	449			
	11-20 years	105	2.89	1.078	452			
	20 years and over	61	2.91	1.027				
6. Stereotyped prejudices	Less than 1 year	10	1.58	0.919	3	1.512	.21	
	1-10 years	277	2.16	0.980	449			
	11-20 years	105	2.25	0.921	452			
	20 years and over	61	2.20	1.057				

In Table 12, the scores obtained from the scale data according to the length of the participants' time working in the institution were examined for a statistically significant difference. The homogeneity of arithmetic mean and variances were examined due to the excess of numerical differences in the subgroups of the sample. The variances were homogeneous in all dimensions and the analysis stage was started (Levene statistic  $H_{0=Acceptance}$ ;  $p>0.05$ ). As a result of the ANOVA test (one-way analysis of variance), it was seen that the working time of the participants in the institution did not constitute a statistically significant difference in any of the multiple roles, personal preferences, mentoring and stereotyped biases sub-dimensions of the glass ceiling barriers scale ( $p>0.05$ ).

## Discussion

In business, like in many other fields, establishing equality between men and women is a global issue that continues to be important. Studies on topics such as "Prohibiting Discrimination in Employment and the Professions", "Protection of Maternity Rights", "Equal Pay for Equal Work", and "The Work of Women with Family Problems" can be used as examples regarding this issue. In addition, the United Nations' research on the positions of women in social and business life also includes studies aimed at solving this problem (Kocacık and Gökkaya, 2005:

206). The number of female employees is constantly increasing. However, it has been observed that this increase corresponds to a decrease at the upper levels of management. Here, we encounter the career obstacle known as the glass ceiling syndrome that women face in working life. There are many studies expressing this invisible barrier. Zhang and Basha, 2023; Darvin et al., 2021: 475; Krøtel et al., 2019; Cortina, 2008:55; Connell, 2006:837; Altman et al., 2005:58; Stroh et al., 2004; Dreher, 2003; Cotter et al., 2001: 655-681. are among these studies. These studies argue that women who experience glass ceiling syndrome stagnate in their careers, do not even want to be candidates for the top spots, and focus on the success of others. As a result of this situation, it can be concluded that some of the problems faced by women, who constitute one of the important parties of economic and social capital in society, also present an obstacle to "being themselves" (Oğan and Wolff, 2020:219).

Once the data from the participants had been assessed, it was discovered that there were significant variations in terms of the gender variable in all sub-dimensions of the GCBS ( $p < 0.05$ ). Male participants demonstrated more significant differences in the multi role and personal preference sub-dimensions than female participants in this setting. However, significant differences in the professional separation, informal communication, stereotyped prejudices and mentoring dimensions were actually in favor of female participants. In a study parallel to ours, Liff and Ward (2001) stated that women have problems presenting themselves as reasonable candidates for promotion and that men are more dominantly represented in these positions. In their research, Mujahed and Atan (2017) stated that women generally face some obstacles and that the basis of these obstacles is the gender factor. Dağdeviren (2019), contrary to our study, found that organizational culture and politics, informal communication networks, and coaching did not show a significant difference according to the gender of the participants. On the other hand, according to the gender of the participants taking on multiple roles, women's perceptions of personal preferences, occupational differences and stereotypes were found to differ significantly. In another study, Yang (2023) stated that there are gender-based discrimination and stereotypes, and that factors such as marriage and birth prevent women from being in higher-level positions.

In another study titled "Elite women coaches negotiating and resisting power in football", Knoppers et al., (2022) found that in England women coaches are not evaluated according to their position or accomplishments due to the numerical superiority of male coaches rendering them invisible. In their research, they pointed out that women coaches were invisible in both training and football games, and that there was a gender hierarchy. They further stated that they had difficulty in being recruited.

In this study sample, the data collected with the "Glass ceiling barriers scale (GTEÖ)" was examined for a statistically significant difference according

to the marital status variable. As a result of this examination, we found no significant difference in the six-dimensional structure of the GCBS. When the literature is examined, Soysal and Baykal (2016), Demir and Kartal (2018) and Baş (2019) obtained data confirming the results of our study in their studies with the glass ceiling scale.

A study by Hoşgör et al. (2016), found that there was no significant difference in the average size of the glass ceiling syndrome sub-dimensions of single and married female healthcare providers.

Karaca (2007) concluded that the marital status variable did not change their perception of the glass ceiling. A study conducted by Öztürk (2011), found that the marital status variable showed a significant difference in the small size of informal communication networks. The study conducted by Atan (2011), found that there was a significant difference in the low size of the glass ceiling stereotypes to the detriment of married managers. The results of our study contradict these findings.

The data obtained from the participants did not reveal a significant difference in terms of childbearing status in any sub-dimensions of the GCBS. Accordingly, it is possible to conclude that the number of children is not a factor affecting the glass ceiling score.

In a study conducted by Çetin (2011), it was concluded that there was a significant difference between the perceptions of female managers of the glass ceiling according to their number of children, and that this difference was generally attributable to the contrast between female managers who had three children and those who did not have any children. Öztürk (2011) concluded in a study that there is a significant difference between the variability in the number of children and the small impact of an organization's cultures and policies and informal communication networks. A study by Soysal and Baykal (2016) concluded that there was no significant difference in the perception of glass ceiling obstacles depending on the number of children women have. Although the findings of our study are consistent with this result, they differ from the results of Çetin (2011) and Öztürk (2011).

The scores obtained from the scale data according to the age groups of the participants were assessed to see whether they constituted a statistically significant difference. The homogeneity of arithmetic mean and variances were examined due to the excess of numerical differences in the subgroups of the sample. The evaluation revealed that the variances were homogenous in all dimensions, and the analysis step was initiated. The glass ceiling barriers scale of the participant age groups did not reveal a statistically significant difference in any of the multiple roles, personal preferences, mentoring, and stereotyped prejudices sub-dimensions, according to the one-way analysis of variance (ANOVA test). Hoşgör et al. (2016) found a positive and significant relationship

in the multiple role superiority sub-dimension different from our study. Similar results were obtained in studies by Soysal and Baykal (2016: 239) and Demir and Kartal (2018: 50) in which they investigated the perception of glass ceilings by employees. It was found that there was no statistically significant difference between the perception of glass ceiling and the age variable.

In another study conducted within this field, it was found that attitudes towards female employees vary depending on age: multiple role-playing, perceptions of personal preferences, professional distinction, stereotypes, organizational policies, and organizational culture were rejected according to these variables. In addition, a lack of mentors and an inability to participate in the communication network were accepted as variables. (Doğan, 2014: 66). A study of academics found that when perceptions of career barriers were examined by age, significant differences were found in small dimensions of organizational culture and politics, taking on multiple roles, organizational conditions, and stereotypical misunderstandings. As a matter of fact, on a small scale of organizational culture and policy, a decrease in the perception of career disability was detected with age (Bingöl, 2017: 78).

The scores obtained from the scale data relating to the educational status of the participants were examined for a statistically significant difference. The numerical differences are high in the subgroups of the sample. However, the arithmetic means were not very disconnected from each other, and the variances were homogeneously distributed. As a result of the ANOVA test (one-way analysis of variance), there was no statistically significant difference in the multiple roles, personal preferences, mentoring and stereotyped biases sub-dimensions of the glass ceiling barriers scale. On the other hand, the arithmetic average differences in the informal communication and occupational discrimination dimensions appeared at the education levels of “High School ( $\bar{X}_a = 2.58$ ) and Bachelor’s ( $\bar{X}_c = 3.01$ )” and “High School ( $\bar{X}_a = 2.67$ ) and Master’s ( $\bar{X}_c = 3.16$ )” against the participants in the High School group.

In the literature, Ashworth et al. (2023:773) noted in their study that women's lower levels of education and experience are factors in the creation of career barriers. In the study conducted by Akdağ and Üçyıldız (2020: 2540), there was no statistically significant difference between the stereotypes related to the dimensions of glass ceiling syndrome and the individuals with high school and post-tertiary education within the scope of occupational perception. Likewise, statistically significant differences were found between individuals with associate and undergraduate degrees and individuals with master's degrees.

The scores obtained from the scale data according to the positions of the institutions where the participants worked were assessed to see whether they contain a statistically significant difference. The homogeneity of arithmetic mean and variances were examined due to the excess of numerical differences in the

subgroups of the sample. As a result of the examination, it was seen that the variances were homogeneous in all dimensions and the analysis stage was started. As a result of the ANOVA test (one-way analysis of variance), it was seen that the participants did not make a statistically significant difference in any of the multiple roles, personal preferences, mentoring and stereotyped biases sub-dimensions of the glass ceiling barriers scale of the working positions in the institution.

In the Akdağ and Üçyıldız (2020: 2540) study, stereotypes and occupational discrimination from the sub-dimensions of the glass ceiling syndrome were discussed, and a statistically significant difference was found between department managers and employees. In the same vein, statistically significant differences were found between employees and senior staff. When checking personal preferences from the lower dimensions, a statistically significant difference was found between department managers and non-managerial employees. Similar to this, statistically significant differences were found between employees and senior staff. Considering the small dimensions of mentorship and structure, a statistically significant difference was found between those working as heads of departments and those working as supervisors, and between staff and those working as department managers. When organizational sections of sub-dimensions were examined, a statistically significant relationship was found between department managers and people working as employees.

The scores obtained from the scale data according to the length of time participants had spent working in their institution were examined for a statistically significant difference. The homogeneity of arithmetic mean and variances were examined due to the excess of numerical differences in the subgroups of the sample. As a result of the examination, it was seen that the variances were homogeneous in all dimensions and the analysis stage was started. As a result of the ANOVA test (one-way analysis of variance), it was seen that the working time of the participants in the institution did not contain a statistically significant difference in all of the multiple roles, personal preferences, mentoring and stereotyped biases sub-dimensions of the glass ceiling barriers scale.

According to the research of Yılmaz (2013), no significant difference was found in the sub-dimensions of the glass ceiling arising from professional experience. Accordingly, he emphasizes that the professional experience of training managers was not a factor affecting the glass ceiling perception scores. Similarly, a study by Atan (2011) did not find a statistically significant difference in any sub-dimensions of glass ceiling perception relative to professional experience.

In this situation, the participants with varying lengths of time spent working in the institution have a consensus in their perceptions of multiple role-taking, organizational culture, individual preferences and perceptions of women, organizational policies, informal communication networks, lack of mentors,

stereotypes, and professional distinction. Moreover, it can be inferred that the participants' work experience in the institution on a yearly basis does not constitute a difference or a meaningful relationship.

## Conclusion

In line with the results of our research, it has been concluded that in terms of the gender variable, male participants have a strong perception that it creates an artificial obstacle for women to take part in senior management positions as a result of the multiple roles and personal preferences sub-dimensions. For female participants, it was revealed that artificial barriers such as professional discrimination, non-participation in informal communication networks, gender-related stereotypes and lack of mentors are more likely to prevent them from reaching upper management. It has been concluded that the variables of marital status, having children, and working hours do not create an artificial obstacle that prevents women from reaching upper management. It has been revealed that there is no intense perception among the participants that the sub-dimensions of multiple roles, personal preferences, mentoring and stereotypes prevent women from reaching senior management levels in terms of the age variable. The study determined that in terms of the institutional positions variable, women's perceptions of artificial obstacles that prevent them from reaching upper management were concentrated in the categories of organizational culture, inability to participate in informal communication networks and professional discrimination.

Most importantly, the careers of employees in all organizations should not depend on their gender, race, disability, belief, hometown, bilateral relations, or ideology. Career advancements should be based on the achievements of employees for both fairness and corporate success. Training should be organized to prevent all kinds of discrimination within the institution, and a sense of trust in senior management should be developed by rewarding accomplishments.

Organizations should promote workforce diversity, and gender discrimination in the institution and management should be prevented. As the personnel who will contribute the most to the institution, people with the necessary knowledge, skills and abilities should be selected without discrimination.

## References

- Akdağ G. and Üçyıldız U.H. (2020). Seyahat Acentası Çalışanlarının Cam Tavan Sendromu Algılamaları: Ege Bölgesi Seyahat Acentalarında Bir Uygulama, *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 12(3), 2540-2654.
- Akdemir, B. ve Duman, M. Ç. (2017). Kadın Çalışanların Performansında Cam Tavan Sendromu Engeli. *International Journal of Academic Value Studies (Javstudies)*. 3(15), ss.517-526.

- Altman, Y., Simpson, R., Baruch, Y., and Burke, R. J. (2005). Reframing the 'glass ceiling' debate. In *Supporting Women's Career Advancement: Challenges and Opportunities* (pp. 58-82). Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781845423452.00010>.
- Ashworth, R., Krøtel, S. M. L., and Villadsen, A. R. (2023). Right time to join? Organizational imprinting and women's careers in public service organizations. *Gender, Work & Organization*, 30(3), 773-792.
- Atan, E. (2011). İlköğretim okullarında görev yapan kadın okul yöneticilerinin 'cam tavan'a ilişkin algılarının incelenmesi. *Marmara Üniversitesi: Yayınlanmamış yüksek lisans tezi*.
- Baş, Ö., (2019), Kadın Sağlık Çalışanlarının Cam Tavan Sendromu Algısı ile Örgütsel Bağlılığı Arasındaki İlişki; Üniversite Hastanesinde Bir Araştırma, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Sağlık Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi*.
- Bingöl, H., (2017), Yükseköğretim Kurumlarında Spor Eğitimi Veren Kadın Akademisyenlerin Kariyer Engellerinin İncelenmesi, *Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü*.
- Brown, T. A. (2015). *Confirmatory factor analysis for applied research*, 88-137. New York: Guilford publications.
- Byrne, B. M. (2010). *Structural Equation Modeling with AMOS: Basic Concepts, Applications and Programming*, 220-432. New York: Routledge.
- Carrigan, T, Connel, B., and Lee, J. (2002). Toward a New Sociology of Masculinity. Adams, R. and Savran, D. (eds) in *The Masculinity Studies Reader*. Oxford: Blackwell.
- Chouinard, V. (2004), Making Feminist Sense of the State and Citizenship, Steaheli, Lynn A., Kofman, Eleonore, & Peake, Linda J. (Ed.), In *Mapping Gender, Mapping Politics: Feminist Perspectives on Political Geography*. New York: Routledge, 227-243.
- Connell, R. (2006). Glass ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites. *Public administration review*, 66(6), 837-849.
- Connell, R.W., and Messerschmidt J. W. (2005). Hegemonic Masculinity: Rethinking Concept, *Gender Society*, 19 (6), 829-859.
- Cortina, Lilia M. (2008). "Unseen Injustice: Incivility as Modern Discrimination in Organizations." *Academy of Management Review* 33(1): 55–75. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.27745097>.
- Cook, A., and Glass, C. (2014). Women and top leadership positions: Towards an institutional analysis. *Gender, Work & Organization*, 21(1), 91-103.
- Cotter, David A., Joan M. Hermsen, Seth Ovardia, and Reeve Vanneman. (2001). "The Glass Ceiling Effect." *Social Forces* 80(2): 655–681. <https://doi.org/10.1353/sof.2001.0091>.



- Creswell, J. W. (2015). *Educational research : planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research*, University of Nebraska-Lincoln, 5.215-650, Newyork: Pearson Press.
- Çetin, A. (2011). Kadın Yöneticilerin Cam Tavan Algısının Cam Tavanı Aşma Stratejilerine Etkisi: Bursa İli Tekstil Sektöründe Bir Uygulama. *Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*.
- Dağdeviren B., (2019). Sağlık Çalışanlarının Cam Tavan Algılarının Toplumsal Cinsiyet Algısı İle İlişkisi, *Bahçeşehir Üniversitesi Sağlık Bilimleri Fakültesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul*.
- Darvin, L., Holden, J., Wells, J., and Baker, T. (2021). Breaking the glass monitor: Examining the underrepresentation of women in esports environments. *Sport Management Review*, 24(3), 475-499.
- Demir, H., Kartal, N. (2018), Sağlık Çalışanlarının Cam Tavan Algısı, *Genel Tıp Dergisi*, 28(2):48-56.
- Doğan, İ., (2014), Kadın Çalışanlarda Cam Tavan Sendromu Üzerine Bir Araştırma, Yüksek Lisans Tezi, *İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul*.
- Dreher, George F. (2003). "Breaking the Glass Ceiling: The Effects of Sex Ratios and Work-Life Programs on Female Leadership at the Top." *Human Relations* 56(5): 541–62. <https://doi.org/10.1177/0018726703056005002>.
- Erdirençelebi, M. and Karakuş, G. (2018). Kadın Çalışanların Cam Tavan Sendromu Algılarının İş Tatminleri ve Örgütsel Bağlılıkları Üzerindeki Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Araştırma. *İşletme Araştırmaları Dergisi*, 10(3), ss.95-119.
- Fassinger, R. E. (2008). Workplace diversity and public policy: Challenges and opportunities for psychology. *American Psychologist*, 63(4), 252. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.63.4.252>.
- Geniş, Ş., and Köse Akkırman, D. (2020). Eşitsizlik Mekânları Olarak Mahalleler ve Kadınların Kent Hakkı. *Amme İdaresi Dergisi*, 53(1).
- George, D., and Mallery, P. (2020). *IBM SPSS statistics 26 step by step: A simple guide and reference*. 16th. edition, New York: Routledge.
- Güleç, M. (2015). Kadın Çalışanlarda Cam Tavan Sendromunun Örgütsel Vatandaşlığa Etkileri. Kuşadası'ndaki Dört ve Beş Yıldızlı Otel İşletmelerinde Bir Uygulama. İzmir: *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*.
- Günay-Erkoç, Ç. (2018). İlet, Zillet, Erkeklik: Eleştirel Erkeklik Çalışmaları ve Türkiye'deki Seyri. *Toplum ve Bilim*, Cilt 145, 6-31.
- Güner, E.S.Ö. (2018). Kadın Çalışanlarda Cam Tavan Sendromu ve Kariyer Planlaması: İstanbul İli Üzerine Bir Araştırma. İstanbul: *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*.

- Hoşgör, H., Gündüz Hoşgör, D., and Memiş, K., (2016), Sosyo-Demografik Özellikler İle Cam Tavan Sendromu Arasındaki İlişki Ve Farklılıkların İncelenmesi: Sağlık Çalışanları Örneği, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13(35): 345-362.
- <https://sgb.gsb.gov.tr/Sayfalar/3765/3396/faaliyet-raporlari.aspx> Erişim Tarihi: 27.05.2024
- Irmak, R. (2010). Cam –Tavan Sendromu: Bir Hastane Uygulaması. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi *Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*.
- İpçioğlu, İ., Eğilmez, Ö., and Şen, H. (2018). Cam Tavan Sendromu: İnsan Kaynakları Yöneticileri Bağlamında Bir Araştırma. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(25), ss.686-709.
- Karaca, A. (2007). Kadın yöneticilerde kariyer engelleri: Cam tavan sendromu üzerine uygulamalı bir araştırma. Konya: *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*.
- Kandiyoti, D. (2007). Cariyeler, Bacılar, Yurtaşlar: Kimlikler ve Toplumsal dönüşümler. İstanbul: Metis Yayınları.
- Kaypak, Ş. (2014). Toplumsal cinsiyet bakış açısından kente bakmak. Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 7(1), 344-357.
- Kline, R. B. (2015). Principles and practice of structural equation modeling. Guilford publications.
- Kılıç, D., and Öztürk, S. (2014). Türkiye’de kadınların işgücüne katılımı önündeki engeller ve çözüm yolları: Bir ampirik uygulama. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 107-130.
- Knoppers, A., de Haan, D., Norman, L., and LaVoi, N. (2022). Elite women coaches negotiating and resisting power in football. *Gender, Work & Organization*, 29(3), 880-896.
- Kocacık, F. and Gökkaya, V. B. (2005). Türkiye’de Çalışan Kadınlar ve Sorunları. C.Ü. *İİBF Dergisi*, 6(1): 199-206.
- Krøtel, S. M., Ashworth, R. E., and Villadsen, A. R. (2019). Weakening the glass ceiling: does organizational growth reduce gender segregation in the upper tiers of Danish local government?. *Public Management Review*, 21(8), 1213-1235.
- Kurtaiş, G. D. (2019). Örgütsel Bağlılığı Açıklamada Algılanan Cam Tavan Etkisinin Rolü. Ankara: *Çankaya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi*.
- Liff, S., and Ward, K. (2001). Distorted views through the glass ceiling: the construction of women's understandings of promotion and senior management positions. *Gender, Work & Organization*, 8(1), 19-36.

- Mujahed, F., and Atan, T. (2017). Breaking the glass ceiling: Dealing with the attitudes of Palestinians toward women holding leading administrative positions. *Asian Women*, 33(4), 81-107.
- Oğan, E. and Wolff, R. A. (2020). Kamusal alanda kadın ayrımcılığı. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 9(4), 218-235.
- Öğüt, A. (2006). Türkiye’de Kadın Giriřimciliđin ve Yöneticiliđin Önündeki Güçlükler: Cam Tavan Sendromu. *Giriřimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 1, ss.55-77.
- Örücü, E. and Akgül, G. (2019). Örgütlerde Cam Tavan Sendromunun Örgütsel Güven Üzerine Etkisi: Lojistik Hizmet Sağlayıcılarına Yönelik Bir Araştırma. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 12(2) ss. 183-20.
- Örücü, E., Kılıç, R., and Kılıç, T. (2007). Cam Tavan Sendromu ve Kadınların Üst Düzey Yönetici Pozisyonuna Yükselmelerindeki Engeller: Balıkesir İli Örneği. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*. 14(2). 118-135.
- Özdamar, K. (2017). Modern Bilimsel Araştırma Yöntemleri, Nisan Yayıncılık, 3. Baskı.
- Öztürk, A. (2011). Kadın öğretim elemanlarının cam tavan sendromu üzerine bir araştırma: Ankara Üniversitesi örneği. *Gazi Üniversitesi: Yayımlanmamış yüksek lisans tezi*.
- Pompper, D. (2011). Fifty years later: Mid-career women of color against the glass ceiling in communications organizations. *Journal of Organizational Change Management*, 24(4), 464-486.
- Soysal, A., and Baynal, T. (2016). Sağlık kurumlarında cam tavan sendromu: Kayseri özel sağlık kurumlarında bir araştırma. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(2).
- Stroh, Linda K., Christine L. Langlands, Patricia A. Simpson, Margaret S. Stockdale, and Faye J. Crosby. (2004). “Shattering the Glass Ceiling in the New Millennium.” In *The Psychology and Management of Workplace Diversity*, edited by M. S. Stockdale and F. J. Crosby, 147–67. Malden, MA: Blackwell.
- Super, D. E. (1980). A Life Span Life Space Approach to Career Development. *Journal of Vocational Behavior*, 16, pp.282-298.
- Tabachnick, B. G. and Fidell, L. S. (2019). *Using multivariate statistics*, 7th. edition, Boston: Pearson.
- Türk, H. B. (2008). Eril Tahakkümü Yeniden Düşünmek: Erkeklik Çalışmaları İçin Bir İmkân Olarak Pierre Bourdieu. *Toplum ve Bilim*, Cilt 112, 119-147.
- Wirth, L. (2001). Women in management: Closer to breaking through the glass ceiling. *Women, Gender and Work*, pp.239-250.

- Yang, J. Y. (2023). Professional Socialization and Glass Ceiling Perceived by Women Sports Leaders Working in Sports Centers in South Korea. *Asian Women*, 39(2), 47-67.
- Yılmaz, T. (2013). Kadın ve erkek eğitim yöneticilerinin cam tavan sendromuna ilişkin algıları: İstanbul ili örneği. *Maltepe Üniversitesi: Yayınlanmamış yüksek lisans tezi*.
- Yılmaz, A. (2010). *İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Zhang, C., and Basha, D. (2023). Women as leaders: the glass ceiling effect on women's leadership success in public bureaucracies. *Gender in Management: An International Journal*, 38(4), 489-503



# Cumhuriyet Dönemi Müzik Devriminde Rus İzleri: Sovyet Sanatçıların Türkiye Ziyaretleri

İbrahim SARITAŞ\*

Ufuk ERDEM\*\*

**Öz:** Türkiye'de ulus devletin inşasında yönetici/bürokratik kadrolar birçok alanda olduğu gibi müzik kültürünün oluşturulmasında da belirleyici olmuştur. Merkezden çevreye doğru yürütülen modernleşme ve Batılılaşma hamleleriyle müziğin Batı teknikleriyle işlenmesi ve yüksek kültüre hizmet eden bir yapıdan çıkarılıp halkla bütünleştirilmesi istenmiştir. Batı'nın çok sesli alt yapısıyla kurgulanmış, Anadolu'nun öz kaynaklarına (halk türküleri ve ezgileri) dayanan milli bir müzik oluşturmak Cumhuriyet döneminin hedeflerinden biri olmuştur. Birçok alanda olduğu gibi müzik sahasında da planlanan yenilikleri gerçekleştirebilmek için yeni eğitim kurumları açılmış, yurt dışına öğrenciler gönderilmiş ve yabancı uzmanlar ülkeye davet edilmiştir. Yabancı uzman ve sanat adamlarını Türkiye'ye gönderen ülkeler arasında Sovyet Rusya'nın yeri ise ayrı bir öneme sahiptir. Müzik reformunda örnek alınan ülkelerin başında gelen Sovyet Rusya, 1935 yılında on bir kişiden oluşan özel bir sanatçı heyetini Türkiye'ye göndermiştir. Heyette Sovyet Rusya'nın en önemli bale, tiyatro, opera sanatçıları ve yirminci yüzyılın en büyük bestecilerinden biri olarak kabul edilen Dimitri Shostakovich de yer almıştır. Sovyet sanatçılar, Ankara, İzmir ve İstanbul'da yirmi üç konser vermişlerdir. Sanatçıların bu ziyareti Türk ve Rus medyasında özel bir yer bulmuş, kimi zaman tam sayfaya ulaşan fotoğraflarla sanatçıları tanıtan yazılara ve konser programlarına yer verilmiştir. Bu çalışmada ise sanatçıların Türkiye'yi ziyaretleri merkezinde müzik reformuna yönelik politikaların değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Sovyet Rusya, Shostakovich, VOKS, Milli Müzik, Müzik Devrimi

\* Doç. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Radyo Televizyon ve Sinema Bölümü. ORCID: 0000-0002-5003-2487

\*\* Doç. Dr. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İletişim Fakültesi, Halkla İlişkiler ve Tanıtım Bölümü, ORCID: 0000-0001-7654-0896

Makale Geliş Tarihi: 21.08.2023

Makale Kabul Tarihi: 02.04.2024

## **Russian Traces in the Republic Period Music Revolution: Visits To Turkey By Soviet Artists**

**Abstract:** : In the construction of the nation-state in Turkey, administrative/bureaucratic cadres have been decisive in the creation of music culture, as in many other fields. With the moves of modernization and Westernization carried out from the center to the periphery, it was requested that the music be processed with Western techniques and integrated with the public by removing it from a structure that serves high culture. One of the goals of the Republic era was to create a national music based on Anatolia's own resources (folk songs and melodies), which was constructed with the polyphonic infrastructure of the West. In order to realize the planned innovations in the field of music, as in many other fields, new educational institutions were opened, students were sent abroad and foreign experts were invited to the country. The place of Soviet Russia among the countries that sent foreign experts and artists to Turkey has a special importance. Soviet Russia, one of the leading countries in music reform, sent a delegation of eleven artists to Turkey in 1935. Dimitri Shostakovich, considered one of the most important ballet, theater and opera artists of Soviet Russia and one of the greatest composers of the twentieth century, also took part in the delegation. Soviet artists gave twenty-three concerts in Ankara, Izmir and Istanbul. This visit of the artists has found a special place in the Turkish and Russian media, with photographs that sometimes reach the full page, articles introducing the artists and concert programs. In this study, it is aimed to evaluate the policies towards music reform in the center of artists' visits to Turkey.

**Keywords:** Soviet Russia, Shostakovich, VOKS, National Music, Music Revolution.

## **Giriş**

Osmanlı Devleti'nde müzik Enderun, Mehterhane, Mevlevihane, mûsiki loncalar ve meşkhaneler gibi özel mekânlarda icra edilmiştir.<sup>1</sup> Bu yönüyle Osmanlı'da müzik, sınırlı elit çevrelerde müesseseleşerek (Tanrıkorur, 2016:16; Kaptan-Kaptan 2019: 810) üst kültüre hizmet eden bir araç olarak hayat bulmuştur.<sup>2</sup> Ancak 1826 yılında II. Mahmut'la birlikte başlatılan "Batı Avrupa'nın toplumsal ve fikri mertebesine ulaşma hedefindeki modernleşme/batılılaşma hareketi" (Mardin, 2007:9) ile özellikle bu algı değiştirilmeye çalışılmıştır. Osmanlı müziğine dair yapılması gerekenler modernleşme hareketinin önemli bir safhası olarak görülmüştür. İlk olarak geleneksel müziği temsil eden Mehter yerini 1828

---

<sup>1</sup> Osmanlı musikisini ikiye ayırmak mümkündür; Saray müziği ve halk müziği. Halk müziği kendi içerisinde çeşitlilik arz ederken saray müziği yönetici kadroya bir başka deyişle elit sınıfa seslenen müziktir (Güloğlu, 2006: 169). Selçuklulardan başlayarak Osmanlılar döneminde Türklerin icra ettikleri müziğe de Türk usulü anlamına gelen *alla turca* (alaturka) denilmiştir. Frenk usulü, Avrupa usulü demek olan *alla franca* (alafranga)'nın karşılığında kullanılan *alla turca*, yalnız müzik için değil, Türklere özgü nitelikler, kültürel ayrımların tümü için geçerli bir deyim olmuştur (Turan,1990: 259)

<sup>2</sup> Diğer bir ifadeyle Osmanlı Devleti gibi monarşiye dayalı yönetim anlayışlarında sanatkarlar, hükümdarın itibarını ve sarayın şanını yüceltmek için gerekli öğeler arasında görülmüşlerdir (İnalçık, 2003:10).

yılında Giuseppe Donizetti (1788-1856) tarafından kurulan ve Batılı anlamda ilk müzik topluluğu olan Saray Badosu'na bırakarak (Çuhadar, 2015: 19) Osmanlı'da çok sesli müzik alanında kurumsal bir safhaya geçilmiştir (Özgiray, 1995: 281; Yurtseven ve Sağer, 2018: 126). “Muzıka-yi Hümayun” (Saray Müzik Okulu) kurulduktan sonra (Çakar, 2015: 11) bu okulun bünyesine bir “Saray Orkestrası” ve bir “Fasıl Heyeti” oluşturularak (Selanik, 1996: 293) geleneksel müzik Batılı tarzda bir değişime uğratılmak istenmiştir (Aydar, 2012: 1). Aynı dönemde ülkeye Avrupa'dan müzik ve sahne sanatları toplulukları getirilerek oyunlar ve konserler verdirilmiştir (Çakar, 2015: 12). Yine 1917 yılında kurulan Darülelhan bünyesinde Türk ve Batı müziği eğitiminin birlikte yapılabilmesi için özel bir müzik eğitim programı hazırlanmıştır (Uçan, 1982: 326; Sağer vd., 2013: 79). Ancak tüm çabalara rağmen müzikteki reform hareketi geniş bir tabana yayılamayarak belirli mekân ve kitleyle sınırlı kalmış ve sonuç olarak geliştirilmeye çalışılan yeni müzik kültürü halk nezdinde kabul görmemiştir (Yurtseven ve Sağer, 2018: 124).

Birinci Dünya Savaşı neticesinde Osmanlı Devleti yıkılıp Türkiye Cumhuriyeti kurulduktan sonra kültürel alandaki reform çabaları devam ettirilmiş, genişletilmeye ve yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır (Yurtseven ve Sağer, 2018: 129).<sup>3</sup> Yeni yönetimin önceliği de yine müzikte tekseslilikten çoksesliliğe geçilmesi ve bu yolla “Batılı” olunması olarak belirlenmiştir (Güloğlu, 2006: 169, Güdek, 2014: 629-33).

Cumhuriyet, ulus-devlet inşası sürecinde müziğe ayrı bir önem vererek ona büyük görevler yüklemiş (Gökçedağ, 2007: 150) ve bu yönüyle Osmanlı'ya göre köklü değişimler hedefleyen bir reform süreci olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamlı dönüşümün adına “Türk müzik inkılâbı” adı verilmesi bir şekilde bu reform hareketinin kapsam olarak büyüklüğünü göstermektedir. Gerçekten de Cumhuriyetin kurucuları inşa etmeye çalıştıkları müzik politikasında Batı'nın müziği içinde kabul görmüş millî bir müzik formu yaratma hedeflerinde Osmanlı'dan çok daha büyük yaptırımlar uygulamıştır (Karal, 1986: 101). Hatta Cumhuriyetin müzik devrimi sadece Batı müziğinin halka aktarılması olarak değil, netice olarak Osmanlı müziğinin toplumsal alanlardan dışlanması olarak hayat bulmuştur. Bu hamlenin temel dinamiği ise Osmanlı müziğinin Batılılaşma idealiyle temelden uyumsuz olduğu düşüncesine dayandırılmıştır (Ayas, 2016: 136-139).<sup>4</sup> Bu kapsamda Türkiye'de 1920'li yıllardan itibaren halkın Alaturka mûsikî yerine Batı müziğini benimsemesine yönelik zorlayıcı uygulamalar sıkça

---

<sup>3</sup> Aslında Osmanlı Devleti ve Cumhuriyet arasında müzikte modernleşme hareketleri açısından keskin bir geçiş olmamıştır. Yöntem ve yol olarak her iki devrede de birbirini izleyen ve tamamlayan süreçler gerçekleşmiştir (Yurtseven ve Sağer, 2018: 124). Sadece Osmanlı'daki müzikte Batılılaşma süreci bu evrede “Avrupalılaşma ve Müzikte Çağdaşlaşma Süreci” olarak ifade edilerek (Uçan, 1996:102) ulusallık, çağdaşlık ve evrensellik gibi yeni kavramlarla bezenerek hızlı bir şekilde devam ettirilmiştir (Güdek, 2014: 632; Yurtseven ve Sağer, 2018: 128-129).

<sup>4</sup> Türkiye'de müzikte Tanzimat ile başlayan çalışmalar ancak Cumhuriyet döneminde akademik bir temele oturmuştur (Çuhadar, 2015: 19).



yapılmıştır.<sup>5</sup> Örneğin Dârülelhandaki Alaturka mûsikî şubesi kapatılmış, okullardaki müzik eğitiminde Batı müziği esaslarına göre müfredatlar hazırlanmıştır. Öğrencilerin Batı müziğinin çoksesli yapısına aşinalık kazanmaları amaçlanmış (Yücel, 2004: 415-478) ve *Muallim Musiki Mektebi'nde* istihdam edilmek üzere yurt dışına Batı müziği eğitimi almaları için öğrenciler gönderilmiştir (Çakar, 2015: 15; Deniz, 2017: 31). Ayrıca Avrupa müziğini yorumlayan ve Türk müziğini Avrupa müzik kurallarına göre kompoze eden Türk müzisyenlere özel imtiyazlar tanınmıştır (Özgiray, 1995: 285). Diğer taraftan yeni müzik kültürünün halka benimsetilmesi, bu müziğin üretilmesi kadar önemli görülmüştür (Güdek, 2014: 655-656). Halkevleri yaptıkları konser ve kurslarla Batı müziğini ve çalgılarını yurt çapında yaygınlaştırmaya çalışırken, dönemin medya araçları da aynı amaçla Türk toplumunu Batı çalgılarına özendirmek için propaganda aracı olarak kullanılmıştır. Gazete ve dergilerde müzik devriminin ideolojik altyapısına yönelik yayınlar yapılmış ve radyoda özel programlar yapılarak halkın kulağının Batı müziğinin çoksesli yapısına alışması hedeflenmiştir (Deniz, 2017: 38-39).<sup>6</sup> Diğer taraftan Cumhuriyetin kurucu kadroları sadece Batılılaşmak istememiş, geleneksel Türk müziğine dayanan, çok sesli Batı müziği teknikleriyle işlenmiş milli ve çağdaş bir Türk müziği anlayışının oluşturulmasını gerekli görmüştür (Tezcan, 2010: 160, Ayas, 2016: 136).<sup>7</sup> Cumhuriyet döneminin en önemli müzik sorunu bu kapsamda çağdaş milli Türk müziğinin yaratılması ve yaygınlaştırılması olmuştur. Özellikle Atatürk, halk ezgilerinden yararlanarak ulusal bir müzik inşasını öncelikli politika olarak belirlemiş (Yücel, 2004: 415-478)<sup>8</sup> ve halk müziğini Batı müziğinin besteleme ve orkestralama teknikleriyle icrada en üst düzeye çıkarmaya çalışmıştır (Karat, 1986: 101). Halk müziği üzerinden milli müziği inşa etme çalışmalarına destek mahiyetinde Avrupalı uzmanlar yurdumuza davet edilerek onlara müzik devriminin şekillenmesinde etkili olan raporlar hazırlanmıştır (Güdek, 2014: 635). Bu raporlar milli müzik reformunun temel taşıyıcı kolonları olmuştur. Örneğin bunlardan Paul Hindemith milli müziği meydana getirme çalışmalarında, şark müziği tonlarının Avrupa biçim özelliklerine uydurulamayacağını vurgulamış ve halk müziğinden yararlanarak Batı olanaklarının uygulanması ve bu kaynaktan milli bir sanat müziğinin inşasını

---

<sup>5</sup> Örneğin Atatürk'e göre Alaturka müzik hedefledikleri amaca uygun bir yapıda değildir, ya da diğer bir ifadeyle Osmanlı musikisi yeni Cumhuriyetin büyük inkılaplarının terennüm edecek kudrette değildir ve bundan dolayı da Osmanlı geleneğinden gelen klasik Türk musikisinin yeni medeniyetimizde yeri yoktur (Saygun, 1981: 48).

<sup>6</sup> Resmi ideolojinin müzik alanına bu denli müdahalede bulunması, sonuç olarak geleneksel Osmanlı yapısını ve mirasını tarihe gömerek yeni bir ulusal kimlik ve aidiyet duygusu yaratma çabası olarak hayat bulmuştur. Cumhuriyet dönemi "milli müzik" yaratma çalışmaları müziğin ideolojik araç olarak kullanımına neden olmuştur (Güdek, 2014: 655).

<sup>7</sup> Atatürk'e göre: "Biz Garbinkini hürmetle dinlediğimiz gibi bizim musikimiz de bütün dünyada hürmetle dinlenecek bir halde olmalıydı." (Anadol ve Kara, 2001: 67.)

<sup>8</sup> Saygun, Atatürk'ün "Bizim hakiki musikimiz Anadolu halkında işitilebilir" dediğini yazmaktadır (Saygun, 1981: 30).

önermiştir (Güdek, 2014: 645). Bu kapsamda Türk müziğinin çağdaşlaşmasında yapılacak ilk işin, Türk halk müziğine yönelmenin elzem olduğuna işaret etmiştir (Altar, 1986: 754-756). Yine Macar Besteci ve Etno Müzikolog Bela Bartok halk ezgilerinin bilinçli ve yöntemli bir biçimde derlenip, bunlardan modern besteler yaratılmasını önermiş ve raporunda öncelikle derleme çalışmaları yapılması gerekliliği üzerinde durmuştur (Bartok, 1991:243; Güdek, 2014: 651; Laszlo, 1982: 74).<sup>9</sup> Kurucu iradenin kararlarında yurtdışından gelen uzmanların ortaya koyduğu tüm bu raporların etkisi tabii ki oldukça büyüktür ancak burada gözden kaçırılmaması gereken bir başka nokta ise Türk aydınlarının müzik reformuna dair aynı doğrultudaki düşünceleridir. Özellikle Ziya Gökalp'in fikirlerinin bu süreçte etkili olduğu ve Atatürk başta olmak üzere dönemin aydınları ve müzik insanları tarafından kabul gördüğü gözlemlenir (Deniz, 2016: 31; Güdek, 2014: 631). Gökalp, Cumhuriyet'in müzik politikasının ana hatlarına ilham verecek şekilde Bizans'tan kalma bir kalıntı olarak gördüğü alaturka müziğin yok sayılması gerektiğini söyler ve Türklere ait ulusal müziğin halkın içinde bulunan millî ezgiler toplanarak inşa edilmesini ve onun Batı'nın müzik tekniği ile işlenerek harmanlanmasını savunur.<sup>10</sup> Ona göre de "hakiki" millî müziğin önünün açılması ve değer kazanabilmesi için Osmanlılar tarafından yüzlerce yıl ihmal edilen halk müziği, reform için öncelikli olarak ele alınması gerekli türdür (Ayas, 2013: 150).

Bütün bu gelişmelerin ışığında Türk müziğindeki değişim hareketi, Osmanlı döneminde başlamış, 1920'lerde yeniden ele alınarak 1930'larda hız kazanarak devrimci bir hal almıştır. Özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında, Türkiye'de müzik alanında gerçekleştirilen yeniliklerin amacı; milli bir müzik inşa etmek, modernleştirmek ve Batı müziği ile bütünleştirmek olmuştur. Böylelikle Cumhuriyetin kuruluş dönemlerinde reformların bir sonucu olarak, çok sesli müzik çalışmaları yapılmış ve çok sesli halk müziği, Türk müziğinin modernleştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu kapsamda birçok ülkenin

---

<sup>9</sup> Bartok bu doğrultuda bazı yörelerde Adnan Saygun ile beraber Türk halk müziğinin derlenmesi ve değerlendirilmesi için araştırmalar yapmıştır. Bunun sonucunda Ankara Devlet Konservatuarı bünyesinde Türkiye'de ilk defa 1938 de Türk Halk Ezgileri Arşivi kurulmuş ve başına Muzaffer Sarısözen getirilmiştir (Çakar, 2015: 19).

<sup>10</sup> Ancak Gökalp'i farklı kılan onun Osmanlı'dan miras kalan makamsal müziğin, Türk'ün yüksek kültürüne ait olmadığını düşünmesidir. Çünkü O'na göre bir "dümtek müziği" olan Osmanlı müziğinin tekniğini Farabi, Bizans'tan aktarmıştır (Deniz, 2016: 61; *Ziya Gökalp Eserlerinden Seçmeler*, 1992:180-181). Dolayısıyla O'na göre Osmanlı müziği hem bilime aykırı, "yeknesak", "üzücü", hatta "hasta" bir müziktir, hem de millî değildir. Bu müzik sadece Osmanlı'nın yönetici sınıfını oluşturan dar bir kozmopolit zümre tarafından ilgi görmüş ve halka ulaşamamıştır. Çözüm noktasında ise Gökalp yabancı uzmanların görüşleriyle aynı noktadadır. Görüldüğü üzere Gökalp'in görüşleri Atatürk'ün ortaya koyduğu politikalarla birebir örtüşmektedir (Deniz, 2017: 32). Her ikisi de Batı'dan "yol, yöntem, teknik ve araç-gereç" alınarak halk müziği üzerinden milli bir müzik yaratma düşüncesindedir (Budak, 2000:140).

müzik teknikleri ve kültürel deneyimleri de Cumhuriyet'in öngördüğü yeni yapı için örnek model olarak kabul edilmiştir.<sup>11</sup>

## **Sovyet Siyasetinin Şekillendirdiği Rus Milli Müzik Modeli ve Bu Modelin Türkiye'de Uygulanma Çabaları**

XVIII. ve XIX. yüzyıllarda savaşlarla şekillenen Türk-Rus ilişkileri Birinci Dünya Savaşı sonrası Rus Çarlığı'nın yerine Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin ve Osmanlı Devleti'nin yerine ise Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla değişmiş ve çatışma ortamı yerini yeni bir evreye bırakmıştır (Uyanık, 2009: 134). Böylelikle tarih boyunca esasen jeopolitik unsurların ağır bastığı bir güç mücadelesi olarak gelişen Türk-Rus ilişkileri, dönemin koşulları ve coğrafyanın etkisiyle “zoraki” bir iş birliğine dönüşerek 1917-25 yılları arasında birbirini gözetken politikalar manzumesine evrilmiştir (Küçük ve Bekar, 2019: 164, 191). Her iki ülkenin ulusal çıkarları doğrultusunda karşılıklı saygı ve yardım esaslarına dayanan bu yeni durum (Atabey, 2014: 1) Milli Mücadele döneminde her iki ülkenin de ortak düşmanı olan emperyalist devletlere karşı bir işbirliği sonucu kurulmuştur (Erdur, 2019: 67). Taraflar ilişkilerini bir takım antlaşmalarla da perçinleme yoluna gitmişlerdir. Nitekim iki taraf arasında ilk olarak 16 Mart 1921'de Dostluk ve Kardeşlik Antlaşması olarak bilinen Moskova Antlaşması imzalanmış böylelikle her iki hükümet birbirlerini buldukları ülkenin resmi temsilcileri olarak tanımış ve sınırlarını kabul etmiştir (Uyanık, 2009: 144). Aynı şekilde eski dönemdeki antlaşma ve mali yükümlülükler iptal edilerek Türkiye'nin Çarlık Rusya'sına olan borçları ortadan kaldırılmıştır (Soysal, 1983: 27-38). Yine Türk-Sovyet ilişkiler tarihinin en önemli mihenk taşlarından sayılabilecek diğer bir antlaşma ise Türk-Sovyet Tarafsızlık ve Saldırmazlık Antlaşması olmuştur. 16 Aralık 1925 tarihinde imzalanan bu antlaşmadan sonra iki devlet arasındaki ekonomik ilişkiler de gelişmeye başlamıştır (Gürün, 1991: 117; Atabey, 2014: 2) Bu antlaşmayı takiben 11 Mart 1927 tarihinde Türkiye ile Sovyetler Birliği arasında Ticaret ve Seyrisefarin Antlaşması imzalanmıştır (Türkiye Cumhuriyeti'nin Andlaşmaları, 1992: 637).

Türkiye Cumhuriyeti ve Sovyetler Birliği arasındaki yakınlaşma sadece ekonomik ve politik alanda değil kültürel ve sanatsal alanında da kendini göstermiştir. Her iki ülkede de yeni kültürel kimlik ve kültürel form arayışları başlamıştır (Hirst, 2013: 37). Ancak bir karşılaştırma yapılacak olursa ülkeler arasındaki ilişkiler geliştikçe Sovyetler Birliği'nin sanatsal anlayışı ve tarzının Türkiye'de daha etkili olmaya başladığı görülmektedir. Bu etkilenme sürecini ele almadan önce Sovyet müzikografisinin dönüşümünü, geçirmiş olduğu evreleri/sancıları ya da siyasetin müziğe nasıl yön verdiğini incelemek gerekmektedir.

---

<sup>11</sup> Erken Cumhuriyet dönemi müzik politikalarının genel özellikleri konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Balkılıç, 2009: 100-106.

20. yüzyılda müzik ve genel olarak kültürel sanatlar konusunda Rusya'da önemli değişimler ortaya çıkmıştır. 19. yüzyılda Rus müzik yaşamında kayda değer bir dönüşüme öncülük eden ve birçok kişinin Güçlü Beşler ya da Rus Beşleri olarak tanıdığı grup ise bu sürecin lokomotifidir. Rus Beşleri kaynağını Rus kültüründen alan Batılı bir müzik anlayışıyla birleştirerek milli bir müzik yaratmaya çalışmışlardır (Çevik, 2015: 254).

Rusya'daki pek çok besteci müziğin tipik işçi sınıfı insanları tarafından erişilebilir şekilde yapılması gerektiğine inanıyordu. Müzik gerçek bir kişinin hayatıyla ilişkilendirilebilecek ve toplumu destekleyecek bir unsur olarak tanımlanıyordu. Dolayısıyla bu müzik tarzı hükümet güçleri açısından net ve anlaşılır bir melodi kullanılarak geliştirilmiş bir tarz olmalıydı. Hükümetin bu yaklaşımı müziğin daha fazla gelişmesi ve müziğe katkıda bulunmak isteyen bireylerin artmasını sağladı. Müziğin millileşmesi için önemli adımlar atıldı. Halkın büyük gruplar halinde müzik okullarına kayıt edilmesi, ayrıntılı taslak planlarından kaçınılması ve Yahudi bireylerden yüksek ücret talep edilmesi gibi. Görünüşe göre Rus devrimi siyasi bir gündemi ilerletmekten çok daha fazlasını yaptı; birçok kişi savaşın sadece kahramanlar değil aynı zamanda müzikal yetenekler de doğurduğu iddia etmeye başladı. Bolşeviklerin iktidarı ele geçirmesiyle Moskova ve Petrograd (Petersburg)'daki müzik konservatuarları daha istikrarlı bir hükümet biçiminin kontrolü altına girdi. Sovyetler Birliği'nin siyasi yapısında yaşanan bu değişiklikler Rus bestecilere yönelik farkındalığın artmasını, bestelerin milliyetçi bir yapıyla örülmesi ve genel bir gurur duygusunun oluşmasını, devletin konservatuarlar kurmasını ve işletmesini sağlamıştır (Maes, 2002: 343-344).

Schwarz'a göre (1983: 3-109) siyasi hayatın biçimlendirdiği Sovyet müziğinin ilk evreleri 1917-1921 deneme yılları, 1921-1932 konsolidasyon süreciydi. Özellikle 1905 Devrimi Rus sanat kültürünün parçalanmasına ve gerilemesine sebep olurken 1917 Bolşevik Devrimi ise Rus müzik kültürünün kurtulması ve yeni perspektifler açması anlamında verimli bir gelişmeydi (1983: 7). Bu süreçte sanatsal süreklilik ve ideolojik reformları sağlamak için Lenin'in görevlendirdiği kişi Halk Eğitim Komiserliği görevindeki Anatoly Lunacharskydi. Bolşevikler içerisinde entelektüel, entellektüeller içerisinde Bolşevik olarak kendisini tanımlayan Lunacharsky, Sovyet devletinde yeni ortaya çıkan sanata rehberlik etmiştir. Lunacharsky'nin görevi üçayaklıydı. Birincisi geniş eğitimsiz kitleyi eğitmek, ikincisi yeni toplumsal sorumluluklarla karşı karşıya kalan sanatçıların güvenini kazanmak, üçüncüsü de siyasi liderleri sanatın desteklenmesinin kitlesel eğitimin ayrılmaz bir parçası olduğuna ikna etmektir. Ancak Lunacharsky ile Lenin arasında önceki küçük

anlaşmazlıkların yanı sıra Proletkult<sup>12</sup> meselesinden de anlaşmazlıklar çıkmaya başlamıştır (1983: 11-12).

Lenin büyük güçlerin silahlı müdahalesine ve karşı-devrimci güçlerin saldırılarına direnmek için tüm ülkeyi askeri bir zemine oturtmuş, ülkeyi büyük bir askeri kampa çevirmiştir. Rusya topraklarının  $\frac{3}{4}$ 'ü düşman birliklerinin işgali altındayken müzik, morali yükseltmek ve savunma görevi üstlenmiş herkesi eğlendirmek için kullanılmıştır. 1919 yılı baharında binden fazla sanatçı cephede sahne almıştır. Bütün imkansızlıklara yiyecek sıkıntısına, yakıt ve elektrik problemlerine, çeşitli fabrikaların kapanmasına rağmen Lenin sanatsal faaliyetler için gerekli desteği sağlamaya çalışmıştır.<sup>13</sup> Artık sanat faaliyetleri eğlenmek için değil de öğrenmek için kurgulanmaya başlamıştır (1983:17)

Bolşevik idare tüm kültür kurumları üzerinde mutlak bir kontrol uyguluyordu. Moskova ve Petrograd'ın ünlü şapel koroları, Özel müzik okulları, yayınevi ve matbaalar, enstürman fabrikaları, kütüphaneler, arşivler ve konser kursları millileştirildi. Hükümet sanatsal ifadenin tüm fiziksel araçlarına el koyduktan sonra müziğin kendisine yöneldi ve ölen bestecilerin tüm eserlerinin devlet malı olduğunu ilan etti. Müzik repertuarı için Glavrepertkom adıyla bir özel bir komisyon kuruldu. Bu komisyondan geçmeyen konserlere izin verilmedi. Bu komisyon tarafından örnek konser programları hazırlanarak kurum ve kişilere dağıtıldı (1983:18).

1920-1930 arasında Rusya'daki müzik, Batı odaklı modernizm taraftarları (Çağdaş Müzik Derneği-ACM) ile proleter müziğin savunucuları (Rusya Proleter Müzisyenler Derneği-RAPM) arasında bir mücadele sahasına dönüşmüştü. Resmi olarak örgütlenmemiş ancak akademik konumlara yerleşmiş üçüncü bir grup ise Rus gelenekçilerden oluşuyordu. Bu üçüncü grup klasik mirasın koruyucusu olarak 1930 yılların başında diğer hizipler susturulduktan sonra önemli bir güç olarak ortaya çıkmıştır. Stalin dönemi boyunca ve sonrasında bu iki grup erken dönem ideolojik öneme ulaşamamakla suçlanmış, sosyalist gerçekliğe doğru çok yavaş ve duraksayan bir ilerlemeden sorumlu tutulmuştur (1983:49) Stalin idaresi böylelikle önce sanatçıları hizaya getirmiş, daha sonra bunları partinin ideolojik aygıtı haline dönüştürmüştür. Diğer bir ifadeyle artık sanatsal denemelere yer kalmamıştır (Murgul, 2016: 229).

---

<sup>12</sup> Sovyetler Birliği'nde 1917 yılında Burjuva kültürünün tüm kalıntılarından arındırılmış bir sanat etkilerine karşı proleter sanatın yani proleterler tarafından proleterler için yaratılacak bir sanatın oluşturulmasını sağlamak üzere kurulan örgüt. Önde gelen teorisyeni Aleksandr Bogdanov'dur. Proletkult (Proletarian Culture) ülkenin her yerinde okuma yazma ve sanat atölyeleri açmıştır. Ancak yapılan çalışmaların geçmişi taklit etmenin ötesine gitmemesi ve yeni bir kültürü zorlamamanın Lenin tarafından anlaşılmaya başlanması nedeniyle Proletkult 1923 yılında kaldırılmıştır (<https://www.britannica.com/topic/Proletkult>, e.t. 27.08.2023; Schwarz 1983: 12).

<sup>13</sup> Troçki ise maddi olanakların olağanüstü kıtlığında kültürel yaşamın ikinci plana düştüğünü ama yaratıcı düşüncenin cesur bir gelişim gösterdiği iddiasındadır (Trotsky, 2006: 29).

Sovyetler Birliği bir taraftan kültürel anlamdaki yeniliklerini/değişikliklerini kendi toplumuna hükmetmek için kullanırken diğer taraftan da resmi ideolojisini kültürel kanallardan ülke dışına yaymak ve kültürel diplomasi çalışmaları yürütmek amacıyla VOKS (*Vsesoiuznoe Obshchestvo Kul'turnoi Svязi s zagranitsei*) adında bir örgüt kurmuştur.<sup>14</sup> VOKS tüm ülkelerde olduğu gibi Türk-Sovyet kültürel ilişkilerinde de büyük rol oynamış ve etki alanını giderek genişletmiştir.<sup>15</sup> Özellikle resim, tiyatro, sinema ve müzik alanında birçok sanatçının karşılıklı olarak ziyaretleri VOKS aracılığıyla sağlanmıştır (Erdur, 2019: 69). VOKS Türkiye içinde sanatsal etkinlik ve sergi faaliyetlerini Ankara elçiliği, İstanbul genel konsolosluğu, İzmir ve Kars'taki konsolosluklar aracılığıyla organize ederek Türkiye'deki faaliyetlerini sürdürmüştür (Tacibayev 2004: 175). Troçki'nin kız kardeşi de olan VOKS Başkanı Kameneva, Başbakan İsmet İnönü ve Dışişleri Bakanı Rüştü Bey gibi devlet erkanyla birçok görüşme yürütmüştür. Özellikle bu görüşmelerin önemli sonuçları arasında Türkiye'de ilk Sovyet sergisinin açılması ve Sovyet filmlerinin Türkiye'de gösterilmesi yer almıştır (Kolesnikov, 2010: 78).<sup>16</sup> Sovyetler Birliği, Türk halkına propaganda yapmak amacıyla Türkçe radyo yayınlarına başlamış, Türkiye'ye çeşitli müzik gruplarını göndermiş ve Sovyet müziğinin, sanatının Türkiye'de tanıtımı için çalışmalar yapmıştır.<sup>17</sup> Benzer şekilde Türkiye'den birçok isim Sovyetler Birliği'ne davet edilerek Sovyet müzik tarzının Türkiye'ye getirilmesine çalışılmıştır. Bu ilişkiler o kadar gelişmiştir ki 1934'te VOKS'un Türkiye'deki üye sayısı 28'e çıkmıştır. Bu üyelerin arasında Yakup Kadri,

---

<sup>14</sup> VOKS 8 Ağustos 1925'te Moskova'da kurulmuştur. *SSCB Bilimler Akademisi, Bütün Rusya Şarkiyatçılar Birliği, Güzel Sanatlar Akademisi, Eğitim ve Sağlık Bakanlıkları, Devlet Kitapçılar Birliği* ve diğer resmi kuruluşlarla doğrudan bağlantılı şekilde faaliyetlerine başlamıştır (Kolesnikov 2010: 77). Diğer taraftan VOKS kültürel diplomasi aracı olarak direkt olarak devlet ve parti tarafından yönetilmiştir (Fayet 2013: 33-34).

<sup>15</sup> VOKS'la birlikte kültürel faaliyetler de bir şekilde propaganda aracı olarak kullanmıştır. Bolşevik devrimi ile kültür 1921'de "devrimci hareketin üçüncü cephesi" olarak ilan edilmiş ve kültür devrimi bir şekilde bu propagandanın taşıyıcı unsuru olarak konumlandırılmıştır (Smith 2010: 193). Bu faaliyetler iki şekilde kullanılmıştır. İlk olarak kültür ülke içinde sosyalizmi yaymak ve yerleştirmek için kullanılmış. İkinci olarak dış ülkelerle kültürel ilişkileri geliştirmek ve Sovyet ideolojisini o ülkelere yaymak noktasında araçsallaştırılmıştır (Erdur, 2019: 68). Örneğin tümü devlete ve eğitim bakanlığına bağlı olan tiyatrolar rejimin amaçları doğrultusunda repertuarlarını propaganda amaçlı kullanmış ve oyunlarda devrim meselesi sıkça işlenmiştir (Gsell 1934: 6-12).

<sup>16</sup> Bu gelişmeler sonrasında Türk sineması da Sovyetler Birliği'nden etkilenecektir. Türkiye'de bir sinema endüstrisi kurulması konusunda Sovyetler Birliği ciddi şekilde destekler vermiştir. Resim alanında da 1930'da Kiriçenko Türkiye'ye gelmiş ve Abidin Dino ise Moskova'ya davet edilmiştir. Hatta 1934'te Ankara'da Sovyet resim sergisi gerçekleşmiş ve 1936'da ise Türkiye, Moskova'da bir resim sergisi açmıştır (Vandov 2014: 270-271).

<sup>17</sup> Bu makalenin konusunu oluşturan Sovyet sanatçıların 1935 yılında Türkiye'yi ziyaretleri hususunda VOKS'un nasıl bir görev üstlendiği ya da katkısının ne olduğuna dair herhangi bir bilgiye tesadüf edilememiştir. Ancak VOKS'un kuruluş amacı ve yapısı düşünüldüğünde bu ziyaretin VOKS'dan bağımsız olarak planlanması mümkün görünmemektedir.

Besteci Zeki Bey, Müzikolog Mahmut Ragıp ile Oyuncu ve Yönetmen Muhsin Ertuğrul da yer almıştır (Sverçevskaya 1983: 15'ten aktaran Erdur, 2019: 69).

Her ne kadar Atatürk komünizmin Türkiye'ye uygun olmayan bir ideoloji olduğunu düşünmesinden dolayı Sovyet sanat eserleri içerisinde bu ideolojiyi öven ve empoze eden çalışmalara karşı mesafeli durmuşsa da milli müzik reformu için Rusya ile kültürel anlamda yakınlaşmakta herhangi bir beis görmemiştir. Böylece politik mecradaki olumsuz gelişmelere rağmen Sovyet Rusya'nın Türkiye'deki kültürel etkisi uzun bir müddet devam etmiştir (Erdur, 2019: 67-72).<sup>18</sup>

Gökalp'ten Atatürk'e birçok kişiyi ortak bir zeminde birleştiren milli müzik inşası ideali için Sovyetler gerçekten önemli bir rol model görülmüştür. Özellikle Rus müzisyenlerinin özlerini koruyarak Batı'ya kültürel olarak entegre olmayı ve millî vasıflarını koruyan beynelminel bir müzik yaratmayı başarmasının (Ayas, 2016: 132) Türkiye'ye örnek olabileceği düşünülmüştür (Ayas, 2012: 207-8). Yine Tekelioğlu'na göre (2006: 103) hem Gökalp hem de Mustafa Kemal'in zihnindeki yol "Rus Beşleri" diye bilinen müzisyenlerin Rus müziğinde "ulusal sentez"i sağladıkları ekole dayanmaktadır. Ayrıca Behar (2005: 272) da Gökalp'in Doğu Avrupa'da (Macaristan, Çekoslovakya ve de Rusya) 1850'lerden itibaren filizlenen "ulusal müzik" akımlarından etkilendiğini belirtir. Türk Müziği Konservatuvarı Kurucu Müdürü Ercüment Berker ise Gökalp'in sadece etkilendiğini belirtmekle kalmaz, Cumhuriyetin müzik devriminin de Ruslar gibi bir millî müzik yaratmayı amaçladığını doğrudan söyler. Aynı şekilde o dönemde oldukça etkili olan Falih Rıfki Atay da devrimin tıpkı Ruslar gibi "Garp âlemi içinde millî bir ses" yaratmayı amaçladığını vurgular. Peyami Safa'nın 7-29 Aralık 1932'de Cumhuriyet gazetesinde hem ülke içindeki hem de ülke dışındaki Batı müziği ve Türk müziği ile ilgilenen sanatçı ve yazarlarla yaptığı görüşmelere dayanan "Musikimiz Hangi Yola Girmeli" başlıklı çalışmasında da Rus modeli'ni görmek mümkündür. Hatta ulusal gazeteler de müzik devriminin en hararetli günlerinde bu değişimi Rus örneğindeki değişime benzer olarak görmekten geri durmazlar. Örneğin Akşam gazetesi, radyolarda Türk müziği icrasının yasaklandığı<sup>19</sup> 1934 Kasım'ında,

---

<sup>18</sup> II. Dünya Savaşı'nın arifesinde bozulan ilişkiler kültürel hareketliliği de olumsuz etkilenmiştir. 1920'ler boyunca sürekli ilerleyen ve yükselen bu ilişkiler özellikle Sovyetler Birliği'nin iç sorunlarını tamamen aştığı ve global bir güç olma iddiası doğrultusundaki politikasına başladığı 1935'e kadar aynı şekilde devam etmiş (Gürün 1991: 168) ancak bu yıldan itibaren Türk-Sovyet ilişkilerinde bir gerileme başlamıştır (Atabey, 2014: 2). Bunun en önemli sebebi Sovyetler Birliği'nin dünyada kendi etki alanını genişletme ve ideolojisini yayma politikasını benimsemiş olmasıdır. Her ne kadar II. Dünya Savaşı'nın başladığı yıllarda SSCB Türkiye'ye yine yakınlık göstermişse de Sovyetler Birliği'nin savaş esnasında tehditkar hale gelen politikası, Türkiye'yi endişelendirmiş ve II. Dünya Savaşı sonrası Türkiye Batı ile olan ilişkilerini yeniden geliştirme yolunu seçmiştir (Benhür, 2004:335).

<sup>19</sup> Rus modelini savunanların çoğu modern millî bir müziğin ancak Osmanlı makam müziğinin topeykün tasfiye edilmesinden sonra oluşabileceğine inanmışlardır (Ayas, 2016: 139).

Türkiye’de başlayan müzik devrimini zamanında Rusların müzik alanında başlattığı devrimle örtüştüğünü yazar (Ayas, 2016: 138-139).

Tüm bu tespitler doğrultusunda Sovyet sanatçılarının Türkiye’ye davet edilmeleri ve ülkede konser vermeleri Rus modelinin ülkemizde uygulanmaya çalışılması çabaları olarak değerlendirilmelidir. Nitekim Sovyet sanatçıların Türkiye ziyareti örnek bir musiki etkinliği olarak düşünülmeye başlanan karşılıklı demeçlerde de görülmektedir. Örneğin Sovyet Rusya Büyük Akademi Tiyatrosu Müdürü Moutnykh, Türkiye’deki müzik kültürünün ilkel ve eskimiş bir mazisinin bulunduğunu, Türk hükümetinin müzik öğrenimini düzenlemek, konser ve opera organizasyonlarını güçlendirmek için çağdaş müziğin bütün gelişmelerinden yararlanmak konusunu tartıştığını/görüştüğünü ifade etmiştir. Bu düşünceler çerçevesinde Sovyet sanatçıların gerçekleştireceği ziyaretin yeniden inşa edilmeye çalışılan Türk müzik kültürüne yapacağı katkılar nedeniyle özel bir öneme sahip olduğunu dile getirmiştir (Pravda, 4 Nisan 1935: 6). Heyet başkanı Arkanov ise Türkiye’ye Sovyet sanatını göstermeye geldiklerini, bundan dolayı heyetin Sovyetlerdeki en mükemmel sanatçılardan oluştuğunu, sanat ve müzik sahasında Türkiye’nin müzik devrimine yardım etmek istediklerini, hükümetlerinin Sovyet sanatının bir elçisi sıfatıyla kendilerini gönderdiğini ve Türkiye’ye gelmekten memnuniyet duyduklarını dile getirmiştir (Cumhuriyet, 14 Nisan 1935:1, 4; Milliyet, 14 Nisan 1935:1, 3; Ulus, 14 Nisan 1935:2; Kurun, 14 Nisan 1935:1, 7).

## **Sovyet Sanatçıların Türkiye’deki Günleri**

Türkiye Cumhuriyeti tarafından değişik tarihlerde çeşitli Sovyet sanatçı ve uzmanlar kabul edilmiş olsa da bahse konu ziyaretlerin en önemli ve kapsamlısı 1935 yılında gerçekleştirilmiştir. Sovyet sanatçıların da heyet olarak ilk yurt dışı turnesi olan bu ziyarette sanatçılar, Ankara’da on beş, İzmir’de üç ve İstanbul’da beş olmak üzere toplamda yirmi üç konser vermiştir. Sanatçılar, yapmış oldukları etkinlikleri kendileri açısından kültür aktarımı bağlamında tarihi bir görev olarak görmüş ve Sovyetlerdeki siyasal devrimlerin Türkiye’ye güzel sanatlarla aktarılması olarak değerlendirmişlerdir.

Sovyet sanatçıların 4 Nisan 1935 tarihinden itibaren Rus basınında Türkiye’yi ziyaret edeceklerine dair haberler çıkmaya başlamıştır. Türkiye’nin Moskova Büyükelçisi Vasif Çınar, Sovyet sanatçı heyeti Türkiye’ye hareket etmeden bir gün önce (8 Nisan 1935) elçilikte bir yemek düzenlemiştir. Bu yemeğe Sovyet Maarif Komiseri M. Bubnof, Hariciye Komiser Yardımcısı M. Krestinski, maarif ve hariciye erkânı, bütün tiyatro müdürleri, akademi üyeleri, Moskova’nın ileri gelen tiyatro, müzik ve sinema sanatçıları katılmıştır. Yemek sırasında sanatçılar kendi istekleriyle küçük bir konser vermiştir. Yemekte konuşan Büyükelçi Çınar, sanatçıların Türkiye’de ilgiyle karşılanacaklarını, Türkiye’de müzik reformu yapılırken Sovyetlerin ilk defa böyle bir heyeti Türkiye’ye göndermesinin kendilerini çok mutlu edeceğini, Türk-Sovyet dostluğunun nasıl olduğunun sanatçılar tarafından bizzat yerinde görüleceğini



söylemiştir.<sup>20</sup> Bu sırada Sovyet basınında ise Akademik Opera ve Bale Tiyatrosunun seçkin sanatçılarının İstanbul ve Ankara'ya gitmek üzere hareket ettiğine yer verilmiştir. (Sovetskoye Iskusstvo, 11 Nisan 1935'ten aktaran Tahirova 2010:22).<sup>21</sup> 13 Nisan'dan itibaren Türk basınında da Rus sanatçıların Odesa'dan hareket edecek olan France Mering vapuruyla Türkiye'ye geleceklerine dair haberler çıkmaya başlamıştır (Akşam, 13 Nisan 1935:2; Savaş, 14 Nisan 1935:1)

İstanbul'a 14 Nisan'da ulaşan kabile Sovyet konsolosluk erkânı ve Türk sanatçılar tarafından karşılanmıştır. Moskova Akademi Tiyatrosu İkinci Müdürü Arkanof'un başkanlığındaki heyette kadın sanatçılar Maksakova, Barsova, Daniskaya, erkek sanatçılar ise Makaroff, Nostroff, Yadanin, Oberine, Oyraki, Prigoff, Messerer, Steinberg ve Shostakovich bulunmaktadır (BCA, 248-680-11, 11 Mayıs 1935).<sup>22</sup>

İstanbul'a ulaşan Rus sanatçılar şerefine Güneş Kulübü'nde Halkevi Müdürü Refi Celal Bayar (Celal Bayar'ın oğlu), İstanbul Belediyesi Konservatuar Müdürü Yusuf Ziya Demircioğlu, Şehir Tiyatrosu Rejisorü Muhsin Ertuğrul,

---

<sup>20</sup> Buna karşılık Hariciye Komiseri Yardımcısı Krestinski her Rus'un Türkiye'de kendini evinde hissedeceğini söylemiştir. Dışişleri Bakanlığına bilgi veren Büyükelçi Çınar, Ankara'ya gelen sanatçıların Sovyet Rusya'nın opera ve diğer sanatlar konusunda en yetenekli sanatçıları olduğunu ifade etmiştir (TDA, 571/35962-141904-11, 8 Nisan 1935). Dışişleri Bakanlığı da İçişleri Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Cumhuriyet Halk Fırkası Genel Sekreterliğinden sanatçılara karşı gerekli özenin gösterilmesini istemiştir (TDA, 571/35962-141904-10, 11 Nisan 1935).

<sup>21</sup> Büyükelçi Çınar, Cumhuriyetin 10. yıl kutlamalarında Türkiye'ye gelen ve bu sırada İzmir'i ziyaret eden Sovyet Rusya Kızılordusu Başkomutanı Harbiye Komiseri Vorosilov (Aydoğan, 2007: 354-355) ile yaptığı bir görüşmeyi aktararak Vorosilov'un Rus sanatçıların İzmir'e de gitmesi yönünde bir istekte bulunduğunu Dışişleri Bakanlığına bildirmiştir. Böylelikle gerekli yazışmalar yapılarak Sovyet sanatçıların turne programına İzmir de dâhil edilmiştir (TDA, 571/35962-141904-3, 15 Nisan 1935; TDA, 571/35962-141904-7, 18 Nisan 1935). Ayrıca Dışişleri Bakanlığı, 9 Nisan'da Türkiye gelmek üzere Moskova'dan hareket eden sanatçılar için Gümrük ve İnhisarlar Bakanlığından gümrüklerde gerekli kolaylıkların yapılmasını istemiştir (TDA, 571/35962-141904-9, 11 Nisan 1935).

<sup>22</sup> Sovetsjoye Iskusstvo gazetesi Türkiye'ye gelen sanatçıların isimlerini şöyle sıralamaktaydı: Orkestra Şefi Devlet Sanatçısı Lev Steinberg, Besteci Dimitri Shostakovich, Opera Sanatçıları Valeriya Barsova, Maria Maksakova, Aleksandr Pirogov, Artistler Jadan ile Nortsov, Konsertmaister (başkemancı) Makarov, Leningrad Balesi Artisti Natalya Dudinskya, Asaf Messerer, Piyanist Lev Oborin, Keman Sanatçısı David Oyrakh ve heyet başkanı olarak Bolşoy Tiyatrosu'nun Müdür Yardımcısı Arkanov (Sovetskoye Iskusstvo, 11 Nisan 1935'ten aktaran Tahirova 2010:22). Cumhuriyet gazetesi Sovyet sanatçıların isimleri şöyle vermektedir: Moskova Akademisi İkinci Direktörü M. Arkanov Başkanlığı altında bulunan heyette Balerin Barasova ile Dudinskaya, Primadonna Maksakova, genç Bestekâr Shostakovich, Baso Pirogof, Muganni (Şarkıcı) Jadan, Tenor Nortsoff, Artist Mogarof ve Piyanist Oborin (Cumhuriyet, 14 Nisan 1935:1). Ulus gazetesinde ise sanatçılar şöyle zikredilmektedir: Artistler Moskova Akademi Tiyatrosu İkinci Müdürü B. Arkanov'un başkanlığı altındadır. Grupta Primadonna, Maksakova, Tenor Narçof, Kompozisör Sakstakoviç, Muganni Kirof, Barsava, Messerer, Jadan, Makarof, Didinskaya, Piyanist Obarin vardır. Viyolonist Davic iki güne kadar İstanbul'a gelecek ve grupta birleşecektir (Ulus, 14 Nisan 1935:2). Sovyet sanatçıların fotoğraflı bir listesi için bkz. Ek 1.

Güzel Sanatlar Akademisi Müdürü Namık İsmail, Bestekâr Cemil Reşit Rey, Oyuncu Feriha Tefik ve Sovyet General Konsolosu Areşnikof'un hazır bulunduğu bir öğlen yemeği verilmiştir.<sup>23</sup> İstanbul'da sonradan program yapacak olan sanatçılar, bu temaslarından sonra trenle Ankara'ya hareket etmişler ve orada da yoğun ilgiyle karşılanmışlardır (Cumhuriyet, 15 Nisan 1935:3; Yeni Asır, 15 Nisan 1935:3; Türk Sözü, 16 Nisan 1935:1). Heyet Başkanı Arkanov, Ankara'da Maârif Vekili (Milli Eğitim Bakanı) Abidin Özmen'i ziyaret etmiştir. Bu görüşmede Özmen, düzenlenen etkinlikler aracılığıyla Sovyetler ile Türkiye arasında kültürel ilişkilerin geliştirilmesinin yanı sıra, Türkiye'deki müzik reformlarının gerçekleştirilmesine hizmet edildiğini vurgulamıştır (Pravda, 17 Nisan 1935:3). Arkanov görüşmeden sonra incelemelerde bulunmak üzere Halkevi ve Mûsiki Muallim Mektebine gitmiştir (Ulus, 15 Nisan 1935:1, Akşam, 15 Nisan 1935:2; Milliyet, 15 Nisan 1935:2; Savaş, 16 Nisan 1935:1).

Sovyet sanatçıları Türkiye'deki ilk konserlerini 15 Nisan'da Sovyet Rusya'nın elçilik binasında vermişlerdir.<sup>24</sup> Bu konsere Başbakan İsmet İnönü, Bakanlar Kurulu, basın mensupları, büyük ve orta elçiler ile eşleri katılmıştır (Ulus, 16 Nisan 1935:1, 2; Cumhuriyet, 16 Nisan 1935:3; Milliyet, 16 Nisan 1935:2; Ulusal Birlik, 16 Nisan 1935:4; Akşam, 17 Nisan 1935:1; Yeni Asır, 17 Nisan 1935:3, İzvestiya, 18 Nisan 1935'ten aktaran Tahirova 2010:29). Ertesi gün Sovyet sanatçıları Halkevinde sadece müzisyenler ile Mûsiki Muallim Mektebi öğrencilerinin bulunduğu genel bir prova yapmışlardır (Cumhuriyet, 17 Nisan 1935:3). Bu provanın yapıldığı gün gazetelerde Halkevinde yapılacak büyük konserin programı da yayımlanmaya başlamıştır.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Samimi bir ortamda gerçekleşen yemekten sonra katılımcılar Türk-Sovyet dostluğu ve kültür ilişkilerine dair konuşmalar yapmışlardır. Rus sanatçılar öğleden sonra valiyi ve konservatuar müdürünü ziyaret etmişler, konservatuar binasını gezerek bazı derslere katılmışlardır (Cumhuriyet, 14 Nisan 1935:1, 4; Milliyet, 14 Nisan 1935:1, 3; Ulus, 14 Nisan 1935:2; Kurun, 14 Nisan 1935:1, 7).

<sup>24</sup> Konserde Piyanist Lev Oborin, Chopin'den Nocturne, Liszt'in İkinci Rhapsody isimli eserlerini çalmıştır. Barito Nortsov, Çaykovski'nin Maça Kızı ve Yevgeni Onegin operalarından iki arya söylemiştir. Mezzo Soprano Maksokova Rimski-Karsakov'un Kar Kızı operasından bir arya ile Carmen operasından Habanera aryasını; Bas Pirogov, Volga gemicileri Rus şarkısını ve Gounod'un Faust operasının Mephistopheles'i; Tenor Jadan, Rimski-Korsakov'un Sadko operasından Hint aryasını ve Massenet'in Werther operasından Werther aryasını seslendirmiştir. Genç ve ünlü Sovyet Kompozitörü Shostakovich kendi eserlerinden Adacyo ve Polka adlı parçalarını çalmıştır. Son olarak da Soprano Barsova, Rimski-Karsakov'un Kar Kızı operasından bir arya ile Rossini'nin Sevil Berberi operasından bir arya söylemiştir (Ulus, 16 Nisan 1935:1, 2).

<sup>25</sup> Halkevinde yapılacak konserin programı şöyleydi:

1- Glinka: Rusların Ludmila Operası uvertürü

Cumhuriyet halk sanatçısı Steinberg idaresinde filarmonik orkestra tarafından

2- Rimski-Karsakov: Sadko operasından Hint türküsü

Verdi: Rigoletto operasından bir arya

17 Nisan'da gerçekleşen bu programa Atatürk ve hükümet erkânı da katılmıştır (Milliyet, 18 Nisan 1935:1; Akşam, 18 Nisan 1935:2; Cumhuriyet, 18 Nisan 1935:3; Kurun, 18 Nisan 1935:2; Ulusal Birlik, 18 Nisan 1935:4; Yeni Asır, 19 Nisan 1935:3; Pravda, 19 Nisan 1935:1) Yaklaşık üç saat süren konser, Cumhurbaşkanlığı Filarmonik Orkestrası'nın çaldığı İstiklâl ve Enternasyonal Marşlarıyla başlamıştır. Konserde sanatçılardan Barsova, Cemal Reşit Rey'in

- 
- Büyük Akademik Devlet Tiyatrosu Ses Solisti Jadan tarafından, orkestra refakatiyle
- 3- Chopin: a- Nocturne b- Polonaise
- Piyano solo, Oborin tarafından
- 4- Rimski-Karsakov: Kar Kızı operasından Lel aryası
- Bizet: Carmen operasından Habanera aryası
- Cumhuriyet Seçkin Sanatçısı Maksakova tarafından
- 5- Minkus: Don Quixote balesinden büyük klasik "pas de deux"
- Dudinskaya ve Cumhuriyet Seçkin Sanatçısı Messerer tarafından
- 6- Shostakovich: a- Kaprisler b- Perçin sütünden bir parça
- Kompozitörü tarafından piyano da çalınacaktır
- 7- Çaykovski: Maça Kızı operası Yeletsky aryası
- Rimski-Karsakov: Sadko operasından Venedik türküsü
- Büyük Akademik Devlet Tiyatrosu Solisti Nortsof tarafından
- 8- Minkus: La Bayadere'den bir raks
- Dudinskaya tarafından
- 9- Tsfasman: Futbolcu raksı
- Cumhuriyet Seçkin Sanatçısı Messerer tarafından
- 10- Gounod: Faust operasından Mefisto.
- Rossini: Sevil Berberi operasından Don Basilio aryası
- Seçkin Sanat Emekçisi Aleksandr Prigof tarafından
- 11- Rimski-Karsakov: Kar Kızı operasından bir parça
- Rossini: Sevil Berberi Operasından bir arya
- Cumhuriyet Seçkin Sanatçısı Barsova tarafından (Ulus, 17 Nisan 1935:6).

bestelediği Kozanoğlu<sup>26</sup> ile Ulvi Cemal Erkin'in bestelediği Bülbül'ü<sup>27</sup> Türkçe seslendirmiştir (Akşam, 19 Nisan 1935:2; Akşam, 21 Nisan 1935:5).<sup>28</sup> Konserden bir gün sonra ise Sovyet tiyatro sanatçıları Halkevi salonunda Moskova Büyük Tiyatrosu'nun geçirmiş olduğu tarihi safhaları ve bugünkü durumunu gösteren bir fotoğraf sergisi açmıştır.<sup>29</sup> Konser etkinliklerine ara vermeden devam eden

---

<sup>26</sup> Cemal Reşit Rey tarafından bestelenen Kozanoğlu türküsünün sözleri şöyledir:

Çıktım kozanın dağına  
Remil attım dost bağına  
Aşiretten imdat olmaz  
(Aman Amanım Of)  
Kaçalım Kozan Dağına  
(Sürmelim Aman)  
Kara çadır eğme ile  
Kurşun sesi duyma ile  
Ne yatıyon Kozanoğlu  
(Aman Amanım Of)  
Bir Bölük Atlı Gelme ile  
(Sürmelim Aman) (Rauf Yekta Bey, 1926:16).

<sup>27</sup> Ulvi Cemal Erkin'in bestelediği Bülbül türküsünün sözleri şöyledir:

Scherde ağlayan bülbül  
Sen ağlama ben ağlayım  
Ciğerim dağlayan bülbül  
Sen ağlama ben ağlayım  
Bülbül bülbül bülbül bülbül  
Bülbül bülbül bülbül bülbül ah..  
Âşık der ki hala böyle  
Gideriz biz yola böyle  
Felek bildiğini işler  
Hemen yüz yıl talebeyle  
Bülbül bülbül bülbül bülbül

Bülbül bülbül bülbül bülbül (Ulvi Cemal, 1934). (Müzik ve Sanat Hareketleri Mecmuası Aralık 1934 tarihli dördüncü sayısında ve Ocak 1935 tarihli beşinci sayısında bu türküyü ayrı basım halinde notalarıyla birlikte okuyucularına hediye etmiştir.)

<sup>28</sup> Aynı gün Sovyet sanatçılar öğretmenler onuruna düzenlenen ve Mustafa Kemal Atatürk'ün de katıldığı geceye davet edilmişler ve burada Atatürk'ün isteği üzerine birkaç vokal parçayı icra etmişlerdir (İzvestiya, 21 Nisan 1935'ten aktaran Tahirova 2010:30).

<sup>29</sup> Yaklaşık 300 parçadan oluşan sergide halen Sovyet Rusya'da bulunan önemli tiyatro oyuncularının sahnede çekilmiş fotoğrafları yer almıştır (Cumhuriyet, 18 Nisan 1935:3; Milliyet,

sanatçılar, aynı günün akşamı üçüncü konserlerini Ankara Halkevinde sadece öğrencilerin yer aldığı bir topluluğa vermişlerdir (Cumhuriyet, 19 Nisan 1935:5).<sup>30</sup>

Konserler sırasında Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Filarmonik Orkestrası'nı idare eden Sovyet Orkestra Şefi Petrovich Steinberg basına yaptığı açıklamalarda orkestra üyelerinden gayet memnun olduğunu, her üyenin çok iyi kabiliyetlere sahip bulunduğunu, çalınması çok zor parçaların bile mükemmel bir şekilde icra edildiğini ifade etmiştir.<sup>31</sup> Steinberg ayrıca orkestranın tecrübeli şeflerin idaresinde daha da gelişeceğini, pedagojik kültür ile hakkında fazla bilgisi olunmayan müzik aletleri konusunda uzmanlara ihtiyaç olduğunu, bu uzmanların bir müddet Türkiye'de kaldıktan sonra arzu edilen seviyeye ulaşılabileceğini dile getirmiştir (Milliyet, 21 Nisan 1935:5; Ulusal Birlik, 21 Nisan 1935:1, 4; Yeni Asır, 22 Nisan 1935:3). Steinberg, *Rus Artistleri Türk Sanatı Hakkında Tetkikat Yapıyorlar* başlıklı başka bir haberde ise orkestra ile kısa bir çalışmadan sonra Londra ve Berlin'de konser verebileceğini, orkestranın materyal bakımından çok zengin olmakla beraber iyi bir şefe ihtiyacı olduğunu belirtmiştir (Cumhuriyet, 24 Nisan 1935:3).

21 Nisan'da Sovyet sanatçılar onuruna İçişleri Bakanı ve Dışişleri Bakanı Vekili Şükrü Kaya tarafından Marmara Köşkü'nde bir yemek verilmiştir (Kurun, 22 Nisan 1935:2; Milliyet, 22 Nisan 1935:2; Ulusal Birlik, 22 Nisan 1935:1; Yeni Asır, 23 Nisan 1935:3; Akşam, 24 Nisan 1935:1).<sup>32</sup> 25 Nisan'da Müsiki Muallim Mektebinde verilen konsere ise Başbakan İnönü, Bükreş Büyükelçisi Hamdullah Suphi Tanrıöver, Sovyet Büyükelçisi Karahan katılmış ve konserde sanatçılar çok defa alkışlanmıştır. Özellikle Soprano Barsova dinmek bilmeyen alkışlardan dolayı tekrar sahne almıştır (Ulus, 26 Nisan 1935:4). Diğer taraftan bu konserden

---

19 Nisan 1935:5; Ulusal Birlik, 20 Nisan 1935:4). Konser etkinliklerine ara vermeden devam eden Sovyet sanatçıları aynı günün akşamı üçüncü konserlerini Halkevinde sadece öğrencilerin yer aldığı bir topluluğa vermişlerdir. Öğrencilere yönelik konserin haberi yapılırken sanatçıların 19 Nisan'da Muallim Mektebinde konser vereceği duyurulmuştur (Cumhuriyet, 19 Nisan 1935:5).

<sup>30</sup> Öğrencilere yönelik konserin haberi yapılırken sanatçıların 19 Nisan'da Muallim Mektebi'nde konser vereceği duyurulmuştur (Cumhuriyet, 19 Nisan 1935:5).

<sup>31</sup> Cumhurbaşkanlığı Filarmonik Orkestrası birkaç gün Sovyet Orkestra Şefi Steinberg idaresinde yapmış olduğu provalardan sonra 17 Nisan'da yapılan konserde Rus Klâsik Kompozitörü Glinka'nın Ruslan ve Ludmila Operası'nın uvertürünü, Şahter'in Türkmen Suti'ni çalmıştır. Orkestra Cumhurbaşkanlığı bandosundan birkaç kişiyle güçlendirilmiş olan kadrosuyla çalınan parçalarda göstermiş olduğu performansla dinleyenlerden tam not almıştır (Ulus, 18 Nisan 1935:2).

<sup>32</sup> Bu yemeğe Cumhurbaşkanı Atatürk, hükümet üyeleri, üst düzey yetkililer ile Sovyet Büyükelçisi Lev Karahan ve elçilik erkânı da katılmıştır. Samimi bir ortamda gerçekleşen yemekte Sovyet sanatçılar Atatürk'ün ricası üzerine birkaç vokal parça seslendirmişlerdir (Pravda, 24 Nisan 1935:5; İzvestiya, 24 Nisan 1935'ten aktaran Tahirova 2010:32). Sovyet sanatçıların 22 Nisan'da Halkevinde yabancı elçiliklerin (kordiplomatik) çağrılacağı bir konser vereceği duyurulmuştur. Bu konser belirli bir kesim için özel olarak düzenlendiğinden konserin dinleyicilerle buluşması için Ankara radyosundan yayınlanacağı bildirilmiştir (Akşam, 22 Nisan 1935:2; Cumhuriyet, 23 Nisan 1935:3; Tan, 23 Nisan 1935:7).

3 gün sonra, 28 Nisan'da, dünyaca ünlü Sovyet Kompozitör Shostakovich Müsiki Muallim Mektebinde bir konferans vermiştir (Ulus, 28 Nisan 1935:2). Bu konferansta Shostakovich kendi müzik yaşantısı hakkında bilgiler verip bir kompozitörde olması gereken özelliklere değinmiştir (Ulus, 29 Nisan 1935:5). Aynı gün Halkevinde ordu için ikinci bir konser de düzenlenmiştir.<sup>33</sup>

30 Nisan'da Ankara Halkevinde sanatçılara bir çay ziyafeti verilmiştir. Pek çok devlet erkânının hazır bulunduğu davette sanatçıların görmeyi çok istedikleri Türk ulusal oyunlarından Aydın, İzmir, Konya ile Ankara'nın birçok zeybek oyunuyla Erzurum ve Köroğlu oyunları oynanmıştır. Özellikle kız ve erkek öğrencilerin birlikte oynadıkları zeybek oyunu sanatçılar tarafından oldukça beğenilmiştir. Oyunlardan sonra ise karşılıklı teşekkür konuşmaları yapılmıştır. Bu sırada Sovyet sanatçıları iki yüz kadar nota ile getirdikleri tiyatro sergisini Halkevine bağışlamışlardır (Ulus, 1 Mayıs 1935:1, 3; Kurun, 1 Mayıs 1935:2; Tan, 1 Mayıs 1935:3).<sup>34</sup>

Sovyet sanatçılar Ankara'daki etkinliklerini tamamladıktan sonra 1 Mayıs'ta kalabalık bir devlet erkânı ve Sovyet büyükelçisi tarafından uğurlanarak İzmir'e hareket etmişlerdir (Cumhuriyet, 1 Mayıs 1935:3; Akşam, 2 Mayıs 1935:2; Ulus, 2 Mayıs 1935:2; Tan, 2 Mayıs 1935:3).<sup>35</sup> İzmir basını Sovyet sanatçılarının İzmir'de 3-4 konser vereceğini ve hazırlıklar noktasında bir komitenin görev yaptığını baş sayfadan vermiştir. Yine İzmir'deki ilk konserin Türk ve Rus bayraklarıyla donatılan Halkevinde verileceği, konserden sonra binanın akustik düzeniyle ilgili orkestra şefinden bilgi alınacağı, bu doğrultuda şefin onayı alınırsa konserlere Halkevi'nde devam edileceği, uygun görülmediği takdirde başka bir binanın temin edileceği ve sanatçıları belediyenin misafir

---

<sup>33</sup> Bu konserde Cumhurbaşkanlığı Filarmonik Orkestrası iki parça çaldıktan sonra Oystrah, keman ve Oborin, piyano parçaları çalmışlar, ses sanatçıları da onlara iştirak etmişlerdir. Konserde bir yenilik olarak Soprano Barsova ve Bariton Nortsof, Glinka'nın Affet Beni Affet adlı eserini ve bir halk türküsünü söylemişlerdir. Ardından hep birlikte Kızılordu türküsünü seslendirmişlerdir. Bale sanatçısı Messerer ilk defa Nikolaevski'nin Gabak balesini sergilemiş, Dudinkaya ile Messerer de yine ilk defa Gluk'un melodisini oynamışlardır (Ulus, 28 Nisan 1935:2).

<sup>34</sup> Bu eserlerin günümüzdeki durumuyla ilgili olarak CİMER üzerinden Kültür ve Turizm Bakanlığına yapılan 2201493032 sayılı ve 30/03/2022 tarihli başvuruya yaklaşık bir yıl sonra (17.02.2023) cevap verilmiş olup, elde bir bilgi veya belge olmadığı tarafımıza iletilmiştir. 1936 yılında kurulan Ankara Devlet Konservatuarı 1982 yılında Hacettepe Üniversitesi Ankara Devlet Konservatuvarına bağlandığından ilgili eserlerin burada olabileceği düşünülmüştür. Ancak ilgili kurum da bu eserlere dair ellerinde herhangi bir veri ya da bilgi bulunmadığını tarafımıza iletilmiştir (CİMER, 2202235703 sayılı ve 10/05/2022 tarihli başvuruya cevap). Yine Kültür ve Turizm Bakanlığı Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü'nün ilgili birimleriyle şahsen görüşmeler yapılmış olmasına rağmen eserlerin akıbeti hakkında hiçbir sonuç elde edilememiştir.

<sup>35</sup> Sovyet sanatçılar İzmir'e hareket etmeden önce Başbakanlık, İzmir Valiliğine gerekli hazırlıkların yapılmasını ve sanatçılara verilecek hediyelerin düşünülerek haber verilmesini bildirmiştir (BCA, 248-680-11, 27 Nisan 1935). Valilikten verilen cevapta Sovyet sanatçıların güzel günler geçirip Ege'den memnun ayrılmaları için mümkün olan her tedbirin alındığı bildirilmiştir. Hediye konusunda ise henüz bir tespit yapılmamakla beraber Ege'yi hatırlatacak ürünler düşünüldüğü ifade edilmiştir (BCA, 248-680-11, 28 Nisan 1935).

edeceği duyurulmuştur (Anadolu, 1 Mayıs 1935:1, 2; Ulusal Birlik, 1 Mayıs 1935:4; Yeni Asır, 1 Mayıs 1935:10; Yeni Asır, 2 Mayıs 1935:1, 3; Ulusal Birlik, 2 Mayıs 1935:1, 4). Valilikte Sovyet sanatçılar onuruna bir yemek düzenlenmiş ve bu yemeğe Vali Kazım Dirik, Belediye Başkanı Behçet Uz ile çeşitli üst düzey yöneticiler katılmıştır (Pravda, 7 Mayıs 1935'ten aktaran Tahirova 2010:38).<sup>36</sup> Sanatçılar ilk konserlerini İzmir'de 3 Mayıs'ta ve ikinci konserlerini 4 Mayıs'ta Halkevinde ücretsiz olarak vermiştir. Üçüncü ve son konser ise biletli olarak Kızılay yararına Elhamra Sineması'nda<sup>37</sup> icra edilmiştir. Halkın ilgisinin oldukça yoğun olduğu konserlerde yer bulmakta güçlükler yaşanmıştır.<sup>38</sup> Ayrıca Sovyet sanatçılar İzmir'de kaldıkları süre içerisinde Alsancak Stadyumu'ndaki atletizm müsabakalarını, Kızıllıçullu Koşu Alanı'ndaki at yarışlarını seyretmiş, Bornova'ya giderek Ziraat Mektebini ziyaret etmiş Kadife Kale'yi ve Bergama'daki arkeolojik alanları gezmiştir (Anadolu, 3 Mayıs 1935:1,6; Ulusal Birlik, 4 Mayıs 1935:1, 4; Ulusal Birlik, 5 Mayıs 1935:4, Yeni Asır, 5 Mayıs 1935:1, 2; Anadolu, 5 Mayıs 1935:1, 6; Akşam, 6 Mayıs 1935:2; Yeni Asır, 6 Mayıs 1935:2; Son Posta, 6 Mayıs 1935:2; Tan, 7 Mayıs 1935:7; Son Posta, 7 Mayıs 1935:1, 11).<sup>39</sup>

Sovyet sanatçılar 8 Mayıs'ta yeniden İstanbul'a ulamış ve Belediye Başkanı Hamit Oskay, halkevi erkânı, güzel sanatlar akademisi erkânı ve Kızılay heyeti tarafından karşılanmıştır (Ulus, 9 Mayıs 1935:2; Tan, 9 Mayıs 1935:2; Yeni Asır, 9 Mayıs 1935:3). Karşılama sırasında gazetecilere konuşan Arkanov, Ankara'da on beş konser verdiklerini, bu konserlere dokuz on bin kişinin yani Ankara nüfusunun sekizde birinin katıldığını söylemiştir. İzmir'de ise üç konser verdiklerini, İstanbul'a hareket etmeden önce bazı İzmir köylerini gezdiklerini

---

<sup>36</sup> Yemek sonunda konuşan Belediye Başkanı Behçet Uz, konukları selamladıktan sonra, Türk-Sovyet dostluğuna büyük değer verdiğini, iki devrim ülkesinin pek çok benzerlik dolayısıyla kardeş olduğunu, yeni müzik ve kültür devrimi konusunda Sovyetlerin Türkiye'ye vermiş olduğu destekten büyük memnuniyet duyduklarını ifade etmiştir. Cevaben konuşan Sovyet Heyeti Başkanı Arkanov ise Moskova'dan kardeş Türkiye'ye selam getirdiklerini, Ankara'da Atatürk ile görüşüp onun Türk-Sovyet dostluğuna ne kadar büyük önem verdiğini öğrenmekle bahtiyar olduklarını ve İzmir'in güzelliğine hayran kaldıklarını belirtmiştir (Ulusal Birlik, 4 Mayıs 1935:1, 4, Anadolu, 5 Mayıs 1935:1, 6; Yeni Asır, 5 Mayıs 1935:1, 2; Ulus, 5 Mayıs 1935:2).

<sup>37</sup> Elhamra Sineması 1912'de faaliyete geçen İzmir Milli Kütüphanesine gelir elde etmesi için kurulmuş olup İzmir Suikastı davasının görüldüğü binadır. Bugün opera ve bale salonu olarak hizmet vermektedir (İpek, 1993:238).

<sup>38</sup> Sovyet sanatçıların İzmir'deki konserlerde seslendirdikleri eserler Ankara'daki repertuvarlarıyla hemen hemen aynıdır. İzmir'deki programın ayrıntıları için bkz. Yeni Asır, 5 Mayıs 1935:2.

<sup>39</sup> İzmir'deki programlarını tamamlayan sanatçıların 6 Mayıs'ta Dumlupınar Vapuru ile İstanbul'a hareket edecekleri duyurulmuştur (Anadolu, 6 Mayıs 1935:1; Ulusal Birlik, 6 Mayıs 1935:4). Sanatçılar İstanbul'a ulaşmadan bir hafta önce hazırlıklara başlanmıştır. Nitekim sanatçıların İstanbul'daki programı organize etmek üzere Ankara Sovyet Büyükelçiliği Kâtibi Pom Yakof'un İstanbul'a gelmesi, programda üç büyük konser verilmesi, camilerin, şehrin tarihi yerlerinin, Adaların ve Çamlıca'nın ziyaret edilmesi planlanmıştır (Cumhuriyet, 5 Mayıs 1935:2; Cumhuriyet, 6 Mayıs 1935:6; Tan, 6 Mayıs 1935:2).

buralarda milli havaları dinleme şansı bulduklarını sözlerine eklemiştir (Cumhuriyet, 9 Mayıs 1935:2).

Sovyet sanatçıların İstanbul'daki ilk konserlerini 10 Mayıs'ta Fransız Tiyatrosu'nda vermeleri kararlaştırılmış ve konserin radyo aracılığıyla da halka dinletilmesi planlanmıştır. Kızılay yararına yapılan bu konser de yine yoğun ilgi görmüştür (Akşam, 8 Mayıs 1935:2; Akşam, 9 Mayıs 1935:2; Ulus, 10 Mayıs 1935:2; Cumhuriyet, 10 Mayıs 1935:2; Cumhuriyet, 11 Mayıs 1935:2; Akşam, 11 Mayıs 1935:2; Tan, 11 Mayıs 1935:3). Konser günü Atatürk tarafından on üç adet altın tütün tabakası ve Başbakan İnönü tarafından kadın sanatçılara verilmek üzere gönderilen üç gümüş çerçeve valilik tarafından hediye olarak sanatçılara iletilmiştir (BCA, 248-680-11, 11 Mayıs 1935).<sup>40</sup> Ertesi gün İstanbul'daki gazetecilerle bir araya gelen sanatçılar Türkiye'de olmaktan çok memnun olduklarını ifade etmişler ve konuşmalarında öğrenmiş oldukları Türkçe kelimeleri telaffuz etmeye çalışmışlardır. Sovyet sanatçılar Türkiye'ye gelmeden önce nasıl bir dinleyici kitlesi ile karşılaşacaklarını bilmediklerini fakat verdikleri konserlerde dinleyenlerin en teknik parçaları dahi anlayarak tepki verdiklerini ifade etmiştir. Ankara'da Atatürk ve diğer devlet büyüklerinden iltifat gördüklerini, yine Ankara çevresindeki köylerde Türk halk türkeleri ve müziği hakkında araştırma yapmaktan büyük bir zevk duyduklarını da dile getirmişlerdir (Ulus, 12 Mayıs 1935:4; Akşam, 12 Mayıs 1935:2).

Devlet erkânıyla 13 Mayıs'ta Büyükkada'yı gezen sanatçılar (Kurun, 13 Mayıs 1935:3; Tan, 13 Mayıs 1935:2) aynı gün akşamı ve 14 Mayıs'ta Şehir Tiyatrosu'ndaki konserleriyle İstanbul'daki programlarını sürdürmüşlerdir. Bu konserlerde de büyük ilgiyle karşılaşan sanatçılar bazı parçaları tekrar tekrar seslendirmişlerdir (Ulus, 14 Mayıs 1935:2; Akşam, 14 Mayıs 1935:2; Kurun, 14 Mayıs 1935:1).

Sovyet sanatçıların konser etkinliklerinin yanı sıra basında dönem dönem Rus müziğine dair çıkan yazılar da bu çalışmanın ortaya koymaya çalıştığı tespiti, yani Rus modelinin müzik devrimindeki büyük etkisini gözler önüne sermektedir. Bu yazılarda Sovyet mûsikisinin ulusal kökeninin eski olmakla birlikte düzenli ve ölçülü sanat bakımından genç olduğu ifade edilmiştir. XVII. yüzyıldan itibaren Rus çarlarının Batıdan bilginler, mühendisler, mimarlar, doktorlarla beraber müzikle uğraşan uzmanlar getirttiği üzerinde durulmuş, özellikle yerli ruh ve yerli dil üzerinden bir müzik anlayışının oturtulmaya çalışıldığı, XIX. yüzyılda artık yapılan yatırımların meyve vermeye başladığı ve Batı üslubuna sahip ama

---

<sup>40</sup> Gazetelerde yer alan haberlere göre altın tabakaların üzerinde her bir sanatçının fotoğrafı ve Atatürk'ün imzası bulunmaktaydı. Ayrıca bunun dışında da Atatürk kendi imzalı fotoğraflarından sanatçılara göndermiştir. Sanatçılar da derin memnuniyetlerini dile getirmişlerdir (Cumhuriyet, 12 Mayıs 1935:2; Tan, 12 Mayıs 1935:6).



yerli folklor unsurlarının kullanıldığı bir müzik anlayışı ortaya çıktığı ifade edilmiştir (Akşam, 15 Mayıs 1935:5, 8).<sup>41</sup>

Sovyet sanatçılardan Maksokova, Türkiye'den ayrılırken basına yaptıkları açıklamalarda kendisi açısından en dikkat çeken durumun Türkiye'de yeni hayatın kurulması esnasında kültür sahasındaki gelişmeler olduğunu dile getirmiş ve Türk müzik devriminin gerçekleşmekte olduğu bir zamanda kendi sanatlarını Türkiye'de sergilemekten çok mutlu olduklarını belirtmiştir. Yine Shostakovich, İstanbul Konservatuvarının zengin halk müziği plaklarına sahip olduğunu ve bunların yeni bir halk müziği yaratmada bir hazine olduğu üstünde durmuştur. Ayrıca tanışmış olduğu Türk sanatçıların yeni Türk müziğini yaratacak yetenek ve azimde bulunduğunu sözlerine eklemiştir. Arkanov da Türkiye'de önemli bir kültür gelişmesi yaşandığını, Türk müziğinin Türk halk müziği üzerine kurulma girişiminin çok yerinde bir hareket olduğunu, kendilerinin müzik devrimini böyle başardıklarını söylemiştir (Cumhuriyet, 17 Mayıs 1935:2).

Sovyet sanatçılar 17 Mayıs'ta Çiçerin vapuruyla Türkiye'den ayrıldıktan sonra (Kurun, 17 Mayıs 1935:1; Ulus, 17 Mayıs 1935:2; Akşam, 17 Mayıs 1935:2) Kiev Garı'nda Moskova Büyükelçisi Vasıf Çınar, Sovyetler Birliği Dışişleri Halk Komiserliği 1. Doğu Şubesi Başkan Yardımcısı Anatoli Miller, Bolşoy Tiyatrosu Müdürü Moutnykh, sanat ve hükümet çevreleri tarafından karşılanmıştır.<sup>42</sup> Sanatçı heyetinin başkanı Arkanov, TASS Telgraf Ajansına yaptığı açıklamada kendilerinin Türkiye hükümeti ve şahsen Cumhurbaşkanı Atatürk tarafından sıcak ve dostça karşılandıklarını, gördükleri ilgiyi hiçbir zaman unutmayacaklarını ifade etmiştir (Pravda, 22 Mayıs 1935'ten aktaran Tahirova 2010:45). Rus basınına Türkiye ziyaretlerini değerlendiren Lev Steinberg ise şunları söylemiştir:

---

<sup>41</sup> Sovyet sanatçıların bir kısmı konser ve sergi faaliyetlerinin dışında ülke genelinde reklamı yapılan ve büyük bir organizasyon olan Milli Müsiki Yarışması'nın finalinde jüri koltuğunda yer almışlardır. Böylelikle Rus müzisyenler ilk defa batı tekniği ile işlenmiş milli Türk bestelerini dinleme fırsatı bulmuştur. Bu arada Rus sanatçıların yarışmada Türk ve Rus müziğini karşılaştırılması için bazı parçalar çalacağı ifade edilmiş olsa da Türkiye'deki yoğun tempolarından kaynaklı sağlık problemleri nedeniyle bunu gerçekleştirememişlerdir. Buna rağmen Shostakovich sahneye çıkarak kendi eserlerinden iki eser çalmıştır (Cumhuriyet, 15 Mayıs 1935:1,13; Cumhuriyet, 16 Mayıs 1935:1, 5).

<sup>42</sup> Moskova Büyükelçisi Vasıf Çınar'ın bildirdiğine göre Türkiye'yi ziyaret eden sanatçılar 28 Mayıs'ta Moskova Opera'da büyük bir konser vermiştir. Arkanov konserden önce bir konuşma yaparak gösterdikleri misafirperverlik için Atatürk ile İnönü'ye teşekkür etmiş ve Türkiye'nin kültür sahasında çok önemli adımları başarıyla attığını belirtmiştir. Sovyet sanatçılar konserde Kozanoğlu ve Bülbül türkülerini bir kez daha seslendirmiştir (TDA, 571/35962-141904-11, 28 Mayıs 1935). Dışişleri Bakanlığı kendisine gelen bu yazıyı Cumhurbaşkanlığı'na da iletmiştir (CA, A:IV-6, D:54, F:18, 3 Haziran 1935, Sovyet sanatçıların Türkiye'yi ziyaretleriyle ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı Arşivine yapmış olduğumuz başvuru neticesinde tarafımıza gönderilen tek belge bu olmuştur).

Yol boyunca Sovyet sanatçılarına gösterilen sevgi ve saygıyı ifade etmek zordur. Ankara ve İstanbul konservatuvarları Türkiye'nin müzik hayatında önemli rol oynayan iki merkezdir. 'Ciddi müziğin' aktarılmasında Cumhurbaşkanı Atatürk'ün Senfonik Orkestrası önemli katkı sağlamaktadır. Toplam elli kişilik orkestra gerek klasik, gerekse modern orkestra bestelerinin icrasına olanak sağlamaktadır. Sanatını geliştirmek hevesi, fevkalade çalışkanlık ve tüm zorlukları aşma azmi bu müzik kolektifinin başlıca özelliğidir.

Bizden önce Türkiye'yi ziyaret eden yabancı orkestra şefi olmamıştır. Sovyet orkestra şefi en iyi orkestra müziği geleneklerini ve becerilerini Türk orkestrasına aktaran ilk yabancı sanatçıdır....

Sovyet Sanatçı topluluğunun ziyareti Türkiye'de geniş halk kitlelerinin 'ciddi müziğe' ilgisini artırdı. Zengin Türk folkloru ve Türk müzik sanatı ile tanışmak Sovyet sanatçıları için çok faydalı oldu. Shostakovich ve Steinberg gibi besteciler yeni senfonik bestelerinde Türk halk melodilerinden yararlanacaklardır.... (Pravda, 7 Mayıs 1935'ten aktaran Tahirova 2010:47).

Steinberg yaptığı başka bir açıklamasında ise Ankara Senfonik Orkestrası ile İstanbul Yüksek Müzik Okulu öğrencilerinden kurulan orkestranın tam olgunlaşmamış olduğunu ama yetenekli sanatçıları barındırdığını, arya söyleyen opera sanatçıları ile bale parçasına eşlik edebilecek tecrübelerinin bulunmadığını ancak prova yaparak kısa sürede başarılı sonuçlar elde edildiğini söylemiştir (Sovetskoye Iskusstvo, 11 Mayıs 1935'ten aktaran Tahirova 2010:49-50).<sup>43</sup>

Rus etkisinin boyutlarını ortaya koymak adına Arkanov'un İzvestiya gazetesine verdiği demeç de yine önemlidir. Arkanov Sovyet sanatçıların üç defa Atatürk tarafından kabul edildiğini, bu görüşmeler sırasında Atatürk'ün Türkiye'deki kültür devrimi üzerine önemli fikirlerini açıkladığını belirtmiştir. Ayrıca Türkiye'de gerçek müzik kültürünün propagandasında Sovyet sanatçılarının çok büyük rol oynadığını sözlerine eklemiştir (İzvestiya, 22 Mayıs 1935'ten aktaran Tahirova 2010:53-54).

Sanatçılardan Aleksandr Prigov, Sovetskoye Iskusstvo gazetesinde çıkan Troya-İstanbul-Ankara başlıklı haberde bu seyahatin Türk müzik devrimine etkisini şu sözlerle ifade etmiştir:

---

<sup>43</sup> Maria Maksakova da Türkiye'de ilgiyle karşılandıklarını, Atatürk'ün kendisinden Türkiye'de kalmasını istediğini, İçişleri Bakanı tarafından verilen resepsiyonda Atatürk'ün kendilerine yakın ilgi gösterip Türk-Sovyet dostluğundan bahsettiğini ifade etmiştir (Sovetskoye Iskusstvo, 11 Mayıs 1935'ten aktaran Tahirova 2010:52).

Türkiye’de olduğum otuz yedi gün boyunca tüm ekibimizin tarih açısından önemli olan bir görevi yerine getirdiğini hissettim.... İstanbul’a varmadan Çanakkale Boğazı’nda durduk ve otomobille kıyıda otuz kilometre uzaklaşarak eski Troya kazılarını ziyaret ettik. Kazılar Amerikan arkeologları tarafından gerçekleştiriliyor. Fakat yeni Türkiye’nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk, artık ülkenin yağmalanmasına izin vermiyor. Bu kazılarda arkeologlar tarafından bulunan eşyalar Türkiye’deki tarih müzelerine kalmalıdır... İzmir’den Bergama’ya giderken köyde bir ozanı dinledik. İhtiyar ozan, içtenlikle sevgilisinden ayrılan genç bir kız hakkında bir parça ve Cumhuriyet döneminde köylerde bestelenen yeni bir parça söyledi. Bu yeni parça ise savaşı ve yıkıntılarını geride bırakan halkın daha iyi ve özgür hayat için umutlarını anlatıyordu. Gözleri kapalı, başını sallayarak bir bir bentleri söylüyordu. Biz de bundan önce hiç bilmediğimiz, ama aynı zamanda bizim bilincimize çok yakın olan halk sanatıyla temas ettiğimizi düşünüyorduk (Sovetskoye Iskusstvo, 23 Mayıs 1935’ten aktaran Tahirova 2010:55).

Shostakovich ise anılarında yarı resmi bir kültür heyetinin parçası olarak Türkiye’ye gittiğini, Sovyetler Birliği’nin Türkiye ve Cumhurbaşkanı Gazi Mustafa Kemal Atatürk ile olan ilişkilerini geliştirmeye çalıştığını yazmaktadır. Türkiye’deki müzik hakkında da değerlendirmeler yapan besteci, Türkiye’deki müzik hayatının henüz embriyo aşamasında olduğunu kaydetmektedir. Bunu bir örnekle de açıklayan Shostakovich heyette yer alan David Oistrakh ve Lev Oborin’in, Beethoven’a ait bazı notalara ihtiyacı olduğunu ancak bu notaların Ankara’da bulunamadığını sanatçıların da eserlerini ellerinden geldiğince ezbere ortaya koyduklarını belirtmektedir (Volkov, 1984: 112-113).

Sovyet sanatçıların ziyaretleri müzik devriminin sürecini hızlandırmış mıdır tespitini yapabilmek güç olmakla beraber gerçekleştirilen ziyaretten kısa bir süre sonra bazı kurumsallaşma adımları atılmıştır. Bunların arasında Milli Musiki ve Temsil Akademisinin kurulması (1934)<sup>44</sup> ve Musiki Muallim Mektebinin, Ankara Devlet Konservatuvarına (1936) dönüştürülmesi sayılabilir.

## Sonuç

Osmanlı döneminde başlayan modernleşme/batılılaşma hareketi Cumhuriyet döneminde devam ettirilerek daha büyük bir reform süreci olarak hayat bulmuştur. Bu reform süreci her alanda olduğu gibi müzikte de kendisini göstermiştir. Cumhuriyet, müzik konusunda sadece Batılılaşmak istememiş, geleneksel Türk müziğine (halk türküleri ve ezgileri) dayanan ve çok sesli Batı müziği teknikleriyle işlenmiş milli ve çağdaş bir Türk müziği anlayışının oluşturulmasını gerekli görmüştür. Diğer bir ifadeyle saray müziğini salona

---

<sup>44</sup> Milli Musiki ve Temsil Akademisi 25 Haziran 1934 yılında kurulmuştur. Akademinin amacı ise memlekette ilmi esaslar dahilinde milli musikiyi işlemek, yükseltmek ve yaymak; sahne temsilinin her şubesinde ehliyetli unsurlar yetiştirmek ve musiki muallimi yetiştirmek olarak ifade edilmiştir (<https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/>, 2023).

*taşımak* için çalışmalar hızlandırılmıştır. Bu yeni dönemin müzik politikasına yön verenler Batı kültürü içinde kabul görececek milli müzik inşa hedeflerinde Osmanlı'nın aksine ciddi yaptırımlar ve dışlayıcı politikalar uygulamıştır. Gerçekleştirilmek istenen müzik inkılabı konusunda en büyük örnek ise sosyopolitik durumların önemli ölçüde etki ettiği, Batı ideolojilerini benimsemeden Batı yöntemleriyle bir müzik inşa eden Sovyet Rusya olmuştur.

Milli Mücadele döneminde Türk-Rus ilişkilerinde yaşanan düşmanlıklar bir kenara bırakılarak yeni bir evreye geçilmiş, zoraki dostluk ilişkisi ekseninde siyasi ve ekonomik boyutta münasebetler geliştirilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti ve Sovyetler Birliği arasındaki yakınlaşma sadece ekonomik ve politik alanda değil, aynı zamanda kültürel ve sanatsal alanda da kendini göstermiştir. Sovyetler Birliği ve Türkiye Cumhuriyeti arasındaki ilişkiler geliştikçe Sovyetler Birliği'nin sanatsal anlayışı da Türkiye'de etkili olmaya başlamıştır. Ancak her iki tarafın konuya bakışında belirgin farklar bulunduğu görülmektedir. Sovyetler Birliği iç politikada farklı etnik kökenlere sahip insanları ortak bir ulusal kültür etrafında bir araya getirip dış politikada tüm sanatsal faaliyetleri -müzik de müzikal mantıktan ziyade- Sovyet nüfuzunun yayılmasında yani ideolojik fikirlerin aktarımında bir araç olarak görmüştür. Örneğin Sovyetler Birliği'nin resmi ideolojisini kültürel kanallardan ülke dışına yaymak ve kültürel diplomasi çalışmalarını yürütmek maksadıyla kurduğu VOKS adında bir örgütü bulunmaktadır. Etkin bir yapıya sahip olduğu anlaşılan bu örgüt hakkında Türkiye'deki çalışmalar ise oldukça sınırlı düzeydedir.

1935 yılında Sovyet sanatçılar tarafından yapılan ziyaret yerli dil ve yerli ruh ile oluşturmuş olan Rus modeli müziğin Türkiye'de yakından görülmesi fırsatını sunmuştur. Bu ziyaret Türkiye'nin Sovyet Rusya'nın benzeri, kendi toplumsal dinamikleri temelli bir müzik reformu yapılabileceğine yönelik inancını artırmıştır. Nitekim Türkiye'deki müzik algısının değişimine yönelik değerlendirmelerde bulunan Sovyet sanatçı grubu da sahip olunan zenginliklerin kıymetinin bilinmesi vurgusunu yapmışlar ve Türkiye'nin planlanan reform için yeterli öz kaynağa sahip olduğu görüşünde birleşmişlerdir.

İki savaş arası dönemde anti-empyralist söylemler öznel ve coşkulu duygular aracılığıyla desteklenmekle beraber jeopolitik kaygılar Türk-Rus ilişkilerinin merkezinde yer almıştır. II. Dünya Savaşı'nın sonlarına doğru ise Sovyetler Birliği'nin tehditkâr hale gelen politikası Türkiye'yi endişelendirmiş ve Türkiye, Batı ile olan ilişkilerini yeniden geliştirme yolunu seçmiştir. Böylece savaş sonrası dönemde her alanda olduğu gibi kültürel anlamda da Türkiye'deki Sovyet etkisi azalmaya ve yeni paradigmalara süreci şekillendirmeye başlamıştır.

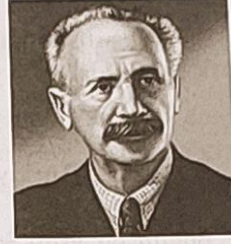
Siyasi ilişkilerin kültürel durumları derinden etkilemesi, ülke genelindeki eğitim durumu, sosyal ve ekonomik problemler, alt yapı ve eğitmen eksikliği, yeteneğin ideoloji ve sosyal kökenden daha önemli olması Atatürk'ün ölümü ve İkinci Dünya Savaşı gibi nedenler istenilen müzik reformunun tam olarak hayata geçirilmesine engel olmuştur. Gerçekleştirilmek istenen müzik inkılabı için

Rusya’da başarılı olan model, Türk kültür hayatında yeni bir kimlik bunalımına yol açmıştır. Rusya benzeri millî bir müzik yaratma çabaları başarılı olurken, Türkiye’de müzik devrimi Osmanlı müziğinden arınma politikasıyla başka bir krize kaynaklık etmiştir. Halk kendisine sunulan bu yeni müzik türünü benimseyememiştir. Böylece Batı müziğini benimsetme çabaları başarısız olmuş ve uygulanmaya çalışılan yasaklar beraberinde halkın Arap radyolarına (arabeske) yönelmesine yol açmıştır. Bu krizin yol açtığı müziğe dair tartışmalar ise bugün hala geçerliliğini korumaktadır.

## EKLER



*Dimitri Şostakoviç*



*Lev Şteynberg*



*Lev Oborin*



*David Oystrakh*



*Aleksandr Pirogov*



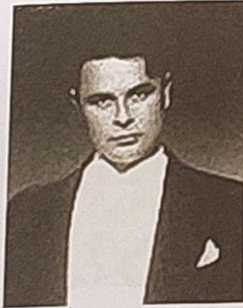
*Maria Maksakova*



*Panteleymon Nortsov*



*Valeriya Barsova*



*Ivan Jadan*



*Asaf Messerer*



*Natalya Dudinskaya*

Türkiye'yi Ziyaret Eden Sovyet Sanatçılar (Tahirova, 2010:21)



**Ek 2**

(Akşam, 14 Nisan 1935)



**Ek 3**

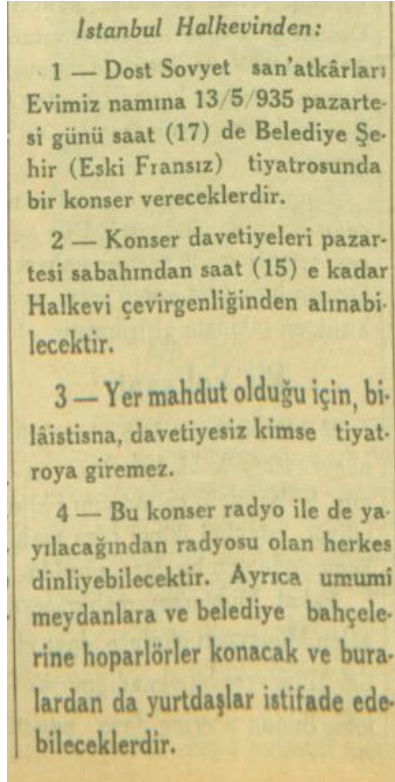
(Cumhuriyet Gazetesi, 9 Mayıs 1935)





**Ek 4**

(Cumhuriyet, 8 Mayıs 1935)



**Ek 5**

(Kurun, 13 Mayıs 1935)



## **Kaynakça**

### **Arşivler**

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Arşivi (CA)

CA, A:IV-6, D:54, F:18, 3 Haziran 1935

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi (BCA).

BCA, 248-680-11, 27 Nisan 1935.

BCA, 248-680-11, 28 Nisan 1935.

BCA, 248-680-11, 11 Mayıs 1935.

BCA, Fon No: 030 10, Kutu No: 61, Dosya No: 376, Sıra No:14

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Türkiye Dışişleri Bakanlığı Türk Diplomatik Arşivi (TDA).

TDA, 571/35962-141904-11, 8 Nisan 1935.

TDA, 571/35962-141904-9, 11 Nisan 1935.

TDA, 571/35962-141904-10, 11 Nisan 1935.

TDA, 571/35962-141904-3, 15 Nisan 1935.

TDA, 571/35962-141904-7, 18 Nisan 1935.

TDA, 571/35962-141904-11, 28 Mayıs 1935.

### **Gazeteler**

*Akşam*, 11 Mayıs 1935.

*Akşam*, 12 Mayıs 1935.

*Akşam*, 13 Nisan 1935.

*Akşam*, 15 Nisan 1935.

*Akşam*, 17 Mayıs 1935.

*Akşam*, 17 Nisan 1935.

*Akşam*, 19 Nisan 1935.

*Akşam*, 2 Mayıs 1935.

*Akşam*, 2 Mayıs 1935.

*Akşam*, 22 Nisan 1935.

*Akşam*, 24 Nisan 1935.

- Akşam*, 6 Mayıs 1935.  
*Akşam*, 8 Mayıs 1935.  
*Akşam*, 9 Mayıs 1935.  
*Akşam*, 14 Mayıs 1935.  
*Akşam*, 15 Mayıs 1935.  
*Anadolu*, 3 Mayıs 1935.  
*Anadolu*, 4 Mayıs 1935.  
*Anadolu*, 5 Mayıs 1935.  
*Anadolu*, 6 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 1 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 11 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 14 Nisan 1935.  
*Cumhuriyet*, 16 Nisan 1935.  
*Cumhuriyet*, 17 Nisan 1935.  
*Cumhuriyet*, 23 Nisan 1935.  
*Cumhuriyet*, 24 Nisan 1935.  
*Cumhuriyet*, 5 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 6 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 9 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 10 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 15 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 16 Mayıs 1935.  
*Cumhuriyet*, 17 Mayıs 1935.  
*Kurun*, 1 Mayıs 1935.  
*Kurun*, 13 Mayıs 1935.  
*Kurun*, 14 Nisan 1935.  
*Kurun*, 18 Nisan 1935.  
*Kurun*, 22 Nisan 1935.  
*Milliyet*, 14 Nisan 1935.

*Milliyet*, 15 Nisan 1935.

*Milliyet*, 16 Nisan 1935.

*Milliyet*, 18 Nisan 1935.

*Milliyet*, 19 Nisan 1935.

*Milliyet*, 22 Nisan 1935.

*Pravda*, 4 Nisan 1935.

*Pravda*, 17 Nisan 1935.

*Pravda*, 19 Nisan 1935.

*Savaş*, 14 Nisan 1935.

*Savaş*, 16 Nisan 1935.

*Son Posta*, 6 Mayıs 1935.

*Tan*, 1 Mayıs 1935.

*Tan*, 23 Nisan 1935.

*Tan*, 6 Mayıs 1935.

*Tan*, 7 Mayıs 1935.

*Tan*, 9 Mayıs 1935.

*Türk Sözü*, 16 Nisan 1935.

*Ulus*, 1 Mayıs 1935.

*Ulus*, 10 Mayıs 1935.

*Ulus*, 12 Mayıs 1935.

*Ulus*, 14 Mayıs 1935.

*Ulus*, 15 Nisan 1935.

*Ulus*, 16 Nisan 1935.

*Ulus*, 17 Mayıs 1935.

*Ulus*, 17 Nisan 1935.

*Ulus*, 18 Nisan 1935.

*Ulus*, 2 Mayıs 1935

*Ulus*, 26 Nisan 1935.

*Ulus*, 28 Nisan 1935.

*Ulus*, 29 Nisan 1935.

*Ulus*, 5 Mayıs 1935.

*Ulus*, 9 Mayıs 1935.

*Ulusal Birlik*, 1 Mayıs 1935

*Ulusal Birlik*, 16 Nisan 1935.

*Ulusal Birlik*, 18 Nisan 1935.

*Ulusal Birlik*, 2 Mayıs 1935

*Ulusal Birlik*, 21 Nisan 1935.

*Ulusal Birlik*, 22 Nisan 1935.

*Ulusal Birlik*, 4 Mayıs 1935

*Ulusal Birlik*, 4 Mayıs 1935.

*Ulusal Birlik*, 5 Mayıs 1935.

*Ulusal Birlik*, 6 Mayıs 1935.

*Yeni Asır*, 1 Mayıs 1935.

*Yeni Asır*, 15 Nisan 1935.

*Yeni Asır*, 17 Nisan 1935.

*Yeni Asır*, 19 Nisan 1935.

*Yeni Asır*, 2 Mayıs 1935.

*Yeni Asır*, 22 Nisan 1935.

*Yeni Asır*, 23 Nisan 1935.

*Yeni Asır*, 5 Mayıs 1935.

*Yeni Asır*, 6 Mayıs 1935.

### **Kitaplar, Kitap Bölümleri, Makaleler, Tezler ve Resmi Yayınlar**

Altar, C. M. (1986). “Müzikte Neden Çok Seslilik”, *Erdem*, (2)6, 749-768.

Anadol, C. ve Kara, M. (2001). *Atatürk ve Sanat*, İstanbul: Yaylım Yayıncılık,

Atabey, F. (2014), “Monterux Konferansı’ndan İkinci Dünya Harbi’ne Türk-Sovyet İlişkileri”, *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, (2)4, 1-11.

Ayas, G. (2012). “Toplumlara İlişkilerde Rol Farklılığı Çerçevesinde Rus ve Türk Modernleşmesine Mukayeseli Bir Bakış”. *Türkiye’de Modernleşme Batılılaşma Yerine Küreselleşmenin İkamesi-Sosyoloji Yıllığı 22-* Ed. Ertan Eğribel ve Ufuk Özcan. İstanbul: Doğu Kitabevi, 207-224.

- Ayas, Güneş (2013). “Osmanlı-Türk Müziğini Dışlama ve Ayakta Tutma Stratejileri Çerçevesinde Müzecilik ve Altınçağ Söylemleri”. *Tarih ve Uygarlık İstanbul Dergisi* 3: 149-159.
- Ayas, Güneş (2016). “Musiki İnkılabı ve Rus Modeli: Karşılaştırmalı Müzik Sosyolojisi Açısından Bir Tartışma”, *Bilig*, Bahar 2016, Sayı:77, 131-155.
- Aydar, D. (2012). “Müzikte Batılılaşma Kapsamında 3. Selim ve 2. Mahmud”, *ODÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, (3)5, Haziran 2012, 38-44.
- Aydoğan, E. (2007). “Kliment Yefromoviç Voroşilov un Türkiye yi Ziyareti ve Türkiye Sovyet Rusya İlişkilerine Katkısı”, *Atatürk Yolu Dergisi*, S.39, 337-357.
- Balkılıç, Ö. (2009). *Cumhuriyet, Halk ve Müzik, Türkiye’de Müzik Reformu 1922-1952*, İstanbul: Tan Kitabevi Yay.
- Bartok, B. (1991). *Küçük Asya’dan Türk Halk Musikisi*. Çev. Bülent Aksoy. İstanbul: Pan Yayıncılık.
- Behar, C. (2005). “Ziya Gökalp ve Türk Musikisinde Modernleşme/Sentez Arayışları”. *Musikiden Müziği Osmanlı/Türk Müziği: Gelenek ve Modernlik*. İstanbul: Yapı Kredi Yay.
- Benhür, Ç. (2004). “Stalin Dönemi Türk-Sovyet İlişkileri”, *Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, S. 15, 325 – 337
- Budak, O. A. (2000) *Türk Müziğinin Kökeni-Değişimi*, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Çakar, D. (2015). “Hacettepe Üniversitesi Ankara Devlet Konservatuvarı (Cebeci’den Beşevler’e)”, *Sahne ve Müzik*, S.1, 9-34.
- Çevik, M. (2015). “Rus Beşleri’nin Türkiye’deki İzdüşümü: Türk Beşleri ve Halk Kültüründen Esinlenmeleri”, *Doğu ile Batı Arasında Zarif Bir Köprü: Türk ve Rus Edebiyatları*, Sarıyıldız Matbaacılık: Ankara.
- Çiğdem, İ. E. (1993). “Tarih İçinde İzmir Milli Kütüphanesi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi*, 1/3 (1993): 225-239.
- Çuhadar, Hakan (2015). “Atatürk’ün Müzik Devrimi”, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C.24, S.2, 19-30.
- Deniz, Ü. (2016). *Milli Müsiki ve Türk Beşleri*, Ankara: Gece Kitaplığı.
- Deniz, Ü. (2017). “Türk Musiki İnkılabı Bağlamında Klasik Türk Musikisi Çalgıları”, *İnönü Üniversitesi Kültür ve Sanat Dergisi*, (3)1, 28-47.
- Erdur, O. (2019). “Türk-Sovyet Kültürel İlişkilerinde Muhsin Ertuğrul”. *Karadeniz Araştırmaları*, XVI/61, 66-77.
- Fayet, Jean-François (2010). “VOKS: The Third Dimension of Soviet Foreign Policy”. *Searching for a Cultural Diplomacy*. (ed. Jessica C. E. Gienow-Hecht-Mark C. Donfried). New York: Berghahn Books, 33-49.

- Gökçedağ, N. L. (2007). *Atatürk Dönemi Müzik İdeolojisi ve Günümüze Yansımaları*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Haliç Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gsell, P. (1934). "Sovyet Memleketinde Tiyatro". *Yeni Adam*. 26, 6-12.
- Güdek, B. (2014). "Cumhuriyet Dönemi Müzik Alanında Yabancı Uzman Raporları", *Tarih Okulu Dergisi (TOD)*, 7/XVII, 629-659.
- Güloğlu, V. (2006). "Atatürk Dönemi Türk Müziği Politikalarının Yansımaları: Kadın Ses Sanatçıları", *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Özel Sayı, 165-179.
- Gürün, K. (1991). *Türk-Sovyet İlişkileri (1923-1950)*, Ankara: TTK Basımevi.
- Hirst, A.J. (2013). "Anti-Westernism on the European Periphery: The Meaning of Soviet-Turkish Convergence in the 1930s", *Slavic Review*, Vol. 72, No. 1, pp. 32-53.
- İnalcık, H. (2013). *Şair ve Patron*. İstanbul: Doğu Batı Yayınları.
- Kaptan, V. ve Kaptan, M. N. (2019). "Cumhuriyet Dönemi ve Öncesi Batılılaşma Hareketlerinin Türk Müziğine Etkileri". *İdil Sanat ve Dil Dergisi*, 58, 809-823.
- Karal, E. Z. (1986). *Atatürk'ten Düşünceler*, İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Kolesnikov, A. (2010). *Atatürk Dönemi Türk-Rus İlişkileri*. (çev. İlyas Kamalov). Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.
- Küçük, E. ve Bekar N. (2019), "Türk Diplomatların Bakış Açısıyla Türk-Sovyet İlişkileri (1917-1925)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 74/1, 163-192.
- Laszlo, F.A. (1982). "Atatürk ve Ankara Devlet Konservatuvarının Kuruluşu". *Atatürk Türkiyesi'nde Müzik Reformu Yılları*. İstanbul: Flarmoni Derneği.
- Mardin, Ş. (2007). *Türk Modernleşmesi Makaleler 4*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Maes, F. (2002), *A History of Russian Music: From Kamarinskaya to Babi Yar*, California: University of California Press.
- Murgul, Y. (2016). "Aizenştayn Sineması ve Sovyet Tarihinin Stalinizasyonu", *Ayşegül Keskin Çolak'a Armağan Tarih ve Edebiyat Yazıları*, Ed. Hasan Çolak-N. Işık Demirakın, Ankara: Kebikeç Yayınları.
- Özgiray, A. (1995). "Atatürk ve Musiki", *Atatürk Yolu Dergisi*, (4)15, 279-289.
- Paşaoğlu, S. (2009). "Müzik Kültüründe Sözlü ve Yazılı Aktarım". *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11/2, 143-159.
- Rauf Yekta Bey (1926). *Anadolu Halk Şarkıları*. İstanbul: Şehzadebaşı Evkaf-ı İslamiye Matbaası.

- Sağır, T., Zahal, O. ve Gürpınar, E. (2013). “Cumhuriyet’in İlk Yıllarında Müzikte Modernleşme Hareketleri ve Müzik Politikaları (1923-1952)”, *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, (2)1, 71-89.
- Saygun, A. (1981). *Atatürk ve Musiki O’nunla Birlikte O’ndan Sonra*, Ankara: Sevdacenanp And Müzik Vakfı Yayınları.
- Schwarz, B. (1983). *Music and Musical Life in Soviet Russia 1917-1981*, Bloomington: Indiana University Press.
- Selanik, C. (1996). *Müzik Sanatının Tarihsel Serüveni*, Ankara: Doruk Yayıncılık.
- Smith, S. A. (2010). *Rus Devrimi*. (çev. Ümit Hüsrev Yolsal). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Soysal, İ. (1993). *Türk Dış Politikası İncelemeleri İçin Kılavuz 1919-1993*, İstanbul: Ortadoğu ve Balkan İncelemeleri Vakfı Yayınları.
- Sverçevskaya, A.K. (1983). *Sovetsko-Turetskiye Kulturniye Svyazi 1925-1981*. Moskova: Nauka.
- Tacibayev, R. (2004). *Kızıl Meydan’dan Taksim Siyasette Kültürde Sanatta Türk-Sovyet İlişkileri*. İstanbul: Truva Yayınları.
- Tahirova, F. (2010). *Dimitri Shostakovich ve Türkiye*, İstanbul: Pan Yayıncılık.
- Tanrıkorur, Ç. (2016). *Osmanlı Dönemi Türk Musikisi*, İstanbul: Dergâh Yayınları.
- Tekelioğlu, O. (2006). *Pop Yazılar: Varoştan Merkeze Yürüyen Halk Zevki*. İstanbul: Telos Yay.
- Tezcan, N. (2010). Atatürk’ün Müzik Anlayışı ve Yaşadığı Dönemde Türk Müziğindeki Değişim, *MSGSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, S.1, 160-166.
- Turan, Ş. (1990). *Türk Kültür Tarihi*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Trotsky, L.D. (2006). *İhanete Uğrayan Devrim*, İstanbul: Alef Yayınevi.
- Türkiye’nin Siyasal Andlaşmaları*, (1992), Derleyen: Ahmet Yavuz, Ankara: T.C. Dışişleri Bakanlığı Yayınları.
- Uçan, A. (1982). *Gazi Yüksek Öğretmen Okulu Müzik Bölümü Müzik Alanı Birinci Yıl Programının Değerlendirilmesi*, Ankara: Müzik Eğitimi Yayınları.
- Uçan, A. (1996). *İnsan ve Müzik, İnsan ve Sanat Eğitimi*. Ankara: Müzik Ansiklopedisi.
- Ulvi Cemal (1934). “Türkülerimiz, Bülbül,” *Müzik ve Sanat Hareketleri Mecmuası*, No:3, İstanbul: Nümune Matbaası.
- Uyanık, N. (2009). *Atatürk’ün TBMM Açılış Konuşmaları Işığında Türk-Sovyet Siyasal İlişkilerinin Değerlendirilmesi (1923-1938)*, Selçuk Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Edebiyat Dergisi, S.20, 133-147.
- Volkov, S. (Ed.) (1984). *The Memories of Dimitri Shostakovich*, New York: Limelight Edition.

- Vandov, D. (2014). *Atatürk Dönemi Türk-Sovyet İlişkileri*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Yurtseven, G. ve Sağer, T. (2018). “Türkiye Cumhuriyeti’nin Müzik Kurumları Yapılanması ve Müziksel Değişim-1950 Sonrası”, *İnönü Üniversitesi Sanat ve Tasarım Dergisi*, (8)17, 124-133.
- Yücel, Ü. (2004), “Atatürk Döneminde Sanat Yaşamı”, *Çağdaş Düşüncenin Işığında Atatürk*, İstanbul: Dr. Nejat F. Eczacıbaşı Vakfı Yayınları, 415-478.
- Ziya Gökalp Eserlerinden Seçmeler ‘Türkçülüğün Esasları’*. (1992). Hazırlayan: Bülent Bora, İstanbul: Morpa Kültür Yayınları.





# A Research on The Experiences of Disaster Volunteers on 2023 Kahramanmaras Earthquakes

Melike BOZTILKI\*  
İsmail BARIŞ\*\*

**Abstract:** In Türkiye, where devastating earthquakes are frequent, society's awareness of disaster volunteering and its propensity to contribute has increased significantly over the past 20 years. This research examines the experiences of citizen volunteers, who went to the region in the first days of the Kahramanmaras earthquakes of February 6 2023, which affected 11 provinces and claimed more than 50.000 lives. The research aims to identify areas for improvement to maximise the benefits of volunteers in disaster management planning, based on their experiences. The results of the research show that in order to increase the benefits of volunteers, there is a need for a more flexible structure that is more open to civil participation and for more comprehensive disaster response planning in terms of volunteer coordination.

**Keywords:** Volunteering, spontaneous volunteering, disaster management, civil society, earthquake.

## ***Afet Gönüllülerinin 2023 Kahramanmaraş Depremi Deneyimleri Üzerine Bir Araştırma***

**Öz:** Yıkıcı depremlerin sık yaşandığı Türkiye'de toplumun afet gönüllüğü konusundaki bilinç düzeyi ve katkı verme eğilimi son 20 yıl boyunca önemli ölçüde artmıştır. Bu araştırmada 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen, 11 ilde etkili olarak 50.000'den fazla insanın hayatını kaybetmesine neden olan Kahramanmaraş merkezli depremlerin ilk günlerinde bölgeye giden gönüllü vatandaşların deneyimleri incelenmektedir. Araştırma, afet yönetim planlamalarında gönüllülerin faydalarını en üst düzeye çıkarılması için geliştirilmeye açık alanların, gönüllülerin deneyimlerine dayanarak belirlenmesini amaçlamaktadır. Araştırma sonuçları, gönüllülerden sağlanan faydanın artması için sivil katılıma daha açık, esnek bir yapıya ve gönüllü koordinasyonu açısından daha kapsamlı bir afet müdahale planlamasına ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Gönüllülük, kendiliğinden gönüllülük, afet yönetimi, sivil toplum, deprem.

---

\* Doç. Dr., Sağlık Bilimleri Üniversitesi, Hamidiye Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sosyal Hizmet Bölümü,  
ORCID: 0000-0002-7892-3847

## **Introduction**

Turkiye, 66% of which lies on active first and second degree fault lines, is a country that frequently experiences severe and destructive near-surface earthquakes. The most devastating earthquakes in recent history, measuring 7.7 and 7.6 on the Richter scale, occurred on February 6 2023. 11 provinces in the south of the country were affected by earthquakes. According to official figures, the earthquake caused more than 50.000 deaths, thousands of injuries, forced migration and loss of property for thousands more. It quickly became clear that the devastation caused by the earthquakes would require far more human and logistical resources than had been planned. From the first hours of the earthquake, the state began calling its citizens, and citizens began calling each other, to the earthquake zone to support the effort. According to the criteria of the Turkish Disaster Response Plan, a level 4 alert was declared, meaning that all national resources were used and international assistance was requested. It was announced that anyone who volunteers, even if they have no training or experience, will be considered a primary volunteer of the Disaster and Emergency Management Presidency (AFAD) and can participate in disaster relief efforts. On February 6 2023, a text message sent to call volunteers to airports stated that AFAD would coordinate volunteers in the earthquake zone. On February 5, one day before the earthquake, AFAD had 600.000 volunteers who had completed basic disaster training. On February 6, 110.000 new volunteers were registered in the system, where any citizen over the age of 15 can apply. On February 7, 8.000 AFAD basic level volunteers were in the field, transported to the region by plane, train and bus. Many citizens who were not registered as volunteers and were acting independently set off on their own, hitchhiked, drove their own vehicles or hired vehicles. A significant amount of donated material was also on its way from day one, again through individual organisations.

## **Turkiye's Experiences with Disaster Volunteering**

If it is true that experiencing the same disaster many times creates a subculture related to that disaster (Helsloot and Ruitenber, 2004:100), then Türkiye, which is defined as an "earthquake country", should have such a culture about earthquakes. The Marmara Earthquake (1999) in which 18.000 people lost their lives, is a milestone in this sense. This earthquake, which exposed the inadequacies of official institutions in disaster management and response, also revealed the lack of operational plans, equipment and manpower for search and rescue. The disaster management approach, which limited local initiatives and social participation, has long been criticised by the public (Mızrak and Tolon, 2017:147). A professional, collaborative and transparent structure was set as a goal.

The Marmara Earthquake brought the problems of disaster management understanding and response systems to the forefront of public debate (Kolukirik

ve Tuna, 2009: 296), leading to important structural changes. An important step in this regard was the establishment of the AFAD under the Prime Ministry in 2009 to ensure unity in disaster management. The previous approach, which viewed the state as the only entity responsible for reducing disaster risks and implementing effective disaster response, has been discarded. In its place, the disaster risk governance approach has been adopted, which emphasises the sharing of authority with society. This approach is also highlighted in the UN's international disaster risk reduction initiatives (UNDRR, 2015: 6; Yukseler, Yazgan and Tenikler, 2023:10). AFAD's projects, such as the 2022 Disaster Drill Year, which aims to raise disaster awareness in society and increase the number of trained volunteers, are a manifestation of this new approach.

The significance of civil society in disaster response was recognised through the efforts of NGOs during the Marmara Earthquake (Akgungor, 2010:15). The earthquake strengthened the experiences of existing organizations in disaster response. Moreover, increased awareness during this period led to the establishment of many NGOs operating at national and international levels in fields such as search, rescue and logistics.

Voluntary action, which refers to the use of one's time, strength, skills and resources for people who are not close to one, without expecting a material return, can be spontaneous or organised (Hustinx, Handy, Cnaan, 2010:73). Today, while systematic and long-term organised volunteering -a product of traditional volunteering- is weakening, short-term formations formed by people coming together to solve current problems are becoming more widespread (McLennan, Whittaker and Handmer, 2016: 5). A common type of these short-term, situational formations is 'disaster' volunteering (Dynes, 1994: 2) which also referred to as 'spontaneous' or 'informal' volunteering. This type of volunteering consists of work carried out outside formal emergency and disaster management arrangements, in particular to help those affected by emergencies and disasters or those at risk (Oppenheimer and Warburton 2000:3; Twigg ve Mosel, 2017: 443-446).

There are a number of factors, also related to the spirit of the times, that make spontaneous volunteering preferable to long-term volunteering for individuals. With increasing individuality, people's desire to participate in the activities they want, for the reasons they find meaningful, and for the time they want is one of them (Thibault, 2020: 418). Current approaches to disaster management, which include flexibility rather than intensive bureaucratic processes and aim for active citizen participation, also open up space for this type of volunteering (Whittaker et al. 2015: 365). The impact of social media, which allows for instant information exchange and organisation, is also important for increasing this type of volunteerism, especially in disaster situations (Trautwein vd, 2020: 7).

Volunteers, who can work in different areas such as medical services, psychosocial support, shelter, aid collection, distribution, coordination, security and advocacy, can be from the affected region or from outside (Twigg and Mosel, 2017:444). In disasters such as earthquakes, it is important that volunteers come from the affected region to carry out the first interventions on the rubble until professional teams arrive (Whittaker et al, 2015:362; Helsloot and Ruitenber, 2004:103).

It is believed that volunteers should be coordinated and/or integrated into the disaster response system in order to reduce the risks they cause or face in disaster conditions (Fernandez et al, 2006: 60) and to maximise their potential (Dynes, 1994: 155; Helsloot and Ruitenber, 2004: 105). To this end, coordination, training and protection-based implementation proposals are made and models are developed to ensure integration into the disaster response system (McLennan, Whittaker and Handmer, 2016:3; Scanlon, Helsloot and Groenendaal, 2014: 57-59).

## **Purpose of the Research**

Turkiye's new disaster management system emphasises social participation. However, some claim that the system is not compatible with modern approaches to disaster management due to the limited scope of the civil sphere in the legislation, which only includes NGOs and AFAD volunteers (Yükseler, Yazgan and Tenikler, 2024:11). According to Turkiye's disaster response plan (TAMP), AFAD volunteers are among the groups that will immediately take action in the disaster area, alongside national and local field support teams, to support activities within the framework of disaster preparedness plans and protocols. However, TAMP does not include a plan for disaster volunteers and there are no provisions for the coordination of volunteers in policy documents and disaster plans (AFAD; 2022). Considering the criticisms, it appears that Turkiye was not adequately prepared for the Kahramanmaras earthquakes in terms of volunteer resource management. Based on this information and criticism, the main research question determined as “*Have volunteers who participate in disaster response efforts experienced issues due to a lack of disaster planning and coordination?*”.

In ordinary circumstances, voluntary action can be understood in relation to cultural, economic and moral reasons as well as individual characteristics (Thibault, 2020: 410). For example, voluntary action may emerge as an altruistic act with a sense of citizenship (Twigg and Mosel, 2017: 454). According to the cost-reward approach, volunteering is the result of a rational decision-making process in which costs and consequences are assessed (Smith, 1994:251). The empathy-helpfulness model, on the other hand, associates volunteering with the efforts of people with high levels of empathy, who witness the difficult conditions experienced by others, and their efforts to alleviate their stress (Batson, Ahmad and Tsang, 202:434). In disaster conditions, the factors determining voluntary

action differ. In order to understand these factors, the second question of the research was determined as "*What are the motivations of independent volunteers to take action in the Kahramanmaras earthquakes?*".

In disaster conditions, resources and people coming together at the same time may cause chaos in different areas. The chaos that may be caused by vehicles heading towards the disaster area to deliver aid makes transportation one of the important components of disaster and volunteer management processes. Kahramanmaras earthquakes occurred in harsh winter conditions, far from Turkiye's main centres in terms of logistics and volunteer resources. For example, Hatay, one of the cities most devastated by the earthquake, is 1.100 kilometres from Istanbul. In addition, the traffic generated by volunteers during past disasters in Turkiye and their negative consequences are still fresh in people's minds (Helsloot & Ruitenber, 2004: 106). In the case of Kahramanmaras earthquakes, volunteers were transported to the disaster area by air, a practice that was used for the first time- probably taking all these factors into account (aa.com.tr, 2023). In the light of all this information, it is believed that the experiences of volunteers during the transport process to the disaster area will provide insightful information on volunteer management in disasters. For this purpose, the third question of the research was determined as "*Were there any problems in the transportation of people and materials to the region in the first days of the earthquake due to lack of organization and planning?*".

Volunteers' self-evaluation of their level of contribution is one of the determinants of whether they will continue volunteering in the future (Kulik, Bar and Dolev, 2016: 704). On the other hand, self-evaluations about an intensive and complex process such as disaster response are also expected to provide insight into the individual characteristics and environmental conditions that determine overall organisational success and performance in disaster volunteering. For these reasons, the fourth research question was "*What are the individual and environmental variables that determine volunteers' self-evaluations of their work?*".

The development of models in which volunteers are integrated into the disaster management system and carry out their work in cooperation with professionals is directly related to two main objectives. The first is to prevent volunteers from taking actions that would endanger themselves and others around them by working in a coordinated way within a system. The second is to increase the effectiveness of volunteers through the coordination and guidance of professionals. It is clear that ensuring cooperation and integration depends first and foremost on the willingness of professionals to do so. However, research shows that professionals are often dissatisfied with the presence of volunteers. This attitude, known as the 'inclusion/exclusion paradox', is associated with various reasons, such as professionals' concerns about legal issues (Daddoust, 2021:4) or their reluctance to share authority (Harris et al., 2016:353). It was

assumed that the observations, experiences and evaluations of the volunteers with whom the professionals interacted during the intervention processes would provide important information about the potential for cooperation between the actors in the intervention process. For this reason, "*How professionals assess the work of volunteers in the first days of the earthquake?*" was identified as the fifth research question.

## **Methodology and Field Research**

This research has been conducted within the scope of the Scientific and Technical Research Council of Türkiye's (TÜBİTAK) "*Natural Disasters Focused Fieldwork Emergency Support Program*", which aims to collect data through field studies after natural disasters. In the qualitative approach, the method of data collection was '*in-depth face-to-face interviewing*', which allows asking questions related to the research topic, listening and recording the answers, as well as delving into the details of the topic with additional related questions. Since the research aims to explore and understand rather than test a hypothesis, the study group to be interviewed was determined by the "purposive sampling" method of non-random sampling. "*Maximum variation sampling*" was applied to reach individuals with specific criteria or characteristics that are appropriate for the purpose of the research and to obtain information about the process from as many perspectives as possible. Within the scope of the research, sixty two people were interviewed, including volunteers, NGO officials and civil servants. Due to time constraints and the size of the area, it was decided to visit the cities most affected by the earthquake and where the most volunteer activities took place. On February 18, the interviews started in Nurdağı and İslahiye districts of Gaziantep province and continued in Antakya district of Hatay. Following the interviews with volunteers, NGO officials and public officials, the research continued in Istanbul and Kocaeli with people who had completed their work and returned home. At this stage, the study group also included volunteers from Malatya, Adıyaman, Elazığ and Kahramanmaraş.

Most volunteers in the earthquake zone were interviewed at their place of work and during their breaks. Volunteers who had completed their work and returned home were reached through snowball sampling or through announcements on social media. In Istanbul and Kocaeli, interviews were arranged by contacting NGO officials through official communication channels. Officials interviewed included the mayor of one of the cities most affected by the earthquake and AFAD officials in different cities. Telephone interviews were conducted with these individuals due to their busy schedules. All interviews were recorded with the interviewees' consent.

The target duration for each interview was sixty minutes, but some interviews were shorter than the target due to the workload of the interviewees. On the other hand, it was clear that the interviews were becoming an emotionally

intense experience, especially for some volunteers who were experiencing a disaster of this magnitude for the first time. To ensure that these people felt comfortable expressing themselves, we did not take a rigid approach to the length of the interviews. As a result, the shortest interview lasted 30 minutes and the longest 120 minutes. Towards the end of March it was decided that data saturation had been reached and the interviews were stopped. The recordings were collected in a cloud data storage system. Once the interview recordings had been transformed into anonymised interview transcripts, thematic analysis began, using descriptive and systematic approaches to analysis and interpretation. *In thematic analysis, which is defined as the process of identifying patterns or themes in qualitative data*, Braun & Clarke's (2006: 87) six-stage framework was followed. After the records were read several times by the researchers, the first 29 codes were identified. The codes were reworked and 6 main themes were identified. After re-reading to check the compatibility between the data and the themes, 5 themes directly related to the research questions were identified. Of the thirty-six volunteers interviewed, thirteen were women and 23 were men; of the eighteen NGO officials, 2 were women and sixteen were men. All 7 public officials interviewed were male. The average age of NGO officials and public officials was forty-two. The average age of volunteers was thirty-two, with the youngest being eighteen and the oldest sixty-five. The average age of the female volunteers was 27, while the average age of the male volunteers was 33. 14 of the volunteers were single and 22 were married. While seven male volunteers had children, none of the female volunteers had children. All volunteers, except those who were still students, were self-employed, paid employees or civil servants. Some of the volunteers who are paid employees came to the region by taking special leave from their workplace or by using their annual leave. Some of them said that their employers encouraged them to go to the region and supported them financially. Public sector volunteers were the most comfortable group in this respect, as they also acted with the encouragement and organisational support of their institutions.

The 36 volunteers interviewed can be divided into three different groups according to the way they mobilised, the region in which they work, the way they work. The first group is made up of volunteers who live in the region affected by the earthquake, who took action to help after the earthquake but after a certain period of time, joined an institutional organisation because they felt that their individual efforts were ineffective and insufficient in the chaotic environment. These volunteers, who do not participate in search and rescue operations but generally support activities such as aid distribution and organisation, were interviewed in the tent cities in the Islahiye and Nurdağı districts of Gaziantep, which were severely damaged by the earthquake. The work in these tent cities was carried out in cooperation with various ministries alongside AFAD, Kızılay (the Turkish Red Crescent) and various NGOs. The security of the tent city, where volunteers' basic needs such as shelter and food were met, was provided by soldiers. Volunteers who acted independently throughout the process, most of



whom arrived by plane or train during the first two days of the earthquake at the request of AFAD, were the largest group interviewed. One part of this group consisted of civil servants who had received AFAD's basic volunteer training or had some basic knowledge of working in disasters and could therefore be defined as '*potential volunteers*'. The second group consisted of volunteers who had no training or experience in disaster response. The third group of volunteers consisted of people who went alone or with friends, who had previously volunteered in disasters or who had camping experience. Most of these volunteers had been involved in search and rescue operations as they travelled to cities such as Antakya, Adıyaman and Kahramanmaraş in the early days of the disaster. During their time in the region, these volunteers received little or no support to meet their basic needs.

Interviews for this research were conducted with participants in search and rescue operations conducted in the initial two weeks after the earthquake. Therefore, the accounts given by those interviewed only cover the acute post-crisis period.

## **Findings**

Most of the volunteers mobilised in the first few days of the earthquake said that seeing the photos and videos coming out of the region caused them stress-related reactions such as '*not being able to sit still*' or '*to stop crying or being able to concentrate on work*'. Statements such as "*What would I do?*" and "*What would I do if my children were in the same situation?*" were frequently heard from volunteers, demonstrating the level of empathy and resulting anxiety. So why did these people choose to go to the region and not millions of others who had seen the same footage and could say they felt the same way?

One striking common feature among the interviewed volunteers in this research was their experience with disasters. With the exception of a few individuals in their late teens and early twenties, most of the volunteers had either been disaster victims or had volunteered in disaster conditions in the past. For instance, Hasan, a 28-year-old sports coach, had experienced the Van earthquake (2011) when he went to Van for a match with his volleyball team. Hasan stated that he was frightened during the Van Earthquake, possibly due to his age, and was unable to assist his teammates during the relief efforts. This experience made earthquakes his greatest fear. This time, Hasan felt the earthquake at home. After overcoming his fear, his first priority was to help those affected by the earthquake. A teacher, Sema (34) has witnessed numerous floods in her hometown. She was impressed by the work of Kizilay volunteers who assisted them after a flood a few years ago. Now, she feels it is her turn to help people during this earthquake. Mensuri (42), who worked as a volunteer cook in the tent city in Nurdağı, was a young construction worker when he voluntarily participated in search and rescue efforts during the Marmara Earthquake. Mensuri, who has not participated in any

search and rescue operations or training since then, stated that he became emotional upon hearing about the earthquake and did not stop crying until he arrived at the earthquake zone. According to him, it is commendable to voluntarily offer assistance in such situations, and he finds it abnormal that some people choose not to participate in any relief efforts. Although he defined his motivation as 'a religious and humanitarian responsibility', it is evident that the stress, anxiety and excitement caused by the memories he triggered also played a role in his activation.

Businessman Abdullah (43) has been involved in aid work in war and disaster areas across various countries, including the Philippines, Syria, and Yemen, for several years. Meanwhile, 21-year-old university student Yunus began his disaster volunteerism in 2022 by supporting the Marmaris forest fire extinguishing efforts. Yunus hitchhiked to Marmaris with his older brother and provided food and drinks to the firefighters in the areas where the fire continued.

Ibrahim (35), who arrived in Antakya on the third day of the earthquake, said he had never worked in a disaster before, but with his camping experience and knowledge, he was able to survive for days without the comforts of modern city life. Teacher Tuba (35), thought the fact that she was a person who went camping every year, slept outdoors for a week and lived without a phone made it easier for her to participate in the post-earthquake relief efforts. The same did not apply to her 60-member team, half of whom decided to return to Istanbul as soon as they saw how the quake affected the region. Tuba accused these individuals, who she claimed were unaware of their ability to adapt to the environmental conditions caused by the disaster, of blocking many volunteers who could contribute to the work in the region by taking up space on planes.

Some of the information received in the interviews indicated that trust effectively caused or enabled independent action in different ways. One NGO official linked individual relief efforts to low trust in institutions. According to him, because people were afraid that the donations they gave to institutions and NGOs would not reach their destination, they preferred to send the aid they had collected to the earthquake zone in trucks and vans they had organised themselves, or to deliver it themselves. This caused great chaos. Volunteer Abdullah's account supports this claim and shows how trust at the individual level has become a factor that makes it possible to work independently. He and his 10 friends bought 3 minibuses full of belongings with the money they collected from philanthropists and set off. Because people had known him for years from such activities, they did not hesitate to entrust him with money and even preferred to give aid through him rather than through official institutions. The experience of Damla, a 30-year-old lawyer who travelled to Adıyaman after learning that a friend was trapped under the rubble and returned to Istanbul to address the needs she saw there, also highlighted the impact of trust on access to resources. She said that as a former NGO worker, she was known in her neighbourhood for this kind

of work. After identifying the urgent needs in the region and returning to Istanbul, she prepared three lorries full of materials with the money she had collected from her circle and sent them to the region.

On February 6, from the first hours after the earthquake, volunteers began to be transported to the earthquake zone, with priority given to specialised groups such as paramedics. Although air transport is a logical option in terms of speed under disaster conditions, volunteers' accounts of what happened at both the departure and arrival airports suggest that this advantage was largely lost due to long waits and disruptions. Aylin, a 22-year-old nurse, said that as volunteer health workers they had no information as to why they had been kept waiting at the airport for 9 hours and where they would be sent. She thought the flights were disrupted due to weather conditions. In fact, the week of February 6 was the only week with snowstorms in the country's dry winter and flights could have been disrupted for this reason.

On the night of February 6, volunteers who arrived at the airport pointed to a number of problems. Muhammet, a 27-year-old footballer, said that the hundreds of volunteers went to the airports on the evening of February 6, but contrary to what the AFAD message said, there was no organisation. They couldn't get any information about where they were going and, most importantly, who would be on the planes. Other volunteers who went to the airports that evening also said that there was no preparation or organisation for them. 31-year-old boxer Dogukan said that they were not asked for their identity cards, nor were their clothes or bags searched when they entered the airport or boarded the plane. According to what he said, they did not have the chance to choose the city they were going to. According to him, the only criteria used by airport officials to select volunteers to go to the region was the number of seats on the aeroplane. Because of this misapplication, some trained teams were broken up and people who had nothing to contribute were taken to the earthquake zone. Faced with the disorganisation, many volunteers gave up and returned home. One of those who did not return but continued to wait was Ahmet (23). He arrived at Istanbul's Sabiha Gökçen Airport at 11pm on February 6. He and hundreds of other volunteers waited at the airport for a long time, searching for an official who could answer their questions and provide information about the trip. After thirteen hours at the airport and 4 hours on the plane, they landed in Kahramanmaraş at 4.30pm on February 7 and spent ninety minutes at the airport waiting for a car to take them to the city.

The volunteers were not told why they had been waiting for hours, but the scene they encountered at the airport gave an idea of the reasons for the delay. Yunus, who was travelling from Ankara to Adıyaman, said that after the earthquake, air traffic controllers left their posts out of fear or to be with their families, and as a result they learned that flights to some cities were delayed. In addition to air traffic controllers, ground handling staff were also absent from

airports. When they landed at the airport, they were waiting for officials to greet them, direct them to the vehicles and tell them where to go. But apart from a few policemen, no one was there. Most of the volunteers on their plane were miners. As there was no one at the airport to do this job, Yunus and his brother had to search the cargo area for the materials that the miners had brought. They then had to spend a long time in the airport car park to find a large vehicle to take them into the city. They arranged the vehicles themselves, loaded their belongings into the vehicles themselves, decided where they wanted to go and were on their way hours later.

The air transport of volunteers to the region was one of the main complaints of some NGO officials. The head of a search and rescue association, who said that he had been involved in many earthquakes in Turkey and abroad for more than 20 years, complained that the state had airlifted inexperienced volunteers to the region instead of an experienced team like theirs. The official said that they had travelled to the region by road and by their own means, they had travelled 1.000 kilometres in 23 hours due to accidents they had caused or had to intervene in, and that they had lost golden hours.

While much of the country was under the influence of a blizzard, many volunteers were trying to reach the earthquake zone by road. In addition to weather-related accidents and breakdowns, the collapse of tunnels, viaducts and bridges, the collapse of buildings on the roads and large cracks in the roads caused serious traffic problems. An official from one of Turkey's leading international NGOs said that the reason for the late arrival of search and rescue teams and equipment to the disaster area was traffic congestion, which they had never seen before in any war or disaster area. The first reason for the traffic was the damage to roads caused by the earthquake. The second reason was the accidents caused by volunteers setting off without chains or snow tyres in the harsh winter conditions. According to him, not giving priority to search and rescue teams in the first 72 hours after the disaster made such chaos inevitable.

On the morning of February 7, 250 people from various professions, including 34-year-old teacher Sema, embarked on a train journey with the hope of being met by AFAD teams in Iskenderun. However, they were informed by an AFAD officer on the train that no one would be able to greet them due to the density. Upon their arrival in Iskenderun, they contacted AFAD. However, the authorities reported having no information regarding their arrival. After contacting the AFAD representative in Istanbul, they were informed that a vehicle would be sent to pick them up. After waiting for three hours for transportation, the group of six teachers realized that no one was coming to pick them up and began searching for a vehicle to take them to the region. Meanwhile, many volunteers had decided to return to Istanbul.

The personal network effect –friends or colleagues acting together- was quite common in volunteering. Dođukan announced his decision to go to the

earthquake region, and some of his friends and former students joined him at the airport. Again, some volunteers had teamed up with people they had not met before the earthquake. Muhammet explained that he and his volunteer friends met a group of young, healthy men at the airport and offered them the chance to join their team. From that moment on, they started working together. In terms of teamwork, male volunteers had less difficulty in forming and mobilising new teams and updating teams on needs and capacity when they were not part of an organisation. Ahmet said that he had travelled to the airport alone, without a team. When they arrived in the centre of Adiyaman, everyone got off the buses and walked towards the ruined buildings where the sounds of people were coming from, and so teams were formed. Ahmet worked with this team for the 12 days he was in the region.

Volunteers who went to the most devastated cities managed processes such as team building, identifying the work to be done and creating resources themselves, as there was no organisation or guidance for them. Aylin stated that she and a group of 60-70 healthcare workers were transported from Elazığ airport to a district in Malatya using AFAD's vehicles. However, upon arrival, they were unsure of their purpose and had no one to ask. In an unfamiliar city, they felt out of place. As paramedics, there was little they could do amidst the rubble. They divided into groups, cleared the debris by hand, and listened for signs of life. They spent two days like this. Afterward, they used another volunteer's vehicle to visit nearby villages. They distributed the materials they found in the environment and provided basic health interventions to the villagers.

After experiencing the challenges of working individually and living in disaster conditions, some volunteers joined professional organizations and teams. Huzeyfe, a 30-year-old nurse, stated that on the first day, they filled their vehicles with food and set out. However, they were unable to organize aid distribution in this manner. Consequently, they decided with a group of friends to become Red Crescent volunteers. Volunteers working with the charity in the tent city expressed their satisfaction in being part of a team that helps disaster victims. Elif, a 27-year-old sports coach interviewed at the tent city in Islahiye, talked about the fulfillment she experienced from her volunteer work, such as “meeting the needs of families and comforting children”.

Upon AFAD's call, a group of young men from Istanbul who were called themselves “heart team” went to Antakya. On the first day of their arrival, February 7, they tried to pull out the dead and the living from under the rubble with their own efforts. But since they had no knowledge or experience, they were very tired mentally and physically. However, they quickly realized that individual volunteering was not effective, and non-professionals should not go to the disaster area on the first day. Therefore, on the second day, they joined an NGO to work more efficiently. The team's ability to work continuously without breaks for food, water, or rest, while maintaining a positive attitude despite the

challenges, impressed everyone. The team's professionalism and comfort were also noteworthy. However, on the third day, the team could no longer endure the hardships and decided to return to Istanbul. Esma who arrived in Antakya on the morning of February 7, also looked for an authorised person to guide her but could not find one. When she left Istanbul, she believed that once she arrived in Antakya, she would work on the wreckage with her own hands if necessary. However, her lack of experience and knowledge left her feeling helpless in the face of destruction on an unprecedented scale. Consequently, she returned to Istanbul on February 8.

Officials were not in favour of volunteers being called into the disaster area when there were not enough people on the ground to organise and direct them. The head of a fire brigade team involved in the search and rescue operation in Antakya said that many inexperienced volunteers came to the earthquake area, but there were no experienced professionals to coordinate them. In his opinion, these inexperienced and uncoordinated volunteers were of no use. An official in Gaziantep said that AFAD was working hard to increase the number of trained volunteers in the country and that it was difficult to ensure field organisation with people who had not received this training. According to what he said, there had no problems with the accredited institutions, organisations and NGOs sent to the region, or with the volunteers who had been trained by AFAD. However, untrained and inexperienced volunteers caused problems with their impulsive behaviour and made their work difficult. In addition to the heavy workload, managing these volunteers was becoming a challenge. Oppositely, Abdullah, an experienced volunteer, argues that it is difficult to find solutions to problems that arise during disasters without the contribution of experienced volunteers. Hence more lives could have been saved if more volunteers had participated in disaster response. He has witnessed civil servants struggling during disasters or crises in their respective areas of work possibly related to a temporary loss of analytical thinking skills in the first few days due to the shock they experience. On this basis, it may not be reasonable to expect good organization from them during this time. Mustafa (38), another experienced volunteer, reported witnessing tense interactions between the public and authorities in Antakya. People were shouting in the streets, expressing anger and fear. Numerous tasks were at hand, and several officers possessed the necessary equipment. However, without direction and guidance, they were unable to proceed. In such circumstances, volunteers who have not lost their ability to make quick decisions and take action due to bureaucratic rigidity, could make a significant contribution.

Mayor of one of the cities most affected by the earthquake expressed his satisfaction with the work of the volunteers. He acknowledged their significant contribution, particularly during the first three days after the earthquake when the negative effects of the disaster hindered the work of professionals. The volunteers worked without the constraints of hierarchical relationships and institutional roles, which increased their productivity. They were successful in organizing aid

due to their democratic and flexible approach, outperforming some national institutions. According to the Mayor, Kahramanmaras earthquakes highlighted the need to reorganize the distribution of authority and responsibility in disasters in Türkiye.

According to NGO officials, both volunteers and experienced teams faced challenges in the field due to limited opportunities for civil initiative. During an interview at a park in Antakya that had been transformed into an aid distribution center following the earthquakes, an NGO official stated that, there were two main reasons why the plans made with AFAD before the earthquake did not have the expected impact on the ground. One was that the scale of the disaster was unprecedented. Second, officials' overemphasis on superior-subordinate relationships in crisis management prevented the necessary flexibility and speed. Even accredited NGOs struggled to find a place within the disaster response system due to the rigid bureaucracy present in the field. They did not receive sufficient guidance on where to go or what work to do upon hearing about the earthquake. The lack of organization was said to have slowed down the work of volunteers and NGOs. In this premises the February 6 earthquakes was a significant turning point that highlighted the need for change in many aspects of the disaster management system.

During his tea break while working on the rubble in Antakya, an NGO manager and search and rescue team member expressed similar views. According to him, it was not a problem for a large number of volunteers to reach the disaster area. Initially, these volunteers were given simple tasks, but over time they became familiar with the wreckage and gained the necessary qualifications to work in it. As volunteers gained experience working in disaster areas, a pool of experienced volunteers was formed and the number of their volunteers increased after each disaster. The main problem encountered in disaster studies was the bureaucratic and hierarchical approach, which excluded the experiences of civilian teams from decision-making processes. In disasters of this magnitude, decisions should be made through collective processes involving both civil servants and civilian teams, experience and knowledge should be valued more than professional status, and inexperienced civil servants should be prevented from having more say than experienced civilian teams.

NGO managers and representatives agreed that the greatest contribution of volunteers would be in the area of logistics. However, efficiency depended on the establishment of a centralised system, not under the sole control of AFAD, where NGOs could communicate with volunteers according to their needs.

## **Discussion**

In emergencies, volunteers are mobilised by the call of their relatives (Baxter-Tomkins and Wallace, 2009: 41), while in disasters, proximity to the affected area and getting to know the victims are among the mobilising factors. Indeed, personal convergence is one of the foundations of direct physical human mobility to the affected area (der Heide, 2003: 464). Most of the volunteers interviewed in this research had no physical or social proximity to the earthquake zone. There were also no volunteers among the interviewees who went to the earthquake zone at the invitation of their friends who were involved in the work in the earthquake zone. These volunteers can be classified as "the helpers" in Fritz and Mathewson's (1957: 29) classification of disaster volunteering. It can be said that the mobilising effect of social networks in disaster volunteering (Barraket et al., 2013: 22) was observed in this research in the form of acting together with friends, colleagues and co-workers. At this point, a gender difference- presumably due to women's search for safety- stands out: While female volunteers acted with people they knew throughout the process, male volunteers formed teams with people they did not know beforehand according to the needs and opportunities that arose. Social media accelerates access to information and facilitates organisation, increases the propensity to volunteer during disasters (McLennan et al., 2016: 12; Chui & Chan, 2019: 91). In this research only one of the volunteers interviewed reported being part of a volunteer group through social media.

In the case of disaster or emergency volunteering, motivations may include identification with the victims (Beyerlein and Sikkin, 2008: 192), the desire to reduce the uncertainty and insecurity of the chaotic environment through useful actions (Lowe & Fothergill, 2003: 298), the desire to reduce one's sense of helplessness by helping people in distress, the search for relief (Sharon, 2004: 16; Eyre, 2004: 24), the effort to increase self-confidence (Aguirre et al., 2016: 1151) are the goals associated with disaster volunteering. In addition to the nature of the event and the extent of its impact, increased knowledge of its impact also increases people's willingness to volunteer. In this context, the fact that it was a natural disaster, the high risk to life, the high number of people affected and the sharing of information and images on social media can be considered as factors that led people to volunteer after Kahramanmaras earthquakes.

When volunteers were asked about their reasons for volunteering, the most common response was '*humanitarian responsibility*', which people also identified as their main motivation for non-disaster volunteering. This is a motivation that can be linked to Clary and Snyder's (1999: 157) 'values', especially for those who were not affected by the earthquake themselves. However, Shye (2009: 186) argues that asking volunteers directly about their motivations may lead them to give answers such as '*humanitarian responsibility*' by creating a social desirability effect and, more importantly, very few people have the awareness to accurately define their own motivations. Furthermore, it



has been stated that not only intrinsic reasons such as self-perception, risk perception, willingness to accept change and motivation are not enough to take voluntary action in disasters, but also one's social resources, ability to self-organise and belief that what they are going to do will actually make a difference (Shaw et al., 2015: 39). In light of these considerations, it would be appropriate to try to understand volunteers' reasons for taking action in the context of their whole story. The first conclusion to be drawn from such an assessment is that having experienced disaster conditions in the past, either as a direct victim or as a volunteer, increases the propensity to volunteer in disaster situations. This effect may be a result of '*altruism born of suffering*', which refers to psychological development following disaster experiences and trauma (Staub and Vollhardt, 2008: 271).

Some of the respondents with experience of volunteering in disasters said that they had only participated in activities during disasters and had not volunteered in non-disaster conditions. Considering the "*person-event coherence*" approach (characteristics of the person and the impact of the circumstances) (Clary and Snyder, 1999: 159), the opportunity to work independently (the person) in conditions of high difficulty (the event) may have mobilising effects for these individuals. Having a style compatible with current volunteering trends (McLennan, Whittaker ve Handmer, 2016: 5), which is informal, episodic and autonomous, it can be said that these individuals represent stability in disaster volunteering, which –by definition– involves many instabilities.

It is known that an individual's social capital is one of the factors that facilitate voluntary action (Thibault, 2020: 9) and that access to all types of resources needed to act in independent volunteering is possible through the power of micro-level social networks (Wilson and Musick, 1997: 695; Dussailant and Guzmán, 2014: 8-20). In this research, it was understood that having strong social networks and being recognised as a trusted person within these networks made it possible to act independently, especially for volunteers who carried out aid work with individual organisations. These volunteers associated their recognition as a trustworthy person with their previous volunteering. It is interesting to note that at a time when NGOs and public organisations were collecting donations, people gave their donations to people they trusted because of their past work or acquaintance. It can be assumed that the low level of trust in institutions and the high level of trust between individuals in Turkish society (Eroglu Durkal and Korkmaz, 2017: 178; Tan Eren and Ozkul, 2023: 20), some negative experiences in past disasters (Jalali, 2002: 126), and distrust towards NGOs (Çakı, 2020: 37) created such a tendency.

Volunteers' accounts of their journeys to the earthquake zone from different cities in Türkiye show that different problems were encountered at different stages of the process due to a lack of planning and guidance. In the first

few days after the earthquake, citizens who were unprepared for the weather conditions and set out to deliver aid to the region caused serious traffic congestion due to breakdowns and accidents. It is understood that this traffic, in addition to the damage caused by the earthquake to the highways, seriously hampered the access of search and rescue teams and equipment to the region, especially in the first few days.

Airports are important in the disaster response system because they are places where shelter and health services can be provided, and where relief supplies and search and rescue equipment can be organised and transferred (Polater, 2018; 367). Although airports have a key role to play in disaster situations, there is a risk that the movement of people and goods will be severely disrupted and that the expected efficiency will not be achieved. For reasons such as lack of infrastructure and preparedness to cope with the extraordinary load that can occur in disaster conditions, inadequate contingency plans, inability to reach the airport, staffing problems (Choi and Hanaoka, 2017: 12; Hanaoka et al., 2013: 297). The disruption of air transport during the Kahramanmaras earthquakes was not caused by damage to the airports. Out of the 11 airports in the region, only Hatay airport was damaged to the extent that it was closed to flights. The disruptions in air transport were caused by several factors, including the airports' lack of preparedness for disaster conditions, the abandonment of airport employees after the earthquake, and the absence of alternative transport routes between the airports and the city centers. It is clear that the unpreparedness of airports for disaster conditions not only delays transport to the disaster area, but also poses significant risks to flight safety.

The evaluations of volunteers' work and the feedback they receive from others are crucial to many issues, such as the impact of volunteering on their mental health (Tierney et al, 2020: e341) and their decision to continue volunteering (Trautwein et al, 2020: 1148). The research indicates that several factors influence volunteers' evaluations and satisfaction with their work. The variables that have the most significant impact are the earthquake's impact on the city where the activities were conducted, the volunteer's experience with disasters, the time between the earthquake and participation, and the quality of the work done. Working individually or as part of a team is also a factor that influences self-evaluation. For instance, volunteers who worked in towns with high levels of destruction and loss of life in the early days of the earthquake, without prior disaster experience or team membership, expressed the most negative self-evaluations. Many volunteers who went to Antakya, the city worst hit by the earthquake, regretted acting individually as they were not part of an organized structure. They lacked the necessary knowledge, skills, and experience for search and rescue operations and did not have access to the required equipment.

Volunteers who had experience of working in crisis environments such as war or natural disasters, who worked as a team or were able to form a team

during activities, who had knowledge of logistics, who went prepared or who had access to the necessary equipment, gave positive self-evaluations. It is said that people who keep their cool are the most useful in disaster situations (Helsloot and Ruitenber, 2004: 102). Experienced volunteers also said that the most important contribution they made was to remain calm among panicked people and officials, and they associated their composure with their experience. Therefore, it is assumed that variables such as experience and high self-efficacy perceptions are more effective in these volunteers' self-evaluations than environmental conditions.

Two groups of volunteers were identified who gave positive self-assessments, despite having no training or experience in disaster work. The first group consists of volunteers who work with organizations in towns that were relatively less affected by the earthquake and are involved in activities such as aid distribution. The second group consists of volunteers with hobbies such as camping who work independently in towns with major destruction. The ability of the second group to adapt to challenging conditions, despite their lack of experience in disaster work, indicates that awareness of the potential for adaptation to disaster conditions is a crucial factor in disaster volunteering.

The potential of independent volunteers may be under-utilised because they are often secondary to formal volunteers and not fully integrated into the disaster management system. Therefore, although it is difficult to plan for volunteers in advance, it is argued that recognition of volunteers by the authorities and their inclusion in legislation will increase their productivity (Stallings and Quarantelli, 1985: 99). In addition to the fact that independent volunteering is a resource that is difficult to organise due to its emergence and structure, the dissatisfaction of professionals with the presence of volunteers is one of the important obstacles to such integration (Fernandez, Barbera and Van Dorp, 2015: 61). The NGO representatives and public officials interviewed in this research assessed volunteers as a group that is difficult to control and carries different risks, claiming that they are not suitable for search and rescue operations. In this context, it can be said that their assessments are generally in line with the literature. The fact that volunteers were sent to the region in the first few days without any co-ordination from the authorities was the most common criticism from both groups. The practice of sending volunteers to the region by air was particularly criticised by small and medium-sized search and rescue NGOs who had to travel to the earthquake zone by road using their own resources.

## **Conclusion**

The aim of this research, which discusses the experiences of volunteers who have participated in disaster response activities and the evaluations of professionals, is to obtain information about the current situation of volunteers, the problems they face and the potential they have within the disaster management system. It is

expected that the information provided will contribute to efforts to update and develop disaster management plans and disaster response systems.

Upon examining the research results in the context of the volunteers' characteristics, it was determined that experiencing a disaster in the past as a victim or volunteer was a significant motivator for current disaster volunteering. The ability to take independent voluntary action is influenced by the strength of social networks at the individual level and the trust built through past volunteer work. Most of the volunteers were not physically or socially close to the earthquake zone, which contradicts the literature.

The research aims to understand the impact of the lack of provisions for volunteers in current disaster response legislation and plans on volunteer activities and the overall disaster response process. The results of the research show that the impact of this lack is felt in different areas and in a negative way. For example, it is understood that many hours were lost during the transport phase due to inadequate volunteer organisation and that there were significant safety risks. Among the volunteers who mobilised in the first days after the earthquake, there were many volunteers who had the opportunity to do extremely useful work, as well as many volunteers who experienced problems due to lack of organisation and gave up their participation in the work. The problems faced by the official organisations in organising the citizens called to the disaster area prevented the huge potential of volunteers from being fully reflected on the ground.

The information received from NGO officials interviewed to hear their assessments of volunteers showed that the problem needs to be looked at from a different perspective. It is clear that NGOs, which in theory are a fundamental part of the disaster response system, are confronted with practices on the ground that make them question their own position. The fact that volunteers were flown into the region instead of being flown in themselves, the strict bureaucratic approach that restricted their freedom of movement in the disaster area, and their exclusion from decision-making processes were the main complaints of NGOs about their experiences on Kahramanmaras earthquakes.

Although it is not possible to identify resources in advance and develop plans that can be fully implemented in disaster volunteering, recognising volunteers as a component of the disaster response system is the most basic suggestion to increase their efficiency and reduce the risks they bear. It is clear that Turkiye needs various legislative changes and planning in this regard. However, the experience of NGOs suggests that any plan or legislative amendment will not have the desired effect unless a flexible, participatory, community-based approach to disaster management is internalised by the public sector.

## References

- Aydiner, T., Özgür, H. (2014). "Yönetişim ve Doğal Afetler: Türkiye’de Doğal Afet Yönetişimi Ne Kadar ve Hangi Biçimde Mümkün?", iç. Kamu Yönetiminde Değişim Kayfor XII Bildiriler Kitabı, Fatma Neval Genç (Ed.) ISBN: 978-975-8254-538
- Akgüngör, A. Ç. (2010). "Toplumbilim Perspektifinden Afeti Düşünmek". *LAÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 3-22.
- Barraket, J., Keast, R.L., Newton, C., Walters, K. & James, E. (2013) Spontaneous Volunteering During Natural Disasters, Working paper no. ACPNS 61, Queensland University of Technology, Brisbane, QLD.
- Batson, C. D., Ahmad, N., Tsang, J. (2002). "Four Motives for Community Involvement". *Journal of Social Issues*, 58(3), 429-445.
- Baxter-Tomkins, T., Wallace, M.M. (2009). "Recruitment and Retention of Volunteers in Emergency Services". *Australian Journal on Volunteering*, 14, 39-49.
- Beyerlein, K., Sikkink, D. (2008). "Sorrow and Solidarity: Why Americans Volunteered for 9/11 Relief Efforts". *Social Problems*, 55(2), 190-215.
- Braun, V., Clarke, V. (2006). "Using Thematic Analysis in Psychology". *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Choi, S., Hanaoka, S. (2017). "Estimating The Mean Waiting Time in Airports Through Cooperative Disaster Response Operations". *Journal of Air Transport Management*, 65(C), 11-17.
- Chui, C. H., Chan, C. H. (2019). "The Role of Technology in Reconfiguring Volunteer Management in Nonprofits in Hong Kong: Benefits and discontents". *Nonprofit Management and Leadership*, 30:89-111.
- Clary, E. G., Snyder, M. (1999). "The Motivations to Volunteer." *Current Directions in Psychological Science*, 8(5), 156-159.
- Çakı, F. (2020). "Afet Yönetişiminde Sivil Toplum ve Güven Algıları". *Sosyal ve Kültürel Araştırmalar Dergisi*", 6(12), 1-45.
- Daddoust, L., Asgary, A., McBey, K. J., Elliott, S., & Normand, A. (2021). "Spontaneous Volunteer Coordination During Disasters and Emergencies: Opportunities, Challenges, and Risks". *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 65
- der Heide, E.A. (2003). "Convergence Behavior in Disasters." *Annals of Emergency Medicine*, 41(4):463-466.
- Dynes, R. R. (1994). "Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies". *International Journal of Mass Emergencies & Disasters*, 12(2), 141-158.

- Dynes, R.R. (1994). Situational Altruism: Toward an Explanation Of Pathologies in Disaster Assistance, paper presented at XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld.
- Dussailant, F., Guzmán, E. (2014). “Trust via Disasters: The Case of Chile’s 2010 Earthquake”. *Disasters*, 38(4), 808–832.
- Eroğlu Durkal, M., Korkmaz, H. (2017). “Kamu Güveni İnşasında Kurumların Rolü: BİMER Örneği”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22, 2159-2181.
- Eyre, A. (2004), “Psychosocial Aspects of Recovery: Practical Implications for Disaster Managers”. *Australian Journal of Emergency Management*, 19(4), 23–27.
- Fernandez, L., Barbera, J., Van Dorp, J. (2015). “Spontaneous Volunteer Response to Disasters: The Benefits And Consequences Of Good Intentions”, *Journal of Emergency Management*. 4, 57–68.
- Fritz, C. E., Mathewson J. H. (1957). *Convergence behavior in disasters; a problem in social control*. National Academy of Sciences-National Research Council.
- Hanaoka, S., Indo, Y., Hirata, T., Todoroki, T., Aratani, T., Osada, T. (2013). “Lessons And Challenges in Airport Operation During A Disaster: Case Studies on Iwate Hanamaki Airport, Yamagata Airport, and Fukushima Airport during the Great East Japan Earthquake”. *Journal of JSCE*, 1(1), 286-297
- Harris, M., Shaw, D., Scully, J., Smith, C. M., & Hieke, G. (2017). “The Involvement/Exclusion Paradox of Spontaneous Volunteering: New Lessons and Theory From Winter Flood Episodes in England”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 46(2), 352-371.
- Helsloot, I., & Ruitenber, A. (2004). “Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications”. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(3), 98–111.
- Hustinx, L., Cnaan, R. A., Handy, F. (2010). “Navigating Theories of Volunteering: A Hybrid Map for a Complex Phenomenon”. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 40(4), 410–434.
- Jalali, R. (2002). “Civil Society and the State: Turkey After the Earthquake.” *Disasters*, 26(2), 120–139.
- Kolukırık, S., Tuna, M. (2009). “Türk Medyasında Deprem Algısı: Marmara Depremi Örneği”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(28), 286-298.
- Kulik, L., Bar, R. Dolev, A. (2016). “Gender Differences in Emergency Volunteering”. *Journal of Community Psychology*, 44(695-713).
- Lowe, S., Fothergill, A. (2003). A Need to Help: Emergent Volunteer Behavior after September 11th. Beyond September 11th: An Account of Post-Disaster Research. Paper presented at American Sociological Association, Atlanta, GA.

- McLennan, B., Whittaker, J., Handmer, J. (2016). "The Changing Landscape Of Disaster Volunteering: Opportunities, Responses and Gaps in Australia". *Natural Hazards*, 84(3), 2031–2048.
- Oppenheimer, M., Warburton, J. (2000). Introduction. In J. Warburton, & M. Oppenheimer (Eds.) *Volunteers and Volunteering*. The Federation Press.
- Polater, A. (2018). "Managing Airports in Non-Aviation Related Disasters: A Systematic Review". *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 31, 367-380.
- Rotolo, T., Berg, J.A. (2011). "In Times of Need: An Examination of Emergency Preparedness and Disaster Relief Service Volunteers". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40, 740 - 750.
- Scanlon, J., Helsloot, I., Groenendaal, J. (2014). "Putting it All Together: Integrating Ordinary People into Emergency Response". *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 32(1), 43–63.
- Sharon, L. "Averting a Disaster within a Disaster: The Management of Spontaneous Volunteers Following the 11 September 2001 Attacks on the World Trade Center in New York." *Voluntary Action*, 6(2):11–29.
- Shaw D., Chris M. S., Graham H., Harris, M., Scully, J. (2015) *Spontaneous Volunteers: Involving Citizens in the Response and Recovery to Emergencies*. Department for Environment, Food & Rural Affairs. Final report. HM Government, London, UK. Project: FD2666.
- Shye, S. (2009). "The Motivation to Volunteer: A Systemic Quality of Life Theory". *Social Indicators Research*, 98(2), 183–200.
- Smith, D. H. (1994). "Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering: A Literature Review". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23(3), 243–263.
- Stallings, R. A., & Quarantelli, E. L. (1985). "Emergent Citizen Groups and Emergency Management". *Public Administration Review*, 45, 93–100.
- Staub, E., Vollhardt, J. (2008). "Altruism Born of Suffering: The Roots of Caring and Helping After Victimization and Other Trauma". *American Journal of Orthopsychiatry*, 78(3), 267–280.
- UNDRR (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. United Nations.
- Twigg, J., Mosel, I. (2017). "Emergent Groups and Spontaneous Volunteers in Urban Disaster Response". *Environment and Urbanization*, 29(2), 443-458.
- Tan Eren, G., Özkul, M. (2023). "Yaşam Kalitesi ve Sosyal Sermaye Unsuru Olarak Güven ve Kurum İlişkisi." *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (59), 1-28.

- Thibault, A. (2020). "Volunteer recruitment: New perspectives" *Society and Leisure*, 43(3), 407–420.
- Tierney, S., Mahtani, K. R., Wong, G., Todd, J., Roberts, N., Akinyemi, O., Howes, S., Turk, A. (2022). "The Role of Volunteering in Supporting Well-Being What Might This Mean For Social Prescribing? A Best-Fit Framework Synthesis Of Qualitative Research". *Health & Social Care in the Community*, 30, e325–e346.
- Tolon, M., Mızrak, K.C. (2017). "Development of Disaster Management in Turkey: From 1999 Kocaeli Earthquake to 2011 Van Earthquake". *International Journal of Engineering Science and Application*, 1,(4), 145-151.
- Trautwein, S., Liberatore, F., Lindenmeier, J., & von Schnurbein, G. (2020). "Satisfaction With Informal Volunteering During the COVID-19 Crisis: An Empirical Study Considering a Swiss Online Volunteering Platform". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 49(6), 1142–1151.
- Türkiye Afet Müdahale Planı (TAMP). (2022). Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı  
[https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e\\_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf](https://www.afad.gov.tr/kurumlar/afad.gov.tr/e_Kutuphane/Planlar/TAMP.pdf)
- Yükseler, M., Yazgan, J., Tenikler, G. (2024). "Anlık Gönüllülük Olgusunun Türkiye'deki Afet ve Acil Durum Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi". *KOCATEPEİİBFD*, 26(1), 1-17.
- Whitaker, J., McLennan, B. & Handmer, J. (2015). A Review of Informal Volunteerism in Emergencies and Disasters: Definition, Opportunities and Challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13 358-368.
- Wilson, J., Musick, M. (1997). "Who Cares? Toward an Integrated Theory of Volunteer Work". *American Sociological Review*, 62(5), 694-713.
- <https://www.aa.com.tr/tr/gundem/thy-ekipleri-ve-gonulluleri-deprem-bolgesine-tasimayi-surduruyor/2810799>





# Stratejik Ağ Yönetişimi Kuramı Bağlamında Yerel Suç Önleme Kurulları: Dünya Örnekleri ile Karşılaştırmalı Analiz

Gazi Levent KURTOĞLU\*  
Sevcan KILIÇ AKINCI\*\*

**Öz:** Stratejik yönetim alanında paydaşların ortaklaşa çalışmasını modelleyen 'ağ yönetişimi' ve güvenlik bilimlerinde suç oluşmadan önce önlemeyi esas alan 'proaktif kolluk yaklaşımı'nın eş zamanlı olarak uygulanması sayesinde suçla mücadelede paradigma değişimi yaşanmıştır. Zamanla suçla mücadelenin suç oluşmadan önce başlatılmasını ve stratejik planlama yapılarak sivil toplumun ve farklı uzmanlık alanlarının da katılımıyla gerçekleştirilmesini esas alan çok katmanlı ve çok aktörlü yenilikçi uygulamalar yerel suç önleme kurulları veya ortaklıkları adıyla birçok ülkede yayılmıştır. Bu çalışmada, dünyada insan odaklı güvenlik anlayışını benimseyen ülkeler arasında ağ yönetişimi ile proaktif suç önleme konusunda önde gelen Birleşik Krallık, Belçika ve Fransa'daki yerel suç önleme kurulları yönetsel bağlamda karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Bu noktada AB üyesi ülkelerin suçla mücadelede temel aldığı standartlar ve ilkelere de değinilmiştir. Çalışmayı özgün kılan bir diğer yön ise, Türkiye'de devam eden Yerel Suç Önleme Kurulları kurulması hakkında mevzuat geliştirilmesi çalışmalarına katkı yapmaktır. Bu amaçla, seçilmiş üç ülkeden iyi örnek uygulamaların analiz edilerek konunun Ağ Yönetişimi Kuramı ve toplum güvenliği bağlamında disiplinler arası bilimsel temeli sunulmuştur. Araştırma, Türkiye'de yapılmış öncü çalışma özelliğini taşımaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Stratejik planlama, ağ yönetişimi, Yerel Suç Önleme Ortaklıkları, sivil gözetim, proaktif kolluk

**Local Crime Prevention Boards in the Context of Strategic Network Governance and Signal Crimes Approach: Comparative Analysis with Examples from World**

\* Daire Başkanı, İçişleri Bakanlığı KİHBİ Dairesi Başkanlığı, ORCID:0009-0006-4043-3822

\*\* Dr. Öğretim Üyesi, Erzurum Teknik Üniversitesi İİBF; Ankara Üniversitesi Adli Bilimler Enstitüsü (görevlendirme) ORCID: 0000-0003-3315-6346

Makale Geliş Tarihi: 20.04.2023

Makale Kabul Tarihi: 20.03.2024

**Abstract:** *A paradigm shift has occurred in fight against crime thanks to the simultaneous application of the 'network governance' model of strategic management, which envisages the networking of stakeholders for collaboration; and the 'proactive policing approach' of security sciences, which is based on prevention before crime occurs. Over time, multi-layered and multi-actor innovative practices based on the initiation of the fight against crime before it occurs and the implementation of strategic planning with the participation of civil society and different fields of expertise have spread in many countries under the name of Local Crime Prevention Boards or Partnerships. In this study, in the context of Signal Crimes Approach, Local Crime Prevention Boards in the United Kingdom, Belgium and France, which are leading in proactive crime prevention with network governance and are among the countries that adopt a human-centered security approach, were analyzed comparatively in the administrative context. At this point, the standards and principles to which the EU member states refer in the fight against crime are also mentioned. Another aspect that makes the study unique is that, it is the first academic study in Türkiye that presents the multi-disciplinary scientific basis in the context of Signal Crimes Approach and community safety perspective by analyzing the best practices of three selected countries in order to contribute to the ongoing studies on the development of legislative framework on the establishment of Local Crime Prevention Boards in Türkiye.*

**Keywords:** *Strategic planning, network governance, Local Crime Prevention Partnerships, civilian oversight, proactive policing*

## Giriş

Gelecek nesiller içinde bulunduğumuz dönemi incelediklerinde, dünyadaki birçok ülkede tek başına resmi kolluk sisteminin bittiğini ve yeni bir dönemin başladığını, diğer bir deyişle kolluk sisteminin evrim geçirdiğini değerlendireceklerdir. (Bayley ve Shearing, 1996:585). Kolluk kuvvetlerinin devletin egemenliğini sağlamadaki rolü tartışılmaz olmakla beraber son 50 yıldır iç güvenlik paradigmasında çeşitli boyutlarda değişim yaşanmaktadır. Bunlardan ilki, iç güvenliğin sadece asayiş ve huzurun sağlanması ile değil daha kapsayıcı bakış açısıyla açlığın ve yoksulluğun önlenmesi, çevresel krizlere çözüm bulunması ve sosyal devlet uygulamaları ile ilişkilendirilmesidir. İkincisi, kent güvenliği bağlamında vatandaşa istişarenin ve paydaşlarla çalışmanın öneminin ve gücünün kabul edilmesidir. Üçüncü değişim, son zamanlarda yapılan çalışmalarda kolluk (*law enforcement*) kavramının 'kuvvet' (*law enforcement force*) yerine 'hizmet' (*law enforcement service*) kavramıyla birlikte daha sık kullanılır olmasıdır. "Buradaki değişim basit bir kavramsal değişim olmayıp bir zihniyet değişimidir. Toplumu yönlendirme, idare etme ve kısıtlama anlamındaki kolluk kavramının yerini topluma güvenli bir çevre sunma anlamında 'kolluk hizmeti' kavramı almıştır" (Arslan, 2018:176). Dördüncü değişim ise, iç güvenliğin sağlanması ve suç önlenmesi bağlamında reaktif yaklaşımdan ziyade proaktif yaklaşımın kabul edilmesidir. Tüm bu gelişmelerin ışığında, yerel güvenlik konusunda ilgili tüm paydaşlarla ortak bir platformda çalışabilmenin gerekliliği konusundaki bilinç gelişmiştir. Bu bağlamda birçok ülke suç önleyici tüm çalışmalarını stratejik planlamaya dayandıran, sivil toplumun katkısını almayı

da esas alan, suç ve kabahatleri önlemeyi amaçlayan Yerel Suç Önleme Kurulları<sup>1</sup> oluşturulmaya başlamıştır. Bu yeni bakış açısının temelindeki en önemli iki boyut ‘suç önleme (*crime prevention*)’ ve ‘suç önleme için oluşturulan ortaklıklar (*crime prevention partnerships*)’ olarak sıralanabilir.

Boyutlardan ilki olan ‘suç önleme’, son 50 yıldır akademik literatürde üzerinde durulan bir konudur. Güvenliğin sağlanması için reaktif ve proaktif iki yöntem uygulanmaktadır. Reaktif yaklaşımda suçla ilgili en temel faaliyetler olan asayiş olayları oluşuktan sonra gerekli inceleme, kovuşturma ve soruşturmaların yapılması ve şüphelilerin adli makamlara teslim edilmesi ağır basmaktadır. Son yıllarda daha fazla kabul gören bir yaklaşım olarak proaktif yaklaşım ise suç oluşmadan önce önleme için risk ve tehditlerin belirlenmesini, potansiyel mağdur ve failerin tespit edilip bu gruplara yönelik koruyucu ve önleyici çalışmalar yapılmasını, suçludan önce hareket etmeyi esas almaktadır. Reaktif kolluk yaklaşımının en önemli dezavantajı, suç oluşuktan sonra devreye girilmesi nedeniyle suçla mücadele sürecinde insiyatifin kolluktan ziyade suçluda olmasıdır (Akdemir, 2021: 19). Geleneksel ceza adalet sistemi reaktif kolluk yaklaşımına uygundur. Diğer yandan proaktif kolluk anlayışında, suç henüz meydana gelmeden suçun oluşmasına neden olan sosyal ve durumsal faktörlere müdahale edilerek suçun oluşumu ve olumsuz etkileri engellendiği gibi, suçla mücadelede insiyatif kolluk güçlerine geçmektedir (Akdemir, 2021: 19). Suçun aydınlatılması, şüphelilerin adli makamlara teslim edilmesi ve ceza adalet sistemine dahil olmaları ne kadar elzem ise suç oluşmadan önce proaktif yaklaşım ile önleme konusunun da çok gerekli olduğu, maliyetleri (ICPC, 2016:2) ve adli sistemin zaman kaybını azalttığı ve nihayetinde geri dönülmez mağduriyetleri önlediği son yıllarda ilgili tüm taraflarca kabul edilir hale gelmiş ve oldukça önem kazanmıştır.

İkinci boyut ise stratejik bir hamle olarak ‘yerel suç önleme kurulları veya ortaklıkları’nın kurulmuş olmasıdır. Soğuk Savaş döneminden sonra iç ve dış güvenlik kavramlarının ayrışması, iç güvenliğin geniş bir çerçevede algılanmaya başlanması ile kolluk kuvvetlerine geleneksel rolünün ötesinde yeni bir rol verilmiş ve kolluk kuvvetlerinin suç önleme amacıyla birden fazla paydaş ile aynı anda çalışma yapması gerekmiştir. Böylece hem kolluk kuvvetlerinin yeniden yapılandırılması hem de kolluk hizmetinin kolluk kuvvetlerinin ötesine yayılması ve çoğalması sonucunda güvenlik alanında daha kompleks bir iş bölümü doğmuştur (Crawford, 2011: 147). Her ne kadar suçla mücadele etme ve kamu güvenliğini sağlama merkezi yönetimlerin sorumluluğunda olsa da yerel sorunları tespit edebilmek, sorunlara özel yerel çözümler geliştirebilmek için çok sayıda paydaşın aktif rol alması beklentisi doğmuştur. Bu amaçla suç önlemeye yönelik olarak kamu kurumları, vatandaşlar ve iş dünyasının da katılımıyla yönetsel mekanizmalar kurulmuştur. Zamanla kurumsallaşan yapılar sayesinde

---

<sup>1</sup> Çalışma boyunca, Yerel Suç Önleme Kurulları için yer yer kısaca ‘Yerel Kurullar’ ifadesi de kullanılmıştır.

suç oluşmadan, mağduriyetler yaşanmadan önce proaktif bir yaklaşım ile ilgili tüm birimlerin koordinasyon içinde çalışmasının başarıyı artırdığı görülmüştür. Böylece suç önlemenin çok katmanlı ve çok aktörlü olarak gerçekleştirilmesi konusundaki politika uygulamaları insan odaklı güvenlik yaklaşımını benimseyen AB'ye üye ülkeler başta olmak üzere çok sayıda ülkede yaygınlaşmış, bu amaçla yerel kurullar kurulmuştur. Yerel Kurullar kapsayıcı bir yaklaşımla ve katılımcı bir modelle yerel güvenlik sorunlarını tespit etmek ve sorunlara yönelik potansiyel çözümleri geliştirmek için yetkili ve etkili olan çözüm ortaklarının sürece dahil olmasını sağlaması ve bu katılımcılar ile ortaklaşa problemlerin belirlenmesini esas alması bakımından problem odaklı kollar ve toplum destekli kolları daha da işlevselleştirmektedir.

Bu çalışmada, karşılaştırmalı analiz için Avrupa'daki ülkelerin yerel kurulları incelenmiş, birbirine yakın uygulamalar değil, ağ yönetişiminin üç farklı şeklini içeren üç ülke seçilmiştir. Aynı zamanda bu uygulamaların farklı idare sistemlerindeki örnek olmaları da literatüre katkı sağlamaktadır. AB üyesi ülkelerden bir üniter ve bir federal devletin yanı sıra AB üyesi olmayan bir ülke de çalışmaya dahil edilmiştir. Bu ülkelerden ilki, yerel yönetimlere önem vermekle beraber üniter yapısı olan Fransa, ikincisi bir federal devlet olan Belçika ve üçüncüsü de kısa süre önce AB'den ayrılmış olmakla beraber Yerel Suç Önleme Kurullarının ülke çağında yaygınlaştırıldığı ilk ülke olan Birleşik Krallık'tır. Analize dahil edilen üç ülkede de seçilmiş yöneticilere suç önleme konusunda Anayasada ve ilgili kanunlarda ülkemizdekinden daha fazla yetki verilmiş olması Yerel Suç Önleme Kurullarının hem yapısını hem işleyişini belirlemede etkili olduğu söylenebilir.

Bu makalede ele alınan ülke örneklerinde görüldüğü üzere suç önleme için kurulan yerel ortaklıklarda ilgili paydaşların katkısının alınması ile suç önlemede daha fazla başarı elde edilebilir ve aynı zamanda maliyet etkinliği de sağlanabilir. Suç önleme faaliyetlerinin sürdürülebilirliği için mevzuat alt yapısı, sivil toplum katkısı, etkin vatandaşlık bilinci, bilgi, mali kaynaklar, etkin kurumlar arası koordinasyon ve medya desteği çok önemlidir.

Bu araştırma kapsamında aşağıdaki soruların cevapları aranmaktadır:

Yerel suç önleme kurullarının oluşumu ve sürdürülmesinde önemli faktörler nelerdir? Ağ yönetişimi bağlamında yerel kurulların üye yapısı, paydaşları ve bu paydaşların temsil gücü ülkelere göre farklılaşmakta mıdır? Yerel kurulların çalışma usulleri nasıldır? Yerel kurulların merkezi yönetimle ilişkileri nasıldır? Yerel kurulların faaliyetleri ne şekilde fonlanır? Yerel kurulların stratejik plan hazırlaması zorunlu mudur? Yerel kurullarda ağ yönetişimi bağlamında ana paydaşın rolü (komisyoner, birlikte üretici ve kolaylaştırıcı) farklılaşmakta mıdır? Yerel kurullara sivil vatandaşlar üye olabilmekte midir? Türkiye'de ağ yönetişimi kuramı bağlamında uygulanabilecek bir yerel kurulun üye yapısı ve özellikleri nasıl olmalıdır?

Seçilen üç Avrupa ülkesindeki yerel kurullar ile ilgili olarak, mevzuat, resmî belgeler, kurum web sayfaları ve akademik yazındaki çalışmalar detaylıca analiz edilmiştir. Yazarlar İçişleri Bakanlığı ve UDNP Delegasyonunun üyesi olarak, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II. Fazında Eylül 2014'te Birleşik Krallık'ta Londra'da; yine adı geçen projenin III. Fazında Aralık 2021'de Fransa'da Paris'te yerel kurulları yerinde inceleme fırsatı bulmuş, Şubat 2021 tarihinde de pandemi nedeniyle çevrim içi gerçekleştirilen bir çalışma ziyaretine katılmış ve araştırma sorularının cevaplarına ilişkin bilgileri derlemiştir.

## **Kavramsal Analiz**

### **Reaktif ve Proaktif Kolluk**

Proaktif kolluk stratejisi, modern kolluk teşkilatlarının genelinde kabul gören ve ilk olarak ABD'de uygulanmaya başlayan bir strateji olarak 1970'lerde literatüre girmiştir (Walker, 2016). Bu stratejiden ilk bahseden yazarlar (Bordura and Reiss, 1966) örgütsel yapı ile ilişkisini temellendirmiş, merkezi emir komuta zinciri olan örgütlerde reaktif stratejilerin uygulandığını buna karşın daha profesyonel örgütlerde proaktif stratejilerin uygulandığını belirtmiştir. Uygulamada, kolluk stratejileri tamamen reaktif ile tamamen proaktif stratejiler arasında yer bulur ve esasen henüz proaktif yaklaşım yaygınlaşmadan önce de bazı kolluk personelinin kişisel olarak proaktif stratejiyi takip ettiği durumlar yaşanmıştır (Reiss, 1971). Proaktif polislik stratejileri, suç ve düzensizlikleri önleme veya azaltmayı hedefleyen stratejiler olarak tanımlanır ve 'reaktif olmayan stratejiler' diye sınıflandırılır. Bu bağlamda, asıl odağı devam etmekte olan suçu açığa çıkarma, işlenen suça ilişkin soruşturma yapma veya suç oluştuktan sonra suça karşılık verme gibi 'reaktif stratejiler uygulamayan stratejiler' olarak tanımlanır (National Research Center, 2018:30).

Proaktifliği reaktif davranıştan ayıran öğeler suç önleme, kaynakları harekete geçirmede polise insiyatif tanıma ve suç ve düzensizliklere yol açabilecek temel faktörleri hedefleme şeklindedir (National Research Center, 2018:31). Bunun tam tersi olarak reaktif kolluk ise suç oluştuktan sonra tepki veren, kolluk teşkilatı dışından gelen ricalara göre kaynakları harekete geçiren yaklaşımdır (National Research Center, 2018:31).

Proaktif kolluk, proaktif agresif devriye ve problem odaklı kolluk olarak iki şekilde birbirine alternatif ve bazen de tamamlayıcı olarak ifa edilir (Eck and Spelman, 1987). Proaktif problem odaklı kolluk, toplumdaki kalıcı güvenlik sorunlarını çözmek üzere münferit olaylara sebep olan koşulları tanımlayarak, analiz ederek ve yanıt vererek çözüme stratejisidir (Eck and Spelman, 1987). Bu amaçla, benzer yanıtları gerektiren benzer problemler birlikte gruplandırılabilir (Goldstein 1979: 246). Proaktif kolluğa eleştiriler daha çok önleme amaçlı yapılan agresif devriyelere yöneliktir. Agresif müdahaleler 'sert' ya da 'düşmanca' anlamında değil, sık kimlik kontrolü yapmak, küçük ihlaller için bile

müdahale başlatmak, motorlu taşıtlara yüksek oranda trafik cezası vermek, şüpheli kişileri sorgulamak, tuzaklar ve gözetleme prosedürleri kullanmak ve tutuklamalar yapmak için sık sık durdurma eğiliminde olma durumları için kullanılır (Sampson, 1988: 164). Proaktif kolluk konusunda ABD’de yapılan çalışmalarda, agresif devriye uygulamasının Amerikan vatandaşlarının anayasal haklarının kısıtlanmasına yol açabildiği (Naitonal Academies, ) rapor edilmiştir. Benzer şekilde sık devriye ve durdurmalar ile proaktif problem odaklı kolluk uygulamalarının beraber kullanıldığı bir diğer uygulamada motorlu taşıt hırsızlığı için yapılan çalışmaların bu suç oranını ve suç sayısını azalttığı ancak bu suçun işlenişini değiştirebilecek kadar sofistike profesyonel bir müdahale seviyesine çıkamadığı rapor edilmektedir (Herzog, 2002:30).

Mevzuatımızda, suçla ilgili önleme tedbirleri, suç işlenmesinden önce suçu önlemek amacıyla başvuruldukları takdirde “polis tedbirleri” olarak adlandırılmaktadır. Anayasanın 13’üncü maddesine göre, önleme tedbirleri ile temel hak ve hürriyetlere getirilecek sınırlandırmaların yasal dayanakları olmak zorundadır (Şencan 2009: 16). TCK’ya göre, kolluk görevlileri tarafından, suç işlenmeden önce, toplumu tehdit eden tehlikeleri önlemek amacı ile yapılan yakalamalar da yapılabilmektedir. Uzak bir tehlikenin önlenmesi için alınan tedbire önleme yakalaması, henüz işlenmemiş bir suçun önlenmesi için alınan tedbire “proaktif yakalama” denilir (Kunter/Yenisey/Nuhoğlu, s. 812).

Proaktif kolluk uygulamalarının genel anlamda suçları azalttığını belirten çalışmalar mevcuttur. Matematiksel modeller kullanılarak yapılan bir çalışma aslında proaktif kolluk uygulamalarının kişiden hırsızlık (robbery) suçlarını azalttığı sonucunu göstermiştir (Kubrin, 2010: 83). Bunun yanında proaktif kolluk uygulamalarının suçla mücadelede etkisiz olduğu veya ters yönde etkisini olduğunu belirten çalışmalar da mevcuttur. Proaktif kolluk uygulaması hakkındaki en büyük eleştirilerden birisi, 2015 yılında New York Polisinin bu uygulamaları yürürlükten kaldırdığı dönem ve hemen sonrasında New York’ta önemli suçlara (soygun, saldırı ve büyük miktarlardaki hırsızlık) ilişkin şikayetlerde azalma olduğunu gösteren (Sullivan, 2017:730) çalışmadır. Bulgular, mevzuattaki küçük sayılabilecek kuralların agresif bir şekilde uygulanmasının daha ciddi suç eylemlerine yol açtığını ve bunun ABD için geçerli olduğunu göstermiştir (Sullivan, 2017:736). Ayrıca proaktif kolluk uygulamalarının suçun azaltılmasında sosyal faydaları olabildiği, ancak masum kişilerin haklarına ve mahremiyetine müdahale sonuçları da doğurabildiği için eleştirilmektedir (Manski ve Nagin, 2017). 2020 yılında ABD’de yapılan bir çalışmada ise proaktif kolluk uygulamasının azaltıldığı dönemde diğer suçların seviyesinin aynı kaldığı veya çok az azalmasına rağmen beş eyalette (Minneapolis, Chicago, Philadelphia, Milwaukee, ve New York City) iki suçun arttığını rapor etmektedir. Bu suçlar, adam öldürme ve silahla ateş etme suçları olup, suçlarda artış yasadışı silahlara yönelik arama yapılmasının azalması ile açıklanmaktadır (Cassel, 2020). Proaktif kolluk stratejilerinin uygulamasına ilişkin Türkiye’de yapılan bir çalışmada, İstanbul’da Ocak 2016 itibarıyla

“Reaktif Polislik” uygulamasından “Proaktif Polislik” uygulamasına geçilmesini takiben yeni stratejilerin 2018 yılı boyunca sokakta uygulanmasının İstanbul’da gerçekleşen suçlarda %17.5’lik düşüş sağlandığı bildirilmiştir (Çalışkan, 2019: 67).

## **Suç Önleme, Toplum Güvenliği ve Yerel Suç Önleme Kurulları**

Suç, şiddet ve mağduriyetler her ülkede yaşanmakta (UNODC, 2010: 9) olup yerel, ulusal ve küresel ölçekte mücadele edilmektedir. Son yıllarda suçla mücadelede reaktif kolluk anlayışının yerini proaktif kolluk yaklaşımı almaktadır. Ülkelerin, suçla mücadele ederken birbirine benzeyen fakat esasen farklı olan ‘suç önleme’ ve ‘toplum güvenliği’ yaklaşımından her birini veya her ikisini aynı anda tercih ettikleri görülmektedir.

Bu kavramlardan ilki olan suç önleme, Avrupa Komisyonu kararlarında şu şekilde tanımlanmaktadır:

Suç faaliyetlerini doğrudan caydırmak veya suç potansiyelini ve suç nedenlerini azaltmak için tasarlanmış politikalar ve eylemler yoluyla hem nicel hem de niteliksel olarak suçu ve vatandaşların güvensizlik hissini azaltmayı amaçlayan veya başka bir şekilde katkıda bulunan tüm önlemleri kapsar. Devletin, yetkili makamların, ceza adaleti kurumlarının, seçilmiş makamların ve bunların Avrupa’da kurdukları uzman derneklerin, özel sektör ve gönüllülerin, araştırmacıların ve kamuoyunun medya tarafından desteklenen çalışmalarını içerir (Council of Europe, 2001: 153/2).

Tanımdan anlaşıldığı şekilde, etkili bir suç önleme için ilgili ve bilgili tüm tarafların sürece dahil edilmesi esastır. Fakat farklı paydaşlar olmakla beraber, suç önlemenin teknik bir boyutu olması nedeniyle kolluk kuvvetlerinin, paydaşlar arası ortak çalışmaları desteklemesi ve bu çalışmalara kılavuzluk etmesi genel kabul görmüş bir uygulamadır.

Suç önleme, cezalandırma ile suçları azaltma yönteminin ötesine geçmektedir. Suç önleme, suç oluşmadan önce müdahale etmeyi içermesi nedeniyle resmi adalet sisteminin dışında yer bulmaktadır (Welsh ve Pfeffer, 2013: 534).

Suç önleme çalışmalarının en belirleyici özelliği, bastırıcı tedbirlerden ziyade suçun oluşmasını etkileyen tüm faktörlerin derinlemesine analiz edilmesidir. Bu sayede suç işlenmemesi için alınabilecek önlemler ve atılacak adımlar belirlenmektedir.

Suç önlemenin birçok faydası olmakla beraber literatürde en çok sıralananlar, mağdur ve fail oluşumunu engellemesi sayesinde asayiş ve huzurun artması; ceza adalet sisteminden ve suç işlenmesinden doğan maliyetlerin azaltılması; ceza infaz sisteminin yükünü hafifletmesi ve adli sistemin işleminin hızlanmasıdır.



İyi planlanmış suç önleme stratejileri sadece suçları ve mağduriyetleri önlemekle kalmaz, toplum güvenliğini sağlar ve ülkelerin sürdürülebilir kalkınmalarına katkıda bulunur. Ayrıca etkili ve sorumlu suç önleme tüm vatandaşların hayat kalitesini yükseltir. Uzun vadede ise ceza adalet sisteminden kaynaklanan maliyetler ve suçun işlenmesi nedeniyle oluşan diğer maliyetlerin azaldığı görülmektedir. Özetle suç önleme, suç sorununa daha insancıl ve daha verimli ele alma fırsatı sunar (UNODC, 2002: 4).

Günümüzde birçok ülkede suçla mücadelede alanında geniş yer bulan ikinci uygulama toplum güvenliği yaklaşımıdır. Suç önlemeye yakın bir kavram olmakla beraber ondan daha geniş olan bakış açısı sunmakta ve durumsal suç önleme yaklaşımının iddia edilen zayıflıklarına rasyonel bir cevap olarak daha liberal ve bütüncül bir suç önleme yaklaşımı geliştirmesi nedeniyle birçok kişi tarafından ilerici bir değişiklik olarak değerlendirilmektedir (Gilling, 1999: 1). Toplum güvenliği, bu makalenin konusu olan Yerel Kurulların kurulma amacını çok iyi yansıtmaktadır. Çünkü, Sinyal Suçlar Yaklaşımı olarak ifade edilen yaklaşıma göre, cinayet ve şiddet içerikli suçların toplumda büyük tepkilere yol açtıklarını kabul etmekle beraber belirli olayların toplumda insanların maruz kaldıkları tehlikeler ve risk seviyeleri hakkında 'uyarı sinyalleri' olarak yorumlandığını belirtir (Innes, 2004a: 162). Bu nedenle toplumsal kaygı oluşturan olayların aslında daha çok kendi yakın çevrelerinde yaşadıkları ve yerelde oluşan sosyal düzensizlikler, anti-sosyal davranışlar ve hafif suçlar olduğu değerlendirilmiştir (Innes, 2004b: 336). Bu yaklaşım, toplum tarafından risk sinyalleri olarak nitelendirilen asayiş sorunlarına suç oluşmadan müdahale edilmesinin önemini vurgulamaktadır.

Toplum güvenliği ise suç önlemeden daha ileri bir düzey olarak ağır ve hafif suçlar yanında suça dönüşme sinyalleri barındıran, anti-sosyal davranışlar ve hayat kalitesini düşüren (ancak suç olarak tanımlanamayacak) çevresel ipuçlarını da dikkate alır. Durumsal ve sosyal suç önlemenin birleşimi, toplum güvenliğinin özünü oluşturur. Suçla mücadele ederken eş zamanlı olarak suça teşvik eden fırsatları (potansiyel veya fiili) ve suça iten motivasyonları (potansiyel veya gerçek) engellemek üzere çalışılır. Buna ek olarak suç korkusu ile de mücadele edilir (Gilling, 1999: 2). Toplum güvenliği genel olarak 'durumsal' suç önlemeyi reddetmez ancak risk faktörleri, tehditleri ve güvensizliği işaret ederken sosyal politikalar ile suç arasında bağlantı kurar. Risk faktörleri ve güvensizlikten bahsetmek geleneksel manada sosyal politikalarla ilişkilidir. Bu sosyal faktörler, işsizlik, kötü konutlarda yaşam, düşük eğitim gibi faktörler iken, piyasa toplumlarının doğasında var olan risklerin bir özelliğidir (Gilling, 2001:382). Toplum güvenliği, yerel güvenlik sorunlarına çözüm bulmaya çalışırken tüm bu faktörleri göz önüne alması nedeniyle suç önlemeden daha kapsamlıdır.

Proaktif suç önleme konusunda etkili olan çok yöntem (suç yoğun bölgeler kolluğu, istihbarat odaklı kolluk) bulunmakla beraber sivil toplumun

katılımı ile gerçekleştirilen çalışmalar önem kazanmaktadır. Bu bağlamda en çok faydalanılan yöntemler, problem odaklı kolluk (POK) ve toplum destekli kolluk (TDK) uygulamasıdır. Geleneksel kolluk yaklaşımları, adli takibat ve tutuklama süreçleri için ipuçları ve kanıtlara odaklanır. POK gibi yeni yaklaşımlar ise müdahaleleri uygulamanın yanında problemleri ve potansiyel çözümleri belirlemeye çalışır. İlk defa Goldstein (1979:236) tarafından detaylarıyla açıklanan problem odaklı kolluk yaklaşımı, geleneksel yaklaşımların aksine ‘suça’ odaklanmakta ve suça yol açan üç koşulun kontrol altında tutulması durumunda suçun oluşmayacağını belirtmektedir. Problem Odaklı kolluk özellikle ABD ve Birleşik Krallık olmak üzere birçok ülkede yaygın olarak uygulanmaktadır.

Yerel Kurulların başarısını artıran önemli bir unsur da ülkedeki Toplum Destekli Kolluk (TDK) uygulamasının yaygınlığıdır. Demokratik polisliğin baskın paradigması olarak kabul edilen TDK’nın 4 temel ilkesi olan toplum katılımı, adem-i merkeziyetçilik, proaktif çalışma ve sorun çözme ile Yerel Kurullarının esaslarına uyumludur. Özetle, Yerel Suç Önleme Kurulları problem odaklı kolluk ve TDK felsefesinin karar alma mekanizmasında uygulanış şekli olarak düşünülebilir. Problem odaklı kolluk ve TDK yaklaşımının etkin uygulanması, başarılı sonuçlar elde edilmesi ağ yönetişiminin gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır.

## **Ağ Yönetişimi**

Çalışmanın teorik temelini oluşturan yönetişimin özel bir türü olarak ağ yönetişimi kuramı bu bölümde kuramsal açıdan (tanım, varsayımlar) incelenmektedir. Bu inceleme aynı zamanda kuramın, yerel suç önleme kurullarının değerlendirmesinde araştırma soruları özelinde nasıl konumlandırıldığını da içermektedir.

Yönetişim kelimesi Türkçede governance<sup>2</sup> kelimesinin karşılığı olarak yerleşmiştir. Fakat governance terimi, idare etme, yönetme fiili olan ‘to govern’ın isim hali olup Cambridge Sözlüğe göre, ‘kuruluşların veya ülkelerin en üst düzeyde yönetilme şekli ve bunu yapmaya yönelik sistemlere’ karşılık gelmektedir. Türkçemizdeki ‘yönetişim’de ise köke gelen işteşlik eki iş oluş ve kılışın birden fazla kişi tarafından karşılıklı ya da toplu olarak yapıldığı anlamını katan bir ektir. Bu haliyle yönetişim governance kelimesinin anlamının aynısı değil, onun çok ötesini ifade etmektedir Orhan ve Yalçın (2019:179)’ın belirttiği şekilde, İngilizce yazın ve Türkçe yazın, sözcüğe bu beklentiye boş çıkaracak bir anlam yüklemektedir; sözcük, halkı ya da yurttaşları değil şirketleri, kamu kuruluşlarını, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer örgütleri esas almaktadır. Buna

---

<sup>2</sup> Çalışma boyunca governance teriminin karşılığı olarak Türkçede yaygın kullanılan yönetişim ifadesi tercih edilmiştir.

ilaveten ‘Good governance’ ilkelerinden yola çıkarak ‘governance’ın iyi ve kötü biçimleri olabildiği sonucunu çıkarmak yanlış olmayacaktır.

Yönetişim teorisinin varsayımları şunlardır: ‘verimlilik’, iş birliği ve ortaklık yolu ile sağlanır. ‘Demokrasi’ sadece seçilmiş parlamenterler ile değil toplumun karar mekanizmalarına katılımı yolu ile de sağlanır. Siyasetin ve uygulama süreçlerinin analitik bir ayrımı yoktur. ‘Güç’, uzlaşma inşa eden ağlar içerisinde paylaşılmıştır. Yerel yönetimler, ağ tipi yönetişimin içinde kendisine yer bulur. ‘Bürokratlar’ ise arabulucu ve ağ kurucu rolündedir (Kjaer, 2017: 264’dan aktaran Demirool Duyar, 2023:60).

Börzel (1998: 253), ağ kavramının Anglo Sakson ülkelerde belirli bir konuda devlet/toplum ilişkilerinin modeli olarak; ve Almanya’da ise hiyerarşiye alternatif bir yönetişim şekli olarak ele alındığını belirtir. Bu ayrıma göre Anglo Saxon ülkelerde Börzel (1998:265), ağ kavramının teorik açıdan yönetişimin yeni bir şekli olduğunu, analitik bir araç olarak da yeni bir örgütlenme modeli olarak belirleyici iki özelliği olduğunu belirtir. Birincisi, devlet yapısı içinde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde oluşturulması; ikincisi ise kamu kurumları yanında özel sektör ve sivil toplum kurumları arasında biçimsel bağlantılarla şekillenmesidir (Börzel, 1998:265).

Ağların kamu politikasını belirlemede baskın hale gelmesi (Peters and Pierre, 1998: 225) ise ağ yönetişiminin bir model ya da teori olarak ele alınmasını sağlamıştır. Ağ yönetişimi 21. yy’da politika yapımındaki değişimi -ki bu değişim merkezi devletin politika yapımındaki kontrolcülüğünün artık tartışılması anlamında- tanımlanmaktadır (Demiryol Duyar, 2023:84).

Bu süreç, devletin etkisizleşmediği fakat ‘doğrudan kontrol’ yerine paydaşlarla ‘göreceli olarak eşitlik’ temelinde ‘etki gücü oluşturma’ya doğru gittiği, kamu ve özel sektör kaynaklarının ‘harmanlandığı’, devletin politika süreçlerinde kısıtlı araçlar yerine ‘çoklu araç kullanımını’ ihmal etmediği yeni bir yönetişim modeli veya teorisini oluşturmuştur (Peters ve Pierre, 1998, s. 225-228).

Ağ yönetişiminde amaçlara ulaşabilme noktasında paydaşlar birbirlerine bağımlı olduğu için sürdürülebilir ilişkiler oluşur. Aynı zamanda bu ilişkiler bazı paydaşların veto gücünü de yaratır. Kaynak dağılımı ve kurallar oluşturulması sayesinde ağlar dış paydaşlarla yakın çalışmak durumunda kalabilir (Klijn ve Koppenjan, 2000: 137).

Ağ yönetişimini anlama konusunda anarşist yaklaşımın katkısı olabileceğini belirten Wachhaus (2011, s.33), ağ oluşturma, ağ kararlılığı ve ağların hesap verebilirliği şeklindeki üç özelliğinin anarşist yaklaşımla ilintili olduğunu belirtir.

Koppenjan (2016: 6-8) da yönetişimin olmasının bürokratik örgütlenmeyi bitirmediği, tamamen özerk bir yapı olarak görülemeyeceği çünkü

böyle bir yapının ağlardaki çıkar çatışmaları, algı, strateji gibi unsurların etkileriyle sürekli olamayacağı değerlendirilmesi yerel kurullar için de geçerlidir.

Bu özellikleriyle ağların dünyamızı değiştirme potansiyeli olduğu, en azından devlet-toplum ilişkilerini ve yönetişimi dönüştürücü etkisi olduğu (Wacchaus, 2011:33) görülmektedir.

Ağ yönetişimine örnek olan seçilmiş üç ülkedeki yerel önleme kurullarını incelerken dikkate alınması gereken diğer bir unsur, kurulların başkanlığını yapan paydaşın oynadığı roldür. Eğer paydaş kendi kurumunun vizyonu doğrultusunda hedefleri şekillendirmiş, iş takvimi, kullanılacak kaynaklar ve paydaşlar arasındaki iş bölümünü kendisi belirlemiş ve yukarıdan aşağıya bir yöntem uyguluyorsa; nihai çıktılar konusunda sorumluluk sahibi ise, o halde bu rolün adı “komisyoner” rolüdür (Span, 2012:20).

İkinci türde, farklı paydaşlar partner olarak algılanıyor, paydaşlar arasında bir kurum, müzakere, ikna ve diğer iletişim yöntemlerini kullanarak süreç boyunca dümen tutma rolünü oynuyorsa, vizyon etkileşimli olarak tüm paydaşların katılımı ile geliştiriliyorsa birlikte yürütücü (co-producer) rolü geçerlidir (Span, 2012:20). Üçüncü türde ise ana paydaş kolaylaştırıcı (facilitator) rolündedir ve hedefleri empoze etmez tam tersine hedefler paydaşlar tarafından aşağıdan yukarıya doğru belirlenir. Ardından fon bulma, idari kapasite ve diğer kaynaklar konusunda çalışılır. Politikanın sorumluluğu tüm paydaşlara aittir (Span, 2012:20).

Ağ yönetişimi günümüz demokrasilerinde çokça kabul görmesine rağmen sınırlılıklarının da dikkate alınması gereklidir. Ağların varlığı ve önemini kabul etmekle beraber, Hughes (2014:234-256) tarafından da dile getirildiği şekilde bu yaklaşımın paydaşlar arası etkileşimleri açıklamaya yardımcı bir model olarak ele alınmasının daha doğru olduğu görülmektedir.

## **Ağ Yönetişiminin Stratejik Suç Önlemede Kullanımı**

Kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında kurumsallaşmış bazı değişim ilişkileri ağları doğurabilmektedir. Ağlar ise toplumsal sorunların çözüme kavuşmasına veya ihtiyaçların giderilmesine aracılık etmektedir (Orhan ve Yalçın, 2015:186). Ağa dahil olan üyeler arasındaki ilişki astlık üstlük biçiminde değildir (Sorensen ve Torfing, 2007:3). Ağlar, yönetim kuramındaki gibi homojen olmayıp kendi içlerinde de farklı alt ağları barındırmaktadır (Üstüner, 2003:50). Yönetişim ağlarında kamunun rolü aracılıktan yönlendiriciliğe kadar değişik ağırlıkta olabilir (Orhan ve Yalçın, 2015:186).

Önceki bölümlerde açıklandığı şekliyle suç önleme, uluslararası kuruluşların (UNODC, 2002:5; UNODC, 2010:9) ve birçok ülkenin önemine dikkat çektikleri bir konudur. Fakat suç önlemenin tek başına devlet eliyle mi yoksa çoğulcu bir yapıyla mı gerçekleştirileceği ülkelere göre farklılık

göstermektedir. Son yıllarda kolluk hizmetinin kolluk kuvvetleri ötesinde çoğalması ve yayılması sonucunda pluralist, parçalı ve farklılaştırılmış bir örüntü ortaya çıkmıştır (Crawford, 2011:147). Geleneksel olarak çoğulcu şekilde yürütülmeyen kolluk hizmetinin yeni sayılabilecek çoğulcu yapı içinde suç önlemeyi merkezi ve yerel düzeyde nasıl uygulanır hale getireceği akademik yazında üzerinde durulan bir konudur. Pluralist yapı ile suç önlemenin Crawford'un (2011:147) ifade ettiği gibi bir yamalı bohça (patchwork) metaforuna benzememesi için Flanagan'ın (2008:7) belirttiği şekilde modern kolluk faaliyeti çok sayıda yerel aktörün 'ortaklığı' kurularak yürütülmelidir. Bu bağlamda, akademik literatür, post-düzenleyici dönemde Osborne ve Gaebler (1992: 32) tarafından yapılan anolojideki gibi devletin işi bilfiil yapma görevini ilgili kurumlara bırakarak 'yönlendirici' rolünü ifa ettiği şeklinde bir paradigma değişimi üzerinde durmaktadır.

Bu gelişmeler ışığında devletin etkili bir düzenleyici aktör olarak ilgili paydaşlarla güvenlik sektöründe de ortak çalışmalar yapması fikri ön plana çıkmıştır. Kolluğun genel amacı, kamu düzeninin korunması olarak belirlenmiş olmakla beraber, güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık ve genel ahlakın korunması (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2016) sadece kolluk kuvvetlerinin çabası ile gerçekleştirilemeyecek kadar çok boyutlu bir süreçtir. Bu bağlamda, adalet, sağlık, sosyal hizmetler, eğitim ve ilgili diğer sosyo-ekonomik süreçler ve görev alan farklı paydaşların sorumluluklarını yerine getirme düzeylerinin kamu düzeninin korunmasında önemli derecede etkisi vardır. Esasen bu süreçlerde yer alan diğer paydaşlar da kamu düzeninin sağlanmasına katkı yapmak konusunda yetki alanları doğrultusunda sorumluluk sahibi oldukları için, kamu düzeninin korunması, toplum güvenliğinin sağlanması için sadece kamu kurumları değil ilgili tüm paydaşların dahil olduğu bir çalışma sistematiğine ihtiyaç vardır. Diğer bir deyişle, suçların ve düzensizliğin çok sayıda nedeni olması sebebiyle, suç ve düzensizliğin tekrarını azaltmak, suçla mücadelenin etkinliğini artırmak için çok kurumlu, bütünlük bir yapıya ihtiyaç vardır. Toplum Güvenliği Ortaklıkları<sup>3</sup> bu fikri temel alarak kurulmuş olup, suç ve düzensizliklerle mücadelede 'birden çok kurum tek kurumdan daha iyidir' varsayımına dayanır (Skinns, 2006:170). Birden çok kurum ve kuruluşun ortaklaşa çalışması ise ancak ağ yönetimi ile mümkün olmaktadır. Toplumdaki aktörlerin ortaklar ve paydaşlar olarak görüldüğü yönetim kavramında, kişiler, örgütler ve faaliyetlere yönelik eş güdüm ve döngü, söz konusu paydaşlar arası 'heterarşik ilişki' ağları üzerinden gerçekleşmektedir (Özer, 2012:363). Yönetişime, yönetilenlerin de yönetim sürecine dahil olduğu bir uygulama olarak 'tek bir hareket merkezinin' ürünü değil, 'ağların ortaklaşa sahip olduğu bir varlık' gözüyle bakmak (Johnston ve Shearing, 2003:148) suç önlemenin amacına ulaşması için çok etkili bir yöntemdir.

---

<sup>3</sup> Yerel Suç Önleme Kurullarına karşılık gelen tanım.

Diğer bir deyişle, suç olgusunun doğası ve çoklu etiyojisine uygun sosyal cevaplara duyulan ihtiyacın fark edilmesi ile; suç, toplum güvenliği ve ilgili konuların ‘bürokratik öncüllerle’ belirlenmesi değil ‘problem odaklı’ ve bütüncül yaklaşılmasına imkân doğmuştur. Bu yöntemle, uzmanlık, bilgi ve kaynakların bir havuzda toplanması sayesinde toplum güvenliği çabalarının koordine edilmesi sağlanmıştır (Crawford ve Karen, 2017: 800).

## **AB’nin Suçla Mücadele Konusunda Kabul Ettiği Standartlar ve Temel Aldığı İlkeler**

Çalışmada incelenen Fransa, Birleşik Krallık<sup>4</sup> ve Belçika’daki yerel suç önleme kurulları AB üyesi ülkelerin suçla mücadelede konusunda kabul ettiği standartları baz almaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Konseyi’nin 17-18 Mart 1992’de Strazburg’da gerçekleştirilen Avrupa Yerel ve Bölgesel Otoriteler Konferansının 18 Mart 1992’deki oturumunda kabul edilen Avrupa Kent Sözleşmesinde kentsel güvenlik bağlamında listelenen suç önlemenin ilkelerine (Council of Europe, 1992:37) ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 2001<sup>5</sup> tarihli kararının ekinde yer alan Avrupa Polis Etiği Kurallarında (Council of Europe, 2002:7-8) yer alan demokratik bir ülkedeki suç önleme başta olmak üzere kolluk kuvvetlerinin belirlediği amaçlarına uygun olarak yerel suç önleme ortaklıkları kurulmuşlardır. Ayrıca birçok AB ülkesindeki uygulama, 2007 yılında kabul edilen AB kentsel güvenlik standardında (CEN/TR 14383-2) belirtilen durumsal suç önleme tedbirleri ile de örtüşmektedir.

Yerel kurullar, hem tüm paydaşların dahil olduğu ağ yönetişimini gerçekleştirmek hem de kolluk kuvvetlerinin hiyerarşik amirleri dışında vatandaşlara daha fazla hesap verebilir hale gelmesinde önemli rol oynamaktadır. Yönetişim sürecini kamu eyleminin araçsallaştırılması ve devletin yeniden inşası şeklinde yorumlayan Lascomes ve Gales (2004:21) bürokrasinin öngörülebilirlik kapasitesine dayanması yönüyle kapitalizme uygundur ve bu da aslında hesap verebilirliği sağlar. Kolluk hizmetlerinin hesap verebilirlik süreci, şeffaflık, cevap verebilirlik ile kollukta profesyonel, etik ve insan hakları standartlarını koruma ile ilişkilendirilmiştir. Çalışmada ele alınan üç ülkede de kolluk kuvvetlerinin sıralanan ilkeleri temel aldığı rapor edilmektedir.

## **Yerel Suç Önleme Kurullarının Suçla Mücadeledeki Rolü**

Yerel suç önleme kurullarının temelleri, bundan yaklaşık 50 yıl önce, toplum destekli kolluk uygulamalarının yanında diğer üç gelişmenin kazanımları ile

---

<sup>4</sup> Yerel Suç Önleme Kurullarının kurulduğu dönemde AB üyesi olan Birleşik Krallık da AB ülkelerinin suçla mücadele konusunda kabul ettiği standartlar ve temel ilkelere uygun hareket etmektedir.

<sup>5</sup> Bakanlar Komitesinin 19 Eylül 2001 tarihli 765.Bakan Yardımcıları Toplantısında kabul edilmiştir.

atılmıştır. Bu gelişmelerden ilki, yerinden yönetimin yaygınlaşması ile Fransa örneğinde olduğu gibi güvenlik konusunda üniter devletlerde merkezi yönetimin belediyelerle yetki paylaşımı yapılmaya başlanmasıdır. Yerel yönetimlere daha fazla yetkinin paylaşılması ve yerel toplulukların veya belediyelerin özerk birimler olarak yeniden tanımlanması, ivedi olarak yerelde faaliyet gösteren kamu kurumları ile belediyelerin görev ve yetki paylaşımının koordine edilmesini gerektirmiştir (DCAF, 2011:3). Zamanla, suç önlemenin kolluk kuvvetlerinin asli görevi olmakla beraber, daha fazla sayıda yeni aktör, kolluk hizmeti konusunda sorumluluk almaya davet edilmiştir. Planlama yapma ve uzlaşma oluşturmanın aracı olarak da yerel güvenlik kurulları kurulmuş ve yerel güvenlik sözleşmeleri hazırlanmıştır (DCAF, 2011:3).

İkinci gelişme, vatandaşların kendilerinin veya yakınlarının yaşadıkları, çalıştıkları, sıklıkla seyahat ettikleri yerlerdeki güvenlik konularına daha fazla ilgi duymaları ve yerel güvenlik konusunu sahiplenmeleridir. Son olarak da ağ yönetişimi bağlamında suç önleme ortaklıkları, problem odaklı kolluk uygulaması ve TDK'nın yaygınlaşmasının faydalarına ilişkin güçlü kanıtları içeren akademik yayınların, güvenlik alanında yeni bir vizyon ve bakış açısı gelişmesine katkıda bulunduğu değerlendirilmektedir.

Güvenlik paradigması değişimi sonucunda, tekil düzeyde farklı kamu kurumları eliyle yapılan suç önleme faaliyetlerine, diğer kamu kurumları, vatandaşlar ve iş dünyasının katılımıyla kurulan ve ihtisaslaşmış bir yapı olarak yerel kurullar eliyle de katkı sunulması çalışmada seçilmiş üç ülkede de yaygınlaşmıştır<sup>6</sup>. Bu sayede sadece etkin suç önleme değil, kolluk kuvvetleri ile vatandaş arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi şeklinde bir fayda da elde edilmiştir. Ayrıca bu kurullar, bir yandan suç önleme bağlamında kolluk kuvvetlerine yardım ederek, diğer yandan kolluk ve diğer paydaş organizasyonların uymak zorunda oldukları yasal düzenlemelere uymalarını daha da etkin hale getirmeleri şekliyle de fayda beklenmektedir.

Yeni gelişmeler ışığında (yerel) güvenlik sorunları ile mücadele için kolluk kuvvetleri ve daha geniş toplum arasında kurulan ortaklıklar, çağdaş kolluk hizmeti düşüncesinin mihenk taşıdır (Harkin, 2018:125). (Suç) Önleyici ortaklıklar, suç önleme ile devlet dışı kuruluşları harekete geçirme ve bunlardan yararlanma hedeflerini birleştirmektedir. Esasen bu yaklaşım, suç kontrolünün devlet kurumlarında toplanmış bir uzmanlık görevi olduğu şeklindeki varsayım meydan okuyan bir yaklaşımdır (Garland, 2001:126). Yerel kurulların, kolluk kuvvetleri ve sivil resmî kurumların yerine faaliyet göstermek şeklinde bir amaçları yoktur. Kolluk kuvvetlerinin kendi sorumluluk sahalarında gerçekleştirdikleri önleyici güvenlik hizmetlerine katkı vermek üzere sivil toplumun her kesimi ile iş birliği yaparak yerel güvenlik sorunlarını ve sorunlara yönelik çözüm stratejilerini belirler, suçla mücadele için hedefleri ve taktikleri

---

<sup>6</sup> Bkz. Bölüm 4

geliştirir ve uygular. Bu haliyle, modern suç önleme yöntemi olarak bu uygulama aslında problem odaklı kolluk ve toplum destekli kolluk faaliyetlerinin geliştirilmiş biçimidir denilebilir. Bununla birlikte, geleneksel kolluk uygulamalarında suçla mücadelede karar verme ve uygulama sürecinde kolluk kuvvetleri başat aktör iken, yerel kurullarda sivil toplumun karar verme sürecine dahil olması, strateji geliştirmeye katkı sunması, stratejik planın hayata geçirilmesinde aktif rol üstlenmesi, hazırlanan eylem planının izlenmesine ve değerlendirilmesinde katkı yapması gibi yönleriyle diğer tüm kolluk faaliyetlerinden ayrılır.

Yerel kurulların ilk aşamadaki faydaları, toplumun kolluk hizmetinin bir nesnesi değil öznesi olarak görülmeye başlanması, toplumun doğrudan faydalandığı yerel kolluk hizmetinden almayı beklediği hizmet alanlarını belirlemeye; gerçekleştirilecek planlamaya ve uygulamaya katkı sağlaması ve yerel demokrasiyi güçlendirmesidir. Yerel kurulların başarısında sivil toplum katılımı ortak çalışma kültürünü geliştirme ve kurumlar arası koordinasyonun sağlaması, en temel unsurlar olarak görülmektedir. Ayrıca yerel kurullar, suç oranlarında ve mağdur sayısında azalma ile beraber, suç korkusunda azalma, daha etkili ve verimli suç kontrolü, kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi konularına da katkı sağlayabilmektedir. Bu bağlamda yerel kurullar, suça yol açan koşulları değiştirmenin yanı sıra suç olmamakla beraber kentte yaşayan kişilerde rahatsızlık ve huzursuzluk oluşturan durumları engelleme ve sonuçta kentteki yaşam kalitesini artırma için gerekli tüm çalışmaları yürütür.

## **Ağ Yönetişimi Bağlamında Yerel Suç Önleme Kurulları Örnekleri: Fransa, Birleşik Krallık ve Belçika Ülke Uygulamaları**

Seçilen üç ülkedeki yerel suç önleme kurulları ağ yönetişimi bağlamında ilk bakışta birbirine benzer olmakla beraber, amaç, faaliyet alanı, tabi oldukları mevzuat, tarihçe, işleyiş, üye yapısı, bütçe, stratejik plan hazırlama durumları ve bazı diğer hususlar bazında farklılaşmaktadır. Bu bölümde ülkeler bazında detaylı inceleme yapılmaktadır.

### **Yerel Kurulların Amaçları**

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında belli bir bölgede operasyonel kapasite ve bütünleşmeyi artırmak amacıyla kurulmuş (Le Gales, 1997:444) olan bu yerel kurullar seçilmiş ülke örneklerinde, ilgili tüm tarafların katılımıyla yerelde oluşturulur ve iş birliği esası ile çalışırlar; ancak amaçları daha önceki bölümde anlatıldığı şekilde güvenlik bağlamında iki farklı yönde olabilir: Suç önleme veya toplum güvenliğini sağlama.

Birbirine yakın olmakla beraber, Birleşik Krallık'taki uygulamanın toplum güvenliği amacına yöneldiği ve bu doğrultuda kurulun adında da bu ifadeye yer verildiği görülmektedir.



Fransa'daki yerel kurulların amaçları ilk başta hafif suçlara ve yaşam kalitesi sorunlarına, eğitici ve önleyici müdahalelere ve mağdurlara destek vermeye odaklanmıştır. Son yıllarda organize suç, ekonomik suç, dolandırıcılık, zorbalık, okullar, kadına yönelik şiddet ve radikalleşme vb. konularına odaklanmaktadır (Delpeuch ve Ross 2021: 9).

Belçika'da ise sosyal uyumu da içerecek şekilde vatandaşın güvenliğini ve güvenlik algısını artıracak çalışmalar yerel kurulların temel amaçları arasındadır. Bu bağlamda suç önlemeden ziyade toplum güvenliğini sağlamayı amaçlamaktadır.

Özetle, seçilen ülkelerdeki yerel kurulların amaçları arasında yol güvenliğini sağlamak, hırsızlığı, soygunları, ev içi şiddeti, uyuşturucu kullanımını ve çocuk suçluluğunu azaltmak, suçların tekrarını önlemek veya vatandaşların diğer önceliklendirdiği yerel güvenlik önceliklerine odaklanmak gibi konuları ifade edilmektedir. Ayrıca suç önleme konusunda vatandaşlarda farkındalığı artırmak gibi stratejik hedefleri de ifade ederler. Toplum güvenliği anlamında ise suç korkusunu azaltmak ve toplumun gündelik hayatını etkileyebilecek, suç oluşması bakımından sinyal veren herhangi bir rahatsızlık çalışma konusu olabilmektedir.

### Yerel Kurulların Adları

Yerel kurulların adları ülkenin tercihine göre değişmekle beraber genellikle kurul, konsey veya ortaklık şeklinde ifade edilmektedir. Fransa'da farklı paydaşların katıldığı bu yapılar 1983 yılında kurulmaya başlandığında belli şartları taşıyan yerlerde belediye düzeyinde *Les Conseils Communaux De La Prévention De La Délinquance (CCPD)* adıyla kurulmuş; 2002 yılından itibaren ise CCPD'lerin yerini *Conseil Local De Sécurité Et De Prévention De La Délinquance (CLSPD)* almıştır. İlaveten vali başkanlığında il düzeyindeki belli suç önleme çalışmalarını koordine eden, radikalleşmenin önlenmesi, mezhepsel aşırılıklar, uyuşturucu madde, kadına yönelik şiddet gibi konularda suç önlemesi çalışmaları yapan *Conseils Départementaux De Prévention De La Délinquance et De La Radicalisation* da bulunmaktadır (www.legifrance.gouv.fr, 2022 ).

Birleşik Krallık'ta ise yerel kurullar 2010 yılına kadar *Crime and Disorder Reduction Partnership (CDRP)* olarak; 2010'dan itibaren ise *Community Safety Partnership (CSP)* olarak adlandırılmıştır. Belirli bir yerde yerel ve merkezi yönetimler arasındaki operasyonel kapasiteyi ve entegrasyonu geliştirmek üzere kurulmuştur. Birleşik Krallık'taki Yerel Kurulların adından da anlaşıldığı üzere, suç önleme yaklaşımdan daha ziyade toplum güvenliği yaklaşımını temel alarak çalıştığını vurgulamak gerekir. İrlanda'dakiler *Policing and Community Safety Partnership (PCSP)* olarak adlandırılmaktadır (pcsp.org, 2022) Belçika'da ise bu yapılar, *Partenariats Locaux de Prévention-PLP* olarak adlandırılmıştır. Adından da anlaşıldığı gibi güvenlikten ziyade ortak çalışmaya vurgu yapılmaktadır. Vatandaşın/serbest meslek sahibinin güvenliğini ve

güvenlik duygusunu artırmak; sosyal uyumu güçlendirmek; ilgili vatandaşların özel ihtiyaç ve beklentilerine uyarlanmış operasyonel bilgilerin ve faydalı önleyici tavsiyelerin yayılmasını teşvik etmek gibi işlevleri bulunmaktadır (<https://www.besafe.be/fr/partenariat-local-de-prevention-plp/quest-ce-quun-plp>).

## **İlgili Mevzuat**

Birleşik Krallık'ta 1980'lerde gönüllü olarak kurulmuş bazı CDRP'ler olmakla beraber, 1998 yılında yürürlüğe giren *Crime and Disorder Act*'in 5-7. Bölümleri arasındaki maddeler hükmünce *Community Safety Partnership (CSP)* adıyla yaygınlaştırılmıştır. 1991 yılında hazırlanan ve Morgan Report adı verilen raporda toplum güvenliğini sağlama noktasında yerel yönetimlerin yasal yetki ile donatılmaları gerektiği tavsiyesini temel alan adı geçen yasa hükmünce 376 adet CSP faaliyettedir (Philips et.al, 2002:2). Yerel stratejik plan hazırlanmasının yasal zemini ise, 1998'de yürürlüğe giren *Crime and Disorder Act of 1998* ve 2002 yılında yürürlüğe giren *Police Reform Act* ile tamamlanmıştır.

Fransa ve Belçika'da ise İç Güvenlik Kanunu'nun ilgili maddeleri ve her iki ülkedeki İçişleri Bakanlıkları tarafından konuya ilişkin yayımlanan kararname ve idari genelgeler ile uygulama yürütülmektedir. Fransa'da *Code de la sécurité intérieure (Section 3)* birincil düzenlemeleri içerir. Belçika'da *Partenariats Locaux de Prévention (PLP)*, 2010'da yayımlanan bir genelge ile yürütülmektedir (<http://besafe.jdbi.eu/fr/plp>).

## **Stratejik Plan İçeren Bir Sözleşme Yapılması**

Seçilen ülkelerde, yerel kurulların stratejik plan içeren bir yerel sözleşme hazırlaması yaygın bir uygulamadır. Bu (yerel) güvenlik sözleşmesi ile çeşitli kurumsal aktörler, suç ve düzensizliği önlemek ve kontrol altına almak için ortak bir eylem çizgisini ve/veya karşılıklı taahhütler ve önlemler almayı onayladıklarını kamuoyuna beyan eder (Caleresu ve Triventi, 2019:255). Aslında bu belge, merkezi hükümet ile yerel idareler arasındaki ilişkileri ve sorumlulukları yeniden yapılandırma amacıyla bulunmuş bir çözümden ibarettir (Lascoumes & Le Galès, 2004: 25). Stratejik plan içeren bir sözleşme yapılması AB ülkelerinde çok yaygınlaşması nedeniyle bu şekilde yönetime bazı yazarlar (Caleresu ve Triventi, 2019:255) 'sözleşmelerle yönetim' adını vermektedirler.

Yerel kurullar kapsamında hazırlanan stratejik planlara, suç önleme yaklaşımının ötesinde, suç olmasa dahi, toplumda rahatsızlık oluşturabilen olaylar, tekrarlanması halinde suçun ortaya çıkma ihtimali olan durumlar da dahil edilebilmektedir. Kısaca stratejik planlar i) kolluk kuvvetlerini ve vatandaşları ilgilendiren problemlerin kaynağını tespit ederek tekrarlanmaması için çok yönlü müdahale programı ii) vatandaşların kısa vadede günlük hayatını etkileyen sorunların çözümü için bir planlama iii) orta ve uzun vadede sorun teşkil

edebilecek konulara erken önleme stratejisi iv) suç ve kabahatleri önleme için paydaşların nasıl çalışacağını içeren bir çalışma planıdır.

Yerel güvenlik yönetişimi konusunda hazırlanacak stratejik planlar, sivil toplumdaki katkı alınması, kurumsal koordinasyonun sağlanması ve performans göstergelerinin belirlenmesi gibi birçok öğeyi bir araya getirmektedir. Bu amaçla, yerel güvenlik sorunlarının ve önceliklerinin belirlenmesinden, stratejik amaç ve hedeflerin kararlaştırılması, eylem planı hazırlanması, eylem planından sorumlu kişilerin belirlenmesi, iş takviminin oluşturulması, izleme ve değerlendirme sürecinin netleştirilmesi ve gerektiğinde planlamanın tekrar yapılması dahil yönetsel birçok ana faktörü belirlemeyi gerektirir. Bunun yanında daha geniş olarak, resmi hesap verebilirlik süreçleri bağlamında kamu kurumları ile diğer resmî kurumlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla etkileşimi de içerir.

Fransa'da *Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)* tarafından hazırlanan sözleşme *Contrats Locaux de Sécurité* olarak adlandırılmaktadır. Fransa'da her geçen gün artan sayıda sözleşme hazırlanmakta ve Belediye Başkanlarınca onaylanmaktadır. 2001 yılında 378 olan sözleşme sayısı, büyük kentsel yerlerdeki 720 belediyenin de katılımıyla artmıştır. Kurulların faaliyetleri doğrultusunda suç önleme ve güvenlik alanında çalıştırılmak üzere yerelde 20.000 sosyal mediatör denilebilecek kişi ve 15.000 yerel güvenlik asistanı polis birimlerinde işe başlamıştır (ICPC, 2001: 24).

Birleşik Krallık'ta her bir ortaklık için 1999 yılından itibaren belirlenen yerel güvenlik sorunlarına çözüm olarak bir strateji belgesi hazırlamak zorunluluğu getirilmiştir. 3 yılda bir yenilenen bu planın nasıl hazırlanacağı ayrıntılı olarak belirtilmiştir (DCAF, 2011:3).

Belçika'da ise sadece stratejik planın değil, yerel bir önleme ortaklığını organize etmek için gerekli anlaşmaların ve ortakların görevlerinin kağıda döküldüğü yerel bir tüzük hazırlanır. *Charte Locale* adı verilen bu belge için gerekli olan veriler, PLP ortaklarının iletişim bilgileri, iletişim planı ve bütçe planıdır.

### **Kurulların Çalışma Usulleri**

Tüm ülkelerdeki yerel kurul uygulamalarında kapsayıcı bir yaklaşım geliştirilerek sivil toplum ve ilgili kurumlarla etkin bir iş birliği ve istişare ile çalışma yapıldığı görülmektedir. Yerel kurulların çalışma temelinde iki dinamik vardır. Birincisi, kurulun ağ yönetişimi yaklaşımı ile farklı paydaşları birleştirerek ortaklık kurmasıdır. İkincisi ise, problem odaklı yaklaşım ile problem tespiti ve problem çözme için gerekli adımların ve sorumluların belirlenmesi ve ayrıca hazırlanan suç önleme ile ilgili ve çalışmaların sürekli izlenmesidir.

Bu bölümde, seçilmiş ülkeler bazında Yerel Kurullarının işleyişi ve ülkedeki kolluk sistemi ile ilişkisi detaylıca açıklanacaktır.

## **Birleşik Krallık**

İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört ülkeden oluşan Birleşik Krallık'taki kolluk sistemi tekli sistem olup, sınırlar içindeki İngiltere ve Galler'de 43; Kuzey İrlanda'da 1 ve İskoçya'da 8 adet olmak üzere toplam 52 polis teşkilatı bulunmaktadır (www.gov.uk, 2023). İngiltere'de polisten sorumlu atanmış yetkilinin yanında yerel güvenlik ile ilgili seçilmiş bir sivil olan ve adına Polis ve Suç Komiseri (*Police and Crime Commissioner-PCC*) denilen bir yetkilinin de olması İngiltere ve Galler'deki sistemin ayırt edici bir özelliğidir (police.osce.org/, 2022). PCC, suç ve düzensizliği azaltmak amacıyla toplum güvenliği ortaklıklarıyla iş birliği yapmak gibi karşılıklı bir görev de dahil olmak üzere çeşitli yetki ve görevlere sahiptirler.

Birleşik Krallık'ta Londra'da farklı bir sistem uygulanmakta olup, Londra'da 1990'lara kadar suç ve asayiş ile ilgili tek yetkili 1829'da kurulmuş olan Metropolitan Police adı verilen polis teşkilatı idi. Ülkede, devletin federal yapısı ile uyumlu olarak kolluk kuvvetleri örgütlenmesinde 'yerel yönetimlere bağlı bir hizmet anlayışı' olması beklenen bir durumdur. İngiltere ve Galler'de 1960'lardan itibaren, suç önlemeye yönelik çok aktörlü çalışmalar gayri resmi ve küçük ölçekli olarak başlatılmıştır. İşçi Partisinin hükümet politikası ile, suçları azaltma, hayat kalitesini artırma ve sosyal anlamda katılımı olmayan gruplara erişme amacıyla ilk örnekleri 1980'lerde görülen ve tüm ülkeye 1990'larda yayılan (Crawford, 2006:460) *Crime and Disorder Reduction Partnerships (CDRP'ler)* kurulmuştur. Sonuçta, toplum odaklı müdahalelere güçlü odaklanma ve halkın katılımı artmıştır (ICPC, 2016:22).

Birleşik Krallık'taki Community Safety Partnership (CSP) mevzuatı, bu yapının tüm üyelerinin i) bölgedeki tüm suç ve asayiş sorunlarını (anti-sosyal davranış dahil yerel çevreyi olumsuz etkileyen diğer tüm davranışları) engellenmesi ii) alkol ve her türlü madde kullanımının suiistimalini önlenmesi iii) tekrar suça karışmanın önlenmesi konularında makul olarak yapabilecekleri her şeyi yapmalarını gerektirir (www.gov.uk).

Esasen merkezi hükümetin sosyal kargaşa ve kriminal faaliyetleri engellemek üzere yerel düzeyde kurmuş olduğu bu yapı, hesap verebilirliği sağlamaya da önemli katkı yapar. Çok paydaşlı yapısıyla Birleşik Krallık'taki suç ve sosyal kaynaşma konularına odaklanan CDRP'nin paydaşları arasında Metropolitan Polisi (MET), yerel birimler (konut idareleri, eğitim, sosyal hizmetler, çevre hizmetleri, hukuk hizmetleri ve ilgili diğer birimler), Denetimli Serbestlik, Londra İtfaiye Örgütü, Ulusal Denetimli Serbestlik Ofisi ve Ulusal Sağlık Hizmeti birimi de bulunmaktadır. Ayrıca nefret suçları ve ırkçılık ile mücadele için CDRP'nin içinde Daha Güvenli Topluluklar Ekibi<sup>7</sup> adı verilen ekipler de de kurulmuştur. Birleşik Krallık'taki uygulamada, mahalle polisliği

---

<sup>7</sup> Safer Communities Team (SCT)

olarak ifade edilen<sup>8</sup> sistemde, 3-10 kişi arasında polis ve beraberinde ‘polise halk destek görevlisi’<sup>9</sup> adı verilen sivillerden ve gönüllülerden oluşan, bu ekiplerin başında komiser rütbeli bir polis bulunmaktadır (www.college.police.uk, 2022).

Merkezi yönetim tarafından kurulmuş olan Daha Güvenli Topluluklar Ekibinin<sup>10</sup> önemi, ülke genelinde nefret suçları olarak sınıflandırılan ırkçılık, homofobi, ev içi şiddet ve anti sosyal davranışlarla mücadeleyi amaçlamasıdır. Anti sosyal davranışlar; rahatsız edici gürültü, sarhoş davranışı, yasak olan bir yere çöp dökme, sözlü taciz ve uyuşturucu ticareti dahil olmak üzere birçok biçimde olabilir. *Safer Communities Wardens* adında çalışan personel ise, sorumluluk sahalarında toplulukların ‘gözü ve kulağı’dır ve güvenlik ve yaşam standartlarını iyileştirmek için yerel sakinlerle birlikte çalışır. Diğer kurumlarla bir bağlantı görevi görürler ve bölge konut ekipleriyle yakın çalışırlar (www.pkavs.org.uk). Öyle ki, vatandaşın bilgi düzeyinde de katılımını kolaylaştırmak için CDRP’nin azaltmayı hedeflediği davranışları bildirmek için halka online bildirim mekanizmaları ve telefon numaraları da duyurulmuştur.

Suçla mücadelede İngiltere İçişleri Bakanlığı, suç önleme yerine son yıllarda ‘suç azaltma’ terimini daha çok tercih etmektedir (Nauth, 2011:4). Topluluk İnşa Etme, Suçu Yenme<sup>11</sup> başlıklı 2004 yılı White Paper’ı bu noktaya vurgu yaparak Problem Odaklı Kolluk kavramının geleceğine ışık tutmuştur.

Suçla mücadele çalışmalarının izleme ve değerlendirilmesinin yapılması, Birleşik Krallık’taki uygulamanın üstün yanlarından biridir. Galler hükümeti ve bünyesindeki 22 yerel yönetimin ülkede toplumsal güvenlik sorunlarını çözmek için koordine edilmiş stratejik bir çabanın olup olmadığını teftiştten sorumlu Galler Denetim Ofisi<sup>12</sup> adında bir birim görev yapmaktadır. Birim adına Auditor General Thomas (2016), bu koordine edilmiş stratejik çalışmayı analiz ederek geliştirmeye açık yönleri de rapor etmiştir. Adı geçen Denetim Ofisi tarafından listelenen önerilerin hayata geçirilmesini teminen Daha Güvenlik Topluluklar İçin Birlikte Çalışma Gözetim Grubu<sup>13</sup> adı altında bir gözetim grubu oluşturmuştur. Aslında bu daha iyiye gitmeyi temin etmek için ortaya konmuş bir çaba olarak çok kıymetlidir. Ne var ki bazı analistler (Crawford, 2006: 460), Birleşik Krallık’taki CSP’lerin merkezi idareden özerk olduklarını söylemenin güç olduğu tespitinde bulunmuşlardır.

---

<sup>8</sup> Neighborhood policing

<sup>9</sup> Police community support officer

<sup>10</sup> Safer Communities Teams (SCT)

<sup>11</sup> Building Communities, Beating Crime

<sup>12</sup> Welsh Audit Office

<sup>13</sup> Working Together for Safer Communities Oversight Group

## **Fransa**

Fransa'da iç güvenlik kuvveti olarak polis, jandarma ve belediye polisi faaliyet göstermektedir. Ulusal polis teşkilatı 150.000 (www.interieur.gouv.fr, 2022) Ulusal Jandarma ise 77.000 yeminli olmak üzere 98.000 personelden oluşmaktadır (www.fiep.org, 2022). Kent güvenliği bakımından valilerin, Türkiye'dekine benzer şekilde iç güvenlik kuvvetleri ve hükümetin yerel temsilcilerini denetleme rolü vardır. Belediye polisi denilen ve Türkiye'deki zabıtaya benzer olan kuvvet ise ateşli silah taşıma hakkı bulunması bakımından Türkiye'deki zabıta teşkilatından farklılaşır. Toplam 4.555 belediyede 23.934 zabıta memuru görev yapmaktadır. Belediyelerin sahip oldukları memur sayısı değişmekle beraber 5'ten az memura sahip 3.600 belediye bulunduğu göz önüne alınırsa (Statista Search Department,2024; Zagrodzki, 2021:3), belediyelerin personel sayısının belediyenin hizmet verdiği nüfusa göre belirlendiğini söylemek yanlış olmaz. Örneğin, Nice Belediyesinin 455 memuru, Marsilya belediyesinin 434 ve Lyon belediyesinin 350 personeli bulunmaktadır. Fransa'da Yardımcı Adli Polis Memurları adı verilebilecek (*Agents de Police Judiciaire Adjoins*) adli kolluk faaliyeti icra eden polis memurları da bulunmaktadır (Zagrodzki, 2021:4).

Fransa'da belediye başkanlarına kentsel güvenlik alanında tanınmış çok sayıda yetki vardır. Öyle ki, Délégation Interministérielle a la Ville (Şehir İçin Bakanlıklar arası Delegasyon) şeklinde tercüme edilecek birim, şehirlerin ekonomik ve sosyal sağlığını geliştirilmesi için sağlık, adalet, konut ve işe yerleştirme gibi sektörlerin beraberce çalışmaları gerektiğini belirtir. Bu bağlamda, şehirlerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda uygun gördükleri birlikleri kurma yetkisi verilmiştir. Böylece yerel birimlerin kapasitelerini geliştirmeleri için müzakerelerde bulunma, keşfetme ve mevcut fonksiyonlarını değiştirme konusunda meşru yetkileri vardır (Bureau Justice Assistance, 2001: 32).

Fransa'da suçla mücadele çalışmalarını desteklemek üzere yerel suç önleme kurulları 1983 yılında kurulmuş, 1997 yılında bu kurullar, Yerel Güvenlik Sözleşmeleri hazırlamaya başlamışlardır. 2002 yılına gelindiğinde yerel kurullar biraz daha kapsamlı hale getirilmiştir. 2007'den itibaren ise en az bir hassas kentsel alana sahip olan ve 10.000'den fazla nüfusu olan yerlerde adı geçen kurulların oluşturulması ve strateji belgesi hazırlaması zorunlu hale getirilmiştir (DCAF, 2011:3).

Fransa'da belediye düzeyinde belediye başkanlarının başkanlık ettiği, valinin de üyesi olduğu *Conseil Local De Sécurité Et De Prévention De La Délinquance (CLSPD)*, suçla mücadelenin öncelikleri ve belediyede suçluluğun önlenmesi konusunda istişarede bulunma çerçevesidir. İlgili kamu ve özel kurum ve kuruluşların başkanları arasında bilgi alışverişini teşvik eder ve kamu güvenliği ve huzurunun korunması için ortak hedefler tanımlayabilir (www.legifrance.gouv.fr). Birden çok belediyeyi içerecek şekilde de suç önleme ortaklıkları kurulabilmekte olup adı *Conseil*

*Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD)*'dir (isere.gouv.fr, 2022).

Ayrıca vali başkanlığında olan ve il düzeyindeki belli suç önleme çalışmalarını koordine eden, radikalleşmenin önlenmesi, mezhepsel aşırılıklar, uyuşturucu madde, kadına yönelik şiddet gibi konularda suç önlemesi çalışmaları yapan *Conseils Départementaux De Prévention De La Délinquance et De La Radicalisation* da bulunmaktadır (www.legifrance.gouv.fr, 2022 ).

Fransa'daki uygulama gerek kamu kurumları gerekse diğer üye kurumlar arasındaki bilgi alışverişini teşvik etmeye çok önem vermektedir. CPDR'ler tarafından kurulmuş 29 gençlik merkezi bulunmakta olup, bu merkezlerde gençlere kendilerini suç mağduru olmaktan koruyacak bilgiler verilmekte, kolluk-gençler arasındaki etkileşimi güçlendirecek çalışmalar yapılmaktadır. Polis bu merkezlerde eşofman giyilmesinin kaçınılmaz olduğu spor aktiviteleri dışında üniforma ile görev yapar (Zagrozki, 2021).

Fransa'da 1997 yılında mevzuat oluşturulması ile beraber ilk Yerel Kurullardan birisi Aix en Provence'de kurulmuştur. O yıllarda 126.000 nüfusu olan şehrin ve çevre belediyelerin belediye başkanlarının da katıldığı Kurulda yerel güvenlik analizi sonucunda 10 yerel güvenlik önceliği belirlenmiş ve *Fiches actions de contrat* (1999) adında 42 farklı eylemi içeren yerel güvenlik eylem planını 1999'da yayımlanmıştır (Bureau of Justice Assistance, 2001:45).

### **Belçika**

Çalışmada seçilmiş ülkeler arasında federal ülkelere örnek olarak incelenen Belçika Krallığı, 1831 Anayasasıyla üniter bir devlet olarak kurulmuştur. Ancak sonuncusu 2011 yılında olmak üzere 1970-2011 yılları arasında gerçekleştirilen altı adet anayasal reformla daha federal bir yapıya yönelmiştir. Resmi olarak üç ana dili (Flamanca, Fransızca ve Almanca) olan ve üç bölgeden (Flanders, Brüksel ve Valonya) oluşan devletin başkent teşkilatı ve yerel teşkilatının yanında bölge teşkilatlanması da bulunan bir federal monarşidir. Çok partili sistemi olan ülkede hükümet başkanı başbakan, devlet başkanı kraldır (www.mfa.gov.tr, 2022).

2001 yılına kadar çoklu kolluk sistemi bulunan Belçika'da, 2001 yılında gerçekleştirilen yeni yapılanma ile askeri niteliği olmayan tekli kolluk sistemine geçilmiş; federal ve yerel düzeyde polis teşkilatı kurulmuştur. Her bir bölgenin polis teşkilatı birbirinden bağımsız olsa da birbirini tamamlayıcı olarak iş birliği içinde çalışırlar (polis.osce.org). Yerelde bulunan 196 polis kuvvetinin 50'si bir şehrin bölgesinde faaliyette olup 146'sı ise birden çok şehri içine almaktadır. 196 birimin her birinin başında bulunan bir polis şefi, doğrudan belediye başkanının kendisine delege ettiği şekilde şehrin güvenliğinden sorumlu olarak görev yapmaktadır. Aynı zamanda her bir polis biriminin 'Yerel Güvenlik Konseyi' bulunmakta ve 'Yerel Güvenlik Planını' hazırlamaktadır (polis.osce.org).

Belçika'da, Fransa'dakine çok benzer bir sistem uygulanmaktadır. *Partenariats Locaux de Prévention (PLP)* adı verilen her bir Suç Önleme Kurulunun, yönetimden sorumlu olan ve Kurul aktivitelerini yerel ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak yönlendirmek üzere bir sorumlu kişi belirlemesi gerekmektedir. (besafe.jdbi.eu, 2022).

Belçika'daki PLP'nin işleyişi çok esnek olup, amacı, polis ve yerel halk arasındaki iletişimi güçlendirmektir. Koordinatör, vatandaşların güvenlik ihtiyaçları konusunda bilgi toplar ve Polis ise bu ihtiyaçlar konusunda geri bildirim sağlamanın yanında suç önlemesi çalışmalarını koordine eder. Belçika'daki sistemin ayırt edici özelliklerinden birisi de vatandaşların ve meslek örgütlerinin de bir PLP kurmak için insiyatif alabilmeleridir. Bu yöndeki taleplerini yerel polise bildirimde bulunup, İçişleri Bakanlığına tescil ettirmeleri suretiyle PLP kurulmuş olur (besafe.jdbi.eu, 2022). Bu yönüyle Belçika'daki uygulama Birleşik Krallık ve Fransa'daki uygulamadan farklılaşır.

### **Yerel Kurulların Merkezi Birimlerle İlişkileri**

Fransa'daki Yerel Kurullar Bakanlıklar arası Suç ve Radikalleşmeyi Önleme Komitesi (CIPDR) ile ilişki içinde çalışmaktadır. Ancak bu ilişki, ast-üst ilişkisinden ziyade kaynak temini konusunda yerel kurullara destek niteliğindedir. Söz konusu Komitenin Başkanı Başbakan'dır ancak toplantılara fiilen İçişleri Bakanı başkanlık etmektedir (www.cipdr.gouv.fr, 2022).

Belçika'daki uygulamada yerel kurullar, İçişleri Bakanlığının Güvenlik ve Önleme Departmanı ile ilişkili çalışmaktadır. Ancak Bakanlık, yerel kurullara sadece koordinasyon ve suç önleme araçları temini şeklinde destek olmaktadır. Örneğin, İçişleri Bakanlığı, yerel kurul üyelerine kurulun çalışması için gerekli tüm adımların ve belgelerin (iç kurullar, halkı bilgilendirme yazısı, değerlendirme araçları vb.) olduğu bir 'başlangıç paketi' temin etmektedir (www.besafe.be, 2022).

Birleşik Krallık'ta ise yerelde sorunları belirlemeden ziyade merkez tarafından belirlenen ulusal öncelikli sorunlara çözüm bulma daha ağır basmaktadır. Bazı yazarlar yıllar geçtikçe merkezden hissedilen yönetsel baskının etkisiyle CSP'lerin merkezle ilişkilerinin daha güçlü olacağını öngörmektedirler (Gilling, 2001:393-394).

### **Yerel Kurulların Bütçeleri**

Yerel Kurullar, suç önleme projelerini gerçekleştirmek ve varlıklarını devam ettirebilmeleri için kısa, orta ve uzun vadede fona ihtiyaç duymaktadırlar. Bazı durumlarda sözleşmeyi imzalayan kurum ve kuruluşların bütçelerinden oluşturulan bir havuzdan projelere fon sağlanmaktadır.

Fransa'da Bakanlıklar arası Komite, ulusal güvenlik önceliklerini belirlemekte ve duyurmaktadır. Akabinde yerel kurullar ulusal güvenlik



önceliklerine uygun olarak yerelde suç önleme eylem planları hazırlama, uygulama geliştirme için ulusal önceliklere uygun konularda merkezi birimden bütçe talep ederler. Yerel kurul farklı bir alanda ek olarak eylem planı hazırlamak isterse bunların bütçelerini yerel kaynaklarla sağlarlar (DCAF, 2011:8).

Birleşik Krallık'ta CSP'lerin çalışması ile suçla mücadelede topluluk odaklı müdahaleler ve halk katılımına verilen önem artmıştır. Ne var ki son on yılda CSP'lere ayrılan fonlarda azaltıma gidilmiştir (ICPC, 2016:22). Söz konusu CSP'ler, mahrumiyet yaşayan mahallelerdeki sorunları çözmek için Bakanlıklar arası bir çalışma ile hazırlanmış bir strateji olan Mahalle Yenilenme Ulusal Stratejisinin bir parçası olarak kurulmuştur. 1998'den itibaren ülkede faaliyet gösteren *Social Exclusion Unit* çok sayıda *Policy Action Team* raporu yayımlamıştır. Bu raporlar mahallelerdeki çeşitli sorunlara özel hazırlanmaktadır. CSP'ler ise suç önleme ve toplum güvenliği bağlamında erken dönem müdahale programları, çocuklar ve ailelerine yönelik fonlar veya risk grubundaki 13-16 yaş grubuna yönelik fonlardan yararlanılabilmektedir (Bureau of Justice Assistance, 2001:48).

Belçika'daki uygulama ise daha farklı olabilmektedir. Yerel güvenli kurulunun faaliyeti konusundaki bütçe yerel kaynaklardan sağlanır (besafe.jdbi.eu, 2022; <http://besafe.jdbi.eu/fr/plp/financier>). Ancak yerel güvenlik projelerinin bütçeleri merkezden aktarılır (DCAF, 2011:8).

## Yerel Kurul Üyeleri

Ülkeler ve sistemler farklı olsa da Kurulların ortak özelliği şu dört grubu bir masanın etrafında toplaması olmuştur: Atanmış kamu görevlileri, kolluk kuvvetleri, seçilmiş mahalli idareciler ve sivil toplumun temsilcileri mutlaka bu Kurullarda yer alır. Ancak alabilecekleri görevler veya statüleri ülkeler arasında fark gösterebilmektedir. Fransa'daki bir Yerel Kurulda Belediye yetkilileri, merkezi idare tarafından atanmış yetkililer ve yerel paydaşlar olmak üzere üç gruptan üye bulunmaktadır. Belediye Başkanı başkanlığında Vali, Savcı, Belediye Başkan Yardımcısı (suç önlemeden sorumlu), kolluk kuvvetleri ile kamu kurumlarının temsilcileri (Gençlik Müdürü, Çalışma Müdürü, Eğitim Müdürü, Sosyal Hizmetler Müdürü), özel sektör temsilcileri (Sanayi Odası, toplu taşımacılık yapan birimlerden yetkililer), toplu konutla ilgili birimlerden yetkililer yanında STK üyeleri de yer almaktadır (Zagrodzki, 2021). Fransa'daki kurulların amaçlarının çeşitlenmesini takiben farklı aktörler de kurullar yer almak istemişlerdir. Bu sebeple konut, toplu taşıma ve özel güvenlik sektörlerindeki aktörlerin katılımı diğerlerinden daha geç gerçekleşmiştir. Benzer şekilde okullar da 1990'dan itibaren kurullara üyedir. (Delpuech ve Ross, 2021: 9-10).

Birleşik Krallık'taki uygulamada Fransa'daki katılımcılara ek olarak itfaiye ve kurtarma birimi ve sağlıkla ilgili birimlerden yetkililer de katılabilmektedir. İrlanda'daki bir PCSP'nin yapısından örnek verecek olursak, her PCSP'nin hizmet ettiği alanın büyüklüğüne göre değişir şekilde yerel

topluluğu temsil etme özelliğine sahip 8-10 arası siyasi üyesi vardır. Aynı şekilde yerelden bağımsız olarak Kuzey İrlanda Polis Kurulu tarafından atanmış 9 bağımsız üyesi bulunmaktadır. Ayrıca Kurulun Adalet Bakanlığı tarafından sıralanmış kurumlardan temsilcileri de bulunmaktadır. Kuzey İrlanda Polisi, Kuzey İrlanda Konut Yönetimi, Kuzey İrlanda Denetimli Serbestlik Kurulu, Gençlik Adalet Ajansı, Kuzey İrlanda İtfaiye ve Kurtarma Birimi, Eğitim Birimi. Bu listelenen birimler her PCSP’de bulunması gereken üyeler olmakla beraber, PCSP ilgili başka üyeler de seçebilir (www.pcsps.org, 2022).

Belçika’da ise PLP’nin üyeleri, belli bir yerdeki vatandaşlar, koordinatör ve yerel polistir. Serbest meslek sahipleri için yerel bir önleme ortaklığı olan PLP-I, ise serbest meslek sahipleri, yerel polis ve yerel idari makamlar (Belediye vb.) tarafından oluşturulur.

Sivil toplum kuruluşlarının Yerel Kurullardaki temsiliyeti çok önemli olmakla beraber bazı ülke uygulamalarında (örneğin Belçika) vatandaşlar sivil toplum kuruluşu üyesi olmasa da kurullara üye olabilmektedirler. Bu bağlamda sivil toplumun temsiliyetinin STK’lar ile sınırlandırılmadığını görmekteyiz. Bununla birlikte, tüm toplulukların veya STK’ların Kurul faaliyetlerinde aktif bir rol oynayacak zamanı veya mali kaynakları yoktur. Birçoğu kapasite geliştirme ve eğitim faaliyetlerinden faydalanır. Devletin bu noktada, bu kuruluşlara partner olarak sistemde yer verip, istişareler, danışma grupları ve karar verme süreçlerine dahil etmeleri beklenir. Hükümetlerin topluluklarla iletişim noktasında iyi bir sistem geliştirmesi ve suçla ilgili bilgi ve veri oluşturması gereklidir (UNODC, 2010:104).

Bir başka nokta sivil toplum temsilcilerinin gözlemci statüsünde mi yoksa üye statüsünde mi bulunduğudır. Fransa’da ilk zamanlarda sivil toplum üyeleri sadece gözlemci sıfatı ile yer alırken, zamanla üyelik statüsü kazanmıştır. Diğer tüm ülkelerde ve şu anda Fransa’da da sivil toplumun temsilcileri Kurullarda kolluk personeli, kamu görevlileri ve seçilmiş yöneticiler ile aynı statüde üyedir.

Yerel kurullardaki aktörler, ülkedeki yerel kurulun çalışma sistematiğine göre katkıda bulunmaktadır. Örneğin Birleşik Krallık’ta aslında ülke için belirlenmiş güvenlik önceliklerine yerel çözümler bulma, bilgilendirmeyi sağlama, yereldeki bazı toplum güvenliği sorunlarına çözüm üretmeye yönelik iş birliği yapmaktadırlar. İş birliği Fransa’da olduğu şekilde sokak duvarlarındaki grafitiler veya gürültücü komşular gibi yereldeki sorunlara daha çok odaklanmak şeklinde de olabilmektedir. Buna karşın Belçika’da tamamen vatandaşların öngörüsü ile belli konuda iş birliği yapmak üzere vatandaşlar tarafından başlatılan girişimler şeklinde de iş birliği yapılabilmektedir. Bununla beraber ağ yönetişimine getirilen eleştirilerin başlıcalarından birisi net olarak belirlenmiş değerlendirme kriterlerinin olmayışıdır (Memiş, 2022:260). Bu nedenle, sonuçlardan çok süreçlere odaklanan, yerel demokrasiyi güçlendiren, bilgi paylaşımını ve farkındalığı artıran yönleri ağır basmaktadır.

## Yerel Kurul Başkanı

Yerel kurula başkanlık eden kişiler bazında da ülkeler arasında farklılıklar görülmektedir. Fransa'da CLSPD'nin başkanı vaktiyle vali iken, yerleşmenin önem kazanması sonucunda Fransız Anayasası'nda yerleşmeye yapılan vurgunun artmasını takiben kurul başkanlığı belediye başkanları tarafından yerine getirilir olmuştur. Fransa'da yerleşmenin farklı seviyeleri (bölge yönetimleri ve belediyeler) olmakla beraber bu yerel seviyeler arasında hiyerarşik fark yoktur. Bölge ve belediye ölçeğinde yapılan tüm suç önleme faaliyetlerini koordine etme ihtiyacı sebebiyle valinin hakem veya kolaylaştırıcı rolü ağır basmaktadır. Fransa'da nüfusu 10.000'in üzerinde olan veya güvenlik açısından hassas olan her yerde CLSPD kurulması zorunludur (DCAF, 2011:3). Yerel Kurulun Başkanı Belediye Başkanı olmakla beraber, nüfus 15.000'den fazla ise bir de koordinatör atanmaktadır. İl düzeyindeki *Conseils Départementaux De Prévention De La Délinquance et De La Radicalisation* başkanlığını ise vali yürütür (DCAF, 2011:4).

Birleşik Krallık'ta, CDRP'ye polis ve yerel yetkililer tarafından ortaklaşa başkanlık edilir. İrlanda'da yerel kurulların başkanı, Belediye Meclis üyesi, Başkan Yardımcısı ise bağımsız bir üyedir (DCAF, 2011:4).

Belçika'da da benzer şekilde bu kurullara yerel yönetim başkanı 'bourgmestre' başkanlık eder. Belçika'da PLP'yi koordine eden ve PLP üyesi bir koordinatör de yer alır. Bazı durumlarda bir yönlendirme Komitesi de Koordinatörün çalışmalarında kendisine yardım eder.

Yerel Kurulların kurulması konusunda da ülkeler arası farklılıklar göze çarpmaktadır. Birleşik Krallık'ta bu kurulların kurulması zorunlu olup, Fransa ve Belçika'da belli şartlar oluştuğu durumda kurulur. Fransa'da nüfus ve güvenlik önceliği şeklinde iki kriter belirlenmiştir. Bu sebeple, 'nüfusu 10.000'den fazla olan yerleşimlerde veya (güvenlik açısından) hassas yerlerde kurulması mecburidir. Diğer yerler için bir zorunluluk getirilmemiştir. Fransa'daki uygulamada mevcut Kurulların 2/3'ünün aktif olarak görev yapmadığı belirlenmiştir (DCAF, 2011:4).

Belçika'daki uygulama diğer ülkelerdekinden çok daha farklıdır. Vatandaşların Yerel Kurul kurulması için başvuru yapması ve İçişleri Bakanlığı'nın onaylaması ile de Yerel Kurul oluşturulması mümkün olabilmektedir.

Yerel Kurullar tüm taraflarca kabul edilen uygulanabilir kararlar almak için toplanırlar. Ancak sadece Birleşik Krallık'ta yerel kurulların ortak bir stratejik plan veya sözleşme hazırlaması zorunludur. Fransa'da ve Belçika'da kurul ihtiyaç duyarsa kurul kararlarını yansıtacak üç yıllık bir dönem için Yerel Güvenlik Sözleşmesi hazırlar. Bu sözleşme için, yerel suç analizi, mağduriyet analizi yapılır; eylem planı için öncelikler belirlenir ve plan uygulamaya geçirilir.

Hazırlanan stratejik planlar süreleri açısından da farklılık göstermektedir. Birleşik Krallık'ta 3 yıllık, Belçika'da ise 4 yıllık stratejik yerel suç önleme planı hazırlanır (DCAF, 2011:3). Uygulamada özellikle Fransa'da Yerel Kurullarının büyük kısmının faal olmaması nedeniyle planlama ve uygulama sürecinin ideal durumdan uzak olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle, stratejik planlar ihtiyaca dayalı olarak hazırlansa bile Kurul üyelerinin ve mensubu buldukları merkez teşkilatlarının konuyu sahiplenmesi, bu konuda etkili bir liderlik, tarafların sözleşmelerde taahhüt ettikleri faaliyetleri yerine getirmeleri ve aktif vatandaşlık büyük önem taşımaktadır.

## **Ağ Yönetişimi Bağlamında Türkiye'de Kurulacak Bir Yerel Önleme Kurulu Örneği**

Türkiye'de kurulacak bir yerel kurulda, yerel güvenlik konusunda yetki ve sorumluluk sahibi paydaşların tümünün üye olarak bulunması gereklidir. Yereldeki güvenlik sorunlarına yerelde çözüm bulunması gerektiği için ilçede yerel sorunları belirleyip çözüm önerileri geliştirecek bir ilçe kurulu yanında; ilde tüm ilçelerdeki ve il merkezindeki çalışmaları koordine edecek bir il kurulu olmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. İl ve ilçede asayişli sağlama sorumluluğu 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ilde valilere (md.11/a), ilçede kaymakama (md.32/a) verildiği için mülki idare amiri başkanlığındaki kurulda dört grup üye bulunması gereklidir. Ağ yönetişimi teorisine uygun olarak bürokratlar ağ kurucu rolündedir. Aynı zamanda ülke çapı için geçerli ulusal önceliklere (kadına yönelik şiddetin önlenmesi ve bağımlılıkla mücadele vb.) yönelik yerel kurulda çalışmalar yapılmasını koordine eder. Üyelerin birbirine üstünlükleri olmayıp eşitlik bilinciyle çalışmaları ağ yönetişiminin gereğidir. İlk grup; kamu kurum temsilcileri olup Milli Eğitim, Gençlik ve Spor, Sağlık, Sosyal Hizmetler, Cezaevi, Denetimli Serbestlik Müdürlükleri ve ilgili diğer birim temsilcileri; ikinci grup kolluk kuvvetleri temsilcileri, üçüncü grup sivil toplum kuruluşları temsilcileri (Baro ve hak temelli STK'lar ile yerel güvenlik veya bağımlılık, aile içi şiddet gibi güvenlik öncelikleri konularında çalışan STK'lar) bulunmalıdır. Bu noktada konunun uzmanları (akademisyenler ve yerel güvenlik hakkında yetkin kişiler) de sivil toplumun parçası olduğu için burada değerlendirilebilir. Ağ yönetişiminin varsayımlarında yer aldığı şekliyle Türkiye'deki seçilmiş yerel yöneticiler olarak belediye başkanları ve muhtarların üyelikleri tartışılmaz olmakla beraber Kent Konseyi temsilcilerinin de katılımı fayda sağlayacaktır. Siyasi parti temsilcilerinin bulunması veya belli toplantılara davet edilmeleri de düşünülebilecek bir uygulamadır ancak güvenlik ile ilgili konuların kentlilik bilinciyle politik yaklaşımların üstünde ele alınması gerektiği için seçilmiş ülkelerin hiçbirinde siyasilerin katılımı olmamaktadır. Fransa örneğindeki gibi savcının katılması da düşünülebilir; ancak üyelerin devamlılıkları kurul başarısının için önemli olması nedeniyle, iş yoğunlukları bilinen savcılarının devamlı katılmamaları ihtimali bir risk faktörü olarak değerlendirilmelidir. Bu kadar geniş katılımlı bir kurulda zamanla değişen üyelerin olması doğaldır. Bu nedenle yeni katılan üyelerin uyumunu

kolaylaştırmak için, kurulun yapısı, işleyişi, önceki çalışmaları, iş takvimi, üyeden beklentiler gibi konularda bilgilendirici çalışmalar yapılmalı ve uyumları sağlanmalıdır. Türkiye’de başkanın rolü mevzuat gereği Birleşik Krallık’taki gibi komisyoner veya Fransa örneğindeki gibi ‘birlikte üretici’ olacağı öngörülebilir. Bazı sorunların tespiti ve yerel cevapların üretilmesi noktasında ‘kolaylaştırıcı’ olması durumları da yaşanabilir. Bu yönleriyle ağ yönetişimi modeli olarak yerel kurullar, paydaşlarla beraber ‘etki oluşturmaya’ hayata geçiren, kamu ve özel sektör kaynaklarının ‘harmanlandığı’, devletin politika süreçlerinde kısıtlı araçlar yerine ‘çoklu araç kullanımını’ uyguladığı bir yönetim modeli olarak yerel demokrasiyi güçlendirmeye katkı sağlayacaktır. Bu kurulun yerel güvenlik önceliklerine yönelik bir stratejik plan hazırlaması, takip etmesi ise yerel güvenliğin sağlanmasına ve toplum güvenliğine olumlu katkı yapacaktır.

Şekil 1. Türkiye’de Ağ Yönetişimi Bağlamında Kurulacak bir Yerel Önleme Kurulu Üyeleri

Kamu Kurumları	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valilik / Kaymakamlık</li> <li>• Diğer kamu kurumlarının temsilcileri</li> </ul>
Kolluk Kuvvetleri	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polis</li> <li>• Jandarma</li> <li>• Sahil Güvenlik</li> </ul>
Yerel Yöneticiler	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belediye</li> <li>• Kent Konseyi</li> <li>• Muhtarlar</li> </ul>
Sivil Toplum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sivil Toplum Kuruluşları (Kadın,engelli,çocuk, Okul-Aile Birlikleri, hak temelli STK'lar)</li> <li>• Medya</li> <li>• Üniversiteler</li> </ul>
Özel Sektör	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanayi ve Ticaret Odaları</li> <li>• İş Dünyası Temsilcileri (STK)</li> </ul>

Akademik literatürde, Tataroğlu (2019)’nun çalışmasında İzmir’de yerelde yürütülen kentsel dönüşüm gibi süreçlerde paydaşların birbirleriyle çalışmaları ve belediyeler ile inşaat firmaları örnekleri incelenmiştir. Ağların varlığını göstermesi ve ilişkilerin gücünü anlatması bakımından önemli katkılar olarak değerlendirilmektedir. Ancak bunlar yönetsel bir yapı içinde kurumsallaşmış bir şekilde ağ yönetişimini örneği olmamaları nedeniyle yazar tarafından politika çözümlemesine bir araç olarak politika ağları bağlamında değerlendirilmiştir. Yine ağ yönetişimi bağlamında değerlendirilebilecek bazı uzun soluklu çalışmaların da olduğunu (Aydınlı ve Memiş, 2019: 67), ancak sürdürülebilir kentsel kalkınmaya katılım bağlamında kurultay toplanması şeklinde sınırlı kaldığını görmekteyiz. 23 yıldır toplanan Mesudiye kurultayı bu anlamda uzun yıllardır devam ettirilen bir çalışma olarak, İlçe’ye yönelik hemen hemen üretilen her kamusal politikanın kurultaylarda gündeme geldiği bir uygulamadır. Yerel

kalkınmaya katkı sağlayacak konuların istişare edilmesi ve bu süreçte vatandaşın aktif katılım sağlanması şeklinde ağ yönetişiminin asgari faydalarına yönelik bu çalışmalar şüphesiz önemlidir. Fakat Memiş (Aydınlı ve Memiş, 2013:92), Kurultayın 23 yıllık çalışmaları genel olarak incelendiğinde, temel yaklaşımın, bir plan çerçevesinde toplumu şekillendirmekten ziyade, vatandaşların ve ilgililerin aktif katılımını sağlayarak kalkınmanın sağlanması olduğunu vurgulamaktadır. Tataroğlu (2019:275-292) resmi politika yapıcı olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde kent içi kara yolu toplu taşımada ağ yönetişimini incelediği çalışmasında, ağların çok aktörlü oluşunun çok başlılık gibi algılanabildiği, ancak yine de aktörler arasında iletişim ve etkileşim temelinde yatay ilişkilere fırsat tanıdığı ve bunun ağları güçlendirdiği sonucuna ulaşmaktadır.

Özetle, Türkiye’de konu ile ilgili akademik çalışmalar incelendiğinde yukarıda üye yapısı özetlenen yerel kurul şeklinde bir ağ yönetim yapısına rastlanmamıştır. Bu konuda mevzuatın geliştirilmesi özellikle yerel güvenlik bağlamında ağ yönetişiminin yaygınlaştırılmasını sağlaması bakımından önemlidir.

## **Sonuç**

Günümüzde kamu güvenliğini sağlama noktasında eğitimden, sağlığa, sosyal hizmetlerden ekonomik aktörlere kadar çok sayıda paydaşa görev düşmesi; kolluk kuvvetleri ile diğer ilgili paydaşların ağ yönetişimi ile çalışmasını gerekli kılmıştır. Toplum destekli kolluk ve problem odaklı kolluk yaklaşımlarının suç önlemede ve kamu güvenliğini sağlamada faydasına inanılması, kolluk kuvvetlerinin bir güçten ziyade önemli bir hizmet alanı olarak görülmeye başlaması, proaktif kolluk anlayışının egemen olması sayesinde suç önleme ve kamu güvenliğini sağlama faaliyetlerinin ağ yönetişimi ile kapsayıcı bir yaklaşımla ve katılımcı bir modelle sağlama yaygınlaşmıştır. Bu bakış açısıyla birçok ülkede kolluk kuvvetleri ile sivil resmî kurumların, kolluk kuvvetlerinin kendi sorumluluk sahalarında gerçekleştirdikleri hizmetleri destekler nitelikte sivil toplumun her kesimi ile iş birliği yapması, yerel güvenlik sorunlarını tanımlamaları, suçla mücadele için problem çözüm stratejileri, hedefleri ve taktikleri geliştirmeleri ve uygulamaları amacıyla yerel suç önleme kurulları veya ortaklıkları kurulmuştur. Ağ yönetişimi ile gerçekleştirilen suç önleme çalışmalarının en başarılı örneklerinin Yerel Kurullar ile gerçekleştirildiği göz önüne alınırsa farklı yerelleşme seviyelerine sahip olmaları nedeniyle seçilen üç ülke olan Birleşik Krallık, Fransa ve Belçika’daki yerel suç önleme kurullarının mevzuatı ve işleyişi detaylıca ve çok boyutlu olarak analiz edildiği bu çalışmada önemli tespitlere ulaşılmıştır.

İncelenen uygulamalarda Yerel Kurulların mevcut kurumların suç önleme konusundaki yetkilerini etkinleştirme ve sorumluluklarını yerine getirmelerini kontrol etme aracı olarak kuruldukları söylenebilir. Vatandaş katılımını sağlaması, vatandaşla istişarenin de ötesinde vatandaşın karar verme

mekanizmalarında yer almalarını sağlaması, yerel demokrasiyi güçlendirmesi, devlete olan güveni artırması bağlamında modern bir uygulamadır. Yerel kurulların oluşumu ve sürdürülmesinde paydaşların sayısı, niteliği, yetkinliği kadar kurulların bütçeleri de önemli rol oynamaktadır. Ağ yönetişimi bağlamında, ülke uygulamalarının detaylandırıldığı bölümde açıklandığı üzere ana paydaşın Birleşik Krallık'taki sistemde 'komisyoner', Fransa'daki uygulamada 'birlikte üretici', Belçika'da ise 'kolaylaştırıcı' rolüne daha yakın olduğu sonucuna varılmıştır. Yerel kurulların stratejik plan hazırlama zorunluluğunun olmamasına rağmen, ancak üç ülkede de çeşitli güvenlik önceliklerine uygun olarak bir planlama yapıldığı sonucu çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'deki Kent Güvenlik Danışma Kurulu toplantılarından farklı olduğu göze çarpmaktadır.

Yerel kurulların başarısı, yerel güvenlik konusunda hazırlanan stratejik planların kapsayıcı bir anlayışla, istişare edilerek hazırlanması, yerel kurul üyelerinin ve vatandaşların sonuçların faydasına inanmaları ve aktif vatandaşlık ile mümkün görünmektedir.

Çalışmada incelenen ülkelerin tarihine, nüfus ve idari yapısına, dönemsel sosyo-ekonomik şartlara göre şekillenmiş 3 ayrı modelin Türkiye'ye uyarlanabilir birçok yönü mevcuttur. Yerel kurulların başarısı ve etkisi, kolluk kuvvetlerinin teşkilatlanma yapısı yanında hiç şüphesiz ki, ülkedeki toplum destekli kolluk uygulamalarının geçmişi ve yaygınlığı ile de doğru orantılıdır. Fransa'da kurulmuş 500 Yerel Kurulun 2/3'ünün resmileştiği yılın ertesi yılından itibaren 'uyuma modunda' olması ve pek faal olmamasına karşın (DCAF,2011: 4) Birleşik Krallık'taki ve Belçika'daki Yerel Kurulların daha sürdürülebilir çalışmalar yaptıkları görülmektedir. Başarıyı belirleyen çok koşul olmakla beraber, TDK'nın en başarılı olduğu ülke olarak kabul edilen Birleşik Krallık'ta daha yaygın olması tesadüf değildir. Demokratik polisliğin baskın paradigması olan toplum destekli kolluk ilkelerinin 1980'lerde ilk defa bu ülkede tanımlanmış olması ve bu konuda diğer ülkelere öncülük etmiş olmasının etkisi büyüktür. Belçika'daki yapıların ise zorunludan ziyade vatandaşların dahi isteğiyle ve başvurusuyla kuruluyor olması, konunun sahiplenildiğini ve çok taraflı iş birliğini artırmasının başarıya götüren bir faktör olduğunu göstermektedir.

Tüm ülke örneklerinden çıkarılabilecek sonuç, suç önleme amaçlı yerel kurulların esasen, kent güvenliğinden doğrudan veya dolaylı olarak sorumlu tüm paydaşları bir araya getirmesi, suç önleme konusunda bilinçlendirmesi, her paydaşın rolünün ve katkısının belirlenmesi, paydaşların ortak hareket etmesini sağlaması, kentin sorunlarının vatandaş katılımı ile belirlenmesi ve sorunlara yönelik yerel çözümler geliştirilmesi kolluk kuvvetlerinin çalışmalarını tamamlayan bir yaklaşım olarak faydalı sonuçlar üretmiştir. STK'ların ve meslek odalarının kapasite güçlendirilmesi açısından da yararlı olacak bu çalışmalar, özel sektörün ve meslek odalarının uzmanlık alanlarında suç önlenmesi ve kent güvenliği alanında çok önemli katkılar yapmalarını sağlayacaktır.

Yakın zamanda yaptığı bir çalışmasında Harkin (2018:127)'in ulaştığı isabetli yargısında belirttiği gibi, toplum güvenliğini sağlamak üzere kurulan her türlü polis-vatandaş ortaklıkları için 'özünde etkisizdir' demek kadar 'doğası gereği çok değerlidir' demek de yersizdir. Bu bağlamda çok boyutlu değerlendirme yapılarak tercihte bulunulmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Yerel Kurullarının suç önleme faaliyetlerini yetkinleştirici ve kolaylaştırıcı olması durumunda başarılı uygulamalara katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yukarıda sıralanan trendlere Türkiye de tepkisiz kalmamış, İçişleri Bakanlığı tarafından UNDP ile AB destekli olarak yürütülen İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi kapsamında 2008-2021 yılları arasında projenin üç fazında birçok yerde uygulanmış, projenin son fazında (2019-2021) 8 büyükşehirdeki 19 ilçede Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları kurulmuş ve çok başarılı pilot çalışma uygulamalar gerçekleştirilmiştir (Zagrodzki ve Akıncı, 2021:6). Ancak mevzuat alt yapısı, il ve ilçeler için konuya mesai harcayabilecek personel ihtiyacı ve bütçe çok elzem bir ihtiyaç olarak öne çıkmaktadır.

## **Kaynakça**

- Akdemir, N. (2021). Suç Önlemenin Teorik ve Kavramsal Çerçevesi. Dünya Örnekleri ile Suç Önleme Stratejileri ve Güvenlik. (Ed. İ. H. Demircioğlu, N. Akdemir ve C. O. Tuncer). Ankara: TİAV Yayınevi.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2016). Türk İdare Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arslan, M. (2018). "İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş". Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 52, 175-196.
- Aydınlı, H. ve Memiş, L. (2015). "Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma ve Katılımı Mesudiye İlçe Kurultayı Örneği Üzerinden Yeniden Sorgulamak". Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(1), 65-92.
- Bayley, D.H. ve Shearing, C.D. (1996). "The Future of Policing", Law and Society Review, 30(3):585-606.
- Bordua, D. J. ve Reiss Jr, A. J. (1966). "Command, Control, and Charisma: Reflections on Police Bureaucracy". American Journal of Sociology, 72(1), 68-76.
- Börzel, T. A. (1998). "Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks". Public Administration, 76(2), 253-273.
- Bureau of Justice Assistance (2001). The Role of Local Government in Community Safety (Crime Prevention. Series No. 2.). Washington, DC: Bureau of Justice Assistance/ U.S. Department of Justice.



- Calaresu, M. ve Triventi, M. (2019). "Governing by Contract as A Way to Reduce Crime? An Impact Evaluation of the Large-Scale Policy of Security Pacts". *Policy Science*, 52, 255–279.
- Cassell, P. G. (2020). "Explaining the Recent Homicide Spikes in US Cities: The "Minneapolis Effect" and the Decline in Proactive Policing". *Federal Sentencing Reporter*, 33(1-2), 83-127.
- Council of Europe (1992). *European Urban Charter*, Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe (2001). *European Council Decision – Setting up a European Crime Prevention Network*. *Official Journal of the European Communities*, L 153/1, Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe (2002). *Urban Crime Prevention: A Guide for Local Authorities*. Strasbourg: Council of Europe.
- Crawford, A. (2006). "Networked Governance and the Post-Regulatory State?: Steering, Rowing and Anchoring the Provision of Policing and Security". *Theoretical Criminology*, 10(4), 449-479.
- Crawford, A. (2011). *Plural Policing in the UK: Policing Beyond the Police*. *The Handbook of Policing* (2nd ed.). (Ed. T. Newburn). London: Taylor and Francis.
- Crawford, A. ve Evans, K. (2017). *Crime Prevention and Community Safety*. *The Oxford Handbook of Criminology* (6th ed.). (Ed. A. Leibling, S. Maruna, ve L. McAra). Oxford: Oxford University Press.
- Çalışkan M. (2019), "2018 Yılı Resmi Verilerine Göre, İstanbul'da Suç ve Suçlu Profili Üzerine Sosyolojik Bir Değerlendirme". *Dijital Çağda Güvenliğin Dönüşümü ve Bir İç Güvenlik Aktörü Olarak Polis Sempozyumu e-Bildiri Kitabı*, 53-78, İstanbul.
- DCAF (2011). *Police Governance: European Union Best Practices*, Geneva: DCAF Publications.
- Delpuech, T. ve Ross, J.E. (2020). *Security Partnerships in France*. *Policing in France*. (Ed. J. de Maillard ve W. Skogan). New York: Routledge.
- Demirel Duyar, D. (2023). *Kentsel Politika Yapımında Ağ Yönetişimi Yaklaşımı: İstanbul Toplu Ulaşım Politikası Örneği*. (Sakarya Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- Eck, J. E. ve Spelman, W. (1987). *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Flanagan, R. (2008). *The Review of Policing: Final Report*. London: Home Office.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control*, Oxford: Oxford University Press.

- Gilling, D. (1999). Community Safety: A Critique. The British Criminology Conferences: Selected Proceedings. (Volume 2). (Ed. M. Brogden). Hertfordshire: British Society of Criminology.
- Gilling, D. (2001). "Community Safety and Social Policy". European Journal on Criminal Policy and Research 9, 381–400.
- Goldstein, H. (1979). "Improving Policing: A problem Oriented Approach". Crime and Delinquency, 25(2), 236–258.
- Harkin, D. (2018). "Community Safety Partnerships: The Limits and Possibilities of 'Policing with the Community'". Crime Prevention and Community Safety, 20, 125–136.
- Herzog, S. (2002). "Does Proactive Policing Make a Difference in Crime? An Implementation of Problem-Solving Policing in Israel". International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 26(1), 29-52.
- Home Office (2015). 2010 to 2015 Government Policy: Crime Prevention (Policy Paper), London: Home Office.
- Hughes, O. E. (2014). Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi (Ş. Akın, B. Akın ve B. Kalkan Çev.). Ankara: BigBang Yayınları.
- Innes, M. (2004b). "Signal Crimes and Signal disorders: Notes on Deviance as Communicative Action". British Journal of Sociology, 55, 335-355.
- Innes, M. (2004a). "Reinventing tradition? Reassurance, Neighbourhood Security and Policing", Criminal Justice, 4(2), 151-171.
- International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) (2016). The 5th International Report Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda. Montreal: ICPC.
- Johnston, L. ve Shearing, C. (2003). Governing Security. London: Routledge.
- Klijin, E. H. ve Koppenjan, J. F. (2000). "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance". Public Management and International Journal of Research and Theory, 2(2), 135-158.
- Kubrin, C. E., Messner, S. F., Deane, G., McGeever, K. ve Stucky, T. D. (2010). "Proactive Policing and Robbery Rates Across US Cities". Criminology, 48(1), 57-97.
- Kunter, N., Yenisey, F. ve Nuhoğlu, A. (2006). Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku. İstanbul:Beta Yayınları.
- Lascoumes, P. ve Le Galès, P. (2004). Gouverner Par Les Instruments. Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Gales, P. (1997). Relazioni Centro-Periferia e Politiche Pubbliche in Francia. Flessibilità e Complessità Senza Federalismo (Ed. Dente, B. Governare Con il Federalismo). Torino: Fondazione Agnelli Maciocco.

- Manski, C. F., ve Nagin, D. S. (2017). "Assessing Benefits, Costs, and Disparate Racial Impacts of Confrontational Proactive Policing". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(35), 9308-9313.
- Memiş, L. (2022). "Ağ Yönetişi: Kent Yönetimi Bağlamında Teorik Bir İnceleme". *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 249-267.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2018). *Proactive Policing: Effects on Crime and Communities*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Nauth, A.S. (2011). *The Effectiveness of the Role of Crime and Disorder Reduction Partnerships (CDRPs) to Manage Social Cohesion in the Interest of the Public's Health Across Communities in the UK*, <https://doi.org/10.17615/090k-vp20>
- Orhan, G. ve Yalçın, L. (2015). *Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme*. Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi (Ed. Ö. Köseoğlu ve M.Z. Sobacı). Bursa: Dora yayınları.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing.
- Özer, M.A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Barış Kitabevi.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2), 223–243.
- Phillips, C., Jacobson, J., Prime, R., Carter, M., Considine, M. (2002). *Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round One Progress (Policing and Reducing Crime Unit: Police Research Series Paper 151)*. London: Home Office.
- Reiss, A. J. (1971). *The Police and the Public*. New Haven :Yale University Press.
- Sampson, R. J. ve Cohen, J. (1988). "Deterrent Effects of the Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension". *Law & Society Review*, 22(1), 163–189.
- Skinns, L. (2006). "Flotilla or Armada? Interpreting the Practices and Politics of Three Community Safety Partnerships". *Crime Prevention and Community Safety*, 8(3), 169–187.
- Sørensen, E. ve Torfing, J. (2007). *Introduction Governance Network Research: Towards a Second Generation*. (Ed. E. Sørensen ve J. Torfing). *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Span, K. C. L. (2012). *Network Governance Roles: Descriptions, Identifications and Predictions*. Oisterwijk:BOXPress BV.
- Statista Search Department (2024). *Number of Municipal Police Officers in France in 2019, According to the Size of the Municipality or Inter-Municipality*.

<https://www.statista.com/statistics/1368096/number-municipal-police-officers-france-size-municipality/>

Sullivan, C. M. ve O’Keeffe, Z. P. (2017). “Evidence that Curtailing Proactive Policing can Reduce Major Crime”. *Nature Human Behaviour*, 1(10), 730-737.

Şencan G. (2009). *Ceza Muhakemesi Hukukunda Yakalama ve Gözaltına Alma*. (Ankara Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

Tataroğlu N. (2019). *Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Çerçevesinde Politika Ağları: İzmir Özelinde Ampirik Bir İnceleme*. (Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi).

Thomas, H. V. (2016). *Community Safety in Wales*, Cardiff: Welsh Audit Office.

UNODC (2002). *Action to Promote Effective Crime Prevention: Guidelines for the Prevention*. Economic and Social Council Resolution 2002/13 Annex. New York: United Nations Publication.

UNODC (2010). *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them Work* (Criminal Justice Handbook Series). New York: United Nations Publication.

Üstüner, Y. (2003). “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı”. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(3), 49-65.

Wachhaus, T.A. (2012), “Anarchy as a Model for Network Governance”. *Public Administration Review*, 72(1), 33-42.

Walker, S. (2016). *The History of Proactive Policing in the US*, <https://samuelwalker.net/wp-content/uploads/0201/05/NASPaperPublicCopy.pdf> (23.02.2024).

Welsh, B. C. ve Pfeffer, R. D. (2013), “Reclaiming Crime Prevention in an Age of Punishment: An American History”. *Punishment and Society*, 15(5), 534-553.

Zagrodzki, M. (2021). *France’s Administrative Organization and Security Governance* (Webinar), 25-26 Şubat 2021, Fransa Teknik Ziyareti.

Zagrodzki, M. ve Kılıç Akıncı, S. (2021). *Local Security Action Plans Pilot Implementation Practice Book*, UNDP Strengthening of Civilian Oversight of Internal Security Sector Project-III Report, Ankara: UNDP.

[https://police.osce.org/country-profiles/united-kingdom\\*metropolitan-police-service-10633](https://police.osce.org/country-profiles/united-kingdom*metropolitan-police-service-10633) (05 Mayıs 2022)

<https://polis.osce.org/country-profiles/belgium> (05 Mayıs 2022)

<https://www.aude.gouv.fr/strategie-departementale-de-prevention-de-la-a-12215.html> (1.06.2022)

<https://www.besafe.be/nl/besafe/wie-zijn-we> (16.06.2022)

<https://www.besafe.jdbi.eu> (16.06.2022)

<https://www.besafe.jdbi.eu/fr/plp/documentation> (16.06.2022)

<https://www.besafe.jdbi.eu/fr/plp/financier> (16.06.2022)

<https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-delinquance/20202024-2/> (20.06.2022)

<https://www.college.police.uk/career-learning/career-development/career-pathways/neighbourhood-policing> (16.02.2022)

<https://www.fiep.org/member-forces/french-national-gendarmerie> (1.06.2022)

<https://www.gov.uk/government/collections/police-workforce-england-and-wales>  
(18.01.2023)

<https://www.interieur.gouv.fr/ministere> (1.06.2022)

[https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000028284855](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000028284855) (5.06.2022)

<https://www.mfa.gov.tr/belcika-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (22.07.2022)

<https://www.pcsp.org> (14.02.2022)

<https://www.pcsp.org/how-are-they-structured> (14.02.2022)