

AMME İDARESİ

Dergisi

Cilt: 58

Sayı: 2

Haziran 2025

Murat COŞKUNER

Devlet Gibi Görmek: Büyük Veri Çağında Devlet Nasıl Görecek?

Fatih TOLGA
Hakan TURANKısmen Otonom Yapı Olarak Cumhurbaşkanlığı
Politika Kurullarının Faaliyetleri Üzerinden Bir
Araştırma

Mehmet KOCAOĞLU

Bir Modern Sokrates Uyarlaması:
Michael J. Sandel

İsmail Bahadır TURAN

Alman Yönetim Bilimi Geleneğinin Sonu: Savaş
Sonrası ABD Kamu Yönetimi Düşüncesinin
Egemenliği

Necmettin DURMUŞ

Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancılar Emlak
Tasarruf Hakkının Tanınması: 1867 Tarihli
Nizamnamenin Yeni Bir YorumuFatih SARAÇOĞLU
İraz HASPOLAT KAYA
Rana DAYIOĞLU ERULVergi Suçlarıyla Mücadelede İdari Unsurlar:
OECD'nin On Küresel İlkesi Çerçevesinde
İdareye İlişkin Düzenlemeler

ANKARA
HACI BAYRAM VELİ
ÜNİVERSİTESİ

AMME İDARESİ Dergisi

Cilt 58, Sayı 2, Haziran 2025

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 ve Yabancı Dil Editörü

Prof. Dr. Hazal Ilgın BAHÇECİ BAŞARMAK

Editör Yardımcısı ve Dil Editörü

Dr. Öğr. Üyesi Serhat Celal BİRDAL

Yayın İdare Adresi

Hacı Bayram Veli Üniversitesi Rektörlüğü
85. Cad. No: 8 Yücetepe / 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 BERTAY, 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

58/2 Haziran 2025

Murat COŞKUNER 215 Devlet Gibi Görmek: Büyük Veri Çağında
Devlet Nasıl Görecek?

Araştırma Makalesi

Fatih TOLGA 233 Kısım Otonom Yapı Olarak Cumhurbaşkanlığı
Hakan TURAN Politika Kurullarının Faaliyetleri
Üzerinden Bir Araştırma

Araştırma Makalesi

Mehmet KOCAOĞLU 277 Bir Modern Sokrates Uyarlaması:
Michael J. Sandel

Araştırma Makalesi

İsmail Bahadır TURAN 297 Alman Yönetim Bilimi Geleneğinin Sonu:
Savaş Sonrası ABD Kamu Yönetimi
Düşüncesinin Egemenliği

Araştırma Makalesi

Necmettin DURMUŞ 325 Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancılar
Emlak Tasarruf Hakkının Tanınması: 1867
Tarihli Nizamnamenin Yeni Bir Yorumu

Araştırma Makalesi

Fatih SARAÇOĞLU 353 Vergi Suçlarıyla Mücadelede İdari
İraz HASPOLAT KAYA Unsurlar: OECD'nin On Küresel İlkesi
Rana DAYIOĞLU ERUL Çerçevesinde İdareye İlişkin Düzenlemeler

Araştırma Makalesi

Mart, Haziran, Eylül ve Aralık aylarında yayınlanır.

URL: www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr

e-posta: ammeidaresi@hbv.edu.tr

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi
Yücetepe Mah. 85. Cad. No:8
Çankaya Ankara

AMME İDARESİ Dergisi

58/2 Haziran 2025

Murat COŞKUNER **215** Seeing Like a State: How Will the State See in the Age of Big Data?

Araştırma Makalesi

Fatih TOLGA **233**
Hakan TURAN A Study on the Activities of the Presidential Policy Boards as a Partially Autonomous Structure

Araştırma Makalesi

Mehmet KOCAOĞLU **277** A Modern Adaptation of Socrates: Michael J. Sandel

Araştırma Makalesi

İsmail Bahadır TURAN **297** The End of the German Management Science Tradition: The Dominance of Postwar US Public Administration Thought

Araştırma Makalesi

Necmettin DURMUŞ **325** Granting the Right to Dispose of Real Estate to Foreigners in the Ottoman Empire: A New Interpretation of the 1867 Regulation

Araştırma Makalesi

Fatih SARAÇOĞLU **353**
İraz HASPOLAT KAYA
Rana DAYIOĞLU ERUL Administrative Elements in Combating Tax Crimes: Regulations Relating to Administration within the Framework of the OECD's Ten Global Principles

Araştırma Makalesi

Published quarterly in March, June, September and December.

URL: www.ammeidaresi.hacibayram.edu.tr

e-posta: ammeidaresi@hbv.edu.tr

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Yücetepe Mah. 85. Cad. No:8

Çankaya Ankara

Devlet Gibi Görmek: Büyük Veri Çağında Devlet Nasıl Görecek?

Murat COŞKUNER*

Öz: Büyük Veri çağı, özellikle iktidarın nasıl kullanıldığı ve toplumsal yönetime nasıl yaklaşıldığı ile ilgili olarak devlet yapısını ve mekanizmalarını önemli ölçüde dönüştürmüştür. James C. Scott'un 20. yüzyılın sonlarındaki analizi, yüksek modernist devleti daha iyi yönetilebilirlik ve öngörülebilirlik için sistemleri basitleştirmek ve standartlaştırmakla eleştirirken, günümüzün veri güdümlü devleti (dataist state) kökten farklı bir paradigma ile işlemektedir. Bu dönüşüm, sürekli veri akışları yoluyla toplumu, bireyleri ve gerçekliği anlamayı amaçlayan dağınık veri sistemlerinin yükselişinden derinden etkilenmektedir. Bu makale, bu veri akışlarının devletin yönetim vizyonunu nasıl yeniden şekillendirdiğini incelemekte ve üç temel davranışa odaklanmaktadır: İlk olarak verici devletin veri yönetimi bağlamında basitleştirme, standartlaştırma ve homojenleştirme süreçleri ele alınmaktadır. Ayrıca, yüksek modernist devlet kontrolünden, algoritmaların ve makine öğreniminin karar alma süreçlerinde kilit rol oynadığı otomatik yönetim sistemine geçişi incelemektedir. Veri odaklı yönetim modelinde ortaya çıkan sınırlamaları ve dışlamaları vurgulayan "metis" kavramına - deneyim ve halk bilgeliğinde derinlemesine kök salmış bir bilgi biçimine- özel bir önem verilmektedir. Makale ayrıca, otomatik sistemlere artan bağımlılığın, veri işleme yoluyla önyargıları ve dışlamaları güçlendirme riskleri gibi etik ve sosyal sonuçlarını araştırmakta ve nihayetinde veri odaklı devletlerin insan varoluşunun karmaşıklıklarını yakalama kapasitesini sorgulamaktadır. Bu sorgulamalar aracılığıyla makale, giderek dijitalleşen bir dünyada devletin değişen rolüne dair eleştirel bir bakış açısı sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Verici Devlet, Büyük Veri, Metis, Otomatikleştirme, Toplumsal Planlama.

Seeing Like A State: How Will the State See in the Era of Big Data?

Abstract: The era of Big Data has significantly transformed the state structure and its mechanisms, particularly in relation to how power is exercised and how social governance is approached. While James C. Scott's analysis in the late 20th century critiqued the high modernist state for simplifying and standardizing systems for better

* Doç. Dr. Kocaeli Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, muratcoskuner1@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-1144-6342

manageability and predictability, today's dataist state operates with a radically different paradigm. This transformation is deeply influenced by the rise of distributed data systems that aim to understand the society, individuals, and reality through continuous streams of data. This paper examines the ways in which these data flows reshape the state's vision of governance, focusing on three primary behaviors: simplification, standardization, and homogenization in the context of the dataist state's management of data. Furthermore, it delves into the shift from traditional state control to a system of automated governance where algorithms and machine learning play key roles in decision-making processes. Special attention is given to the concept of "metis"—a form of knowledge deeply rooted in experience and tacit understanding—highlighting the limitations and exclusions that arise in the data-driven governance model. The paper also explores the ethical and social implications of the growing dependence on automated systems, such as the risks of reinforcing biases and exclusions through data processing, ultimately questioning the capacity of dataist states to capture the complexities of human existence. Through these inquiries, the paper presents a critical perspective on the evolving role of the state in an increasingly digital world.

Keywords: *Dataist State, Big Data, Metis, Automation, Social Schemes.*

Giriş

Bireyi, toplumu, çevreyi veya doğayı kolay bir şekilde yönetebilmek amacıyla onları “okunabilir” kılma vizyonu, Amerikalı Siyaset Bilimci James Scott için yüksek modernist devletlerin temel uğraşı olmuştur. Pek çok kalkınma planında başarısız olan yüksek modernist devletlerin bu başarısızlıklarının altında Scott’ın (1998) “devlet gibi görmek” olarak adlandırdığı bakış tarzı bulunmaktadır. Toplumu, doğayı ya da egemenliği altında bulunan oldukça karmaşık unsurları okunabilir kılmak amacıyla basitleştirmek, standartlaştırıp soyut bir kategoriye indirgemek ve homojenize etmek devlet gibi görmenin ve dolayısıyla kalkınma planlarındaki başarısızlıkların temel nedenleridir.

Scott, devlet gibi görmenin modern çağdaki sebep ve sonuçlarını analiz etmekteydi ancak bugün yeni bir çağda ve yeni bir devlet yönetim biçimiyle karşı karşıyayız. Evrenin veri akışlarından oluştuğu ve herhangi bir fenomenin veya varlığın değerinin veri işlemeye katkısıyla belirlendiği bu çağda (Harari, 2016: 383-415) devlet de artık verici (*dataist*) devlet haline gelmiştir. Devletin okunabilir kılma hedefinde bir dönüşüm getirmese de devlet gibi görmekte bir farklılaşmayı işaretleyen büyük veri çağı devletin görme, öğrenme, anlama yeteneklerini dönüştürmüş, makine öğrenimi ve yapay zekâ araçları devletlerin görme biçimlerini önemli ölçüde dönüşüme uğratmıştır (Marwala, 2015: 32-40).

Böyle bir bağlama oturan çalışma büyük veri çağında devlet gibi görmenin dönüşen biçimini, bunun avantajları ile dezavantajlarını tartışmaya açıyor. Verici devletin planlama ve politika üretimini iyileştirmesini sağlayan algoritmalarından oluşan makine öğrenimi kullanımlarının veriyi elde ederken hangi noktalarda neden başarısız olduğunu inceliyor.

Büyük veri çağında, makine öğrenimi ve yapay zekâ sistemlerini kullanan devletlerin veri elde etme kapasitesi ile çıktılarının niteliğinde artış literatürde uzunca bir zamandır tartışılmaktadır (Jarrahi, 2018: 580). Bu araçların iç algoritmalarını değiştirerek çıktıların nasıl deneyim odaklı olarak yenilediklerine ilişkin bir başka tartışma devletin bakışını yönlendiren makine öğreniminin kapasitesine odaklanmaktadır (Buchanan ve Miller, 2017). Hatta insan beynine göre modellenmiş bir algoritma kümesi içeren makine öğreniminin alt kümesini oluşturan derin öğrenmenin karmaşık ilişkileri analiz eden organizasyonların kullanımındaki yararlılık da benzer bir şekilde literatürde yer bulmuştur (LeCun, Bengio ve Hinton, 2015: 440). Büyük veri çağında devletin ve bürokrasinin veri elde etme kaynaklarının güvenilirliğini araştıran yazarlar ise toplum tarafından üretilen verinin kullanımının toplumdaki mevcut önyargıları güçlendireceği ve sosyal entegrasyonu zayıflatacağına dikkati çekmekte büyük veri çağındaki devlet gibi görmenin karşılaşacağı olumsuzluklara vurgu yapmaktadırlar (Hargittai, 2018: 10-15). Büyük veri çağında devletin okunabilirlik vizyonuna katkıda bulunan araçları, verileri ve verilerin kaynağının güvenilirliğini ele alan bu çalışmalar kuşkusuz literatüre önemli açılımlar getirmişlerdir. Ancak yüksek modernist devletin okunabilirlik vizyonunu sürdürürken içine düştüğü hataların verici devlet nezdinde nasıl evrildiğine ilişkin bir tartışma yürütülmemiştir. Oysa, devlet gibi görmenin unsurlarından biri olan basitleştirme mantığının çok fazla değişkenin olduğu karmaşık meselelerle başa çıkma yeteneğini güvence altına almakta gerekli bir ön koşul olmasına rağmen (Dewey, 1929: 173) toplumla ilgili planlamalarda oldukça yararsız sonuçlar ortaya çıkardığı uzunca zamandır tartışılmaktadır (Dewey, 1929: 173-175). Böyle bir boşluğa yerleşen çalışma, yüksek modernist devletten devralınan ve büyük veri çağında devlet gibi görmeyi etkileyen unsurları üç başlık altında incelemektedir. Nihai olarak verici devlet gibi görmenin önemli dezavantajları olduğu ve bu dezavantajlı durumların toplumsal kalkınma planlarının başarısızlıklarının temeli olacağı ileri sürülecektir.

Çalışmanın planı kapsamında ilk bölümde devlet gibi görmenin anlamına değinilecek ve yüksek modernist devletin kalkınma planlarındaki başarısızlıklarına odaklanılacaktır. İzleyen bölümde büyük verinin anlamı ve kapsamına değinilecek ve veri toplama ile depolama amacını temel hedef haline getiren kurumların toplumsal planlamalarda nasıl bir dönüşüm getirdiği öne çıkarılacaktır. Son bölümde ise verici devletin etkili toplum yönetimi amacıyla yürüttüğü okunabilirlik vizyonunun dezavantajları tartışılacak ve bu vizyonu etkileyen soyutlama, otomatikleştirme ve halkın bilgeliliğinin verileştirilememesinin sonuçları tartışılacaktır.

Devlet Nasıl Görür?

Bilgi edinme süreciyle ilgilenen modernist yaklaşımlar, kararlarımıza ulaşmak amacıyla kullandığımızı düşündükleri bilgiyle ilgilenir ancak bu bilgi ile gerçekten kullandığımız bilgi arasında bilişsel bir boşluk yattığını görmezden

gelirler (Baumard, 1999: 22-32). Deneyimin, bağlamın, duruma göre konumlanmaların, büyük toplumsal ya da siyasal güçlerin stratejileri ile bunları boşa düşürmek amacıyla üretilen bireysel hilelerin-taktiklerin boy verdiği bu boşluk karar almanın önemli bir bileşenini oluşturur (de certeau, 1984: 55). Siyaset Bilimci ve Antropolog James Scott'ın "Seeing Like A State" (Devlet Gibi Görmek) adlı çalışması, böyle bir halk bilgeliği tarafından yönlendirilen toplumu anlamayan ya da okuyamayan devletlerin kalkınma planlarındaki başarısızlıklarına odaklanır. Devletin temel hedefinin "okunabilir" bir toplum inşa etmek olduğunu belirten Scott'a göre (1998: 4-6) "okunamayan bir toplum devletin etkili müdahalesine engeldir." Modern devletler toplumu okunabilir hale getirmek amacıyla birtakım semboller kullanır. Semboller, devlet yönetimi için vazgeçilmezdir. Haritalar, nüfus sayımları, kadastro listeleri, ölçekler, bölge planları modern devletlerin vatandaşlarını ve bölgelerini değerlendirmek için kullandıkları yüksek modernist önlemlerdir. Scott'a göre, bu tip önlemler, projeler ve planlar toplumu anlamakta başarısız olmuşlardır çünkü bu tip sembolleştirmeler eninde sonunda birer devlet basitleştirmesidir ve karmaşık gerçeklikleri kavrama noktasında elverişsizdirler. İşte devletin toplumu okunaklı kılmayı amaçlarken kullandığı bu araçların başarısızlığı Scott'ın odak noktasını oluşturur (Hacking, 1990: 1). Bu bağlamda özellikle yirminci yüzyılın büyük sosyal mühendislik planlarının başarısızlıklarını anlamaya çalışmakla ilgilenir. Toplumun refahıyla ilgilenen ulus-devletlerin yönettikleri nüfusun büyük kesimlerinin kalkınmaları için tekrar tekrar yanlış kararlara imza atmış olmalarının sebepleri düşünüre oldukça ilgi çekici gelir.

Scott'un argümanının birincil ve ampirik kısmı yirminci yüzyılın büyük kalkınma fiyaskolarının belirli ortak özelliklere sahip olduğudur (Scott, 1998: 3). İkinci olarak biçimle ilgili argümanına göre ise, kalkınmaya yönelik yapılan planlamaların başarısızlıklarına rağmen bunların ortak özelliği bir "estetik omurgaya" sahip olmaları ve bu nedenle de sonuçlarına bakılmaksızın tekrar tekrar yeniden üretilmeleridir (Scott, 1998: 103). Devlet yönetiminin bu yüksek modernist mantığı Scott tarafından öncelikle bir ideoloji, ara sıra bir inanç ve bazen de bir görüşler ve uygulamalar meselesi olarak tanımlanır (Scott, 1998: 4-6). İdeoloji, inanç, görüş, uygulama olarak adlandırılan bu yüksek modernist mantığın başarısızlığı yazara göre öncelikle kalkınma planlamasının öznesinin muazzam sayıdaki çeşitliliğinin-heterojenliğinin görmezden gelinerek onun yerine soyut bir temsiline geçirilmesinden kaynaklanır. Vasıfsız, tecrübesiz ya da oldukça az sayıda memur böylece birkaç standart kural takip ederek bu basitleştirilmiş gerçekliği takip edebilir hale gelir. Pek çok değişken sabit tutularak oluşturulmuş gerçekliğin bu yeni temsili artık birkaç temel sorun etrafında dönmeye başlar. Bu tutum yüksek modernist devleti oldukça indirgemeci, basitleştirici ve homojenize edici kılar. Bu bağlamda bilimsel ormancılığı ve Avrupa'nın çeşitli metropollerindeki on dokuzuncu yüzyıl sonu şehir planlamasını gelecekte olacakların habercisi olarak ele alan Scott, bu devlet yönetimi tarzının, dikkate değer ölçüde geniş bir coğrafi arazide yayılmasını izlerken her yerde üç unsurun "zararlı" bir birleşiminin izini bulur (Scott, 1998:

88). Bunlardan ilki, “doğanın ve toplumun idari düzenlenmesine yönelik bir özlem”, ikincisi, “kapsamlı, rasyonel ve sosyal mühendislik ürünü planlamaları başarmak için modern devlet gücünün sınırsız kullanımı”, üçüncüsü ise “bu uygulamalara direnme kapasitesinden yoksun zayıflamış veya bitkin düşmüş bir toplumdur” (Scott, 1998: 88-89). İlki standartlaştırma-homojenize etme isteğine, ikincisi standartlaştırılmış plan ve kuralları zor kullanarak yasalaştırma niyetine, üçüncüsü ise toplumun bilgeliği ve deneyimini, bir diğer deyişle “metis”ini dikkate almamaya denk düşer.

Standartlaştırma, yıllar süren deneyim neticesinde elde edilen teknik bilgi birikimi, pratik bilgelik ve ayırık örüntüleri algılayabilme yeteneğine sahip zekaya olanak vermeyen, yalnızca mevzuatları takip etmekle görevli bir memur rejimine sahip olan yüksek modernist devletin işleyiş tarzıdır. Dolayısıyla, bürokrasi sürekli tekrarlanan, yabancılaştırıcı bir şekilde takip edilmesi gereken net kurallar ve prosedürlerle işlevini yerine getirmektedir (Leonard ve Swap, 2004: 158-159). Böylece bedensel-somatik veya kolektif-toplumsal örtük bilgi biçimlerine gözünü kapatmış devlet, rutinler ve kurallar biçiminde bağlamlarından soyulmuş açıklamalar ve soyutlamalarla hareket eder (Ribeiro ve Collins, 2007: 1418-1419). Verimsizliğin ve başarısızlığın temel nedeni olan bu standartlaştırmalar, yönetilenleri-doğayı-çevreyi yalnızca kâğıt üstündeki işlevsel gerçekler olarak kayda geçirmektedir. Standartlaştırma, basitleştirme veya soyutlama ile toplumun karmaşıklığı görmezden gelinir, üretilen politik çıktılar toplumun, doğanın veya ekosistemin çokluğunda etkisini yitirir.

Başarısızlıklarına, verimsizliklerine karşın, standartlaştırıcı ve homojenleştirici kalkınma planlarının sürekliliklerinin bir diğer nedeni istatistiki sonuçların genelleştirici mantığına dayalı olmalarıdır. Veri toplama, düzenleme ve yorumlama bilimi olan istatistik her şeyden önce devlet tarafından ve devlet için yapılmış bir bilim olarak on yedinci yüzyıldan beri, devletin dünya yapma gücünün temel aracı olmuştur. Ekonomik ve sosyal yaşamın bilgilerinin sınıflandırılması, ölçülmesi ve kayıt altına alınması üzerindeki devletin büyüyen tekeli buradan çıkan sonuçları yasalaştırma yönünde evrilmiştir (Bourdieu, 2015). Derleyip topladığı istatistiki verilerin “güvenli limanında” iş gören devletin, üstünde egemenlik kurduğu toplumun pratik ve dağınık bilgeliğine ayıracak vakti de enerjisi de yoktur. Bunlara yüz çevirmek gaflet değildir. Büyük ölçekli bir planlama yapma arzusunun zorunlu ilk koşuludur. Öznelere standart birimler olarak davranabildiği ölçüde devlet planlama uygulamasındaki karar gücünü arttırmış olur. Bu bakımdan yüksek modernist devlet, Scott’ın Yunanca *metis* kavramıyla ifade ettiği pratik bilgi biçimlerini rutin olarak göz ardı etmiş ve bastırmıştır. Kontrol, disiplin ve düzenleme peşindeki yüksek modernist devlet metis’in radikal belirsizliği yerine açık, net, kanonik kategorizasyonları tercih etmiştir (Suchman, 1994: 180). Kategorizasyonları dayatma konusundaki pozitivist refleks yalnızca epistemolojik bir yanılğı meselesi değildir, aynı zamanda Foucault’nun da ifade ettiği gibi bir güç ve somutlaştırılmış ontoloji

meselesidir. İşte “varlık” ile teması kaybetmenin nedeni nesneleri anlamının tek yolu olarak bu *techne*’ye olan artan saplantısı olmuştur.

Büyük Veri Nedir-Ne Getiriyor-Neyi Gözardı Ediyor?

Bugün çoğu kuruluş ister kamu ister özel sektörde faaliyet gösterebilsin veri toplamayı ve depolamayı kendi toplumsal özlerinin doğal bir parçası olarak tanımlamakta, veri toplama işlemini adeta ritüelistik olarak boyun eğdikleri iyi kurumsallaşmış bir kültürel zorunluluk olarak görmektedir (Fourcade ve Healy, 2017: 16). Bu bakımdan, ilgili birimlerini uygun bir teknik bilgiyle donattıktan sonra, herhangi bir kurumun mümkün olduğunca fazla bilgi üretmeye, toplamaya, depolamaya ve bunları kendi hizmetlerine sunmaya çalıştıkları bir süreç söz konusudur. (Birch ve Muniesa, 2020: 73). Bu bağlamda Taylor ve Broeders (2015: 229) tarafından gözlemlendiği gibi geleneksel istatistik-veri toplayıcısı ve kullanıcısı olan devletten, gücün en fazla veriye sahip olanlara doğru kaydığı daha karmaşık ve daha dağınık bir yönetim manzarasına doğru geniş bir güç kaymasına tanık olunmaktadır. Veriye doymak bilmez iştah, bunu kendi çıkarları amacıyla kullanma yönündeki arzu ve mümkün olduğunca her şeyi görme hedefinin yönlendirdiği heves, toplumu, bireyi ama özellikle doğayı daha fazla okunabilir kılma saikinden kaynaklanmaktadır.

Veri destekli gelişmiş okunabilirlik vizyonunun genişlediği bu büyük veri çağı ne anlama gelmektedir? “Büyük veri”, belirli bir olgu veya nesne hakkındaki bilgi ölçeğinde ve kapsamında bir adım değişikliğini temsil eden araştırma olarak tanımlanabilir (Schroeder, 2018: 127). Araştırma nesnesi üzerine daha önce yeterince büyük bir ölçekte veri toplanmanın ve analiz etmenin zor, pratik olmayan veya imkânsız olduğu durumların artık ortadan kalktığını işaret etmektedir. Dolayısıyla tanım, büyük veri araştırmasının belirli nesne türleri hakkındaki önceki araştırmaların ötesine nasıl geçtiğiyle ilgilidir (Schroeder, 2018: 127). Bu vizyon, veri miktarı arttığında, büyük verinin daha net çıkarımlar yapacağına ve daha net bilginin de daha doğru okunabilirlik ortaya çıkaracağına dolayısıyla daha iyi kararlar ve planlamalara yol açacağına yönelik bir teknolojiyimser düşünceye sahiptir. Yüksek modernist devletin yaptığı gibi, toplumu okunabilir hale getirmek için artık onu standartlaştırmak ve basitleştirmek gerekmediği, bunun yerine veri tanımlama ve algoritmik üretimin düzenli kategorileri organik bir şekilde ortaya koyacağı iddiası bulunur (Cheney-Lippold, 2017: 89). Geleneksel işleme yöntemleriyle işlenemeyecek kadar büyük ölçüdeki çeşitli ve dinamik veri koleksiyonunun gelişmiş veri analizleri kullanarak çözümleme kabiliyeti bu iddianın arkasındaki temel saiki oluşturur (Vydra ve Klievink, 2019: 1-3). Ancak böyle bir kabiliyetin yalnızca belirli durumlarda ve belli görevler için ustalıklı yerine getirilebildiğini savunan Marwala’ya (2015: 33-40) göre iyimserliğe kapılmak doğru değildir. Yazar, veri işleme makinelerinin hız ve performans açısından üstünlük sağladığı durumların yalnızca kuralların bilinip kabul edildiği ve mevcut verilerin güvenilir olduğunun varsayıldığı karmaşık örneklerde ortaya çıktığını belirtir. Buna mukabil büyük veri çağı, veri

kategorilerinin karmaşıklaştığı ve bu verilerin güvenilirliğini akamete uğratan pek çok durumun mevcut olduğu bir dönemdir. Büyük veri analizi yapan makinelerin dinamik öğrenim süreçlerinin otomatikleştirilmesi, veri işleme sürecinin etkili bir şekilde işlemlerini akamete uğratan nedenlerin başında gelmektedir.

Makinelerin, insanın öğrettiklerine bağımlılıkları ya da insanların sağladığı verilere dayanarak öğrenmeleri onların oldukça önyargılı verilerle işlem yapma ihtimalini güçlü bir şekilde ortaya çıkarmaktadır (Zhong, 2018). Özellikle sosyal medya ya da kolluk kuvvetlerinin sağladığı veriler bu bağlamda makine öğrenimini aşırı derecede ayrımcılıkla yüklü içerikle doldurabilmektedir. Üstelik, bu makineler eksik veri noktalarını kendileri tamamlama yoluna da gidebilmekte, öğrendikleri önyargılı bilgileri başka bağlamlarda kullanabilmektedirler. Örneğin, eksik verilerden dolayı analizi yarıda kesmek yerine bu eksikliği, verilerin mevcut olduğu benzer kişilere bakarak çıkarabilmekte ve kaydedilen bu örüntüler, ilişkiler, korelasyonlar gerçekmiş gibi yansıtılabilmektedir (Williams vd. 2018: 78-81).

Veri işleme sürecinin etkili bir şekilde işlemlerini akamete uğratan bir diğer neden ise, büyük veriyi işleme yeteneğine sahip olan makinelerin birtakım soyutlama ve temsillere aşırı bağılılığı olarak gösterilir. Somut bir çokluk yerine onun soyutlaştırılmış bir temsilini koymak, basitleştirmelere sıklıkla başvurmak, başka bir deyişle, haritalandırma yapmak gibi sonuçlara sıklıkla başvurulduğu yaygın bir şekilde ifade edilmektedir. Nesnel yaklaşımlar veriyi analiz eden makinelerin, sembolik anlatımları, birtakım söz dizimlerinin karmaşık ve sonsuz şekilde yorumlanabilir taraflarını ve kısmen ifade edilemez yönlerini anlamadıklarından dolayı böyle sonuçlara ulaştıklarını ifade etmekte, basit, indirgemeci ve tek anlamlı sonuçlar üretme pratiğine vurgu yapmakta, üstelik bunları parçalarına ayırıp depoladıklarından söz etmektedirler (Faraj vd, 2017: 63). Dahası, bu araçlar, kullanılan ve işlenen verileri bağlamlarından soyarak analiz etmeye çalışmaktadırlar. Ek bir çarpıtma ya da basitleştirmeye yol açan bu işlem yalın bir şekilde açıklaması zor olan birtakım konuları oldukça sık bir şekilde verileştirerek anlaşılmayan, beklenmeyen sonuçlar üretmektedirler (Faraj vd., 2017: 63-64). Faraj'ın ifade ettiği epistemolojik paradoks burada net bir şekilde kendini gösterir. Büyük veri işleme araçlarının ortaya çıkarmayı hedeflediği tek anlamlı nesnellik, insan uzmanlığı ve deneyiminin zenginliği pahasına gelişir. Eksik ya da yanlış anlamaların, bilgi kesintilerinin, bilgeliğin kaybının ve ruhsuz bir tek boyutlu tekno bildirimin ortaya çıktığı an burada başlamaktadır. Bu bağlamda büyük verinin üretkenlikle birlikte verimsizliğe daha yatkın olduğunu tartışmaya açan Brown vd. bu iki kavram arasında bir ayırım yapılması gerektiğini savunurlar. Soyutlamalara sıklıkla başvuran makineler hızlı sonuçlar üretme noktasında oldukça mahir olmakla birlikte üretken olarak nitelendirilebilseler de Brown vd'ne göre (2011: 7-9) bu onların verimli sonuçlar ortaya çıkardıkları anlamına gelmemektedir. Matematik hesaplamalar, sistematikleştirmeler, indirgemeler ve standartlaştırmalardan

oluşan bir rasyonellik ideolojisi tarafından yönlendirilen “teknolojik toplum”da hız ve üretkenlik en temel iki değer olarak ortaya çıkmakta, makine öğreniminin insan dünyasındaki yatay genişlemesi derinlik pahasına ilerletilmektedir (Ellul, 1980: 23).

Büyük Veri Çağında Devlet Nasıl Görecek?

Scott’ın 1990’lı yılların sonlarında yaptığı analizlerden bu yana yüksek modernist devlette oldukça dramatik şekilde dönüşümler ortaya çıktı. Devleti kendine özgü basitleştirme ve okunabilirlik projelerinin mimarı ve koruyucusu olarak nitelendirmek artık çok doğru görünmüyor. Hatta verici devletleri artık bu şekilde adlandırmak için oldukça dikkatli olmak gerekiyor. Bu nedenle Scott’un kuramsallaştırdığı devlet gibi görmek, artık bir zamanlar olduğu şeyden farklı bir anlam taşıyor. Farklı bir görme biçimine işaret ediyor.

Vatandaşlığı, toplumu, kentleri, maddi altyapıyı, doğanın kendisini ve hatta bizzat gerçekliği çok sayıda veri akışı üzerinden kavramaya çalışan verici devlet gibi görmek nasıl bir şeydir? Bu görme biçiminin ayırt edici tarafı ve kör noktaları nelerdir? Bu bölümde yüksek modernist devletin başarısızlıklarına yol açan üç davranış kalıbının verici devletteki yansımalarına değinilerek bu sorular açıklığa kavuşturulacaktır. Öncelikle basitleştirme, standart hale getirme ve homojenleştirmenin aldığı biçimlere odaklanılacak. Ardından politika üretme, planlama ve yasalaştırma yönündeki temel devlet faaliyetinin verici devlette aldığı biçimler incelenecektir. Son olarak ise halkın gündelik hayat pratiğine, deneyimine bilgeliğine ya da metis’ine verici devlet tarafından nasıl bakıldığına, veri akış sistemine ne derece ve nasıl dahil edildiğine yönelik bir tartışma yürütülecektir.

Geçici Haritalandırmalar ile Hızlı Dağılan Görüş

Verici devletin toplumu, bireyi, doğayı ve gerçeği inşa etme iktidarını analiz etmek için, öncelikle iktidarın kendisini çözümlemek gerekir. İlk olarak, iktidarın bir zamanlar olduğu kadar monolitik olmadığını kabul ederek işe başlamak şarttır. Gilles Deleuze daha 1990’lı yılların başlarındayken, Foucault’nun disiplin toplumunun giderek azalmakta olduğunu ve onun merkezi panoptikon kavramının toplumdaki iktidarın doğası ve işleyişini ifade etmek için modası geçmiş bir temsil sunduğunu savunuyordu. Düşünüre göre panoptikon kavramının ifade ettiği bakış nüfuz edici ve merkezileştirilmişti veya en azından birtakım merkezleri gerektirmekteydi. Çünkü hapishane, okul, fabrika ve akıl hastanesi gibi belirli ve kapalı yerlerde kök salmıştı. Buna mukabil Deleuze’e göre iktidar, dağıtılmış bir nitelik arzeder. Onun iktidar konumlandırması, Foucault’nun kavramsallaştırdığından daha yaygın ve daha az sınırları olan bir yerdedir. Bir metafor olan köksap (rizom), iktidarın bu yeni ve yayılmış bedenleşmesini yakalar (Deleuze ve Guattari 1987: 17). Botanik bir yaşam formu olan köksap, her yerde mevcut olan ve istilacı bir niteliğe sahip kök ve filiz yumağı olarak sunulur. Bu bağlamda kültür ve bilgi üretiminin çoklu ve

hiyerarşik olmayan boyutlarına metaforik bir göndermede bulunur. Günümüzde verici devleti besleyen internetin köksapı, istilacı bir botanik yaşam formu gibi, dağılmış ve birbirleriyle bağlantı içerisinde olan sayısız giriş ve çıkış noktasına sahiptir. Cep telefonları, bilgisayarlar, kameralar, sensörler, veritabanları, sunucular ve daha sayılamayacak kadar çok noktadan meydana gelir ve gittikçe de yayılma eğilimindedir. Birini ya da birkaçını ayırmayı, kesmeyi denedikçe başka yerlerden daha fazlasının çıkacağından emin olabilirsiniz (Sadowski, 2020: 44-45).

Verici devlet iktidarının bu yaygınlaşmış noktalarının temel gayesi, oldukça hızlı ve akışkan hale gelmiş olan toplumu, bireyi ya da hayatı avucundan kaçırmamak, mümkün olabildiğince çok okunabilir hale getirmektir. Bu bakımdan önceden planlamak, daha yola çıkmadan belli bir yol haritası çizmek ya da belli bir hedefe ulaşmak amacıyla büyük projeler yapmak verici devletin temel karakterini yansıtmaz. Düzenleme sonradan, yani verilerin akmaya başlamasına müteakip gelir. Yüksek modernist devletin bir şeyi okunabilir hale getirme ihtiyacını ortaya çıkaran yerleşikliğe karşın verici devlet akışkan olana uyum sağlamış ve hareket halindeki okunabilir hale getirmeye yönelmiştir. Okunabilir kılınanlar elbette yine standartlaştırılmakta, basitleştirilmekte ve homojenize edilmektedir ancak artık tüm bu kalıplar da hızlıca yerinden edilmeye, yeni standartlara veya basitleştirmelere yerlerini bırakmaya açık hale gelmiştir. Çünkü verici devlet artık çeşitli haritalar, standart kalıplar, basitleştirici okumalar üretmekteki tekel konumunu kaybetmiştir. Çeşitli kaynaklardan gelen muazzam hacimlerdeki yapılandırılmamış verileri işleyen ve kullanan yeni güç odakları belirmiştir. Verici devlet hala büyük bir konum teşkil etmekte ve yönlendirici kapasitesini korumakla birlikte artık alandaki konumunu paylaşmaktadır. Tüm bu güç odakları basitleştirmelere, standartlaştırmalara meyyaldir ancak gerçekte temasın istikrarlı bir haritasını sunmaktan acizlerdir. Bunun yerine geniş ve değişken veri denizine dalışlarından çıkardıkları hızlı dağılabilen geçici haritalar işe koşuluyor görünmektedir. Hırs açısından büyük, buna karşın veri işleme kapasitesi açısından zayıf yüksek modernist devletin geniş kategorileri, aşırı genelleme ve basitleştirmelerine karşın verici devletin hesaplama biçimleri, onun bürokrasisinin görme, hissetme ve hareket etme konusunda yeni olanaklara kavuşmasını sağlamıştır. Bu devletin temel amacını tanımlayan Fourcade ve Healey'e (2017: 11-13) göre verici devletin artık ilk hedefi rasyonel bir ekonomik özne yani bir *homo economicus* üretmek değildir. Bunun yerine geçici de olsa hızlı sonuçlar elde etmeyi sağlayacak basit haritalar üretmektir. Artık kapsamlı değerlendirmeler, tam olarak geliştirilmiş maliyetlendirmeler, karmaşık modeller veya geniş kapsamlı tahminler, eylem için ön koşullar olarak kabul edilmemektedir. Yönetim, uzun süreye yayılarak hazırlanmış planlar yerine, giderek artan bir oranda, asgari düzeyde uygulanabilir prototipleri tercih eden ürün ve iş geliştirme metodolojileri tarafından yönlendirilmektedir. Bu veri bilimiyle deney yapan devletler ve uluslararası kurumların ortaya çıkmaya başladığına işaret eder. Geçici hipotezlerle oluşturulan, test edilebilir politika taslaklarını üretmeye ve bu taslakların hızlı bir

şekilde kullanıcı tarafından değerlendirilmesini sağlamaya eğilimlidirler. Bunun için veriye vergi kadar çok ihtiyaç duyan verici devletin mantığına göre ne kadar çok veri elde edilirse sorunlar da o kadar doğru bir şekilde teşhis edilip uygun haritalar oluşturulabilir.

Veri edinme isteği ile devletin vergiler şeklinde para toplamaya yönelik geleneksel yetkisi arasında ilgi çekici bir paralellik bulunur. Vergi ve veri toplamaya aynı şevkle yaklaşan verici devletin bu ikisinin de sayısal değerlerini arttırmaya yönelik hevesinin bir başka nedeni ise verilen kararların meşruiyetini sayılara dayandırma isteğinden kaynaklanır. Sayılara dayanılarak verilen hükümleri kamu denetiminden korumak daha kolaydır (Porter, 1996: 15-24). Aktörler kendilerinin de sayılara tabi olduklarını iddia ederek kendi sorumluluklarını aşındırabilme olanağına sahip olabilmekte böylece daha güçlü bir konuma yerleşmeyi başarabilmektedirler.

Önyargıları ve Dışlamaları Otomatikleştirici Görüş

Yüksek modernist devlet gibi görmenin, verici devlet çağında bir odak kaymasını getirdiğini belirten Cheney ve Lippold’a göre nüfus artık geniş ve insan yapımı kategoriler üzerinden görülmemektedir. Buna karşın artık işlenecek bireysel veri akışlarının kapsamlı bir ağı olarak görülmeye doğru evrilmiştir (Cheney-Lippold, 2017: 95). Veriye aç makine öğrenimi teknikleri sayesinde, devlet yönetiminin yeni bir dünyası ortaya çıkmaktadır. Devlet, sadece yeni veri türleri aramak ve talep etmekle kalmamakta, aynı zamanda bunları kullanarak çeşitli düzenlemeler ve kalıcı ilişkileri bulmaya çalışmaktadır. Ancak kalıcı ilişki inşa etme gayreti artık yasanın zorlayıcı gücünü içermemektedir. Kaldı ki verici devletin temel amacı da bu değildir. Üstlenilen ana işlev veri akış izlerini takip ederek ilişkileri ve davranışları otomatikleştirmektir. Verilerden kuralların ve kalıpların keşfini çıkarsamak için tasarlanan algoritmalar, devletin kendi kurumlarınıninkiler de dahil olmak üzere çok sayıda görevi ve organizasyonel kararı rutinleştirip otomatikleştirmek için yaygın olarak kullanılır (Domingos, 2015). Devlet ve bürokrasinin kararlarının makine öğrenimi, yapay zekâ sistemleri desteğiyle oluşturulmaya başlayıp otomatikleştirilmesini sağlayan bu "siberdelegasyon" (Engstorm vd., 2020) veri kalitesi ve güvenilirliği bağlamında seçici değildir.

Son yıllarda veri hacmi artmış olsa da, verilerin kalitesinin bu oranda artmış olduğunu söylemek pek mümkün görünmemektedir. Çok fazla veriye sahip olmak, verilerin temsil ediciliği ve güvenilir olduğu anlamına gelmemektedir (Desouza ve Smith, 2014). Bu bakımdan politika oluşturma, kalıcı ilişkiler inşa etmek için ilgili veriler işlenirken ortaya çıkan veri boşluklarının doldurulma süreci verici devletin siyasal aktivitelerinin olası başarısını önemli ölçüde sınırlamaktadır. Literatür “büyük verinin dışlayıcılığı”na ve “karanlık veriler”e olan bağımlılığına giderek artan bir şekilde dikkat çekmektedir (Lerman, 2013). Özellikle dezavantajlı toplumsal grupları ve azınlık kimliklerini daha çok etkileyen bu durum onların dışlanma durumlarını pekiştirmekte veya yanlış temsillerine yol açabilmektedir (Lerman 2013).

Boşlukları doldurmak için uygulanan bu nevi bir veri madenciliği toplum tarafından üretilmiş önyargılı verilerden yararlandığından dolayı mevcut ayrımcılık ve dışlama kalıplarını büyük ölçüde yeniden üretecek hatta daha da ileri giderek verici devletin gerçekleştirmeyi hedeflediği şekilde bu tutumu otomatikleştirecektir. Çünkü Andersen'in de belirttiği gibi, dezavantajlı grupların sorunlarını çözmeye odaklanacak verilerin hacmi, bu dezavantajı üreten toplumun ürettiği verilerin hacminden daha az olacağından dolayı bu anlatıyı sürdürme olasılığı hem çok daha yüksek hem de çok daha kolay olacaktır (Andersen, 2014).

Belli toplumsal gruplara karşı yürütülen dışlama ve yok sayma politikası bilinçli bir devlet siyaseti haline geldiğinde ise durumun ne derece vahim sonuçlar üreteceği, Çin'in Türk ve Müslüman nüfusa uyguladıklarına bakarak anlaşılabilir. Çin hükümet kuruluşları kendileri tarafından oluşturulan kara listeleri, sosyal medya şirketlerinden kendi platformlarına dahil etmelerini istemiş bu sayede onların kamuoyuna ifşa edilmesini sağlamış ve DNA veritabanları oluşturmuştur (Ahmed, 2019). Kendi ürettiği verilerin toplumsal dışlamaya dönüşmesini sağlayan totaliter hükümet böylece ayrımcılığı büyük veriye dahil etmenin yolunu bulmuştur. Çin'in kendi dijital sistemleri de politik olarak tehlikeli olduğunu düşündüğü bu nüfusu tanımlamak, kategorilere ayırmak, izole etmek ve yönetmek için kullanılmaktadır. Çin, Sincan eyaletinde kan, parmak izi, ses kayıtları, birden fazla açıdan kafa fotoğrafları ve iris taramaları toplamış ve bu verileri önyargı, dışlama ve ayrımcılık mekanizmalarını güçlendirmek ve otomatikleştirmek için veritabanlarına yüklemiştir (Buckley ve Mozur, 2019). Dahası, demokratik bir düzeltme fırsatının yokluğunda önyargılı ve sistematik olarak dışlayıcı sınıflandırma mantığının çok daha tehlikeli bir şekilde toplumsal davranış kalıbı haline gelmesi muhtemeldir (Farrell, 2019). Kaldı ki dijital devrim devlet eyleminin kapsamını genişletirken, işleyişi kesinlikle sıradan insanlar için ama aynı zamanda giderek artan şekilde uzmanlar için de belirsiz hale getirmektedir. İnsan muhakemesinin onun kararlarına erişimdeki eksikliği gerçek bir sorundur. Evet, büyük veri çağında ölçülebilen yönetilir. Ancak ölçülebilen mutlaka gerçekten önemli olan ve gerçek olan şey değildir. Ölçümler genellikle gerçek dünyadaki öneminden ziyade bulunabilirlik, toplama kolaylığı veya politik tercihle ilgilidir. Bir diğer deyişle, verilerin değeri, boyutu, biçimi ne olursa olsun, devletin belirlediği değişkenlerin bu veriyi okuma yöntemiyle ilgili müdahalesiyle değişiklik gösterebilmektedir. Dolayısıyla Çin örneğinde somutlaşan bu durum uzun süreli yapısal eşitsizliği, adaletsizliği ve katliamları tekrar tekrar üretecek bir verici devlet tercihi olabilme ihtimaline sahiptir (Benjamin, 2019: 64). Giorgio Agamben (2014) devletlerin nedenler ve sonuçlar arasındaki geleneksel hiyerarşik ilişkiyi tersine çevirdiklerini, böylece zor ve masraflı olan nedenleri yönetmek yerine hükümetlerin sadece ortaya çıkan sonuçları yönetmeye çalışmaya başladıklarını belirtir. Böylece sorun çözmenin değil de sorun olarak görülen belli grupların ortadan kaldırılması durumlarının ortaya çıkabileceğine işaret etmekte, üstelik bunun otomatikleştirilebilir olma ihtimaline vurgu yapmaktadır (Agamben, 2014).

Metis: Verici Devletin Okuma İstidadının Sınırı

Bir bilme biçimi olarak metis, yetenek, bilgelik, öngörü, zihin keskinliği, maharet, uyanıklık gibi anlamlara karşılık gelmektedir. Salt teorik bilginin işe yaramadığı ya da yaramayacağı durumlarda, yıllar içinde edinilen deneyimlerin karmaşık ama çok tutarlı bir şekilde kullanılmasını ifade eden metis bu bağlamda halk bilgeliği-tecrübesi olarak da anlaşılabilir (Détienne-Vernant, 1978: 14). Dolayısıyla evrensel çalışma prensipleri yoluyla değil, faaliyetin kendisiyle meşgul olarak kademeli şekilde zamanla geliştirilen bir bilme türüdür metis.

Hem bedeni hem de zihni kapsayan metis'in belirsiz, kategorize edilemeyen bilgisi, Antik Yunan dünyasında her türlü bilgiyi temsil etmeye çalışan Platon'un pozitivist epistemolojisi tarafından küçümsenmiştir. Açıklanamayan herhangi bir bilgi, onun tarafından bilgi olarak kabul edilmemiştir (de Certeau, 1984: 50). Bilgi edinme sürecinde dil ile iletilen, eserlerde saklanıp kayıt edilebilen, resmi eğitim yoluyla öğretilen, soyut teknik bilgi olarak *techne*'ye daha çok önem verilmiştir. Çünkü *techne*, prosedürel bilgi parçaları gibi parçalanabilen ve doğrulanabilen küçük, açık, mantıksal adımlarla iletilir olarak görülmüştür. Konumu ve bağlamı aşmaktadır. Pisagor teoremi gibi zaman ve mekânda geçerli olan genel ilkelere dayanır. Bu tür teknik bilgi evrenseldir, yerel ortamlarda değişmemektedir. Metis bilgisi ise yalnızca birkaç sınırlı alanda işlevsel görülmüş, uzun deneyimlerin getirdiği pratik bilgeliğin denizcilik ve tıp alanında fayda sağlayacağı düşünülmüştür. Örneğin Aristoteles'e göre bu alanlar, tepkisellik, doğaçlama, becerikliliğin yani metis bilgisinin gerekli olduğu melez yüklü aktivitelerdir. Her ne kadar metis'e sınırlı bir alanda geçerlilik tanımış olsa da Aristoteles'in kabul ettiği şey aslında, evrensel kurallar ve prosedürler sisteminin yeterli ve eksiksiz bir şekilde yakalayamadığı şeylerin olduğu fikri olmuştur (Scott, 1998: 322). Peki, deneyim ve maharet ile değil de evrensel kategoriler ve tutarlı formülasyonlarla işleyen verici devletin okunabilirlik vizyonu metis bilgisi karşısında ne derece etkili olabilecektir? Bu verici devletin okuma istidadının sonu mu yoksa sınırı mıdır?

Karar almanın odağı veriye ve yazılıma doğru kaydıkcâ gerçek ve gündelik yaşamın karmaşıklıklarının bu verici sistem içerisinde anlamlı hale getirilebilmesi için ister yanlış ister eksik olsun analitik kategorilere ihtiyaç duyulur. Çünkü vericilik devletlerin amacını halkın iradesini gerçekleştirmekte değil, ölçülebilen verilerde bulan bir ideolojidir. Verici devlet, vatandaşlarını hayatlarının hangi bölümlerinin veritabanlarında göründüğüne göre dikkate alır. Buna göre idari düzenlemenin muhatabı olurlar. Vatandaş görünebilir olduğu sürece düzenlenir (Brayne, 2014: 870). Görünenler kategorize edilir. Oysa kategorize etmek, standartlaştırmak, kurallara bağlamak tam da metis'in oynadığı oyunların karşısında yer alır. Metis, kuralların belirlediği ve sınırlarını çizdiği sistemin açıklarını bulmak amacıyla hareket eder. Hatta onun hedefi stratejiler yürüten büyük güçlere karşı, yakalanamayan, görünmeyen taktikler üretmektir. Metis kendini ortaya koyarken görünür olmakla ilgilenmez. Dolayısıyla metis ya

az veri üretir ya da hiç üretmez. Resmi ekonominin, trafik düzenlemelerinin, kontrol mekanizmalarının açıklarını bilip onlardan kaçma eğilimindedir. Belirli bir çevrenin kuralları, yasaları ve düzenlemeleriyle ilgili aşinalık edinir. Eğer bu düzenlemeler gündelik pratiği aksatıyor ya da engelliyorsa yüzleşilen düzenlemeler bir hinlikle alt etmesi gereken şeyler olarak ortaya çıkar (Baumard, 1999: 30-40). Gündelik yaşamın krizleriyle başa çıkmakta gerekli olan muğlaklığı ve esnekliği sağlar.

Bireyi çevreleyen toplumun düzen ve itaat talep eden kurallarına açıkça meydan okumadan ya da onlara karşı yıkıcı bir eylem gerçekleştirmeden kendi benliğini ortaya koyma yolları oluşturan benzersiz bir insan özelliğidir metis. Amaç, strateji yürüten büyük toplumsal güçlerin surlarında gedik açmak gibi şiddet içeren ya da açık çatışmaya yol açabilecek eylemler değildir. Daha ziyade surların zaten açık bırakmış olduğu küçük deliklerin taktiksel bir şekilde değerlendirilmesidir. Sıradan insanlar böylece yerleşik düzenin yazgısıyla oynarlar. Bu oyunu dışarıdan gelen bir erkten kaynaklanan göndermeleri kullanarak bozarlar. Bir sistem kullanıcılar ama kendilerinin değil tam aksine başkaları tarafından oluşturulan ve yayılan bir sistemdir (de Certeau, 1984: 72). Dürtüseldir, hızlıdır, ancak hiçbir şekilde hafif hareket etmez. Taşıdığı edinilmiş deneyimin tüm ağırlığıyla birlikte, yoğun, zengin ve sıkıştırılmış düşünceyi içerir. Koşulların keyfine göre oradan oraya savrulmak yerine, önceden tasarladığı taktiğe uyar ki bu taktik kuralları koyan güçlerin dikkatinden ve denetim araçlarından her zaman kaçır (Detienne-Vernant, 1978: 8). Dolayısıyla ne bir veri parçası haline gelir ne de ölçülebildiğinden dolayı verici devletin düzenlemelerinin kaynağı olur. Bu bakımdan hesapçı vatandaşın vergiden kaçınması gibi metis sahibi vatandaş da veriden kaçınabilme yeteneğine sahiptir. Görülemeyen eylem ve taktikler verici devletin okunabilir kılma uygulamalarının bir çıktısını oluşturamaz.

Bireyi ve toplumu okunabilir kılmaya yönelik devlet aktivitesine yönelik bir diğer engel de metis'in anlaşılamazlığıdır. Metis, kişilerin akıllarında bulunan prosedürel veya teorik mesleki bir materyal olmadığı gibi çevrimiçi eriştikleri bilgisayarlarda ve kılavuzlarda da bulunmaz. Zamanla ve tekrarlanan pratiklerle biriktirdikleri deneyimsel bilgi birikimi biçiminde, kafalarında ve ellerinde bulunur. Resmi olarak kodlanması zordur ama metis uygulayıcılar arasında yüz yüze etkileşimlerde, hikâye anlatımlarında, usta-çırak arasındaki özgün dilde kendini gösterir. Kurumsallaşmış erklerin stratejilerinin olağanca ağırlığıyla hissedildiği yerde, metis sahibi kişilerin masalsı öyküleri, hicivleri ve bilgelik içeren hikayeleri onlara taktik olasılıklar sunar (de Certeau, 1984: 81). Bu anlaşılmazlık, verici devletin okunabilirlik vizyonunu büyük ölçüde sekteye uğratar. Verici devletin kendi sisteminin yansıması artık ona rahatsız eden bir farkla görünmeye başlar (Bhabha, 2007: 1879). Kontrol ve okuma aracı olması için oluşturduğu sistemi, ona işlevsiz, bozulmuş olarak dönmektedir. Makine öğreniminin son başarıları dar ve iyi tanımlanmış karmaşık görevlerdeki üstünlüğüyle ilgilidir. Onun bu güçlü yanı aynı zamanda güçsüzlüğünü de ortaya

koyar. Doğal dillerdeki belirsizlik ve muğlaklığın ortaya çıkardığı karmaşıklık onlar için tam bir çıkmaz sokak gibidir. Çünkü metis sahibi olan halk edinilmiş dillerin söz dağarcığını kullansa ve salık verilmiş söz dizinlerini kabul etse de bu izlekleri farklı çıkarlar sağlamaya yönelik olarak kullanır. Kurnazlıklara girer ve oyunlar kurarlar. Bu çıkar ve arzu oyunları, içinde geliştikleri sistemler tarafından ne saptanabilirler ne de kavranabilir (de Certeau, 1984: 45). Dolayısıyla insan istidadı yalnızca dili kullanmakla sınırlı değildir. İnsan aynı zamanda dil içinde oyunlar oynayan bir canlıdır. Sadece insanlar, oldukça muğlak olan bu oyun pratiklerini gerçekleştirebilir ve anlayabilirler. Bu yetenek, birçok çelişkili bilgi kategorisinin bir füzyonu olan metis bilgisi olarak bilinen şeyle ilişkilidir (Baumard, 1999: 30-40). Bu bilgi füzyonu, açıklanmış bilgi kategorilerinin basit bir kombinasyonundan daha fazlasıdır, çünkü aynı zamanda ifade edilemeyen somutlaştırılmış zımni ve sezgisel bilgiyi de entegre eder (Scott, 1998). Böyle bir içeriğe sahip olan metis, verici devletin toplumu okunabilir kılma istidadının sınırına işaret etmektedir.

Sonuç

Büyük veri çağında devletin bilgi üretme ve karar alma süreçlerinde yaşanan dönüşüm, klasik bürokratik rasyonaliteyi aşan, teknik ve otomatikleşmiş bir yönetim aklını beraberinde getirmiştir. Bu yeni devlet biçimini “Veriathan” kavramıyla adlandırmak mümkündür. Veriathan, kararların artık siyasal sorumlulukla değil, algoritmik hesaplarla temellendirildiği; meşruiyetin halk iradesinden çok teknik geçerliliğe yaslandığı bir egemenlik formunu temsil eder. Bu formda veri, yalnızca nesnel bir kaynak değil, doğrudan hükmeden bir otoriteye dönüşür.

Veriathan’ın temel işleyiş mantığı, karar süreçlerini büyük veri analizleri, istatistiksel modeller ve algoritmik skorlar aracılığıyla yapılandırmaktır. Bu durum, Carl Schmitt’in “egemen istisnaya karar verendir” teziyle yeni bir düzlemde kesişir: artık istisna hâlini tanımlayan siyasal aktörler değil, algoritmik risk kategorileridir. Böylece egemenlik, sayıların mutlaklığına devredilmiş olur. Ancak bu sayısal egemenlik, yalnızca yönetenler açısından değil, yönetilenler açısından da ciddi bir kırılma yaratır.

Bu kırılmanın ilk boyutu, veriyle temsili mümkün olmayan toplumsal bilgi biçimlerinin, özellikle James Scott’un vurguladığı metis — halkın bağlamsal bilgeliği, sezgisi ve kurnazlığı — tarafından açığa çıkar. Veriathan, toplumu okunabilir kılmak adına onu optik bir gözetimde tutar. Oysa metis, tam da bu optik mühendisliğin sınırına işaret eder: bireysel taktikler, yerel bilgiler ve bağlam içinde anlam kazanan pratikler, algoritmik yönetimin radarına giremez. Bu nedenle Veriathan’ın görsel egemenliği, mutlak değil kırılmalıdır.

İkinci olarak, Veriathan yalnızca kapsayan değil, aynı zamanda otomatik dışlama ve önyargı üretme kapasitesine sahiptir. Veri ile temsil edilmeyenler, veri dışı kalanlar ya da “uyumsuz” veri profiline sahip olanlar sistematik olarak

görünmezleştirilir ya da riskli kategorilere yerleştirilir. Dolayısıyla veriyle temsil edilemeyen birey, hakların öznesi değil, sistemin dışladığı bir algoritmik nesneye dönüşür. Yurttaşlık, anayasal bir haklar bütününden çok, sürekli güncellenen bir performans skoru halini alır.

Üçüncü olarak, Veriathan, yüksek modernist devletin kalıcı planlama arzusunun yerini geçici haritalandırmalara ve anlık risk analizlerine bırakır. Jacques Ellul'un teknolojik determinizm eleştirisinden ilhamla, bu yönetim biçimi, sürekli kendini yeniden üreten teknik çözümlerle siyasal sorumluluğun altını oyar. Devlet artık toplumu uzun vadeli bir proje olarak değil, sürekli güncellenen veri setleri aracılığıyla yönetir. Bu da siyaseti, kolektif iradeden ziyade, teknik müdahalelerin sürekliliğine indirgeyen bir rejime işaret eder.

Bu dönüşüm, sadece devletin yönetim biçimini değil, yurttaşlığın anlamını da dönüştürmektedir. Siyasal temsil artık halkla bağ kurma, onların taleplerini ifade etme kapasitesine değil; veri yorumlayabilen, algoritmik çerçevelerde hareket edebilen teknik yeterliliğe dayanmaktadır. Bu durum, yurttaş ile temsilci arasındaki demokratik ilişkiyi zayıflatırken, siyasetin teknik uzmanlığa hapsediği bir "veri teknokrasisi"ni kalıcı hale getirme riski taşır. Bu bağlamda, yurttaşlığın yeniden politikleştirilmesi, veriyle değil özellikle tanımlanmasının yolları tartışılmalıdır.

Bununla birlikte Veriathan mutlak değildir. Onun kapsama alanının dışında kalan ya da dışına itilen metis, yalnızca bir sınır değil, aynı zamanda bir siyasal olasılıklar alanıdır. Halkın kurnazlığı, bağlamsal bilgisi ve gündelik direniş biçimleri, veriyle temsil edilemeyen öznelliklerin varlığını hatırlatır. Bu nedenle metis, sadece bir eksiklik değil, aynı zamanda Veriathan'a karşı siyasal hayal gücünün kaynağıdır. Bu perspektiften bakıldığında, algoritmik devlet aklının karşısında metis'e dayalı kolektif siyasal pratiklerin, yalnızca eleştirel değil, kurucu bir potansiyel taşıdığı görülmektedir.

Kaynakça

- Agamben, G. (2014). "For a Theory of Destituent Power". *Critical Legal Thinking*, Online Erişim: <https://criticallegalthinking.com/2014/02/05/theory-destituent-power>.
- Ahmed, S. (2019). "The Messy Truth About Social Credit". *Logic Magazine*, Online Erişim: <https://logicmag.io/china/the-messy-truth-about-social-credit/>
- Baumard, P. (1999). *Tacit Knowledge in Organizations*. London: Sage.
- Benjamin, R. (2019). *Race After Technology*. Medford: Polity.
- Bhabha, H. K. (2007). *Signs Taken for Wonders. The Critical Tradition: Classical Texts and Contemporary Trends*. (Ed. David H. Richter). Boston. 1875-1890.
- Birch, K, Muniesa, F. (2020). *Assetization: Turning Things into Assets in Technoscientific Capitalism*. Cambridge: MIT Press.

- Bourdieu, P. (2015). *On the State: Lectures at the Collège de France*. Medford: Polity.
- Brayne, S. (2014). "Surveillance and System Avoidance: Criminal Justice Contact and Institutional Attachment". *American Sociological Review*, 79(3), 866–887.
- Brown, P., Lauder, H., Ashton, D. (2011). *The Global Auction: The Broken Promise of Education, Jobs and Incomes*. New York: Oxford University Press.
- Buchanan, B., Miller, T. (2017). "Machine Learning for Policymakers". Belfer Center for Science and International Affairs, Online Erişim: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/MachineLearningforPolicymakers.pdf>.
- Buckley, C., Mozur, P. (2019). "How China Uses High-Tech Surveillance to Subdue Minorities". *New York Times*, Online Erişim: <https://www.nytimes.com/2019/05/22/world/asia/china-surveillance-xinjiang.html>.
- Cheney-Lippold, J. (2017). *We Are Data: Algorithms and the Making of Our Digital Selves*. New York: New York University Press.
- Clegg, S., Courpasson, D., Phillips, N. (2006). *Power and Organizations*. London: Sage.
- De Certeau, M. (1984). *Practice of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press.
- Deleuze, G., Guattari, F. (1987). *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Desouza, K. C., Smith, K. L. (2014). "Big Data For Social Innovation". *Stanford Social Innovation Review*, Online Erişim: https://ssir.org/articles/entry/big_data_for_social_innovation.
- Détienne, M., Vernant, J. (1978). *Les Ruses de l'Intelligence: La Mètis des Grecs*. Paris: Flammarion.
- Dewey, J. (1929). *The Quest for Certainty: A Study of the Relation of Knowledge and Action*. New York: Putnam.
- Domingos, P. (2015). *The Master Algorithm: How the Quest for the Ultimate Learning Machine Will Remake Our World*. Basic Books.
- Ellul, J. (1980). *The Technological System*, New York: Continuum.
- Engstrom, D., Daniel, H., Sharkey, C., and Cuéllar, M. H. (2020). "Government by Algorithm: Artificial Intelligence in Federal Administrative Agencies". Report submitted to the Administrative Conference of the United States, Online Erişim: <https://wwwcdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2020/02/ACUS-AI-Report.pdf>.
- Faraj, S., Pachidi, S., Sayegh, K. (2018). "Working And Organizing In The Age Of The Learning Algorithm". *Information and Organization*, 28, 62–70.

- Farrell, H. (2019). "Seeing Like a Finite State Machine". Crooked Timber, Online Erişim: <http://crookedtimber.org/2019/11/25/seeing-like-a-finite-state-machine>.
- Fourcade, M, Healy, K., (2017). "Seeing Like a Market". *Socio-Economic Review*, 15(1), 9-29.
- Hacking, I. (1990). *The Taming of Chance*. New York: Cambridge University Press.
- Harari, Y. N. (2016). *Homo Deus: Yarının Kısa Bir Tarihi*. (Çev. P. N. Taneli). İstanbul: Kolektif.
- Hargittai, E. (2018). "Potential Biases In Big Data: Omitted Voices On Social Media". *Social Science Computer Review*, 38(1), 10–24.
- Jarrahi, M. (2018). "Artificial Intelligence And The Future Of Work: Human-AI Symbiosis In Organizational Decision Making". *Business Horizons*, 61(14), 577–586.
- LeCun, Y., Bengio, Y., Hinton, G. (2015). "Deep Learning". *Nature*, 521, 436–444.
- Leonard, D., Swap, W. (2004). "Deep Smarts". *Harvard Business Review*, 30(2), 157–169.
- Lerman, J. (2013). "Big Data And Its Exclusions". *Stanford Law Review*, Online Erişim: <https://www.stanfordlawreview.org/online/privacy-and-big-data-big-data-and-its-exclusions/>.
- Marwala, T. (2015). *Causality, Correlation and Artificial Intelligence for Rational Decision Making*, Singapore: World Scientific.
- Porter, T. (1996). *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Ribeiro, R., Collins, H. (2007). "The Bread-Making Machine: Tacit Knowledge and Two Types of Action". *Organization Studies*, 28(9), 1417-1433.
- Sadowski, J. (2020). *Too Smart: How Digital Capitalism is Extracting Data, Controlling Our Lives, and Taking Over the World*. Cambridge: MIT Press.
- Schroeder R. (2018). *Social Theory After The Internet: Media, Technology And Globalization*. London: UCL Press.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human State Have Failed*. Binghamton: Vail-Ballou Press.
- Suchman, L. (1994). "Do Categories Have Politics? The Language/Action Perspective Reconsidered". *Computer Supported Cooperative Work*, 2, 177–190.
- Taylor, L. Broeders, D. (2015). "In the Name of Development: Power, Profit and the Datafication of the Global South". *Geoforum*, 64, 229-237.
- Vydra, S., Klievink, B. (2019). "Techno-Optimism And Policy-Pessimism In The Public Sector Big Data Debate". *Government Information Quarterly*, 36(4), 1-10.

Williams, B. A., Brooks, C. F., Shmargad, Y. (2018). “How Algorithms Discriminate Based On Data They Lack: Challenges, Solutions, And Policy Implications”. *Journal of Information Policy*, 8, 78–115.

Zhong, Z. (2018). “A Tutorial On Fairness In Machine Learning. Medium”. Online Erişim: <https://towardsdatascience.com/a-tutorial-on-fairness-in-machine-learning-3f8b a1040cb>.

Kısmen Otonom Yapı Olarak Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Faaliyetleri Üzerinden Bir Araştırma

Fatih TOLGA*
Hakan TURAN**

Öz: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle (CHS) birlikte Türk kamu yönetimi yapısına eklenen önemli oluşumlardan birisi de politika kurulları olmuştur. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde oluşturulan ve Cumhurbaşkanının uhdesinde faaliyette bulunan politika kurullarına Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde her ne kadar politika önerisi geliştirmek, ilgili kamu kurumlarına görüş ve rapor sunma, genişletilmiş kurul toplantıları, talep-ihyaç-etki analizi gibi görevler verilmiş olsa da yürüttükleri faaliyetlerin, 2023 yılında yayınlanan “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler” başlıklı rapora istinaden daha geniş düzeyde olduğu görülmektedir. Kurullar, politika oluşturma sürecine istişare yöntemiyle; bürokrasi, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve uluslararası aktörleri de ekleyerek çok paydaşlı bir şekilde katılmaktadır. Politika önerisi belirleme, kamu kurumlarına görüş ve rapor sunma gibi alanlarda çok önemli görevler üstlenmiş olmakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulmaları ve her an kaldırılma, değiştirilme vb. risklerinin bulunması gelecekleri açısından bir belirsizliğe neden olmaktadır. Bu kapsamda mevcut haliyle “kısmen otonom” yapılar olarak esnek bir kurumsal yapıya sahip oldukları/olacakları düşünülmektedir. Bununla birlikte, mevzuatta yer almayan çeşitli faaliyetleri de yürütmelerinden dolayı yeni hukuki düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Politika kurullarının faaliyetleri analiz edildiğinde işbirliği, politika önerisi geliştirme, istişare,

* Öğr. Gör. Dr., Hitit Üniversitesi, Osmancık Ömer Derindere Meslek Yüksek Okulu, Büro Hizmetleri ve Sekreterlik Bölümü, fatihtolga06@gmail.com,

ORCID: 0000-0002-3107-8607

** Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hakanturan19@hotmail.com,

ORCID: 0000-0001-5922-9668

Makale Geliş Tarihi: 23.02.2025

Makale Kabul Tarihi: 23.06.2025

izleme/araştırma, bilimsel, sanatsal ve kültürel etkinlik, kurumsal yapı ve kapasite geliştirme, insan kaynağı, hukuki altyapı, ekonomi gibi faaliyetlerinin ön plana çıktığı gözükmektedir.

Anahtar Kelimeler: Politika kurulları, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Türk kamu yönetimi, kısmen otonom yapılar

A Study of the Activities of Presidential Policy Boards as a Partially Autonomous Structure

Abstract: One of the important formations integrated into the Turkish public administration structure with the Presidential Government System (CHS) is the policy boards. Although the policy boards established within the presidential organisation and operating under the responsibility of the President have been assigned tasks such as developing policy proposals, presenting opinions and reports to relevant public institutions, organising extended board meetings and conducting demand-need-impact analyses as outlined in the Presidential Decree, it is evident that their activities go beyond these tasks. This is reflected in the report entitled 'Presidential Policy Boards: Activities and Objectives' published in 2023. The boards develop policy through the economic consultation method, bringing together large numbers of participants from bureaucracy, the private sector, non-governmental organizations, and international actors. Although they have undertaken significant responsibilities, such as determining policy proposals and presenting opinions and reports to public institutions, these boards are established by Presidential Decree and can be abolished, altered, or otherwise modified at any time. The existence of such risks introduces uncertainty regarding their future. In this context, it is believed that they have or will have a flexible institutional structure as 'partially autonomous' entities in their current form. However, new legal regulations are necessary, as they undertake various activities that are not addressed by existing legislation. An analysis of the activities of policy boards reveals that key areas such as cooperation, policy proposal development, consultation, monitoring and research, scientific, artistic, and cultural activities, institutional structure and capacity development, human resources, legal infrastructure, and economic aspects are most prominent

Keywords: Policy boards, Presidential Government System, Turkish public administration, partially autonomous structures

Giriş

Türkiye, siyasi tarihinde farklı hükümet sistemlerini tecrübe etmiş bir ülkedir. Nitekim 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Türk yönetim sisteminde köklü bir değişiklik olmuş; parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CHS) geçişi sağlayacak düzenleme, halkoylamasında basit çoğunlukla kabul edilmiştir. 2018 yılında gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimiyle fiilen uygulamaya konulan yeni sistemle birlikte karar alma/verme süreçlerinde profesyonel, güçlü ve kararlı kamu yöneticilerinin gerekliliği ön plana çıkmıştır (Babaoğlu ve Akman, 2018: 1-11). Bu gerekliliğe koşut olarak yeni kurumsal yapılanmaya gidilirken karar alma/verme ve politika oluşturma süreçlerinde rol oynayacak politika kurulları kurulmuştur.

Politika kurulları siyaset bilimi ve kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde, daha çok kamu politikası bağlamında etkili ve belirgin bir konuma sahip olduğu görülmektedir. Bu anlamın yanında politika kurulları yönetim bilimi ilkeleri açısından da birtakım özelliklere sahiptir. Özellikle planlama ilkesi açısından karar verme; örgütleme ilkesi açısından yetki türü; koordinasyon ilkesi açısından iletişim; denetim ilkesi açısından da kurumsal denetim gibi yönetim fonksiyonları bağlamında da incelenmeye değer bir merkezi yapı olarak karşımıza çıkmaktadır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin Türk genel kamu yönetimi yapısının merkez teşkilatını tasarlaması ve hukuki alt yapısını oluşturmasıyla beliren politika kurulları, alan yazında idare hukuku ve kamu yönetimi gibi disiplinlerde inceleme konusu olmuştur. Bunların bazıları CHS'yi konu edinen kitapların alt bölümlerinde değerlendirilmiş, kimi makalelerde doğrudan “politika kurulları” başlıklarıyla incelenmiş, kamu yönetimi disiplini içerisinde yüksek lisans ve doktora seviyesindeki tezlerde de analiz birimi olarak tartışılmıştır.

Bu kapsamda politika kurullarının ortaya çıkışı siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplini açısından yeni bilimsel çalışmaların yapılmasına kapı aralamıştır. İlk olarak yapılan çalışmalar arasında doğrudan politika kurullarını ele alan üç doktora ve dört yüksek lisans tezi yer almaktadır. Bu çalışmalarda politika kurulları bürokrasi siyaset ilişkisi bağlamında alternatif bürokrasi olarak;¹ bakanlıklarla yürüttüğü faaliyetlerde yerine getirdiği işlevlere yönelik olarak;² yeni kamu yönetimi anlayışının Türk yönetim sistemi içerisinde “benchmarking” tekniğinin bir yansıması olarak;³ kamu politikası süreçlerindeki

¹ Geylani, D. (2022). *Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Mekanizması Olarak Alternatif Bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*. İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

² Sertdemir, A. (2024). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Yeri ve Bakanlıklarla İlişkilerinin İncelenmesi*. Bartın Üniversitesi Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bartın.

³ Bilgin, H. (2023). *Modern Bir Yönetim Aracı Olarak Benchmarking: Türk Politika Kurulları Üzerine Bir Çalışma*. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

yeri ve etkisi⁴ ve CHS içerisindeki hukuki ve yönetsel işlevi⁵ açılarından analiz edilmiştir.

Aynı şekilde politika kurullarının CHS içerisinde kamu politikası süreçleri açısından yetki, görev ve konumlarını tartışan kitap ve makaleler de bulunmaktadır. Gerçekten politika kurullarının kamu politikası süreçleri açısından yeni bir aktör olarak işlevlerinin ne olduğu sorusunun yoğunluklu bir şekilde tartışıldığını söylemek mümkündür (Karatepe ve Altunok, 2019). Bu tartışmanın genel boyutu CHS ile parlamenter sistem arasındaki kamu politikası belirleme, karar verme ve uygulama aşamalarının karşılaştırılmasına dayandığı görülmektedir. Bu karşılaştırmalı çalışmalarda kamu politikası süreçleri ofisler ve politika kurullarıyla birlikte değerlendirilmiş,⁶ yeni bir aktör olarak işlevleri tartışılmış,⁷ özel konu alanlarına göre politika kurulları kamu politikası aktörü olarak incelenmiştir.⁸

Politika kurullarının yapısı ve görevleri mevzuatta düzenlenmiştir. Fakat işleyişi ve faaliyetlerine ilişkin sistematik bilgiye ulaşmanın oldukça zor olduğu gözlenmiştir. Çalışmada 1 No’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen görevleri ve söz konusu Kurulların faaliyet ve hedeflerinden yola çıkılarak işlev, rol, vurgu ve etki olarak kategorilendirilmiştir.

Bu çalışmada politika kurulları incelenirken sözü edilen tartışma alanları dikkate alınarak, yeni hükümet modeline dayalı kamu yönetimi yapısının fizyolojisine ne yönde ve nasıl katkılar sunduğu tartışılmaya çalışılacaktır. Bu

⁴ Üstün, T. (2021). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Kamu Politikası Sürecine Etkileri Hakkında Karşılaştırmalı Bir Analiz*. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara; Hebebcı, A. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Yapımı ve Politika Kurulları*. Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde.

⁵ Koçak Erat, G. (2022). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Politika Kurullarının Yeri*. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Malatya; Taş, I. M. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının Hukuki Niteliği Ve İdari Örgütlenmedeki Yeri*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

⁶ Örselli, E., Babahanoglu, V., & Bilici, Z. (2018). “Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri”. *Turkish Studies, Economics, Finance and Politics*, 13 (30), 303-318.

⁷ Akinci, B. (2018). Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS International Journal of Society Researches*, 9 (16), 2128-2146.

⁸ Kaya, R. (2022). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörü Olarak Politika Kurulları: Yerel Yönetim Politika Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Social Sciences Studies Journal*, 6(63), 2266-2276.

yapılırken ilk olarak politika kurullarının ontolojik boyutu ele alınacak; ardından genel olarak kamu yönetimi sistemi, özelde ise kamu politikası aktörü olarak hangi içsel ve dışsal örneklerle dayandıkları açıklanacaktır. Daha sonrasında kurullar hukuki, yapısal, kamu politikası aktörü, görev ve yetki boyutlarından değerlendirilecek ve politika kurullarına yönelik ne yönde yeni tartışma alanları olabileceğine değinilecektir.

Politika Kurullarının Ontolojik Boyutu⁹

CHS'nin, bir politika transferi örneği olarak başkanlık sistemi ile yönetilen dünya ülke örneklerinden yapılan seçimlerle, geleneksel Türk yönetim anlayışında var olan yönetsel kodların birbiriyle harmanlanmasına dayandığı söylenebilir. Politika kurullarının oluşumu, referans alınan ülkelerdeki benzerleriyle bire bir aynı şekilde olmamıştır. Bu kurullar CHS'ye uygun olarak Türk kamu yönetimi işleyişinin özgüllükleri dikkate alınarak tasarlanmıştır. Dolayısıyla mevcut hükümet sistemi bünyesindeki “yeni” olanla “var olan” yapıların ayırt edilmesi önemli bir noktadır. Politika kurulları, hükümet reformu kapsamında “yeni” şeklinde nitelenebilecek bir merkez birimi olarak oluşturulsa da, sorumlu olduğu görev ve yetkilerinin Türk yönetim tarihi içerisinde var olan bir takım yapılarla benzerliğinden dolayı aslında “var olan” bir yapıdır.

“Var olan” betimlemesinin temel dayanağını ise özellikle İslamiyet öncesi Türk Devlet yönetimindeki birtakım uygulamaların oluşturduğu söylenebilir. Mete'nin hükümdarlığındaki “Kurultay”; Oğuzların “Kengeş”i devlet yönetiminde danışmaya dayalı karar alımına örnektir. Öyle ki danışmadan alınan bir kararın uygulanması durumunda zaman zaman hükümdara müdahale de edilmiştir (Niyazi, 2018: 64). 19. Yüzyılda Osmanlı yönetim sisteminde Batılılaşma çabalarıyla ortaya çıkan yönetsel reformlarla oluşturulmuş danışma birimleri bulunmaktadır. Parlamenter sistemdeki Bakanlar Kurulunun karşılığı olarak ifade edilen Heyet-i Vükela esas itibarıyla bir danışma organı niteliğindedir. Aynı şekilde günümüzdeki Danıştay'ın kökenini oluşturan Şura-yı Devlet yönetim alanında bir danışma organıdır. Diğer yandan merkez teşkilatında oluşturulmuş Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliyye de danışma rolünü üstlenmiştir (Ortaylı, 2013: 483). Bu temellendirme, politika kurullarının üstlendiği Cumhurbaşkanına “danışma ve görüş” bildirme görevine dayanır.

⁹ Burada ifade edilen ontoloji vurgusu genel kabul görmüş tanımlama olarak “varlıkbilim” anlamının yanında mevcut yönetsel yapının kamu politika yapımı sürecinde yer edinen politika kurullarının hangi koşullarda, hangi hükümet sistemi örneklerine referansla, ne noktada konumlandırıldığı ve ortaya çıkarıldığı hususunu vurgulamak açısından kullanılmıştır. Elbette sadece tarihsel perspektiften bakarak ve sadece karşılaştırmalı bir analiz yaparak ontolojik çıkarımda bulunmak bu başlığı iddialı bir kullanım olarak yorumlanmasına yol açabilir. İfade edilmeye çalışılan husus hükümet sistemi içerisinde oluşturulan yeni yapıların sınırlı da olsa “varoluşsal” bir bakış açısından ele alınmasına teşvik etmektir.

Dolayısıyla politika kurullarının tarihsel açıdan Osmanlı Devleti'nin merkezi teşkilatlanmasında oluşan bu saydığımız organlarla bağlantılı olduğunu söyleyebiliriz.

Modern Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından günümüze kadar geçen sürede Türk yönetim sisteminin demokratik, bürokratik, kültürel gelişim seyrinin büyük bir bölümü parlamenter sisteme dayalı hükümet modeli çerçevesinde oluşmuştur. Bu süreçte yürütme organının alacağı kararlarda danışma mercii olarak bir kısmı Osmanlıdan geçen bir kısmı günün yönetsel ihtiyaçlarına dayalı olarak oluşturulan kurul, komite, konsey gibi danışma, görüş bildirme, öneri sunma, rapor verme birimleri de oluşturulmuştur. Örneğin, İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alan, 4618 sayılı Kanunla 1944 yılında kurulan araştırma ve geliştirme faaliyetlerinden sorumlu “tetkik heyetleri” politika kurulu yapılanmasına kısmen de olsa benzerlik gösteren bir birimdir (Çaylak, 2023: 191-194). Aynı şekilde 1980’li yıllarda küresel kapitalist sistemle uyum çabalarının bir ürünü olarak “Koordinasyon Kurulu” ve “Para ve Kredi Kurulu” oluşturulmuştur. Bu kurullar bakanlıkların ötesinde “icrai” yetkiyle donatılmışlardır (Güler, 2005: 109).

Her iki kurulun üyelerinin tamamı bürokratlardan oluşmaktayken, dönemin başbakanlık müsteşarı Turgut Özal, başbakan yardımcılığı ve devlet bakanlığı görevine getirilince kurulun yönetimi siyasi kimliğe sahip bir başkana geçmiştir. Bu durum yönetim hukukçularınca yönetsel ve siyasal sorumluluklar açısından belirsizliğe yol açacağı noktasında eleştirilmiştir (Sezen, 2003: 102). Bu eleştiriler doğrultusunda siyasal sorumluluğa sahip bakanların başında olduğu “Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (EİYKK)” kurulmuş ve “iç kabine” şeklinde yapılanmış bu kurul başbakanın yönetiminde faaliyet göstermiştir. “Koordinasyon Kurulu” ise daha sonrasında bu kurula bağlanmıştır. EİYKK ise ANAP hükümeti tarafından “KİT Koordinasyon Kurulu” olarak çalışacak şekilde görevlendirilmiştir (Güler, 2005: 110). Günümüzde ise kurul tipi yapılanmanın sadece Cumhurbaşkanlığı odağında değil aynı zamanda bakanlıklar bünyesinde de varlık gösterdiği söylenebilir. 2018 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan “Göç Kurulu”¹⁰ ile 2024 yılında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde kurulan “Nüfus Politikaları Kurulu”¹¹ bu duruma örnek teşkil etmektedir. Ancak bu kurulların, Cumhurbaşkanlığına doğrudan bağlı olan politika kurulları ile ilişkisi bulunmamakla birlikte, üyeleri bürokratik kadrolar içerisinden belirlenmektedir.

¹⁰ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte, 703 sayılı KHK ile kaldırılan Göç Politikaları Kurulu 13 Eylül 2018 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Göç Kurulu” ismiyle yeniden yapılandırılmıştır.

¹¹ 25 Aralık 2024 tarihli ve 32763 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Nüfus Politikaları Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”yle kurulmuştur.

Politika kurullarının CHS’de konumu Amerikan Başkanlık sisteminin yapısal özelliklerine dayanılarak da açıklanmaktadır. Bu görüşte olanlara göre genç bir örgütlenme yapısı olarak ortaya çıkan politika kurullarının ABD başkanlık sistemi örgüt modeli içerisinde yer alan “Executive Office of the President” adıyla bilinen ve başkanın karar alma süreçlerinin “etkin ve hızlı” olmasını sağlayan birimlere dayandığı ifade edilmektedir (Bilgin, 2023). Bu doğrultuda politika kurullarının ilk olarak 1939 yılında ABD’de ortaya çıktığı belirtilmektedir. Franklin D. Roosevelt yürütme organında gerçekleştirdiği reformlarla başkanlık sisteminin örgütlenmesinde köklü değişiklikler yaratmıştır. Yeniden Örgütlenme Yasası ve Planıyla (Reorganization Act ve Reorganization Plans) öngörülen müşterek kararname (joint resolution) ve başkanlık emriyle (executive order) günümüz başkanlık sisteminin kurumsal yapısı oluşmuştur (Clinton, 1949: 1207). Brownlow Komitesi olarak adlandırılan Merriam, Brownlow ve Luther Gullick tarafından oluşturulan “İdari Yönetim Komitesi” o dönemde yürütmenin başı olan Devlet Başkanının yönetim süreçlerini etkin ve hızlı şekilde yürütmesini sağlamak amacıyla “Başkanın Yürütme Ofisi” biriminin kurulmasını önermiştir (Bilgin, 2023: 242). Dolayısıyla yeni yönetim sistemi içerisindeki politika kurullarının ortaya çıkartılmasında ABD örneğinin referans alındığı ifade edilmektedir. Fakat ABD’de yerel yönetimler, sosyal politika ve hukukla ilgili bir politika kuruluna yer verilmemiştir (Akman ve Akçay, 2019: 53). Söz konusu politika kurullarının belirlenmesinde etki eden faktörlerin neler olduğu da ayrı bir tartışma konusunu oluşturmaktadır. Zira bunların neye göre ve nasıl belirlendiğine ilişkin herhangi bir bilgiye de rastlanmamıştır.

ABD örneğinin yanında başkanlık sistemiyle yönetilen Şili’de de ülkemizdeki politika kurullarına benzer örgütlenmeler bulunmaktadır. Bu yapıların bir kısmı Şili yürütme ofisine doğrudan bağlıdır. Alt Yapı Politikaları Konseyi (The Council for Infrastructure Policies (CPI)) olarak isimlendirilen kurul ise diğer kurullara göre bağımsızdır. Bu organ kamu alt yapı hizmetleriyle ilgili hükümet politikalarının tasarlanması, analiz edilmesi ve uygulanması amacıyla kamu ve özel sektörde deneyime sahip temsilcilerden oluşacak şekilde 2013 yılında kurulmuştur. Sözü edilen kurul altyapı politikalarının geliştirilmesi için toplumun farklı kesimleriyle işbirliği içerisinde bulunarak kamu politikası tasarlamaktadır. Bunun yanında bu alandaki faaliyetlere ilişkin fikirler sunmak ve hükümete bir çerçeve sağlamakla görevlidir (The Consejo Políticas De Infraestructura, 2017: 9).

ABD dışında Şili gibi başkanlık sistemiyle yönetilen diğer ülkelerde de benzer işlevlere ve sorumluluklara sahip organların olması da bu birimlerin tek bir ülkenin yönetim modeline özgü olmadığını bize göstermektedir. Dolayısıyla politika kurullarının hem geleneksel Türk yönetim sisteminde hem de modern Batı yönetimlerinde bulunan danışma, görüş bildirme, politika önerme gibi işlevleri yerine getiren “melez” bir reform anlayışına dayandığı düşünülebilir.

Politika Kurullarının Yapısal ve Hukuki Çerçevesi

Politika kurulları, yeni bir örgütlenme modeli olarak değerlendirilmekte ve doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı faaliyet göstermektedirler. Politika kurullarının üye sayısı en az üç olarak belirlenmiştir. Kurul üyeliklerine atamalar Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır. Kurulların başkanı Cumhurbaşkanıdır ve kurul üyeleri arasından bir kişiyi başkan vekili olarak belirler (Turan, 2018: 63). Cumhurbaşkanının atama yetkisine istinaden oluşturulan 9 politika kurulu için en az 5 en fazla 10 üyeden oluşan atamalar yapılmıştır. Her ne kadar ilgili kararnamede politika kurulları sayısı 9 adet belirlense de bu kurulların yanında onuncu kurul olarak 6 Şubat 2023 tarihinden yaşanan deprem sonrasında Cumhurbaşkanı tarafından Ulusal Afet Yönetimi Politikaları Kurulunun kurulacağı ifade edilmiştir. Fakat aradan bir yıldan fazla zaman geçmesine rağmen söz konusu politika kurulu henüz oluşturulamamıştır. Dolayısıyla politika kurullarının sayısı güncel sorunlar çerçevesinde devletin ihtiyaçları ve kamu hizmetlerinin gerekleri doğrultusunda değişiklik gösterebilmektedir.

Politika kurullarında raporlama, not alma, kurul üyelerine toplantı zamanlarının iletilmesi, politika paydaşlarının davet edilmesi gibi işlemler için sekreter ve uzmanlardan yararlanılmaktadır. Bu personel bürokratik süreçlerin işleyişinden sorumlu olup görevlendirilmeleri Cumhurbaşkanlığı tarafından yapılmaktadır (Bilgin, 2023: 275). Bu hizmetlerin sorumluluğu ve sekreteryası Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğine¹² aittir. Bununla birlikte ilgili kararnamede politika kurullarında görevlendirilecek personel sayısı hakkında “kurullarda yeteri kadar personel bulunur” denilerek net bir sayı verilmemiştir. Bu kapsamda politika kurullarına 08/10/2018 tarih ve 2018/196 sayılı Cumhurbaşkanı kararıyla üye ataması yapılmıştır. Politika kurullarına ait üye listesi Cumhurbaşkanlığı İletişim Ofisi tarafından 2023 yılında yayınlanan *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler* adlı raporda yer almaktadır (Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, 2023). Kurul üyelikleri, 1 sayılı CBK’nın 11. maddesine göre Cumhurbaşkanlığı Merkez Teşkilatı Kadroları arasında yer almaktadır. Bu anlamda kurul üyelerinin personel statüsünü yine 1 sayılı CBK’da aramak gerekir. Bu durum politika kurullarının doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olarak çalışmasından kaynaklanmaktadır. Ancak 1 sayılı CBK’yı incelediğimizde merkez teşkilatı için beş tür personel statüsü oluşturulduğu görülmektedir. Bunlar kadrolu personel, kadroya bağlı süreli personel, kadroya bağlı olmayan süreli personel, kısmi zamanlı personel ve sözleşmeli personeldir. Politika kurulu üyelerinin hangi personel kapsamında yer aldığı açıkça belirtilmediği için merkez teşkilatı bünyesindeki bu beş tür personel statüsünün tanımlamalarına bakmak gerekmektedir. Bunlar içerisinde “kadroya bağlı olmayan süreli personel” tanımlamasına baktığımızda “kadroları ve

¹² 2018 yılında CHS’ye geçişle birlikte oluşturulan “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı”nın ismi 2024 yılında çıkartılan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” olarak değiştirilmiştir.

kadroya bağlı bütün özlük hak ve işlemleri kendi kurum veya kuruluşlarında olan personel Genel Sekreterlikteki hizmetlerini bir kadroya bağlı olmaksızın yürüten personeldir.” Politika kurul üyelerinin başka kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan kişilerden oluşabileceğini düşündüğümüzde, kadroya bağlı olmayan süreli personel olarak görev yaptıklarını söyleyebiliriz. Ancak politika kurulu üyelerinin aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı içerisinde görev yapanlar arasından belirlenmesi durumu, kendi iç örgütlenmesi içerisinde bir görevlendirme olacağı için hangi personel statüsünde değerlendirileceği noktasında bir belirsizlik oluşturmaktadır. Bu kapsamda tüzel kişilikleri bulunmayan ve bağlı kurum ve kuruluşlar içerisinde yer almayan politika kurulu üyelerinin, personel statüsünün net bir şekilde tanımlanmasının güç olduğunu söylemekle birlikte kurul üyelerinin toplumun her kesiminden seçilebilmesi ve bu nedenle kamu sektörü dışından kişilerce görevlendirilebilmesi kurul üyelerinin kamu personel yönetimi sistemi içerisinde herhangi bir kadro ve pozisyona dayandırılmayacağını dolayısıyla bir Cumhurbaşkanlığı “personeli” olarak da nitelendirilemeyeceğini bize gösterir. Bu noktadaki karışıklığın çözülmesi açısından bir düzenlemenin yapılması ve sadece kurul üyelerinin değil aynı zamanda diğer Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı kadrolarının hukuki statülerinin net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Politika kurulları temel yapısal özellikleri açısından Cumhurbaşkanlığı merkezi örgütlenmesi içerisinde yer almakta ve aslında kurmay bir nitelik göstermektedir. Politika kurullarının üyelerinin belirlenmesi noktasında mevcutta Cumhurbaşkanı’nın ağırlıklı olarak akademik kökenli üyeleri tercih ettiği görülmektedir. Kamu veya özel sektörde görev alabilen kurul üyelerinin görevlendirilme işlemi Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği tarafından yapılmaktadır. Politika kurullarına görevlendirilen kurul üyelerine yapılacak ödemeler ise Cumhurbaşkanlığı bütçesinden karşılanmaktadır.¹³

Politika kurulları, CHS içerisindeki Cumhurbaşkanının sahip olduğu görev ve yetki yoğunluğundan kaynaklı yönetsel problemleri ortadan kaldırabilme özelliğiyle de dikkat çekmektedir. Bu açıdan cumhurbaşkanının sahip olduğu görev ve yetkilerin etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesi için fonksiyonel bir özelliğe sahiptir. Ayrıca politika kurulları statü olarak birbirlerine eşittirler, dolayısıyla aralarında bir hiyerarşi bulunmaz. Buna ek olarak kurullar ilgili politika alanlarında uzman ve teknik bilgi kapasitesi yüksek bir ekibi içerisinde barındırmaktadırlar (Bilgin, 2023: 229).

¹³ İlgili kararnamenin ilk halinin 35. Maddesinin 2. fıkrasında kurul üyelerine yönelik yapılacak ödemelere ilişkin hükümler bulunmaktaydı. Bu konuda Anayasa Mahkemesi, 26/10/2023 tarihli 2023/180 sayılı kararında Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin yetki yönünden mülkiyet haklarına ilişkin düzenleme yapma yasağı kapsamında yer aldığı gerekçesiyle Anayasanın 104.maddesinin 17. fıkrasına dayanarak iptaline hükmetmiştir.

Politika kurullarının bir diğer özelliği yönetim-siyaset ikiliğine bir alternatif oluşturmalarıdır. Burada kurul yapılanmaları ne doğrudan seçilmiş ne de bürokratlar gibi katı kurallarla sınırlı atanmışlardır. Bu niteliğinden dolayı hem politika oluşturma hem de yönetim süreçleri arasında köprü görevi görerek yönetim-siyaset ikiliğini pekiştirmekten ziyade bütüncül politika oluşturma yaklaşımını güçlendiren ve kurumsal eşgüdümü artıran bir işleve sahiptir. Dolayısıyla kamu yönetimi sistemi içerisinde tamamlayıcı bir nitelik gösterdiği ve bu tamamlayıcılık içerisinde kurulların politika oluşturma faaliyetine daha yakın yapılandırıldıkları söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında yönetim faaliyeti seçilmiş siyasetçiler ile atanmış kamu yöneticilerinin; politika oluşturma ise kurulların sorumluluk alanına girer (Demir ve Reddick, 2012: 526). Bir diğer ifadeyle politika tasarımının inşasında stratejik yönelimlerin, hedeflerin ve önceliklerin uzman kişilerce yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanına sunulması kurulların sorumluluğundadır. Bakanlık örgütlenmesiyle karşılaştırıldığında ise kurulların merkezi hükümetin başına yakınlığı (Güler, 2021) kurmay bir özellik gösterdiğinden ve icracı olamamalarından dolayı yönetim faaliyetlerinin dışında değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Aynı zamanda gerek yürütme (Cumhurbaşkanı) gerekse de yasama (milletvekilleri) organlarında seçilmiş siyasetçilerin politika tasarımının nihai şeklinin verilmesinde ve ilgili politikanın kimleri, nasıl, ne şekilde, nerede, ne zaman kapsayacağının karar verilmesindeki etkinlikleri; kamu yöneticilerinin ise politikaların icrası noktasındaki katkıları yönetim faaliyetlerini oluşturur. Bu yönetsel mimarinin bu şekilde biçimlendirilmesindeki amaç CHS'nin, ağır işleyen merkezi yönetim yapısının değişmesi ve bürokratik vesayetın ortadan kaldırılmasıdır (Demirkaya, 2018: 13).

Cumhurbaşkanının yönetsel işleyişle ilgili düzenleme yetkisine bağlı olarak oluşturulan politika kurullarının hukuki yapısı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine dayanmaktadır. Dolayısıyla yürütme erkinin başı, siyasi ve yönetsel sorumluluğa sahip makam olan Cumhurbaşkanının tek taraflı kararıyla hukukilik kazanmıştır. Politika kurulları CBK'ne dayandığı için kanunla kurulmamıştır ve buna bağlı olarak da yasamanın değil yürütmenin iradesine dayanmaktadır. Anayasada da düzenlenmeyen politika kurulları CBK ile düzenlendiği için politika kurullarının hukuki niteliğinin sona ermesi de yetkide ve usulde paralellik ilkesi gereği CBK ile olacaktır. Bununla birlikte politika kurullarının sayıları, üyelik yapıları yine CBK ile arttırılabilir ya da azaltılabilir.

Politika Kurullarının İşlevi ve Danışma Organı Özelliği

Politika kurulları, içerisinde konumlandıkları devlet yönetiminin hükümet sistemi, toplumun siyasi kültürü, tarihsel yönetim gelenekleri bakımından farklı görev, yetki ve yapılarda ortaya çıkabilmektedirler. İlk olarak kamu yönetimi sistemi içerisinde politika kurulları bağımlı kurullar ve bağımsız kurullar olarak ikiye ayrılmaktadır. Bağımsız kurulların varlık nedeni seçim süreçlerinin öngörülemezliği, iktidar değişikliklerinden kaynaklı siyasi riskler ve

politikalarındaki değişiklikler karşısında oluşacak dalgalanmalar karşısında genel kamu politikalarında istikrarın sağlanmasına dayanır (Waller, 2000: 334).

İşlevsel olarak sorumlu oldukları alanlarla ilgili politika üretmekle görevli politika kurulları, kendi alanlarındaki politika uygulama süreçlerini de izlemektedirler (Turan, 2018: 63). Diğer yandan yapılan bir çalışmada politika kurullarının işlevleri şu şekilde sıralanmıştır: (i) Kendi politika alanlarıyla ilgili konularda çalıştaylar ve toplantılar yapmak. (ii) Politika belgeleri oluşturarak uzun soluklu politikalar üretmek ve bütüncül bir vizyon oluşturmak. (iii) Yönetimin vatandaş odaklı, çok boyutlu ve çok aktörlü çalışmasını sağlamak. (iv) Filtrelemeyi önlemek ve gündemi doğru tespit etmek. (v) Son olarak yönetimde yaşanacak kriz koşullarında hızlı harekete geçmek ve bürokrasinin icracı motivasyonunu yükseltmek (Geylani, 2022: 195). Ayrıca politika kurulları politika yapımı sürecinde ilgili aktörü karar alma sürecine dahil ederek hem sorunların çözümünde daha rasyonel olunmasını hem “uyumlu alternatif düzenlemeler önerilmesini”, hem karar alımının hiyerarşiden arındırılması ve hızlı bir şekilde sonuçlanmasını sağlamaktadır (Bilgin, 2023: 269-270).

Politika kurullarının politika önerisi belirleme ve oluşturma işlevini yerine getirebilmek için belirli periyotlarla düzenlediği toplantılar olağan, genişletilmiş ve tematik çalıştaylar şeklinde üç türde gerçekleşmektedir. Olağan toplantılar hangi politikanın gündeme alınacağını belirlemek amacıyla sadece kurul üyelerince gerçekleşmektedir. Genişletilmiş toplantılar ise koordinasyon toplantıları olarak da ifade edilmekte ve gündeme alınan politikayla ilgili daha detaylı bilgi almak amacıyla ilgili alandaki uzmanlar, akademisyenler, bürokratlar ile özel sektör, sendika ve sivil toplum temsilcilerinin katılımıyla gerçekleşmektedir. Tematik çalıştaylar ise 360 derece bakış açısıyla ele alınan politika önerisiyle ilgili detaylı fikir alışverişlerine dayanmaktadır (Bilgin, 2023: 266).

Sözü edilen koordinasyon toplantılarının niteliği 1 sayılı CBK’nın 32. md. sinde belirtilmiştir. Buna göre gündeme alınan politika alanıyla ilgili bakanların, kurum ve kuruluşların üst düzey temsilcileri ve ilgili politika kurulunun başkanvekilinin iştirakiyle yapılan toplantılar koordinasyon toplantısıdır. Aynı kararnamenin 33. maddesinde ise “*Kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebilir*” denilerek kurul toplantılarında yönetim anlayışıyla paralel geniş aktörlü katılım imkânına yer verilmiştir. Bu bağlamda politika kurullarının koordinasyon toplantılarını “iç koordinasyon” ve “genel koordinasyon” toplantıları şeklinde iki gruba ayırmak mümkündür. Buna göre ilgili politika alanıyla ilgili bakanların, kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey yöneticilerinin ve politika kurulu başkanvekilinin yer aldığı toplantılarla birden fazla kurulun görev alanına giren konulara ilişkin ilgili kurulların katıldığı genişletilmiş kurul toplantıları “iç koordinasyon toplantısı” olarak değerlendirilebilir. Bu aktörlerle birlikte sivil

toplumun, sendikaların, özel sektör temsilcilerinin, akademisyenlerin yer aldığı toplantılar ise “genel koordinasyon toplantısı” şeklinde ifade edilebilir. Toparlayacak olursak politika kurulları hem yürütme erkinin kendi içinde icracı ve planlayıcı kurumlarla iş birliği içinde olması hem de dış paydaşlarla etkileşim içerisinde olarak katılımcılığı dikkate alması nedeniyle modern yönetim anlayışının Türk kamu yönetimi yapısı içerisindeki somut örneklerinden birisini oluşturmaktadır.

CBK’de belirtilen koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı başkanlık eder. Ancak cumhurbaşkanı bu görevi ilgili politika kurulu başkanvekiline ya da bakana devredebilecektir. İnternet üzerinden yapılan taramada politika kurullarının resmi internet sitelerine rastlanmamakla birlikte, Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı’nın resmi web sayfasında kurulların toplantılarının haberleştirildiği görülmüştür (Turan, 2021: 47). Cumhurbaşkanlığının internet sitesinde yapılan taramalar sonucu Cumhurbaşkanı’nın Sosyal Politikalar ve Güvenlik ve Dış Politikalar Kurullarına doğrudan başkan olarak katılım gösterdiği tespit edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanının sadece politika kurulu başkanvekilleriyle de bir araya geldiği toplantılar yaptığı anlaşılmıştır.¹⁴ Kararname metnine bakıldığında politika kurullarının kendi üyeleri arasındaki toplantılara ilişkin bir hüküm ve ayrı bir düzenleyici işlem de bulunmamaktadır. Bu noktada koordinasyon toplantılarının katılımcı profilleri değerlendirildiğine bakanın da başkanlık görevi yapması cumhurbaşkanının inisiyatifindedir. Politika kurullarının kendi üyeleri arasındaki toplantılarında ise bakan katılmadığından dolayı politika kurulu başkanvekili başkanlık yapacaktır. Kararnamede politika kurullarının kendi toplantı işleyişleri ile ilgili detaylı bir düzenlemenin bulunmaması Türk kamu yönetimi örgütlenmesi içinde nevi şahsına münhasır bir politika aktörü olarak değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu özelliğinden dolayı resmi prosedürlere bulaşmayan, bürokratik süreçlerin olumsuzluklarından hemen hemen hiç etkilenmeyen, esnek bir yönetim yapısına sahip politika kurulları CHS’nin kuruluş amaçlarıyla örtüşmektedir.

Politika kurullarının bir diğer işlevinin ise istişare niteliğindeki görevlere sahip kurumların bu görevlerinin politika kurullarına devredilmesinde ve Cumhurbaşkanlığı politikalarına dayalı idari işleyişin yerindelik denetiminde ortaya çıktığı düşünülmektedir. Yeni sistemde Danıştay’ın hükümete ve dolayısıyla idari faaliyetlere ilişkin istişari görevlerinin azalmasından kaynaklı açık, politika kurulları ile kapatılmıştır.¹⁵ Bakanların Cumhurbaşkanına karşı

¹⁴ Bu toplantılar 22.04.2021, 09.12.2021 ve 27.12.2022 tarihlerinde gerçekleşmiştir.

¹⁵ 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 703 sayılı KHK’nin 184. maddesi yürürlüğe girmesiyle 2575 sayılı Kanun’un 23. maddesi ile 43. maddesinde belirtilen Danıştay’ın görüş ve düşünce bildirme, istişari nitelikte incelemede bulunma görevlerine son verilmiştir. Hemen ertesi gün 1 sayılı CBK’nin 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmasıyla oluşturulan politika kurulları kendi görev alanlarıyla ilgili

sorumluluklarının gerçekleşme düzeyi, görevlerini yerine getirirken Cumhurbaşkanının politikalarına, emir ve talimatlara uygunluk derecesi politika kurullarının bir diğer işlevi olan politikaya dayalı kararların yerindeliğini denetleme işlevini ortaya çıkarmaktadır (Erol, 2020: 124).

Kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, sektörel plan ve programların hazırlanma süreçlerinde politika kurulları görüş alınacak birimler arasında yer almaktadır. Politika kurulları bu anlamda sadece Cumhurbaşkanına yardımcı olmamakta ilgili plan ve programların hazırlanması aşamalarında kurum ve kuruluşlara görüş bildirmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan Ekonomik Programlar ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü ve Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü birimlerinin politika kurullarının görüşünü alacağı açıkça belirtilmiştir.

Politika kurullarının ofislerle olan ilişkisi açısından CBK'yi incelediğimizde sadece İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri arasında yer almaktaydı. Buna göre İnsan Kaynakları Ofisi, milli projelerin hazırlanmasında politika kurullarının merkeze aldığı küresel ölçekte insan kaynağını tespit edecekti. Ancak ofis, 28.03.2025 tarihli 183 sayılı CBK ile lağvedilince kurulların ofislerle arasındaki kurumsal ilişki bağlantısı da kesilmiş oldu.

Eğer politika kurullarını aynı zamanda bir danışma organı olarak değerlendirirsek, CHS içerisindeki konumunu anlamamız açısından başka bir değerlendirme yapma olanağı ortaya çıkar. Öyle ki başkanlık sistemine dayalı yönetim modellerinde danışma kurulları, karar alma sürecinde merkeziyetçi yönetim anlayışının derecesine göre farklı etkilerde bulunabilir. Örneğin yüksek merkeziyetçi özelliğe sahip başkanlık modellerinde başkanlar karar alma sürecini kontrol etmek isteğinde olabilirler. Buna bağlı olarak danışmanlarının daha fazla hedef ve stratejik bilgiye erişmesine izin verebilir. Bununla birlikte karar alma aşamasında başkan kendi tercihinin en yakın seçenekler arasından seçim yapmak istiyorsa bu durumda yönetsel sorunların çözümü için danışmanları koordine etme ihtiyacı duyacaktır. Düşük merkezileşme düzeyinde ise başkanın süreci kontrol etme isteği düşük olacak ve alt kademelere kontrol yetkisinin devredilmesini sağlayacak ve çeşitli görüşlerin sunulmasında danışmanların dürüstlüğü artacaktır (Mitchell, 2005: 185-186).

Aslında politika kurulları, CHS içerisinde bir politika danışma sistemini oluşturmaktadır. Bu sistemde politika formülasyonu ve tasarımının incelenmesi, farklı politika alternatiflerinin ortaya çıkarılması ve seçilmesinde merkezi öneme

kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermekle görevlendirilmiştir. Bu kronolojiye dayanarak Danıştay'ın bildirme ve istişari nitelikte incelemede bulunma görevlerinin sadece merkezi hükümete değil aynı zamanda bütün kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilerek politika kurullarına devredildiği ve bu noktadaki boşluğun giderilmeye çalışıldığı söylenebilir.

sahiptir. Aynı zamanda bilgi kullanımı ve kullanılan bilgiyle tavsiyeler oluşturan bir araçlar grubunu oluşturmakla birlikte diğer ayrı bileşenleri de içerisinde barındırır. Politika kurullarının bilgi yaratma ve işleme süreçlerinde bulundukları konum söz konusu faaliyetlerin bir kısmını ya da tamamını kapsayıcı niteliktedir (Howlett, 2019: 118). Danışma organı olarak politika kurulları bu işlevlerin yanında toplumsal aktörlerle hükümet temsilcilerinin sorun alanı olarak gördükleri konularda sorunun tanımlanmasına, bu sorunun çözümüne yönelik başarılı müzakere süreçlerinin ortaya koyulmasına katkıda bulunur (Wu, vd. 2017: 22).

Danışma kurullarının politika süreçlerinde üstlendiği faaliyetler şu şekilde belirtilmiştir (Phillips ve Orsini, 2002):

- Problemin tespiti
- Probleme ilişkin ilgiyi harekete geçirme
- Probleme ilişkin kapsayıcı ve bağlayıcı eylem
- Talepte bulunma
- Bilgi edinme
- Toplanma ve müzakere etme
- Toplumsal kapasiteyi güçlendirme
- Şeffaflık, değerlendirme ve geri bildirim

Danışma kurulları türlerine göre iki gruba ayrılmaktadır. Bunlardan birisi teknik nitelikteki konuları kapsayan belli sektör veya faaliyet alanıyla ilgili sorunlara ilişkin politika öneren “teknik danışma kurulları”dır. Diğeri ise daha geniş konularla ilgilenen ve ulusal düzeydeki meselelerle ilgili politikalar öneren “genel danışma kurulları” (Brown, 1955: 196). Danışma kurullarının politika süreçlerine etkisinin analiz edildiği bir çalışmada kendi alanlarında uzmanlaşmış ve mesleki olarak başarılı kişilerden oluşan kurulların teknik konulara hakim olmalarından dolayı hükümet politikalarını etkileme kapasitelerinin yüksek olacağı öngörülmüştür. Aynı çalışmada seçili bir danışma kurulu üyelerine yönelik mülakattan elde edilen verilere göre kurulların politika etkileme potansiyellerinin yüksek düzeyde olmadığı, kamu politikalarına etkilerinin az olduğu, yasama veya yürütme organlarına yönelik kurulların formüle edilmesi, benimsenmesi ve uygulanması üzerindeki etkilerinin sınırlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Spohn, 1982: 192). CHS’de yer alan politika kurullarının daha çok genel konularla ilgilendikleri ve ulusal düzeydeki kamusal meselelere ilişkin çözümler sunarak Cumhurbaşkanına danışmanlık hizmeti verdikleri söylenebilir.

Politika kurullarının, parlamenter yönetim sistemindeki Milli Eğitim Şurası, Sağlık Şurası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi istişari bir niteliğe

sahip olduğu düşünülse de aslında bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların faaliyetlerini denetleyici ve izleyici niteliğe sahip görevleri nedeniyle “klasik bir danışma kurulu”ndan daha fazla bir özelliğe sahiptir. Bu nedenle politika kurullarının istişari ve danışma özelliğinin yanında politikaların uygulama aşamasına gelmesinde de katkı sağladıkları ifade edilmektedir (Erol, 2020: 115).

Kamu Politikası Aracı Olarak Politika Kurulları

Herhangi bir siyasi yönetsel sistem içerisindeki politika kurulları hükümetlere tavsiyelerde bulunma, politika değişiklikleri önerme, belirlenen politikaların etkili şekilde nasıl uygulanacağına ilişkin bir yol haritası oluşturma rollerini üstlenir. Bu rollerin yanında hükümet ile çıkar grupları arasında kurumsal bir bağlantı oluşturma görevleri bulunmaktadır (Smith, 1977: 153).

Politika kurullarının, kamu politikası oluşturma süreçlerindeki etkisi ve konumu açısından incelendiği çalışmalar bulunmaktadır (Akıncı, 2018: 2128-2146). Bu nedenle kamu politikası aktörü olarak politikaların kurumsal bir akılla belirlenmesine yarayan bir işlevi bulunmaktadır. Politika kurulları kamu politikalarının kurumsal bir yapıya kavuşturulmasında ve kamusal sorunların çözümünde etkin bir rol potansiyeline sahiptir. Yeni yönetim sisteminde Türk idari örgütlenmesi açısından kamu politikası aktörü olarak politika kurullarının yanında Cumhurbaşkanlığı ofisleri yer almaktaydı (Dinç ve Atmaca, 2023: 138). 183 sayılı CBK’nın yürürlüğe girmesiyle birlikte sadece Yatırım ve Finans Ofisi kurullarla birlikte kamu politikası süreçlerinde varlık göstermektedir.

Politika kurullarının kamu politikası süreçlerindeki rolünün değerlendirilebilmesi için parlamenter sistem ile CHS arasındaki farklılıkların analiz edilmesi gerekmektedir. Parlamenter sistemde genel kamu politikaları hükümet programları, kalkınma planları ile oluşturulurken TBMM tarafından onaylanarak bakanlıklar, başbakanlık ve bakanlar kurulunca uygulamaya geçirilmekte ve yine meclis aracılığıyla denetimi yapılmaktaydı. Yeni sistem ise kamu politikası süreç ve aktörlerinde reform getirmekte; politika kurulları sürecin yeni bir parçası olarak ortaya çıkmaktadır (Özdemir, 2021: 288). Parlamenter sistemde kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında bazı seçkin yönetici grubun etkisi politika oluşturma süreçlerinde beklenen başarının elde edilememesinin kaynağı olarak görülmüş ve kamu politikası süreçlerinde kurumsal bir yapıya kavuşulamamasına neden olmuştur (Akıncı, 2018: 2135). Ayrıca önceki yönetim sisteminde yürütme organı hem kamu politikası üreticisi hem de icracısıydı. CHS’de ise düzeyler arası ilişkiye göre üretici ve icracı pozisyonları değişkenlik göstermektedir. Buna göre en üst düzeyde Cumhurbaşkanı kamu politikalarının hem ortaya çıkarılmasında hem en uygun politikanın tercih edilmesinde hem de politikanın icracısında tek başına yetkilidir. Bir alt düzeyde ise politika kurulları üretici, bakanlıklar ise icracı olarak konumlandırılmaktadır. Bu bağlamda kurulların Cumhurbaşkanının bir alt düzeyinde yer almalarının yanında ondan ayrı ve bağımsız olmamaları salt

politika üreticisi olarak konumlanmalarını güçleştirmektedir. Dolayısıyla kamu politikalarının icra süreçleri ile üretim süreçlerinin alt düzeyde birbirlerinden ayrıldığını; üst düzeyde ise Cumhurbaşkanının yetkisinde bütünleştiği ve yoğunlaştığı düşünülebilir.

Politika kurulları kamu politikalarında başarının sağlanması amacıyla ortaya konulmuş bir kurumsal düzenlemeye karşılık gelir. Yeni sistemle birlikte politika belirleme süreci yasama organından bağımsız bir yürütme organına verildiği için yürütme organının bu işlevi sağlıklı bir şekilde yerine getirmesinde politika kurulları kilit bir rol oynayacaktır (İzci ve Atmaca, 2021: 44-45). Politika kurullarının bir diğer özelliği bürokrasinin işleyişini rahatlatması noktasında ortaya çıkmaktadır. Haftada bir toplanan politika kurulları hazırlamış oldukları bilgi notlarını, toplantı çıktılarını raporlayarak devlet politikalarının oluşum süreçlerinde aktif olarak rol oynamaktadır. Diğer yandan politika kurullarının danışmanlık hizmetinden çok öte bir misyona sahip olduğu ve yürütme erkinde ortaya çıkması muhtemel sorunlar karşısında kriz yönetim birimleri olduğu belirtilmektedir (Bilgin, 2023: 235-243).

Konunun kamu politikası analizi kısmında ise TÜBA tarafından 2005 yılında yapılan Bilimsel Araştırma ve Politika ilişkisi araştırması önem taşımaktadır. İlgili araştırmada politika üretiminde bilimsel bilgi yerine, kişisel gözlem, halkın talepleri ve bürokratların etkili olduğu ve kurumsallaşmış bir kamu politikası ihtiyaç analizi gözlemlenmiştir (Yıldız vd. 2016: 151). Sadece politika kurullarının varlığı kamu politikası süreçlerinde etkinliğin sağlanması açısından tek başına yeterli değildir. Bunun yanında politika kurullarının sağlıklı çalışması karar alımında istişareye önem veren bir siyasi ve idari liderliğin var olmasına dayanır. Bunun yanında yönetim anlayışının bütün değerlerini politika üretim süreçlerinde benimsemiş kurul işleyişi ülkenin güncel sosyal konularının dikkate alındığı, dış çevre ülkelerdeki gelişmelerin yakından takip edilerek ulusal kamu politikalarının uyumluluğunu sağlayan bir bakış açısını gerektirmektedir.

Görev ve Yetkileri Açısından Politika Kurulları

Politika kurullarını görev ve yetkileri açısından değerlendirdiğimizde bakanlıklar, ofisler ve doğrudan Cumhurbaşkanı ile olan ilişkilerine göre sınıflandırma yapmamız mümkündür. İlk olarak politika kurullarının, yardımcı birim olarak bakanlıkların ve kurum ve kuruluşların yürüttüğü eylemlerde Cumhurbaşkanı programıyla uyumlu olup olmadığını denetleme yetkileri bulunmaktadır (Erol, 2020: 119). Bu görevin arkasında yatan temel mantık ise söz konusu faaliyetlerin hukuka uygunluğunu değerlendirmek ve yerindeliği açısından yönlendirici işlev görerek devlet idaresinin bütüncül yaklaşımla incelenmesine olanak sağlamaktır (Atay, 2018: 272). Politika kurullarının bu denetleyici nitelikteki görevinin aslında hükümet sistemi içerisinde bir özdenetim mekanizmasına karşılık geldiği ve kurumsal performans değerlendirme sistemi açısından örnek teşkil ettiği söylenebilir.

Diğer yandan politika kurullarının, kamu politikalarının planlanması ve programlanmasını kayıt altına alan politika belgelerinin oluşum süreçlerinde görüş ve fikir sunma görevi bulunmaktadır. Kalkınma planlarının hazırlanması sürecinde politika kurullarının görüşlerinin alınması bu kapsamda değerlendirilebilir. Bunun yanında politika kurullarının bilgi toplama, danışmanlık ve değerlendirme ve geri bildirim olmak üzere üç temel görevi olduğu ifade edilmektedir. Bilgi toplama görevi politika alanıyla ilgili resmi ve sivil aktörlerden görüş alınmasıdır. Danışmanlık görevi ise hem politika süreçlerinin oluşumunda hem de karar verme noktasında Cumhurbaşkanına fikir ve görüşlerini sunması diğer yandan kendi ilgi alanlarında edindikleri bilgileri ve deneyimleri diğer kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum örgütleriyle paylaşmasına karşılık gelir. Son olarak değerlendirme ve geri bildirim ise bir önceki paragrafta ifade ettiğimiz izleme ve denetleme faaliyetiyle ilişkilidir.

Politika kurullarının görev ve yetkileri her bir kurul için ayrı ayrı olmak üzere 1 sayılı CBK’de sıralanmıştır. Genel olarak politika kurullarının görev ve yetkileri çerçeve şeklinde 1 sayılı CBK’nin 22. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir:

- Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek.
- Geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak.
- Küresel rekabetin getirdiği ani değişimlere karşı strateji ve politika önerileri geliştirmek,
- Görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek.
- Görev alanlarına giren konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin görüşünü alarak uygulanan politikaları ve gelişmeleri izlemek, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak.
- Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak.
- Görev alanlarına giren konularda talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak ve/veya yaptırtmak.
- Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.

CHS'nin asli bir yapısı olarak politika kurulları yürütmenin bir fonksiyonu şeklinde görülebilir. Keza yürütme erkinin başı olan Cumhurbaşkanının tek taraflı düzenleyici işlemine dayanması bu tespiti anlamlı kılmaktadır. Politika kurulları görev alanlarına giren tüm konularda Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişilerin görüşlerini alarak uygulanan politikalar ve gelişmeleri izlemekte, yapılan çalışmalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmaktadırlar.

Politika kurulları aslında parlamenter sistemde var olan kurul, komisyon ve komitelerin sahip oldukları bir takım görev ve yetkileri kendi bünyelerinde toplamıştır. Sayıları 65 olan eski kurul, komisyon ve komitelerin bazıları ise sona erdirilmiştir (Güler, 2021: 204). Bu doğrultuda bazı politika kurullarına ait görevlerin, parlamenter sistemde var olan birtakım kurullardan devralındığı belirtilmektedir. Aşağıdaki tablo görevin devralındığı bazı kurulları, hangi görev veya görevlerin devredildiği ve hangi politika kurulunun sorumluluğuna verildiğini göstermektedir.

Görevin Devralındığı Kurul	Görev	Politika Kurulu
Yüksek Planlama Kurulu	İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerin tayininde Cumhurbaşkanına yardımcı olmak	Ekonomi Politikaları Kurulu
Yüksek Planlama Kurulu	Hazırlanacak kalkınma planları ile yıllık programları, Cumhurbaşkanına sunulmadan önce, belirlenen amaçlara uygunluk ve yeterlik bakımından incelemek	Tüm politika kurulları
Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu	Destekleme politikalarının esaslarını belirleyerek destekleme fiyatları konusunda Cumhurbaşkanına tavsiyelerde bulunmak	Ekonomi Politikaları Kurulu
Bölgesel Gelişme Komitesi	Bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde politika önerileri geliştirmek” ve “Bölgesel gelişmeyle ilgili konularda koordinasyonu ve işbirliğini	Ekonomi Politikaları Kurulu

	geliştirmeye yönelik önerilerde bulunmak”	
Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu	Bütün görevler	Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu
Yüksek Çevre Kurulu	Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için hedef, politika ve strateji belirlemek	Yerel Yönetim Politikaları Kurulu
Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulu	Toplumda dayanışma ve paylaşma bilincini geliştirmek ve desteklemek üzere bilimsel, sosyal ve kültürel programlar ve projeler önermek	Sosyal Politikalar Kurulu
Endüstri Bölgeleri Koordinasyon Kurulu	Bir kısım görevler	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu
Devlet Desteklerini İzleme ve Denetleme Kurulu	Bir kısım görevler	Ekonomik Politikaları Kurulu

Tablo 1. Bazı Politika Kurulların Devraldığı Görevler ve Devralınan Kurullar (Erol, 2020: 114-115)

Politika kurullarının sahip oldukları yetkiler arasında görev alanlarıyla ilgili olmak şartıyla ihtiyaç duydukları bilgileri kamu kurum ve kuruluşlarından isteme yetkisi yer almaktadır. Bu yetkinin önemi politika kurullarının kamu politikası oluşturma, belirleme süreçlerinde araştırma ve bilgi edinme kabiliyetlerini artırıcı bir etki yaratmasından kaynaklanmakla birlikte diğer yandan çetrefilli bürokratik süreçlere girilmeden doğrudan kamu kurum ve kuruluşlarıyla iletişime geçme olanağı sunması açısından ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte söz konusu yetki aynı zamanda bütün kamu kurum ve kuruluşlarına politika kurullarıyla bilgi paylaşma yükümlülüğü getirmektedir. Ancak burada “bütün” kamu kurum ve kuruluşları ifadesinin bilgi verme yükümlülüğü olmayan kurumları kapsamadığını belirtmek gerekir. Ayrıca ilgili kurum ve kuruluşların ticari sır niteliğindeki bilgileri de politika kurullarıyla paylaşabileceği kurulların ise bu alanla ilgili gizliliğe uyacağına ilgili kararnamede değinilmiştir. Buna ek olarak bilgi ve belge talep edilen kamu örgütleri ise bu talepleri öncelikli olarak değerlendirmekle yükümlüdürler.

Kurulların ihtisaslaştığı alanlardaki konularda Cumhurbaşkanıyla doğrudan çalışma imkânı vardır. Dolayısıyla katı bürokratik hiyerarşi modelinin dışlandığı bir modele koşut olarak yürütme erkinin başıyla politika belirleme ve strateji üretme birimleri arasındaki kurumsal iletişim daha esnektir. Bu kurumsal iletişim sadece Cumhurbaşkanlığı makamıyla sınırlı değildir. Aynı zamanda kurullar kendi alanlarıyla ilgili konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla işbirliğiyle çalışırlar. Dolayısıyla politika belirleme sürecinde “kamu yönetişimi” çerçevesine uyumlu bir yol haritası izlendiği söylenebilir. Politika kurullarının kamu kurum ve kuruluşları ile bakanlıklardan kendi alanlarıyla ilgili bilgi ve belgeleri talep edebilme yetkisi söz konusu “kamu yönetişimi” uygulamasını güçlendirici bir etki sağlamaktadır.

Politika kurulları görev ve yetkilerinden kaynaklı olarak bir takım yükümlülöklere de sahiptir. Bu husus CBK’nın 36. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: *“Kurulların... görevlerini yerine getirmeleri sırasında edindikleri, kamuya, ilgililere ve üçüncü kişilere ait gizlilik taşıyan bilgileri, kişisel verileri, gizlilik taşıyan bilgileri, ticari sırları ve bunlara ait belgeleri, bu konuda mevzuat gereği yetkili kılınan mercilerden başkasına açıklayamaz, kendilerinin veya üçüncü kişilerin yararına kullanamaz. Bu yükümlölük görevden ayrılmalardan sonra da devam eder.”* Bu maddeye göre politika kurullarının çok geniş kapsamdaki bilgilere ulaşabileceği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla sahip oldukları bilgilerin korunması amacıyla politika kurulunun üyeleri ve personeli kapsayan çalışanların bu bilgilerden çıkar edinemeyecekleri ve bu yükümlölüklerinin ise görevden ayrıldıktan sonra ömürleri boyunca devam edeceği vurgulanmaktadır.

Politika kurullarının sahip oldukları görev ve yetkiler kuruldukları amaçların gerçekleşmesi açısından şekillenmiştir. Bu anlamda politika kurullarının amaçlarının neler olduğunun anlaşılması gerekmektedir. CHS içerisinde politika kurullarının temel amaçları ise şu şekilde ifade edilmektedir: bürokratik vesayet baskısını ortadan kaldırmak, politika belirleme süreçlerinde kurumsal bir ortak aklın yaratılması ve makamların azaltıldığı bir yapıyı oluşturmak (Bilgin, 2023: 228).



Tablo 2. Politika Kurullarının Görev ve Yetkilerinin Kelime Bulutu Analizi

Politika kurullarının görev ve yetkileri CBK'nın 22 ve 31. maddeleri arasında belirtilmiştir. Söz konusu maddeler kelime bulutuyla analiz edildiğinde politika önerisi, stratejisi geliştirmek ve sunmak, analiz etmek, raporlamak, izlemek, tespit etmek şeklinde sıralamak mümkündür. Kelime bulutunu incelediğimizde “politika” ve “öneri” kelimelerinin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu açıdan politika kurulların asli ve temel işlevinin “politika önermek” olduğunu söyleyebiliriz. Bu temel görevin yerine getirilmesi için politika kurulları güncel gelişmeleri takip etmekte, ilgili özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla birlikte toplantılar yapmakta, bilimsel çalışmaları incelemektedir. Bu açıdan politika kurulları Cumhurbaşkanlığı makamında bir “kurumsal danışman” görünümüne sahip olup, Cumhurbaşkanı'nın önerdiği politika alanlarında görevlerini ve yetkilerini kullanabilmektedirler. Bu değerlendirmelerden sonra politika kurullarının işlevleri açısından da CHS içerisindeki konumunun analizine geçebiliriz.

Politika Kurullarına Yönelik Eleştiriler

Politika kurullarına yöneltilen eleştirilerin bir kısmı kurul üyelerine yapılan ek ödemeler, kurulların isimleri ile görev ve yetkileri arasındaki uyumsuzluklar, kurul üyelerinin sayılarının belirlenme yöntemi konularına yöneliktir (Memurlar.net, 2023). İlk olarak politika kurullarına herhangi bir huzur hakkı adı altında ödeme yapılmadığı, kurul üyeliklerinden dolayı maaş bağlanmadığı sadece toplantılara ve etkinliklere katılımlar açısından kurul üyelerine harcırah olarak ödemeler yapıldığı ifade edilmektedir (Anadolu Ajansı, 2023). Politika kurullarının oluşumu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine dayalı olduğu için bu kurulların bir iktidar değişimi durumunda yeni seçilen Cumhurbaşkanınca kaldırılması olasılığı da ortaya çıkmaktadır. Bu durum hem idarenin sürekliliği

ilkesi açısından hem de kamu politikalarında kurumsal bir yapılanmanın yerleşmesi anlamında problematik bir alan yaratabilecektir. Dolayısıyla politika kurulları anayasa veya kanunla düzenlenerek hukuki anlamda kamu örgütlenmesi içerisindeki yeri ve görev ve yetkilerinin kapsamı net bir şekilde belirlenmelidir (Erol, 2020: 129).

Esasında CHS’nde yeni oluşturulan ve kapatılan örgütlerle radikal adımlar atılmış ve atılmaya devam etmektedir. Bu aşamada çeşitli yapısal problemlerin meydana gelmesi ve bu kapsamda eleştiriler getirilmesi de kaçınılmazdır. Keza CHS ile birlikte bazı köklü örgütler kapatılmış ve daha önce hiç denenmemiş bazı yeni örgütler oluşturulmuştur (Güvenç ve Turan, 2024: 82-83). 1980’li yıllarla birlikte parlamenter sisteme dayalı hükümet modelinde oluşturulan kurullar kamu yönetimi sisteminin bütünlüğünü ihlal edecek düzeyde, dönemin iktisadi ve mali uyarılma çabaları lehine genel bürokratik yapının fiilen kırılmasının bir aracı olduğu yönünde eleştirilmiştir (Güler, 2005). CHS içerisindeki politika kurullarının üye yapılarını incelediğimizde de bu durum açıkça ortaya çıkar. Dolayısıyla politika kurulu üyeliklerine kurulların kendi alanlarıyla ilgili bakanlıklardan üst düzey bürokratların görevlendirilebilmesinin politika süreçlerinin esgüdümünü artırıcı etkisi olacağı söylenebilir.

Bir diğer eleştiri ise kurulların işleyişinin ve görev tanımlarının toplum nezdinde net şekilde anlatılamamasıyla ilgilidir. Kurulların yetki ve sorumluluklarının net bir şekilde belirlenememesi, politika kurullarının yasal zeminde yapısal boyutları ele alınsa da işlevsel boyutlarının ele alınmaması politika kurulları açısından bir olumsuzluk olarak görülmektedir (İzci ve Atmaca, 2021: 46). Bunun dışında politika belgelerinin kamuoyuyla paylaşılması da bir diğer eleştiri noktasıdır. Dönemin Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu başkan vekili İbrahim Kalın yapmış olduğu bir basın toplantısında bu durumu şu şekilde ifade etmektedir: *"Politika teklif kağıtları, raporları direkt Cumhurbaşkanımıza sunulduğu için biz bunları kamuoyuyla paylaşmak, basınla paylaşmak herhangi bir yerde yayınlamak gibi bir yola tevessül etmedik. Çünkü bu kağıtların, tekliflerin, raporların birinci amacı mutfak vazifesi görmek Cumhurbaşkanımızın politika yapım süreçlerine katkı sunmaktır"* (Anadolu Ajansı, 2023).

Politika kurullarına yönelik yapılan eleştirilerin genel olarak kurul üyelerinin nitelik ve niceliği, yapı, kurulların yetki ve sorumluluklarının netliği gibi hususlarda ortaya çıktığı görülmektedir. Ayrıca ileride politika kurullarının işleyişinde, farklı cumhurbaşkanlarının farklı tarzlarda uygulamaya gitmesi de muhtemel görülmektedir.

Politika Kurullarının Faaliyetleri Üzerine Nitel Bir Araştırma

Araştırmanın Konusu

Bu çalışmada Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından yayınlanan “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler” başlıklı rapor analiz edilmiştir. Araştırmanın konusu, politika kurullarının hukuki olarak kendilerine tanımlanan görev ve yetkilerini hangi düzeylerde gerçekleştirdiklerine; yapmış oldukları çalışmalara yönelik ne tür bir yol haritası izlediklerine ve geliştirdikleri politika önerilerinde ve stratejilerinde ne gibi konulara değindiklerine yönelik tespitlerin ortaya çıkarılmasıdır.

Araştırma kapsamında test edilecek hipotezler şu şekilde belirlenmiştir:

H1: Politika kurulları mevzuat kapsamında sahip oldukları görev ve yetkilerin dışında bir faaliyette bulunmazlar.

H0: Politika kurulları mevzuat kapsamında sahip oldukları görev ve yetkilerin dışında faaliyetlerde bulunurlar.

H2: Politika kurullarının öneri ve görüşlerinin politika belgelerinde ve mevzuat geliştirmelerinde etkisi vardır.

H0: Politika kurullarının öneri ve görüşlerinin politika belgelerinde ve mevzuat geliştirmelerinde etkisi yoktur.

H3: Politika kurullarının gündemine aldıkları politikalar belirli konularla sınırlıdır.

H0: Politika kurullarının gündemine aldıkları politikalar çeşitlilik gösterir.

Araştırmanın Kapsamı

Çalışmanın evrenini Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde bulunan ve kamu politikası süreçleri içerisinde yer alan bütün kamu (ofisler, bakanlıklar, başkanlıklar), özel sektör (şirketler, ajanslar) ve sivil toplum kuruluşları (dernekler, vakıflar) oluşturmaktadır. Çalışmanın örneklemini Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bünyesinde oluşturulan ve Cumhurbaşkanının uhdesinde faaliyette bulunan dokuz adet politika kurulu oluşturmaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Kamu yönetimi araştırmaları, çalışma alanı açısından geniş bir yelpazeye sahiptir. Kamusal bir hizmetin sunumu, örgütsel değişim deneyimi, bir kamu kurumu tarafından uygulamaya konan politika veya program kamu yönetimi araştırmasına dayanak oluşturabilmektedir (Kalav-İdrisoğlu, 2024: 44). Araştırmanın teorik çerçevesinde literatür analizi yapılmış ve devam eden

kısımında nitel araştırma yöntemi olan içerik analizi kullanılmış ve veriler Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı tarafından yayınlanan “Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler” başlıklı rapordan elde edilmiştir. Ayrıca konuyla ilgili önceki çalışmalardan elde edilen bulgular da dikkate alınarak politika kurullarına yönelik hem yeni bir tartışma boyutu kazandırılmasına hem de ilgili çalışmaları tamamlayıcı bulguların ortaya çıkarılmasına çalışılmıştır.

Araştırmanın yönteminin geliştirilmesinde, verilerin sınıflandırılmasında, kod ve kategorilerin oluşturulmasında kamu yönetimi disiplininde içerik analizi tekniğinin kullanıldığı daha önceki yapılmış çalışmalardan esinlenilmiştir (Demirelli ve Aydın, 2020; Aydın, 2023). Keza bilim dalları kendi disiplinlerine uygun bir yöntem ve teknik kullanabilmektedir (Alanka, 2024: 72). Nitel araştırma resim, imge, kelime gibi sayısal olmayan verilerin elde edilmesiyle yapılan ampirik özellikte araştırma yöntemidir (Christensen vd.,2020: 402). İçerik analizi ise nitel araştırma yönteminde yaygın biçimde kullanılan veri toplama teknikleri arasındadır. İçerik analizi, her türlü yazılı belgenin, sözlü anlatının, görsel dokümanın içeriğinden araştırma sorunuyla alakalı tekrarlanabilir ve geçerli çıkarımlarda bulunularak kelime, tema, kavramların belirlenmesi, anlamlandırılması ve ilişkilerinin ölçülmesidir (Krippendorff, 2004: 18; Sallan ve Kahya, 2021: 182). Veri analiz süreci, verilerin hazırlanması ve tasnifi, kodlanması, kodların temalara indirgenmesi ve nihayetinde de veriyi şekil, tablo veya tartışma halinde sunmayı içermektedir (Creswell, 2013: 180).

Verilerin Toplanması

İçerik analizi özünde, aralarında benzerlik bulunan verilerin, kavramlar ve temalar şeklinde sadeleştirilerek anlaşılır bir halde düzenlenmesi ve yorumlanmasıdır (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 242). Araştırmada analiz birimi olarak kullanılan 275 sayfalık raporun doğrudan her bir politika kuruluşuyla ilgili 255 sayfalık kısmı yazarlar tarafından farklı zamanlarda detaylı okumadan geçirilmiştir. Yapılan okumalar neticesinde her bir politika kurulunun raporlandığı “Türkiye Yüzyılı İçin Gelecek Vizyonu” başlıklı 46 sayfalık kısım kodlamalarda değerlendirilmemiştir. Bu anlamda kodlamaya esas metin okuması 209 sayfayı kapsamıştır. Birinci yazar ilk okumanın sonunda tespit ettiği kırk altı adet kod listesini diğer yazarla birlikte değerlendirmiş ve gerekli notlar alınarak iki haftalık sürenin sonunda yazarlar tekrar okuma yapmıştır. İkinci okumanın sonunda yazarlar, kod listelerinde sadeleştirmeye giderek otuz altı adet kod listesi belirlemiş ve yazarlar arasında yapılan değerlendirmeler neticesinde mutabakata varılarak kod listesinin son hali ortaya çıkarılmıştır. Her bir politika kuruluna ait metinler belirli bir anahtar sözcük seçilmeden, analize tabi tutulmuştur. Raporda metinlerin içerik analizi yapılırken önce metinler, araştırma konusu ve sorusu bağlamında kavramsallaştırılmıştır. Burada metinlerin içerisinde gizlenen olguların ortaya çıkarılması amaçlanmış ve buna dayanılarak veriler

tanımlanmıştır. Oluşturulan kavramlarla kodlar elde edilmiş ve bu kodlardan ise kategoriler ortaya çıkarılmıştır.

İçerik analizinin geçerlik ve güvenilirliğinin sağlanmasında kodlamaya dayalı olarak oluşturulan kategorilerin açık ve objektif nitelikte olması gerekmektedir. İç güvenilirliğin sağlanması amacıyla analize tabi tutulan rapor tekrar okunmuş ve kodlamalar yazarların değerlendirmeleri sonucunda ortak bir uzlaşa altında oluşturulmuştur. Bu uzlaşa neticesinde yazarlar arasında kod uyum oranı % 75'e yakın bir orana karşılık gelmiştir. Ancak sadece iç güvenilirliğin sağlanması yeterli olmayıp dış güvenilirliğin de test edilmesi gereklidir. Bu açıdan göstergelerin açık, net bir belirginlikte olması gerekmektedir (Robson ve McCartan, 2022: 429). Genel olarak içerik analizine konu çalışmalarda belirli bir güvenilirlik oranı belirlemek güçtür. Bunun nedeni okuyucuların değerlendirmelerinde mutlak bir nesnelliğin sağlanmasının zor olmasıdır. Ancak içerik analizinde veri setine dayalı olarak oluşturulan kodlar arasında benzerlik ve farklılık oranlarının güvenilirliği sağlaması için en az % 70 benzerlik düzeyinin olması gerektiği belirtilmektedir (Yıldırım ve Şimşek, 2016: 247). Bu kapsamda alanında uzman ve uzman olmayan iki kişiye dış güvenilirliği sağlamak adına, kod uyumu testi yapılmıştır. Geri dönüşler neticesinde %73 oranında kişi kod uyum ortalaması ortaya çıkmıştır.

Politika kurullarıyla alakalı genel anlamda mevzuat kapsamında ulaşılabilir belgeler mevcut olsa da yapmış oldukları faaliyetlere ilişkin resmi yazılı belgeler yaygın değildir. Bu anlamda kurullara yönelik analizin tek bir rapora dayanılarak yapılması bu çalışmanın sınırlılıkları arasında yer almaktadır. Diğer yandan gözlemlenme imkânı bulunmayan olguların incelemesinde dokümanlara dayalı olarak araştırmaların yapılabilmesi, düşük maliyetle analizde bulunma imkânı sağlaması açısından avantajlıdır (Robson ve Mc Cartan, 2022: 431).

KATEGORİ	KOD	TANIM
ROL	İş Birliği	Politika kurullarının çeşitli aktörlerin katılımıyla ortak çalışmalar yapması ve iş birliği, temas ve etkileşimde bulunması
	Koordinatör	Politika kurullarının görevlendirildikleri alanlarla ilgili faaliyetlerde koordinasyonu sağlaması
	Destekleyici	Politika kurullarının bir faaliyete katkı sunması, teşvik etmesi, bir faaliyeti üstlenmesi
	Hakem Heyeti	Politika kurullarına faaliyet alanlarıyla ilgili yarışmalarda jüri olarak görev verilmesi

	Diplomatik Misyon	Politika kurullarının yabancı ülkelerle temasta bulunması, protokoller imzalaması, ülkeyi temsil etmesi
İŞLEV	İyi Uygulamaları Belirleme	Politika kurullarının yaratıcı ve yenilikçi teknolojileri önceliklemesi, bu alanlara yönelik rehber kitaplar oluşturmaları, farklı ülke örneklerini incelemesi
	İzleme/Değerlendirme	Politika kurullarının faaliyet alanı ile ilgili uygulamaları takip etmesi ve bunlara yönelik bilgi notu, izleme ve değerlendirme raporları hazırlaması
	İnceleme/Araştırma	Politika kurullarının sağlıklı kamu politikası önerilerinde bulunmak amacıyla veriler toplaması, araştırmalar ve incelemeler yapması
	Politika Önerisi Geliştirme	Politika kurullarının sorumluluk alanlarına yönelik belirli konu başlıklarında politika öneri belgeleri ve öneri raporları hazırlaması
	Hedef ve Strateji Tavsiyesi	Politika kurullarının görev alanlarıyla ilgili eylem planı, strateji belgesi, orta ve uzun vadeli yol haritaları belirlemesi; vizyon toplantıları gerçekleştirmesi
	İstişare	Politika kurullarının politika önerisi geliştirme süreçlerinde çeşitli aktörlerle görüş alışverişinde bulunması; müzakereler yapması; bilgi toplanması
ETKİ	Reform Belgesi	Politika kurullarının politika önerilerinin kurulların dışındaki yetkili makamlarca hazırlanmış kalkınma planı, eylem planı, reform paketi, orta vadeli plan, strateji ve yol haritaları gibi belgelerde yer alması
	Bilimsel Kültürel ve Sanatsal Etkinlik	Politika kurullarının faaliyet alanlarıyla ilgili kongre, sempozyum, çalıştay, panel, şuralar düzenlemesi; kültürel etkinlikler ve yarışmalar yapılması
	Hukuki Düzenleme	Politika kurullarının faaliyet alanlarına dönük önerilerinin kanun, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, yönetmelik, genelge, yönerge gibi hukuki belgelerde yer alması
		Politika kurullarının faaliyet alanlarıyla ilgili yaptıkları inceleme ve araştırmalar neticesinde ilgili paydaşların kullanımına sunulan, belirli

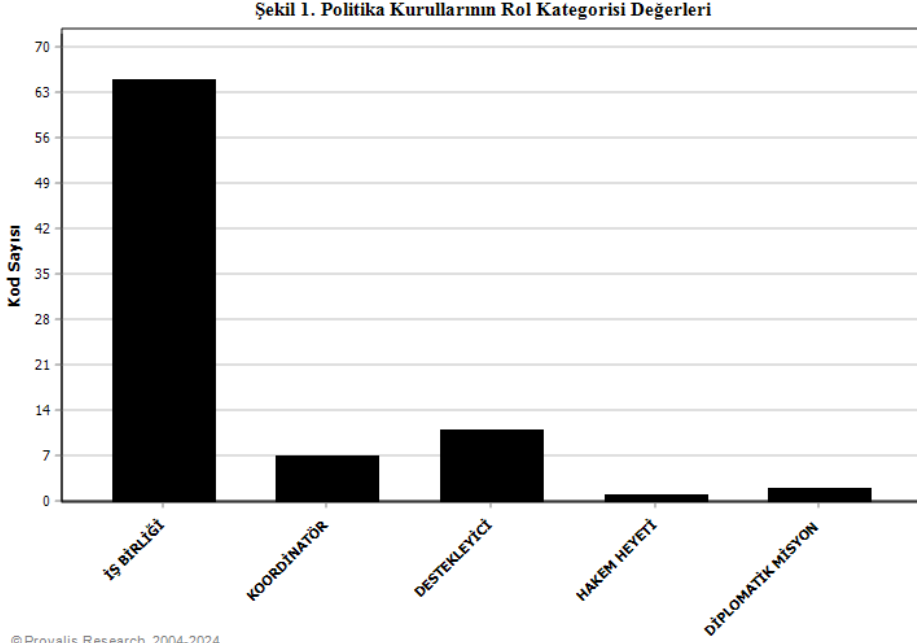
	Teknik Düzenleme	standartların tespit edilmesini yarayan, bilgi edinilmesini kolaylaştırıcı çıktıların oluşturulması
VURGU	Kurumsal Yapı ve Kapasite Geliştirme	Politika kurullarının politika önerilerinde, inceleme ve araştırmalarında kurumsal yapılara, modellemelere, yeniden yapılanmaya, kapasite ve alt yapı konularına ve sorunlarına değinmesi, tespitlerde bulunması
	Yönetişim	Politika kurullarının politika önerilerinde, inceleme ve araştırmalarında doğrudan "yönetişim" kavramına vurgu yapması ve yönetim anlayışını yansıtacak uygulamalar
	Serbest Piyasa	Politika kurullarının politika önerilerinde, inceleme ve araştırmalarında özel sektör, iş dünyası, endüstri kavramlarına doğrudan değinmesi ve/veya bu kavramları çağrıştıracak ifadelerle yer vermesi
	Ar-Ge ve Yenilik	Politika kurullarının faaliyetlerinde, politika önerilerinde araştırma geliştirme ve yenilik konularına değinmesi
	Dışa Bağımlılığın Azaltılması	Politika kurullarının faaliyetlerinde, politika önerilerinde dışa bağımlılığın azaltılmasına yönelik ifadeyle bulunması
	Dijitalleşme	Politika kurullarının faaliyetlerinde, politika önerilerinde dijitalleşme, dijital dönüşüm, akıllı sistemler gibi kavramları kullanması
	Yerlilik ve Millilik	Politika kurullarının faaliyetlerinde, politika önerilerinde "yerlilik ve millilik" temasını işlemesi
	Ekonomi	Politika kurullarının faaliyetlerinde, politika önerilerinde yatırım, üretim, istihdam, tasarruf, ihracat, finansman, rekabet, pazarlama, fiyat gibi temel iktisadi kavramlara yer vermesi
	Hukuki Altyapı	Politika kurullarının faaliyet alanlarıyla ilgili kanun taslağı sunması ve kanun değişikliklerine yer vermesi; yargı reformu, hukuk reformu konularına değinmesi; hukuk alanına ilişkin önerilerde bulunması
	İnsan Kaynağı	Politika kurullarının politika önerilerinde doğrudan "insan kaynağı", "kamu personeli", "devlet memuru" ifadelerine yer vermesi; iş

		gücü, ara eleman, hizmet içi eğitim, çeşitli mesleklere yönelik konularda önerilerde bulunması
	Özerklik	Politika kurullarının politika önerilerinde doğrudan "özerklik" kavramına yer vermesi
	Pandemi	Politika kurullarının faaliyetlerinde, sorun alanlarının belirlenmesinde, politika önerilerinde doğrudan "Covid-19", "pandemi", "salgın" kavramlarına değinmesi
	Güvenlik	Politika kurullarının faaliyetlerinde, sorun alanlarının belirlenmesinde, politika önerilerinde dar ve geniş anlamda güvenlik kavramını ele alması
	Kamu Hizmeti Kalitesinin Arttırılması	Politika kurullarının faaliyetlerinde, sorun alanlarının belirlenmesinde, politika önerilerinde hizmetlere ilişkin hızlı, etkin, verimli, kalitenin arttırılması, mükemmeliyet, kurumsallaşma, hesap verebilirlik, performans temalarına yer vermesi
	İklim Değişikliği ve Çevre	Politika kurullarının faaliyetlerinde, sorun alanlarının belirlenmesinde, politika önerilerinde doğrudan "iklim değişikliği" ve "çevre" temalarını işlemesi; temiz enerji, atık geri dönüşümü, küresel ısınma gibi iklim değişikliği ve çevreyle ilişkili konulara değinmesi
	Göç ve Sığınmacı	Politika kurullarının faaliyetlerinde, sorun alanlarının belirlenmesinde, politika önerilerinde doğrudan "göç", "sığınmacı", "mülteci", "yabancı" anahtar kelimelerine yer vermesi
	Mülkiyet İlişkisi	Politika kurullarının faaliyetlerinde, sorun alanlarının belirlenmesinde, politika önerilerinde gerek tarım gerek imara ilişkin toprak üzerindeki kullanım hakkına ve denizde ve havada egemenlik yetkilerine ilişkin ifadelerle yer verilmesi

Tablo 3. Kod ve Tanımları

Çalışma kapsamında belirlenen kategoriler ve kategorilere bağlı alt kodların tanımlamaları yukarıda belirtilmiştir. Bu çerçevede yapılan analizlerde elde edilen bulgular aşağıda genel hatlarıyla açıklanmıştır.

Araştırmanın Bulguları



Politika Kurullarının rol kategorisi değerleri açısından analiz sonuçları yukarıdaki şekilde görülmektedir. “İş birliği” rolünün baskın şekilde yüksek oranla diğer kodlara göre ayrıştığı tespit edilmiştir. Kurulların politika önerileriyle ilgili çalışmalar yaparken uzmanlık alanlarıyla alakalı politika belgeleri hazırlanmasında, müşterek faaliyetlerde bulunulmasında kamu, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarıyla yoğun “iş birliği” yaptıkları sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla kamu politikası süreçlerinin katılımcı bir yöntemle ve yönetim anlayışıyla uyumlu şekilde gelişmesine katkıda bulundukları söylenebilir. Bu tespit aynı zamanda kurulların yönetim anlayışıyla uyumlu bir dizayna sahip olduğu yönündeki görüşlerle (Akman, 2019: 668; Kulaç ve Babaoğlu, 2021: 113; Dinç ve Atmaca, 2023: 139) tutarlıdır. Mevcut durumda Kurulların açık bir şekilde kolektif çalışmaya yatkın bir nitelik arz ettiği görülmektedir.

“Destekleyici” rol açısından kurullar, karar alma süreçlerinde, belirli konuların halka tanıtılması aşamasında ve politika alanıyla ilgili yapılan etkinliklerde ilgili aktörlere destek olmaktadır. Her ne kadar “iş birliği” kodundan sonra en fazla koda sahip “destekleyici” rol olsa da, iş birliği koduna nazaran diğer kodlarla birlikte sınırlı düzeyde kaldığı gözlenmektedir.¹⁶

¹⁶ Burada kurullar “iş birliği” rolünü yerine getirirken aynı zamanda “destekleyici” rolü de yerine getirmiyorlar mı? sorusu akla gelebilir. Yapılan çalışmada “destekleyici” rol

Politika kurullarının uzmanlık alanlarıyla ilgili ortak konularla ilgili olmak koşuluyla bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar ile koordinasyon toplantıları yapabilecekleri 1 sayılı CBK’de (md. 32) belirtilmiştir. Bu çalışmada “koordinatör” rolü hem yapılan toplantılar bağlamında hem de politika önerisi geliştirme süreçlerindeki oynadıkları rol bağlamında değerlendirilmiştir. Faaliyet raporu incelendiğinde sadece Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu (BTYPK) koordinasyon toplantısı yaptığını belirtmiştir. Bununla birlikte Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu (GDPK), Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (SGPK), Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu (KSPK) ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu’nun (YYPK) sorumluluk alanlarıyla ilgili konularda koordinatörlük rolü üstlendiği tespit edilmiştir. Ancak her ne kadar bütün politika kurullarının mevzuat kapsamında koordinasyon toplantıları yapabilecekleri belirtile de görev ve yetkiler açısından “koordinasyon” sağlama görevi sadece BTYPK’ye 1 sayılı CBK’de (md. 23) verilmiş, diğer kurulların kendi özel görev ve yetkilerinde bu hususa değinilmemiştir.

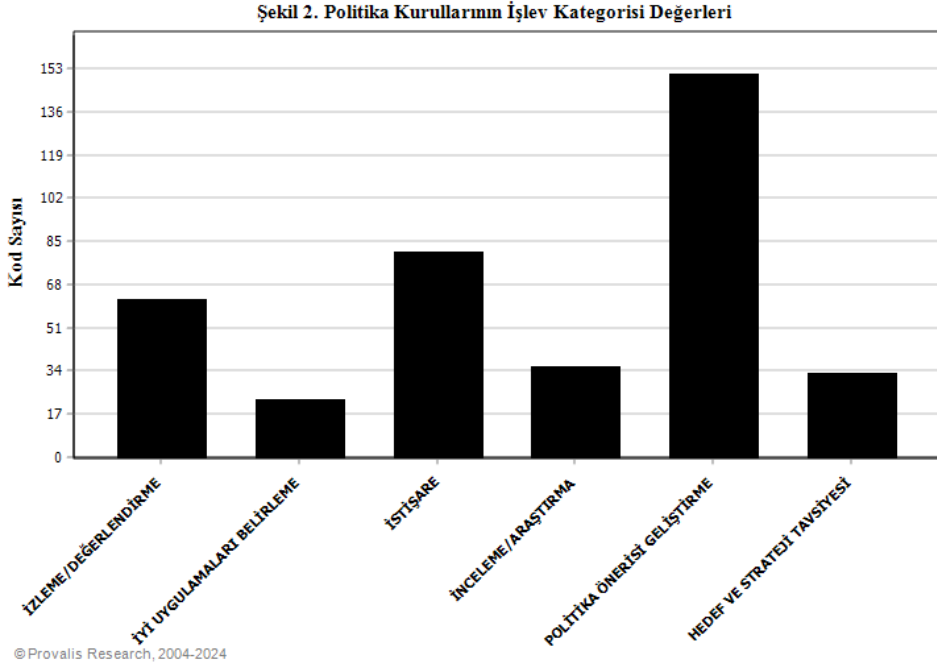
Araştırmanın bulguları açısından rol kategorisinde “diplomatik misyon” ve “hakem heyeti” dikkat çekici kodları oluşturmaktadır. SGPK’nın Lübnan’a resmi ziyaretlerde bulunması ve Lübnan Sağlık Bakanlığı ile protokoller imzalaması kurulların kamu politikası süreçlerinde sadece öneri ve rapor sunmaktan daha fazla bir misyona sahip olduğunu bize göstermektedir. Bu durum aynı zamanda kurulların devleti temsil kabiliyetlerinin olduğu, uluslararası ikili ilişkilerin gelişmesine katkı sağladıkları anlamına gelmektedir. KSPK’nın ise “Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri” kapsamında ödüle layık görülen kişilerin belirlenmesinde hakemlik görevi gerçekleştirdiği tespit edilmiştir.¹⁷ Bu özellik kurulu diğer politika kurullarından ayırtırmakta ve kurulun özgünlüğünü oluşturmaktadır. Genel olarak hem uluslararası ilişkiler bağlamında diplomatik misyon açısından hem de politika kurullarının faaliyet alanlarıyla ilgili yarışmalarda jüri üyeliği rollerinde çok sınırlı düzeyde rol üstlenildiği görülmektedir. Bu nedenle “Politika kurulları mevzuat kapsamında sahip oldukları görev ve yetkilerin dışında faaliyetlerde bulunurlar” hipotezinin sınırlı düzeyde doğrulandığı söylenebilir.

Son olarak rol kategorisini genel olarak değerlendirdiğimizde “iş birliği” rolü üzerinde bir yığılma bulunmakta olup diğer roller ise daha az temsile sahiptir. Ayrıca bazı politika kurullarının belirli roller üzerinde aktif rol üstlendiği

kurulların tek taraflı olarak sundukları fikir, öneri, katkı, eylemler şeklinde dikkate alınmıştır. “İş birliği” rolü ise ortaklaşa yürütülen çok aktörlü bir sürece karşılık gelmektedir.

¹⁷ KSPK, bu görevi Cumhurbaşkanlığı Kültür ve Sanat Büyük Ödülleri Yönetmeliği kapsamında gerçekleştirmekte olup 1 sayılı CBK’de bu göreve ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak genel görev ve yetkilerin düzenlendiği Md. 22’de yer alan “Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak.” ifadesine dayalı olarak bu görevin yerine getirildiği söylenebilir.

gözlenmiştir. Örneğin SGPK'nin “diplomatik misyon”; BTYPK'nin “iyi uygulamaları belirleme” rollerinde yoğunlaşması bu durumu desteklemektedir.



Politika kurullarının “işlev” kategorisi açısından yapılan analizi sonucunda “politika önerisi geliştirme” kodu anlamlı şekilde diğer kodlardan ayrılmaktadır. Bu sonucun gerek mevzuat kapsamında görev ve yetkileri gerekse konuyla ilgili yapılan hemen hemen bütün akademik çalışmalardaki tespitlerle tutarlılık gösterdiği söylenebilir.

Kurulların işlev kategorisi değerleri açısından bir diğer ön plana çıkan kod “istişare” kodudur. Bu durum kurulların hem mevzuat kapsamında belirlenen görev tanımlarıyla hem de konuyla ilgili yapılan akademik çalışmaların sonuçlarıyla (Sertdemir, 2024: 229-231) uyumludur. Kurullar istişare işlevini yerine getirirken uluslararası kuruluşlar, kamu kurumları, özel sektör, sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile alanında uzman kişilerden görüş ve fikir almaktadır. Yöntemsel olarak kurullar istişare işlevini merkezden ya da taşraya inerek yerine getirebilmektedirler. Merkezi açıdan Cumhurbaşkanlığı Külliyesinde gerçekleştirdikleri istişare toplantılarıyla; politika konusunun niteliğine göre ise sahaya inerek taşra düzeyinde istişarelerde bulunmaktadır. Örneğin, BTYK istişare toplantılarını külliye de gerçekleştirirken, YYPK sorumluluk alanındaki politikalarla ilgili sahaya inerek istişarelerde bulunmuştur. Hukuk Politikaları Kurulu (HPK) ise çalışma hayatı ile ilgili görüş alışverişinde bulunmak amacıyla Uluslararası Çalışma Örgütü temsilcileriyle genişletilmiş kurul toplantısı gerçekleştirmiştir. Bu göstergelere dayalı olarak kurulların

“istişari” rollerini yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde geniş bir zeminde gerçekleştirebildikleri ve buna bağlı olarak bütüncül perpektifte politika tasarımı oluşturmaya çalıştıkları ifade edilebilir. Diğer yandan kurullar, istişare ve eşgüdümeye dayalı olarak belirlenen politikaların uygulama aşamasında toplumsal meşruiyetin sağlanmasına katkıda bulunarak (Kulaç ve Babaoğlu, 2021: 113) işlevselliklerini güçlendirmektedir.

“İzleme ve değerlendirme” işlevi kurulların hazırlamış oldukları “izleme raporları” ve “değerlendirme raporları” üzerinden analiz edilmiştir. Kurulların “izleme ve değerlendirme” işlevi iki şekilde ortaya çıkmaktadır: birincisi bakanlıkların, kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin Cumhurbaşkanlığı programına uygunluklarını izlemek ve değerlendirmek; ikincisi ise sorumluluk alanındaki politika konularında yapılan faaliyetlerin takip edilmesi anlamında izlemek ve değerlendirmektir. İlki kurulların yerindelik denetimiyle, ikincisi ise politika konusuyla ilgili gelişmelerin takip edilmesi ve uygulamaların değerlendirilmesiyle alakalıdır. Bu açıdan siyasetin bürokrasiyi denetleme aracı olarak işlev gören kurullar “*alternatif bürokrasi*” (Geylani, 2022: 223) olarak da değerlendirilmektedir. Dolayısıyla “izleme ve değerlendirme” işlevi siyasetin planladığı programın, bürokrasi tarafından ne derece uygulanmakta olduğunun tespitini sağlamaktadır. Bu tespit aynı zamanda kurullara yönelik yapılan “*kamu politikası denetçisi*” (Kulaç ve Babaoğlu, 2021: 116) değerlendirmelerini haklı çıkarmaktadır. Bunun yanında kurulların, öneriler doğrultusunda uygulanan kamu politikalarının kapsama alanındaki toplumsal gruplar üzerindeki yansımalarının değerlendirilmesinde fayda göstereceği düşüncesini de (Dinç ve Atmaca, 2023: 139) desteklemektedir.

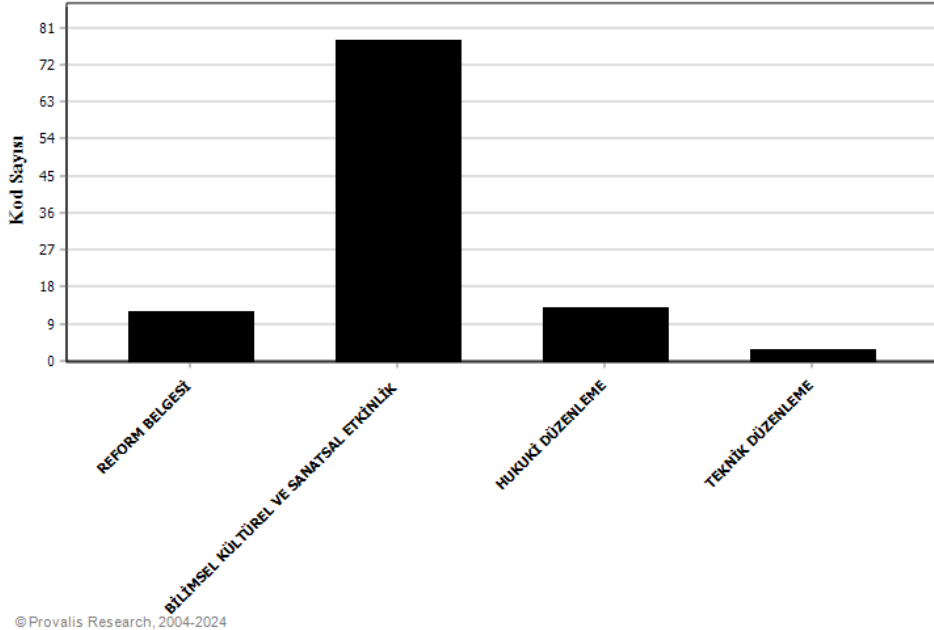
Politika belirleme süreçlerinde bilginin elde edilme derecesi ve ilgili politika konusunun tarafları arasında iletişime dayalı bilgi aktarımı, politika oluşum süreçlerinde kritik öneme sahiptir (Kulaç ve Babaoğlu, 2021: 113). “İnceleme ve araştırma” işlevi kurulların uzmanlık alanlarıyla ilgili politika belirleme süreçlerinde yerinde ve rasyonel tespitlerde bulunabilmek ve kamu politikalarının ihtiyaç temelli analizini gerçekleştirebilmek için yaptıkları çalışmaları kapsamaktadır. Bu işlevin özelliği bilime ve veriye dayalı kamu politikası belirleme sürecine karşılık gelmektedir (Dinç ve Atmaca, 2023: 140). Kurulların üye profillerinin yarısından fazlasının bilim insanından oluşması (Kırıışık ve Öztürk, 2020: 183) politika belirleme süreçlerinin bilimsel bakış açısına dayalı olarak yürütüldüğünün göstergesidir. Özellikle yeni oluşan toplumsal taleplere göre kamu politikası dizaynının sağlanmasının, kriz dönemlerinde hükümetin proaktif eylemselliğine katkıda bulunması anlamında kurulların “inceleme/araştırma” işlevinin önemini gösterdiği söylenebilir.

“Hedef ve strateji tavsiyesi” işlevi ise kurulların geleceğe yönelik hükümet programlarının ve üst politika belgelerinin hazırlanması sürecinde yol haritaları, strateji çerçeveleri, eylem planları, vizyon toplantıları ile katkıda bulunmalarına karşılık gelir. Bu doğrultuda 13 sayılı CBK’nin 2. maddesi ile politika kurulları,

“Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları” ile “temel makro plan ve programların hazırlanmasında esas alınacak kısa, orta ve uzun vadeli makroekonomik tahminleri”n hazırlanmasında Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından görüşü alınması gereken aktörler arasına girmiştir. Kurulların “hedef ve strateji tavsiyesi” işlevi bu madde ile hem hukuki zemine oturtulmuş olmakta hem de geleceğe yönelik planlamalara ve programlamalara katkıda bulunarak Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kamu politikası oluşturma kapasitesinin niteliğini artırmaktadır. Bu doğrultuda BTYPK’nin “teknoloji yol haritaları”; KSPK’nin strateji belgesi hazırlaması, GDPK’nin orta ve uzun vadeye yönelik politika önerilerinde bulunması, Sosyal Politikalar Kurulu’nun (SPK) “2023 sosyal politika ve sosyal hizmet vizyon toplantısı” gerçekleştirmesi “hedef ve strateji tavsiyesi”ne yönelik somut göstergeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

“İyi uygulamaları belirleme” kodu kurulların, yeni teknolojilere yönelik uygulamaların belirlenmesi, farklı ülke uygulamalarına yönelik araştırmalar neticesinde önerilerde bulunulması, toplumun ihtiyaç sahibi kesimlerine yönelik projeler üretmesini içermektedir. KSPK’nin müzelerle ilgili ve YYPK’nin itfaiye hizmetlerine yönelik farklı ülkelerdeki uygulamaları karşılaştırması; SPK’nin “Engelli Sporları Farkındalık Projesi” gerçekleştirmesi kurulların “iyi uygulamaları belirleme” işlevine yönelik örneklerden bazılarıdır. Genel hatlarıyla işlev kategorisi açısından politika kurullarını değerlendirdiğimizde *“Politika kurulları mevzuat kapsamında sahip oldukları görev ve yetkilerin dışında bir faaliyette bulunmazlar.”* hipotezinin doğrulandığını söyleyebiliriz.

Şekil 3. Politika Kurullarının Etki Kategorisi Değerleri



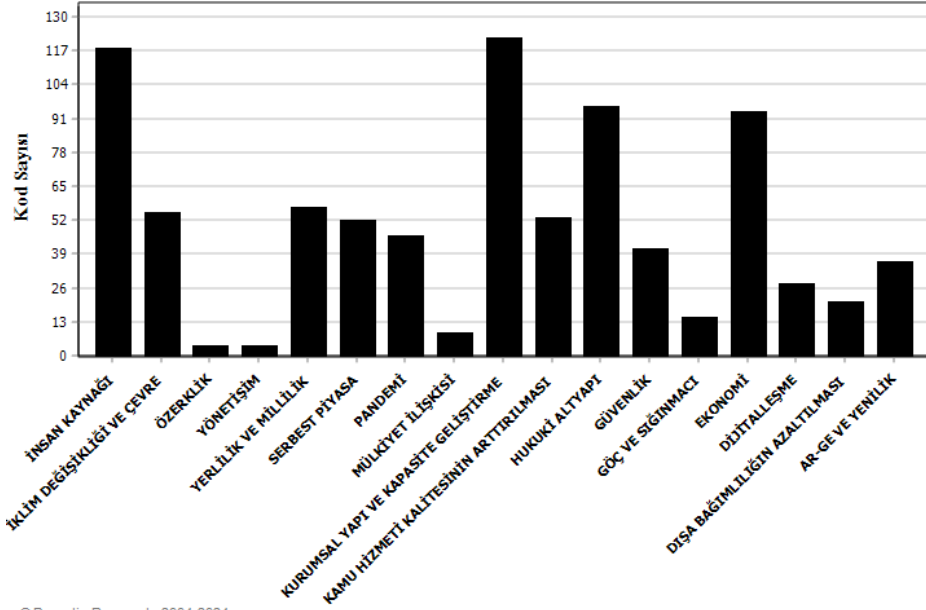
Politika kurullarının rol ve işlev kategorisindeki faaliyetleri ile mevzuattan kaynaklı görev ve yetkilerini yerine getirmeleri sonucunda birtakım çıktılar oluşmaktadır. Özellikle sorumlu oldukları politika alanıyla ilgili sempozyum, çalıştay, anma programları, panel, söyleşiler gibi etkinlikler düzenleyerek politika konusuna yönelik farkındalıklar oluşturmaya çalıştıkları, ilgili politikaların bilimsel açıdan tartışılmasına olanak sağladıkları ve bu sayede politika alanını yaygınlaştırmaya katkıda bulundukları söylenebilir. Bu doğrultuda şekil 3’de görüldüğü üzere kurulların en fazla etki gösterdikleri kod “bilimsel, kültürel ve sanatsal etkinlik” kodudur. Bu durum bize kurulların politika alanlarıyla ilgili gündem oluşturma aşamasında ve politika öneri ve stratejilerinin geliştirilmesinde “aktif yapılar” oldukları tespitini desteklemektedir. “Bilimsel, kültürel ve sanatsal etkinlik” kodu açısından en fazla etkiye düzenlemiş oldukları çalıştaylar açısından HPK sahiptir. KSPK ise gerek anma programları gerek düzenledikleri sempozyum ve paneller gerekse yarışmalar ve festivaller ile en fazla çeşitlilikle “bilimsel kültürel ve sanatsal etkinlik” kodu altında etkide bulunmuştur. GDPK, SPK ve YYPK ise çalıştayların yanında aynı zamanda alanlarıyla ilgili “kitap” hazırlık süreçlerine katkıda bulunarak etki kategorisinde yer almıştır.

Yapılan analizler neticesinde kurulların etkide bulunduğu bir diğer kod grubunu “hukuki düzenleme” kodu oluşturmaktadır. Kurulların politika alanlarıyla ilgili öneri ve stratejilerinin mevzuat kapsamında ne derece ele alındığıyla alakalı olan bu kod grubunun kurul bazlı dağılımı incelendiğinde dört kurul dikkati çekmektedir. Bunlardan BTYPK’nin Biyogüvenlik konusuyla ilgili

politika önerileri “*Kimyasal, Biyolojik, Radyolojik, Nükleer Tehdit ve Tehlikelere Dair Görev Yönetmeliği*”nde yer bulmuştur. Aynı şekilde KSPK’nin yapmış olduğu öneriler değerlendirilerek “*2021 Yılında Yunus Emre ve Türkçe Yılı Olarak Kutlanması*”; “*2021 Yılında Ahî Evran Yılı Olarak Kutlanması*”; “*2021 Mehmet Âkif ve İstiklâl Marşı Yılı*”; “*2022 Yılında Süleyman Çelebi Yılı Olarak Kutlanması*” konularında genelgeler yayımlanmıştır. SGPK’nin görüşleri doğrultusunda ise “*Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu*”nda değişikliğe gidilmiş ve sağlık çalışanlarının gelirlerine yönelik iyileştirmelerin yapılmasına katkıda bulunulmuştur. Son olarak YYPK ise yapmış olduğu çalışmalar neticesinde İklim Koordinasyon Kurulunun oluşumuna katkıda bulunmuş; “*Türk Arkeoloji Enstitüsü Kuruluş Kanunu*” teklifinin yasama organınca ele alınmasını sağlamış; 3194 sayılı Kanun’da mülkiyet konusuna yönelik değişikliklerin yapılmasına katkıda bulunmuştur.

“Reform belgesi” kodu açısından ise en önemli etkinin BTYPK tarafından gerçekleştirildiği bulgusuna ulaşılmıştır. Kurulun politika alanıyla ilgili hazırlamış olduğu raporlarla değindiği konulara “ekonomi reform paketinde” yer verildiği belirtilmiştir. Bu kod özelinde BTYPK diğer kurullardan ayrılmaktadır. Aslında “reform belgesi” kodunun politika kurulları açısından önemi 1 sayılı CBK md. 217’ye dayanmaktadır. Bu maddeye göre “*Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı Programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları*” hazırlanırken Hazine ve Maliye Bakanlığı politika kurullarının görüşünü alacaktır. 11. Kalkınma Planı’nda BTYPK’nin “*Çığır açıcı stratejik yaklaşım ve teknoloji alanı önceliklendirme*” konusuna ilişkin politika önerisine yer verilmiş; SGPK ise 12. Kalkınma Planı hazırlık süreçleriyle ilgili değerlendirme faaliyetleri yürütmüştür. “Teknik düzenleme” kodu ise YYPK’nin katkılarıyla gerçekleşen ve önerileri doğrultusunda oluşturulan uygulamaları içermektedir. Örneğin *uluslararası kentsel tasarım standartlarının oluşturulması*, iklim politikası ile alakalı verilerin elde edilmesini sağlayacak *iklim platformunun kurulması* ve düşük ve orta ölçekli belediyelerin gereksinim duydukları bilgileri kolay ve anlaşılır şekilde elde etmelerini sağlayacak *Belediye Hizmet Rehberlerine ulaşabilmeleri için web sitesi ve mobil uygulama oluşturması* “teknik düzenleme” etkisine işaret etmektedir. Bu açıklamalara dayalı olarak “*Politika kurullarının öneri ve görüşlerinin politika belgelerinde ve mevzuat geliştirmelerinde etkisi vardır.*” hipotezinin sınırlı da olsa doğrulandığını söyleyebiliriz.

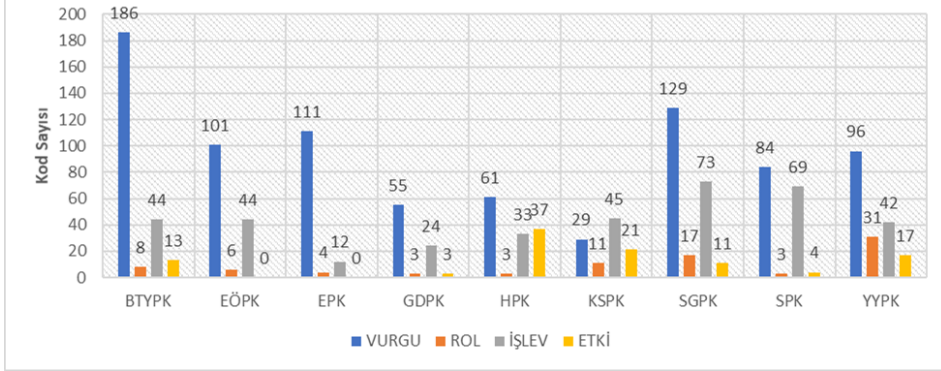
Şekil 4. Politika Kurullarının Vurgu Kategorisi Değerleri



©Provalis Research, 2004-2024

Vurgu kategorisi politika kurullarına verilen politika önerisi hazırlama, araştırma, inceleme, değerlendirme süreçlerinde politika alanına özgü olarak kurulların gerek sorun alanlarının tespiti gerekse sundukları önerilerde dikkate aldıkları konu dağılımlarından oluşmaktadır. Bu husustaki veriler yukarıdaki şekilde sunulmuştur. Şekil incelendiğinde “kurumsal yapı ve kapasite geliştirme”, “insan kaynağı”, “hukuki altyapı” ve “ekonomi” kodlarının daha fazla vurgulandığı tespit edilmiştir. Bu tespit aynı zamanda hükümetin kamu politikalarında hangi konulara önem verdiğinin anlaşılması açısından değerlidir. Ayrıca bu konuların yanında “iklim değişikliği ve çevre”, yerlilik ve millilik”, “serbest piyasa”, “pandemi”, “kamu hizmeti kalitesinin artırılması”, “ekonomi”, “dijitalleşme” ve “AR-GE ve yenilik” kodlarına da sıkça değindikleri belirtilmelidir. Diğer yandan Türk siyasetinin ve hükümetlerin son yıllarda gündeminden düşmeyen, genel ve yerel seçim süreçlerinde ve kamu politika belgelerinde yoğunlukla değinilen “göç ve sığınmacı” konusuna politika kurulları tarafından diğer konulara nazaran çok fazla değinilmemesi de dikkati çeken bir husustur. Sonuç olarak politika kurullarının gündeme aldıkları politika konularının çeşitlilik gösterdiği sonucuna ulaşılma ile birlikte “insan kaynağı”, “kurumsal yapı ve kapasite geliştirme”, “hukuki altyapı” ve “ekonomi” kodlarına dayalı konulara daha fazla yoğunlaştıkları söylenebilir.

Şekil 5. Politika Kurullarının Kategori Bazlı Değerleri



Son olarak faaliyet raporu ekseninde politika kurullarının kategori bazlı değerleri incelendiğinde bütün kurullarda vurgu kategorisinin ön plan çıktığı görülmektedir. İşlev kategorisi açısından SGPK ve SPK diğer kurullardan ayrılmaktadır. SGPK'nın "politika önerisi geliştirme"; SPK'nın ise "istişare" işlevlerinden en fazla değere sahip olmaları bu farkı oluşturmuştur. Etki kategorisi açısından ise HPK en fazla değere sahip kurul olarak dikkati çekmektedir. Bu durumun nedeni HPK tarafından politika alanıyla ilgili olarak düzenlenen ve "bilimsel, kültürel ve sanatsal" etkinlik altında değerlendirilen çalışmaların oldukça fazla olmasıdır. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu (EÖPK) ile Ekonomi Politikaları Kurulu'nun (EPK) etki kategorisi açısından bir değere sahip olmadıkları tespit edilmiştir. Bu bakımdan çıktı oluşturma kapasitesi açısından iki kurulun diğer kurullara göre pasif kaldıkları söylenebilir. Son olarak rol kategorisi açısından YYPK "işbirliği" süreçlerinde daha fazla yer alması nedeniyle diğer kurullardan ayrılmaktadır. Özellikle kurul vurguladığı alanlarda yerel yönetimler, üniversite, sivil toplum kuruluşları, vatandaş toplantıları gerçekleştirmesi ve şehir ziyaretlerinde bulunması açısından etkin bir faaliyet göstermiştir. Bununla beraber bir dönem medyanın da gündeminde olan Marmara Denizi'ndeki müsilaj sorununa dönük işbirliği faaliyetleri, millet bahçelerinin tanıtımı için yaptıkları faaliyetler ve Arkeoloji Enstitüsü'nün kuruluş sürecinde yer alması gibi etkenler YYPK'nın "rol" kategorisi açısından ayrıışmasını sağlayan faktörler olarak gösterilebilir.

Kurullarla ilgili çalışma verileri toplanırken tespit edilen diğer bulguların da açıklanmasında yarar vardır. Bunlardan birincisi kurullar içerisinde etki analizi yapan kurulun sadece BTYPK olduğudur. İkincisi istişare toplantıları kapsamında Cumhurbaşkanlığı Ofisleriyle ilişki içerisine giren tek kurul EPK olmuştur. EPK Cumhurbaşkanlığı Finans Ofisi (CFO), Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi (CYO) ve Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisleriyle (CDDO) istişareler gerçekleştirmiştir. Diğer yandan Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi'nin 2023 ve 2053 vizyonunda istihdam politikaları konusuna yönelik SPK tarafından toplantılar yapılması, Katılım Finans Kanun Taslağı hazırlık sürecinde

EPK'nin CFO'ya katkı sağlaması ve CYO ile birlikte politika alanıyla ilgili yol haritası belirlenmesinde ortak çalışmalar yapması kurulların kısmen de olsa ofislerle dinamik bir ilişki içerisinde olduğunun bir göstergesidir.

Sonuç ve Değerlendirme

CHS ile birlikte yeni kurumsal yapının en önemli dinamiklerinden birisini politika kurulları oluşturmaktadır. Fakat politika kurullarına benzer yapıların ontolojik olarak CHS öncesinde de (Kurultay, Şura-yı Devlet, Milli Eğitim Şurası) danışma ve istişare vb. işlevleriyle var olduğu görülmektedir. Daha sistematik ve bütüncül bir yapı olarak dizayn edilen politika kurulları ise danışma, istişare gibi işlevlerin dışında politikaların uygulama aşamasına geçişinde aktif katkı sunma gibi özelliklere de sahiptir. Başkanlık sistemiyle yönetilen modern Batı yönetimlerinde de, Başkana politika belirleme noktasında bağımsız ve kurumsal bir akılla destek olan benzer özelliklere sahip oluşumlara rastlanmaktadır.

Türkiye'de yeni bir örgütlenme modeli olarak karşımıza çıkan politika kurulları, doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olmanın yanında hem yapısal hem de hukuki açıdan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine göre şekillenmekte ve faaliyetlerini sürdürmektedirler. Politika kurullarının görev alanına giren bütün konularda; ilgili bakanlık, sivil toplum vb. kuruluşlardan politikalara yönelik görüş alma, izleme ve yapılan çalışmaları Cumhurbaşkanına rapor olarak sunma yetkisi bulunmaktadır. Yürütmenin yegâne sorumlusu Cumhurbaşkanı üzerinden hareket eden politika kurulları bu yetkilerini, daha az bürokrasi ve etkin kamu politikası oluşturarak kullanma yetisine de sahiptir. Elbette bu ve benzer durumların politika kurulları ile bakanlıklar vb. idari birimler arasında her zaman bir çatışma ihtimali oluşturabileceği de unutulmamalıdır. Aynı zamanda neredeyse bütün kamu kurum ve kuruluşlarına, politika kurullarıyla “kamu yönetişimi”ne uygun bilgi paylaşma ve talepleri de öncelikle yerine getirme yükümlülüğü getirilmiştir. Sadece politika kurullarının varlığı kamu politikası süreçlerinde etkinlik açısından tek başına yeterli olmamakla birlikte karar alımında istişareyle hareket eden siyasi ve idari bir liderliğin var olması da önemlidir. Diğer taraftan yönetişim anlayışının tüm değerlerini politika üretim süreçlerinde önceleyen ve kurul işleyişinde güncel toplumsal konuların dikkate alındığı, dış çevre ülkelerdeki gelişmelerin izlenerek ulusal kamu politikalarının uyumluluğunu esas alan bir anlayış gerekmektedir.

Yapılan analizler neticesinde politika kurullarının faaliyetlerinde kategori bazlı farklılaşmalar gözlenmiştir. Kurulların “istişare” mekanizmasını kullanarak “inceleme/araştırma” ve “izleme/değerlendirme” işlevlerini yerine getirirken bürokrasi, özel sektör, sivil toplum ve hatta uluslararası kuruluşları da kapsayan çok aktörlü ilişkiler ağına dayalı politika belirleme sürecine katkıda bulundukları görülmektedir. Dolayısıyla kurullar veriye dayalı politika oluşturma ve bürokrasiyle temasa dayalı istişare işleviyle etkin bir faaliyet yürütmektedirler. Elde edilen bulgularda ön plana çıkan özellikleri kısaca değerlendirecek olursak,

politika kurullarında rol kategorisi açısından işbirliği rolünün baskın şekilde diğerlerinden ayrıştığı gözlenmiştir. Dolayısıyla da kamu politikası süreçlerinin yönetim anlayışıyla uyumlu şekilde ilerlediği sonucuna varılmıştır. İşlev kategorisi açısından ise “politika önerisi geliştirme”, “istişare” ve “izleme ve değerlendirme” kodlarının ön plana çıktıkları görülmektedir. Bu sonucun gerek hukuki açıdan görev ve yetkileri gerekse konuyla ilgili yapılan akademik çalışmalarda çıkarımlarla uyumluluk gösterdiği görülmektedir. Etki açısından ise bilimsel etkinlikler belirgin bir şekilde diğer kodların önüne geçmiştir. Keza politika kurullarının düzenledikleri bilimsel etkinlikler sayesinde politika noktasında farkındalık oluşturdıkları da söylenebilir. Vurgu kategorisi açısından ise “kurumsal yapı ve kapasite geliştirme”, “insan kaynağı”, “hukuki altyapı” ve “ekonomi” kodlarının daha fazla ön plana çıktığı tespit edilmiştir. Bu tespit hükümetin kamu politikalarında hangi hususları daha fazla dikkate aldığına anlaşılmaması açısından da değerlidir. Genel itibarıyla değerlendirecek olursak politika kurullarının sınırlı da olsa politika öneri ve görüşlerinin gerek politika belirlenmesinde gerekse mevzuat geliştirmede etkilerinin olduğu dikkat çekmektedir. Bu tespiti ek olarak yaptığımız çalışmada kurulların sadece kararname kapsamında verilen görev ve yetkileri yerine getirmediği aynı zamanda farkı rol kategorilerinde politika süreçlerine katkıda bulundukları değerlendirildiğinde, kurulların görev ve yetkilerinin bu kıstaslar çerçevesinde mevzuat kapsamında yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

“İzleme ve değerlendirme”, “inceleme ve araştırma” gibi işlevlere sahip olmaları ve Cumhurbaşkanına bakanlıklara nazaran daha yakın konumlandırılmaları, politika kurullarının bakanlık örgütlenmesinin üzerinde yer alan yapılar olarak değerlendirilmesini gündeme getirse de kurulların bakanlıklar gibi kanunla temel kamu hizmeti birimi olmamaları ve bakanlıklar gibi geniş bir bürokratik örgütlenmeye sahip olmaması ve kurmay nitelik göstermeleri bu değerlendirmeleri çürütmektedir. Ancak kurulların, kamu politikası sürecinin analize dayalı bir niteliğe sahip olmasında uygulayıcı roldeki bakanlıklardan ayrıştığı söylenebilir.

Politika kurullarının, bir politika konusunda harekete geçerken doğrudan Cumhurbaşkanından talimat alması, kurulların re’sen değil de talimata dayalı olarak çalıştığı düşüncesini ortaya çıkarmaktadır. Ancak yapılan analizler sonucunda kurulların politika önerileri geliştirirken re’sen harekete geçtikleri durumların var olduğu tespit edilmiştir. Bu açıdan “kısmen otonom yapılar” olarak değerlendirilebilirler. Örneğin kurulların düzenli aralıklarla toplanarak belirledikleri gündemler üzerinden politika öneri belgeleri oluşturmaları bunun bir göstergesidir.

1 sayılı CBK’ya göre politika kurulları rutin kurul toplantılarından ayrı olarak “genişletilmiş kurul toplantısı”, “koordinasyon toplantısı” ve “çalışma grupları” şeklinde toplanabilmektedir. Ancak faaliyet raporuna göre kurulların birçoğunun yapmış oldukları toplantıların niteliğini net olarak ifade etmedikleri

tespit edilmiştir. Bununla birlikte politika kurullarının büyük çoğunluğunun ofis yapılanmalarıyla olan işbirliklerinin sınırlı düzeyde olması CHS bünyesinde kamu politikasıyla alakalı kurumsal işbirliğinin tam anlamıyla sağlanamadığını bize göstermektedir. Ancak 28.03.2025 tarihli 183 sayılı kararnameyle ofis yapılanmaları teke düşürölmüş ve yeni politika kurulları oluşturulmuştur. Bu durum kamu politikası inşasında, siyasi iradenin, politika kurullarını asli aktör olarak ön plana çıkardığının ve ofis yapılanmasının ise sadece “yatırım ve finans” alanına sıkıştırılarak daha çok ekonomik programa yönelik faaliyet gösteren bir birim haline getirildiğinin göstergesidir.

Politika kurullarına yönelik endişe ve eleştiriler genel itibariyle Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine dayanmalarından dolayı akıbetlerinin belirsizliği, kurumsallaşma düzeyleri, yasama-yürütme kopukluğu, kurul üyelerinin nitelik ve niceliğı, yetki ve sorumluluk açısından netlik gibi hususlarda yoğunlaşmaktadır. Elbette nitelikleri itibariyle belli düzeyde esnek yapıda olmaları makul olmakla birlikte kurumsallaşma düzeyleri arttıkça kurullara ilişkin endişelerin de azalacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak politika kurulları CHS ile yürütme erkinde kendine yer bulmuş olup emekleme aşaması halen devam etmektedir. Elbette bu süreçte deneme yanılmalarla birlikte düzeltmelerin olması kaçınılmazdır. Bazı kapatılan örgütlerin eksikliği hissedilirken, bazıları ise işlev açısından tartışılmaktadır. Çalışma konumuz politika kurullarıyla sınırlı olduğundan, politika kurullarının işlevselliğı adına aşağıdaki önerilerin dikkate alınmasında da fayda bulunmaktadır:

1)Meclis yasama komisyonunda politika kurullarından bir üyenin aktif olarak yer alması, yasama ve yürütme erkleri arasında bir köprü oluşturulması açısından katkı sağlayacaktır. Bu vesileyle CHS’de yasama-yürütme arasında kopukluk olduğuna yönelik eleştiriler azaltılmış olacaktır.

2)Politika kurullarının faaliyetleri anlık olarak takip edilebilmelidir. Keza CHS üzerinden yaklaşık 8 yıl gibi bir süre geçmesine rağmen halen politika kurullarına ait web sayfaları bulunmamaktadır. Gerek üyelerine gerekse faaliyetlerine ilişkin bilgilere ulaşılması bilinirlik, etkinlik ve şeffaflık gibi hususlar açısından önem taşımaktadır. Her bir politika kuruluna Cumhurbaşkanlığı başkanlık yapmaktadır. Bunun yerine politika kurullarının üst bir yapı tarafından organize edilmesi veya her birine ayrı bir başkan atanması, kurulları daha etkin hale getirecektir. Keza bu tür bir süreç modelinin oluşturulması, hem karar alma süreçlerinde kısmen de olsa sorumluluğun paylaşılmasını sağlayacak hem de kurulların teknik kapasitesini artıracaktır.

Kaynakça

- Akıncı, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *OPUS International Journal of Society Researches*, 9(16), 2128-2146.
- Akman, Ç. (2019). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Route Educational and Social Science Journal*, 2019, C.6, S.3, s.668.
- Akman, Ç., & Akçay, E. Y. (2019). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: ABD ile Karşılaştırması. *Yasama Dergisi* (40), 33-59.
- Alanka, D. (2024). Nitel Bir Araştırma Yöntemi Olarak İçerik Analizi: Teorik Bir Çerçeve, *Kronotop İletişim Dergisi*, 1(1), 62-82.
- Anadolu Ajansı, <https://www.aa.com.tr/tr/politika/cumhurbaskanligi-sozcusu-kalin-cumhurbaskanligi-politika-kurullari-ulke-yonetim-sureclerine-cok-onemli-katkilar-sundu/2887985> Erişim: 30.09.2023.
- Atay, E. E. (2018). İdare Hukuku. Ankara Turhan Kitapevi. s. 272.
- Aydın, R. (2023). Parlamenterler Bürokratları Nasıl Anıyor? TBMM’nin 27. Yasama Dönemi Üzerine Bir İçerik Analizi. *Politik Ekonomik Kuram*, 7(Özel Sayı), 159-180.
- Babaoğlu, C. ve E. Akman (2018). Kamu Politikası Analizi Disiplini ve Türkiye’de Gelişim Süreci. Kamu Politikası Analizi Türkiye Uygulamaları. (Ed. C. Babaoğlu ve E. Akman). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Bilgin, Hande (2023). Modern Bir Yönetim Aracı Olarak Benchmarking: Türk Politika Kurulları Üzerine Bir Çalışma. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Brown, D. S. (1955). The public advisory board as an instrument of government. *Public Administration Review*, 15(3), 196-204. s. 196.
- Christiansen, L.B., Johnson R. B. ve Turner L. A. (2020). Araştırma Yöntemleri Desen ve Analiz. (Çev. A. Alpay), Ankara: Anı Yayıncılık.
- Clinton L. Rossiter (1949). The Constitutional Significance of the Executive Office of the President. *The American Political Science Review*, 43(6), 1206–1217.
- Creswell, J.W. (2013). Nitel Araştırma Yöntemleri. (Çev. M.Bütün, S.B. Demir), Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı (2023). *Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Faaliyetler ve Hedefler*. Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı Yayınları.
- Çaylak, Ş.E. (2023). Bürokraside Devlet Yönetimi Bilgisi Üreten Araştırmacı Kurullar: Tetkik Heyetleri. Uluslararası Kamu Yönetimi Kongresi Bildiri Özetleri. (Ed. M. Ç. Kantarcıoğlu, C. Yıldırım, R. Aydın, F. E. Çelik). Ankara: Kamu Yönetimi Derneği Yayınları.

- Demir, T., & Reddick, C. G. (2012). Understanding shared roles in policy and administration: An empirical study of council-manager relations. *Public Administration Review*, 72(4), 526-535.
- Demirelli, L., & Aydın, R. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Türk Kamu Personel Yönetiminin Örgütlenmesi. *Yasama Dergisi*, (42), 49-96.
- Demirkaya, Y. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimi'nde Yeni Aktörler: Sivil Toplum Örgütleri. Y. Demirkaya (Ed.) *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim* içinde (ss. 13-34), İstanbul: Hiper Yayın.
- Dinç, Y. D. & Atmaca, Y. (2023). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Sürecinin Yeni Aktörleri: Politika Kurulları ve Ofisler". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* , (76) , 126-148 . DOI: 10.51290/dpusbe.1202489.
- Erol, Ö. F. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları". *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 26(1), 107-130. S. 114-115.
- Geylani, Didem (2022). *Siyasetin Bürokrasiyi Kontrol Mekanizması Olarak Alternatif Bürokrasi: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları*. İstanbul Medeniyet Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.
- Güler, B. A. (2005). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. A. (2021). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güvenç, C. & Turan, H. (2024). Yasama, Yürütme ve Yargı Organları Çerçevesinde 2017 Anayasa Değişikliği ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Memleket Siyaset Yönetim*, 19(42), 81-108. <https://doi.org/10.56524/msydergi.1296750>
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge
- İzci, F., ve Atmaca, Y. (2021). Yapısal ve işlevsel boyutlarıyla cumhurbaşkanlığı politika kurulları. *Değişim ve dönüşüm dinamikleri bağlamında Türkiye'de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi içinde* (ss. 35-62). Bursa, Ekin Yayınevi.
- Kalay-İdrisoğlu, (2024) "Kamu Yönetiminde Durum Çalışması". Nur Şat (Ed.). *Kamu Yönetiminde Nitel Araştırma*. Ankara: Nobel Yayınevi, 42-58.
- Karatepe, Ş. ve Altunok, Hatice (2019). Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri. Ankara: A Kitap.
- Kırışik, F., & Öztürk, K. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi. *Adalet Dergisi*(65), 167-200.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to its Methodology*, 2nd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Kulaç, O., & Babaoğlu, C. (2021). Türkiye'de Politika Kurullarının İşbirlikli Yönetişim Açısından Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, (44), 101-122.

- Memurlar.net, <https://www.memurlar.net/haber/1068577/cumhurbaskanligi-politika-kurullarinda-yasanan-3-sorun.html> (Erişim: 19.06.2023)
- Mitchell, D. (2005). *Centralizing Advisory Systems: Presidential Influence and the U.S. Foreign Policy Decision-Making Process*, 1(2), 181–206.
- Niyazi, M. (2018). Türk Devlet Felsefesi. İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2013). Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Özdemir, A. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler. *Journal of Academic Value Studies*, 7(3), s. 288.
- Phillips, Susan D., and Michael Orsini. (2002). Mapping the Links: Citizen Involvement in Policy Processes. Ottawa, ON: Canadian Policy Research Networks.
- Robson, C. & McCartan, K. (2022). Gerçek Dünya Araştırması. (Çev. Ed. Ş. Çinkır, N. Demirkasımoğlu), Ankara: Anı Yayıncılık.
- Sallan Gül, S., & Kahya Nizam, Ö. (2021). Sosyal Bilimlerde İçerik Ve Söylem Analizi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(42), 181-198. <https://doi.org/10.30794/pausbed.803182>
- Sertdemir, A. (2024). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurullarının Yeri ve Bakanlıklarla İlişkilerinin İncelenmesi (Yayımlanmamış doktora tezi).
- Sezen, S. (2003). Türk Kamu Yönetiminde Kurullar Geleneksel Yapılanmadan Kopuş. Ankara: TODAİE
- Smith, T. B. (1977). *Advisory Committees in the Public Policy Process. International Review of Administrative Sciences*, 43(2), 153–166.
- Spohn, C. (1982). The Role of Advisory Boards in the Policy Process: An Analysis of the Attitudes of HEW Board Members. *The American Review of Public Administration*, 16(2-3), 185-194.
- The Consejo Politicas De Infraestructura (2017) Infrastructure For Our Development Building A Better Chile. <https://www.infraestructurapublica.cl> Erişim: 14.10.2023. s. 9.
- Turan, H. (2021). Kamu Yönetimi ve İdare Hukuku Çerçevesinde Sağlık hizmetleri ve Sağlık Personelinin Disiplin Sorumluluğu. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi . *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi* , 7 (3).
- Waller, C. J. (2000). "Policy Boards And Policy Smoothing". *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (1), 305-339, s. 334.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. A. (2017). *The public policy primer: Managing the policy process*. Routledge.
- Yıldırım, A. & Şimşek, H. (2016). Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri. 10. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yıldız, M., Babaoğlu, C. & Şahin, B. (2016). Kamu Politikasını Türk İdare Tarihi Üzerinden Çalışmak, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Derg*

Bir Modern Sokrates Uyarlaması: Michael J. Sandel

Mehmet KOCAOĞLU*

Öz: Siyaset felsefesi 1970'lerden itibaren hayatın her alanına yönelik olguları içeren bir disipline dönüşmüştür. Bununla birlikte bu disiplindeki teorileştirme çalışmalarında kullanılan yöntemin çok kurgusal olması sebebiyle toplumsal pratikle sınırlı düzeyde ilişki kurulmuştur. Bu durum siyaset felsefesinin bir disiplin olarak toplumsal pratiğe etkisinin dolaylı ve çok yavaş olmasına sebebiyet vermiştir. Siyaset felsefesinin toplumsal pratikle daha sıkı bir ilişki kurabilmesi için Sokratik yöntemin yaygın olarak benimsenmesine ihtiyaç vardır. Bu çalışmanın amacı, Sokratik yöntemi etkili bir şekilde uygulayarak siyaset felsefesine yeni bir soluk getiren Michael J. Sandel'in toplumsal pratikten beslenen yöntemine odaklanmaktadır. Çalışmada ilk olarak Sokratik yöntemin ana hatları açıklanmaktadır. İkinci olarak, Sandel'in kullandığı yöntemin Sokratik doğası izah edilmektedir. Ardından düşünürün telos anlayışındaki Sokratik boyut gözler önüne serilmektedir. Son olarak filozofun telos-toplum ilişkisine dair anlayışında Sokratik yöntemin işlevi analiz edilmektedir. Bu çalışma, Sandel'in modern Sokrates olduğunu iddia etmektedir.

Anahtar Kelimeler: Sokrates, Sokratik Yöntem, Sandel, Telos

A Modern Adaptation of Socrates: Michael J. Sandel

Abstract: Since the 1970s, political philosophy has become a discipline that encompasses phenomena in all areas of life. However, due to the highly fictional nature of the methods used in theoretical studies in this discipline, the relationship with social practice has been limited. This situation has resulted in the indirect and very slow impact of political philosophy as a discipline on social practice. In order for political philosophy to establish a closer relationship with social practice, there is a need for the widespread adoption of the Socratic method. The aim of this study is to focus on Michael J. Sandel's method, which is informed by social practice and brings a new perspective to political philosophy through the effective application of the Socratic method. First, the study outlines the main

* Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mehmet.kocaoglu@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000 0002 1104 4223

Makale Geliş Tarihi: 04.11.2024

Makale Kabul Tarihi: 30.05.2025

features of the Socratic method. Second, it explains the Socratic nature of the method used by Sandel. Then, it reveals the Socratic dimension of the thinker's understanding of telos. Finally, it analyzes the function of the Socratic method in the philosopher's understanding of the relationship between telos and society. This study claims that Sandel is the modern Socrates.

Keywords: Socrates, Socratic Method, Sandel, Telos

Giriş

Felsefenin önemli bir alt disiplini siyaset felsefesidir. Siyaset felsefesi siyasetin doğasıyla uğraşan bir disiplindir (Strauss, 1989: 5). Bu disiplin kavramsal, sistematik ve çoğu zaman soyuttur. Siyaset felsefesinin adalet, demokrasi, cinsiyet, postmodernizm, yeni sosyal hareketler, sivil toplum, liberalizm/komüniteryenizm tartışması üzerine odaklanan altı alt teorik çabayı içerdiği iddiası (Young, 1998: 482) artık modern siyaset felsefesi içerisinde bulunduğu tablo için geçerli değildir. Bu disiplin günümüzde hayatın her alanıyla ilişkili olgularla uğraşmaktadır. İktidar, adalet, hak, özgürlük, eşitlik, cinsiyet, hak ediş, ödev, sorumluluk gibi kavramlar siyaset felsefesinin temel araştırma nesneleridir.

Siyaset felsefesi alanında çalışan pek çok düşünür yukarıda değinilen kavramlara dayanan soyut çalışmalar yürütmektedir. Siyaset felsefesinde esas olan soyut normatif bir teori inşa etmektir ve kullanılan yöntem soyut kaldığından bu süreç kendi içerisinde karmaşık bir hal alır (McDermott, 2008: 13). Siyaset felsefesi alanında kullanılan yöntemin ve dilin günlük hayattaki pratiklerden kopuk kurgusal bir düzlemde yürütülmesi, bu disiplinin etki alanını daralttığı gibi anlaşılmasını zorlaştırdığı da iddia edilebilir. Sandel (2006: 156) de siyaset felsefesinin toplumsal pratikle olan kopukluğuna işaret eder.

Siyaset felsefesi sadece bu alanda çalışan akademisyen ve öğrencilere yönelik olmayıp aynı zamanda tüm vatandaşlar hitap edebilir. Siyaset felsefesi toplumsal pratikten beslenen bir yöntemle insanlar üzerinde eğitici rol üstlenebilir (Rawls, 2008: 5). Günlük hayat sosyal, siyasal ve iktisadi alanda anlaşmazlıklarla doludur. Siyaset felsefesi teorik düzeyde toplumsal pratikle ilişkilendirilerek, kapalı ve soyut bir dil kullanımı sınırlandırılarak bu anlaşmazlıkların çözümüne ve siyasal hayatın güçlendirilmesine katkıda bulunabilir. Bu disiplin soyut ve kapalı dilini değiştirebilirse sadece teorik düzeyde katkı sağlamakla kalmaz, aynı zamanda kısa sürede toplumsal pratiğe olumlu yansıyan birtakım işlevleri yerine getirebilir. Böylece Mandle'in (2009: 9) siyaset felsefesinin pratiğe etkisinin dolaylı ve uzun zaman dilimine yayılarak ortaya çıktığı tespitinde yer alan olumsuz imajın üstesinden gelinmiş olunur.

Bu disiplinin günlük hayatla ilişkilendirilmesi durumunda insanlar sahip oldukları düşüncelerini gözden geçirip siyasal, sosyal ve iktisadi kurumları eleştiri süzgecinden geçirebilir. Bu imkânın yaratabilmesi için siyaset felsefesinin kullandığı kapalı ve soyut dile dayalı yöntemin toplumsal pratikle ilişkilendirilen

Sokratik yöntemden beslenmesi elzemdir. Siyaset felsefesinin yöntemini toplumsal pratikten hareketle soyut ve kapalı olmaktan çıkaran Sokratik yöntemi kullanan en önemli filozoflardan biri Michael J. Sandel'dir.

Bu çalışma Sandel'in toplumsal pratikten beslenen Sokratik yöntemine odaklanmaktadır. Daha önce Sandel üzerine yapılan çalışmaların (Barry, 1984; Larmore 1984; Caney 1991; Tomasi 1991; Hinton, 2001; Besley 2013; Lewens 2009; Youngmevittaya 2019; Margalit ve Shayo 2021; Satz 2023) hiçbirinde düşünürün Sokratik yöntemi incelenmemiştir. Bu çalışma kullandığı yöntem itibarıyla Sandel'in modern Sokrates olduğunu iddia etmektedir. Bu amaçla çalışmada ilk olarak Sokratik yöntemin ana hatları açıklanmaktadır. İkinci olarak, Sandel'in kullandığı yöntemin Sokratik doğası çalışmalarından örneklerle izah edilmektedir. Ardından düşünürün telos anlayışının toplumsal pratikle siyaset felsefesini ilişkilendirilmesindeki Sokratik tını gözler önüne serilmektedir. Son olarak filozofun telos-toplum ilişkisine dair anlayışında Sokratik metodun işlevine işaret edilmektedir.

Yöntemsel Selefî

Sokrates yaklaşık olarak iki bin beş yüzyıl önce Atina'da doğmuş bir düşünürdür. Sokrates'in yaşadığı dönem, Atina'da derin eşitsizliklerin ve sınıfsal farklılıkların olduğu, kölelik kurumunun doğal karşılandığı, erkeklerin hem özel alanda hem de kamusal alanda baskın figürler olduğu, Sparta ile sıklıkla savaşların yapıldığı bir dönemdir. Bu dönem Atina şehir devletinde kamusal alan çalkantıların yaşandığı bir döneme de karşılık gelir. Atina şehir devletinin sosyal ve siyasal atmosferine sinmiş olan ve başka toplumlarda da görülen problemler ister istemez insanlarda düşünsel anlamda rahatsızlıklara sebebiyet vermiştir (Tekin, 2019: 117). Atina şehir devletinin sosyal, siyasal ve iktisadi düzenine karşı eleştirel bir duruş geliştiren insanların başında kuşkusuz Sokrates gelmektedir (Platon, 2019: 9).

Sokrates görünüş itibarıyla şişman, pis kokan, tuhaf, komik, karizmatik, rahatlatıcı bir insandır (Kenny, 2006: 26). Özellikle yazma karşısında konuşma eyleminin daha değerli olduğunu düşündüğünden, herhangi yazılı bir eseri günümüze ulaşmamıştır. Sokrates'e dair günümüzde bilinenler daha çok onunla aynı dönemde yaşamış veya kişisel bir ilişki kurmuş öğrencilerinin yazdıklarından edinilmiştir (Vander Waerd, 1994: 2).

Sokrates'in yöntemi bir monolog olmanın ötesinde diyalog özelliğini taşır (Strauss, 1972: 31). İnsan karşısındakine ders verir gibi tek taraflı saatlerce konuşuyorsa bu monologtur. Bu tür bir monoloğun eleştirel bir duruş geliştirme amacına hizmet etmesi mümkün olamaz. Oysa diyalog niteliği sergileyen bir karşılıklı konuşma eylemi, insanların birbirlerine düşünsel anlamda ayna tutması gibidir. Sokrates de bu anlamda karşısında ayna tutan adam rolünü sergiler. Sorular sorarak ayna tutar ve bunu Platon'un (2019) kaleme aldığı Sokrates'in Savunması eserinin tümünde net olarak sergiler. Sokrates'in düşünsel aynasında

kendisi ve düşünceleriyle yüzleşen insan artık eski kendi olamaz. İnsan kendi düşüncesinde var olan zayıflıklarla, eksikliklerle ve tutarsızlıklarla yüzleşmek zorunda kalır.

Sokrates yönteminde karşısındakini aktif olarak düşünsel bir müzakerenin parçası yapar (Tarrant, 2006: 254). Yazılı bir eser bir monologa benzerdir; kitabın okuyucusu sadece kendi anlam dünyasıyla sınırlı olarak metni anlayabilir. Oysa konuşma eylemi ve diyalog pasif bir nitelik taşımaz. Konuşanlar mimik ve jestleriyle, ileri sürdükleri argümanlarla karşı tarafın söylediklerini ne kadar anladıklarını belli edebilir. Bu anlamda müzakere vasfı taşıyan konuşma eylemi neticesinde muhatap görüşlerindeki eksiklikleri, yanlış anlamaları ve tutarsızlıkları revize edebilir. Bir başka deyişle konuşma eylemi her iki tarafı konuşulan mevzu üzerine tefekkür etmeye sevk ederek düşünsel edilgenliğin aşılmasına imkân verir. Konuşmanın her iki tarafı da karşısındakini anlık olarak düşünsel münakaşanın parçası olmaya teşvik eder.

Sokrates hayatının tümünde diyalog yöntemini kullanmıştır. Atina şehir devletinde siyasal arenada, pazarda, sokakta, tiyatrodaki kısaca günlük hayatın her alanında karşılaştığı her insana sorular sormuş ve bir diyalog başlatmıştır (Xenophon, 1997: 7). İnsanlara sürekli sorular sorması ve düşünsel anlamda rahatsız etmesi sebebiyle kendisini bir ‘at sineğine’ benzetmesine sıklıkla işaret edilir (Warburton, 2011: 1).

Sokrates sıklıkla sorgulanmayan bir hayatın yaşanmaya değmeyeceğini vurgulayarak etrafındaki insanları çeşitli konularda düşünsel bir yolculukta bir süreliğine birlikte seyahat etmeye davet etmiştir (Kraut, 2006: 231). Bu seyahatte diyalog esastır ve iki aşamadan oluşur: İroni ve doğurtma (Altunoğlu, 2107: 86, Tekin, 2019: 117). Sokrates karşılaştığı insanla düşünsel yolculuğa çıktığında ilk olarak ironi aşamasıyla işe başlar. Bir taş ustasının taşı veya mermeri şekillendirmesi gibi Sokrates de karşısındakini işler. İlk olarak karşısındakine sorular sorarak sahip olduğu düşünceleri ifşa etmesine imkân verir. Bir başka deyişle Sokrates karşısındaki insanı bir düşünsel malzeme olarak kabul eder ve bir taş ustasının taşla arasında kurduğu ilişkinin bir benzerini diyalog ile karşısındaki insan ile kurar. İnsana bir konuda bir soru sorup aldığı cevaplara istinaden daha fazla soru sorar. Böylece muhatabına düşüncelerindeki eksikleri, hataları, tutarsızlıkları gösterir (Ahbel-Rappe, 2009: 54, Benson, 2011: 184). Sokrates bunu biraz alaycı bir şekilde yapar zaten diyalog yönteminin bu aşamasının ironi olarak adlandırılmasının sebebi budur. İnsandaki tutarsızlıkların komik bir tarafı vardır. Bu sebeple ironiktir.

Sokrates bilgi dolu bir monologla tek taraflı nutuk çekmek yerine sorularla ve nüktedan imalarla ironiyi karşısındakinin düşünsel kusurlarına işaret eder (Kenny, 2006: 26). İnsanı bu anlamda sınırlarına iter ve düşüncelerini tutarlı hale getirene kadar sahip olduğu düşüncelerini itip kakmasını içeren düşünsel bir uğraş içine iter. Sokrates’in amacı insanın bildiğinin aslında bir doksadan ibaret olduğunu göstermektir.

Diyalogun bu aşamasında artık doğurtma aşamasına gelinir. Sokrates ebe gibi insanın düşüncelerinde bulunan doksaları ve önyargıları ayıkladıktan sonra insanda halihazırda olan potansiyeli ortaya çıkarır. Doğurtma aşamasında ebe karşısındakinin yerine geçip doğurma eylemini yapmamakta verdiği direktiflerle bu eyleme sadece rehberlik etmektedir. Düşünsel bir ebe olarak Sokrates de karşısındakine doğrudan nasıl düşünmesi gerektiğini söylemez aksine kendi kendine insanın doğru olan düşünceye ulaşması için rehberlik eder. Sokrates'in yapmaya çalıştığı şey karşısındaki öznenin muhakeme yeteneğini geliştirmek ve kendi kendine doğruya ulaşmasına yardım etmektir. Soru sorarak akıl sahibi bir özneyi doğru olana doğru bir yolculuğa çıkarır. Nihayetinde insan, artık Sokrates'le tanışmadan ve yolculuğa çıkmadan önceki insan değildir. Sorgulayan özne, yeni bir düşünsel denge durumuna ulaşmıştır; tamamen ve kısmen yeni bir aktör belirmiştir.

Sokrates'ten günümüze gelene kadar siyaset felsefesi ile uğraşan pek çok düşünür olmuştur. Platon, Aristoteles, Cicero, Machiavelli, David Hume, David Bentham, John Stuart Mill, John Locke, Jean Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Karl Marx, John Rawls, Slavoj Žižek ve diğer önemli düşünürlerin hepsi dikkate alındığında modern dönemde literatüre katkıda bulunan en etkileyici düşünürlerden bir tanesi kuşkusuz Michael J. Sandel'dir. Sandel'in en önemli özelliği yukarıda sayılan düşünürlerden farklı olarak Sokrates'in yöntemini benimsemesidir. Bu anlamda günümüzün yaşayan Sokrates'i olduğu söylenebilir.

Modern Dönemin Sokratesi

Sandel gerek yazdığı kitaplarda gerekse verdiği derslerde, yaptığı televizyon ve radyo programlarında Sokratik yöntemi benimsemektedir. Düşünür, sürekli sorular soran, verilen cevaplardan yeni sorular türeten karşısındakinin sürekli sorgulamaya teşvik eden bir metodolojik yöntem ve felsefi duruşa sahiptir. İnsanları yaşadıkları hayatı sorgulamaya teşvik eden bir üslup kullanmakta ve yazınsal ve sözel olarak bunu sergilemekten çekinmemektedir. Soyut ve kapalı bir dil kullanmaktan kaçınmaktadır.

Sandel'in Sokratik üslubu birkaç şekilde kendini açığa vurmaktadır. İlk olarak günlük hayatta karşılaşılan problemleri ve yaşanmış olayları eserlerinde örnek göstererek felsefi soyut düşünceleri somutlaştırır. Ona göre siyaset felsefesinde siyasal ve toplumsal pratikle meşgul olmak teoriyle ilişki kurmak demektir (Sandel, 2006: 156). İkinci olarak günlük hayatın sundukları yetersiz kaldığında felsefenin metodolojisine sığınır ve düşünsel deney olarak adlandırılabilir metodolojik aracı kullanarak Sokratik tavrını sürdürür. Bu iki Sokratik tarza eserlerinde sıklıkla rastlamak mümkündür.

Sandel'i modern dönemin Sokrates'i yapan ilk özellik günlük hayattaki meseleleri ve günlük hayatta karşılaşılan problemleri ve gerçek olayları eserlerinde kullanmasıdır. Düşünürün tüm eserleri dikkate alındığında şu

temalara ve problemlere eserlerinde yer verdiği görülür: Adalet, Özgürlük, Eşitlik, Haklar, Hak Ediş, Pozitif Ayrımcılık, Bedelli Askerlik, Taşıyıcı Annelik, Biyoetik, Ötenazi, Sosyal Yardım, Toplumsal Cinsiyet, Vergilendirme, Serbest Piyasa, Böbrek Satışı, Vatanseverlik, Adil Savaş, Ödevler, Irkçılık, Siyasette Dinin Rolü, Demokrasi ve Birlikte Yaşama Pratiği, Kürtaj, Eşcinsellik.

Sandel yukarıda zikredilen ana temaları teorik düzeyde tartışmaktan sakınmadığı gibi gerçek yaşanmış olaylardan hareketle söylemek istediklerini somutlaştıran bir düşünürdür (Tütüncü, 2014: 477). Eserlerinde bunun pek çok örneğine rastlamak mümkündür. İnsan eylemine yön vermesi gereken esasın ne olması gerektiğini tartışırken erdeme vurgu yapmak için 2004 yılında Meksika Körfezinde başlayıp Florida Eyaletini vuran kasırgaya ve kasırganın ardından şişirilen fiyatlara; artan otel fiyatlarına, çatı tamiri için istenen fahiş rakamlara, buz gibi basit bir meta için talep edilen rakamları gerçek hayattan alarak örnek verir (Sandel, 2013: 17-40).

Faydacılık yaklaşımının yetersizliklerine değinmek için yine gerçek hayattan alınan 2005 yılında yaşanan ve filmlere konu olan astsubay Lutrell ve Afgan Çobanların hikayesine, 1884 yazında dört denizcinin Güney Atlantik okyanusunda filikada mahsur kaldığı olaya, 1970'lerde Ford şirketin Pinto model arabasının yarattığı ahlaki çıkmaza, tütün mamulleri üreten Phillip Morris şirketinin Çek Cumhuriyeti'nde sebep olduğu yaşanmış gerçek tartışmalara değinir (Sandel, 2013: 47-77).

Serbest piyasanın ahlaki sınırlarını sorguladığında hapisane hücrelerindeki şartların iyileştirilmesine, vatandaşlığın para karşılığında verilmesine, nesli tükenmekte olan hayvanların para ile avlanmasına, askerlik hizmetlerinin para karşılığında yerine getirilmesine, ilaç güvenlik denemelerinde insanların para ile çalıştırılmasına, aşırı kilosu olanların zayıflaması karşılığında para verilmesine, taşıyıcı annelik hizmetlerinin pazarlanmasına, turizm amaçlı reklam verilmek üzere alına dövme yapılmasına, birisi için sırada bekleme hizmetinin satılmasına, eğitim hizmetlerinin para ile sunulmasına ve bunlara ilişkin olumsuzluklara gerçek hayatta yaşanmış olaylardan tarih ve spesifik ayrıntılar içeren örnekler verir (Sandel, 2015: 21-24).

Biyoetiğin ahlaki sınırlarını sorguladığında da yaşanmış gerçek olayların yardımına başvurur. Sağır çocuk isteyen ve kendileri de sağır olan bir ailenin hikayesine değinir. Bununla yetinmez diğer yaşanmış örneklerle yer verir. Ivy lige dahil olan üniversitelerin gazetelerinde beliren ve sahip olacakları çocuk için yumurta donörü arayan ve zekâ seviyesi çok yüksek olan kadınlara yönelik bir habere dikkat çeker. Gerçek hayatta yaşananları felsefeyle dolayımılama uzmanı olarak Sandel, Teksas'ta kedisini kaybeden bir kadının kedi klonlamakta uzmanlaşmış bir Kaliforniya şirketiyle arasında yaşanan alışverişi örnek olarak kullanır (Sandel, 2007: 1-5, Sandel, 2007: 121-123).

Sandel Amerikan Demokrasisinin durumunu sorguladığında da tarihsel örneklere müracaat eder. Douglas ve Lincoln arasında köleliğe ilişkin yapılan bir tartışmaya, General Lee'nin ödev ve sorumluklara ilişkin tavrına, Amerika'daki kürtaj tartışmalarına dair spesifik ayrıntılar vererek bunları okuyucunun dikkatine sunar (Sandel, 1996: 20-25).

Düşünür hak ediş ve liyakat mitinin toplumlarda yarattığı yarılmaya işaret etmek için de hemen güncel olana sarılır ve Corona virüs pandemisinden hareketle Amerikan toplumunun çeşitli sınıfları arasında görülen siyasal, sosyal ve iktisadi kopuşu hak ediş ve liyakat miti dolayımıyla daha eserinin ilk sayfalarında gözler önüne serer (Sandel, 2020: 10). Henüz içinden geçilen ve hayatımızda hepimizi yakından etkileyen somut ve ölümcül bir durumu anında felsefenin en büyük, soyut ve karmaşık problemlerinden biri olan hak ediş kavramıyla ilişkilendirmiş olur.

Sandel gerçek hayattan yaşanmış malzemeyi bulmakta sıkıntı çekmemekte ama gerektiğinde de gerçekleştirdiği teorik tartışmayı rafine etmek istediğinde de diğer bir Sokratik yöntemle başvurmaktadır. Düşünür günlük hayatın sundukları yetersiz kaldığında Sokratik bir yöntem olarak felsefenin metodolojisine sığınmakta ve düşünsel deney metodolojik aracını kullanarak Sokratik tavrını sürdürmektedir.

Felsefede “Tramvay Problemi”nin Phillipe Foot’a ait olduğu bilinir ama vatandaşları bu problemle haşır neşir eden düşünür Sandel’dir. Adalet üzerine sorgulamalar eserinde okuyucuları “Tramvay Problemi” üzerinden düşünsel bir yolculuğa davet eder (Sandel, 2013: 37-39). Hem kitabında hem de Harvard Üniversitesi’ndeki derslerinde düşünür, ilk olarak sabit hızla giden bir tramvayın sürücüsü olmamızı, tramvayın fren sisteminin çalışmadığını ve az ilerde rayların üzerinde beş işçinin çalışmakta ve yaklaşan treni fark etmediklerini, bu işçilere çarpıp öldürmenin kaçınılmaz olduğunu ve aniden sağdaki alternatif rayın üzerinde ise sadece bir işçinin olduğunu fark ettiğinizi içeren bir senaryo sunar. Bu durumda önünüzde iki alternatif vardır ya çarpıp beş işçiyi öldürmek ya da çarpıp bir işçiyi öldürmek. Sandel, tam bu noktada karşısındakine Sokratik bir edayla hangi alternatifi tercih edeceğinizi sorar.

Tartışmanın tarafları gönül rahatlığıyla elbette bir işçiye çarpacakları cevabını verirken sahneye çıkan modern Sokrates bu örneği çok az değiştirerek soruyu tekrar formüle eder. Bu kez tramvayın sürücüsü olmak yerine olayları yukarıdaki köprüden izleyen birisi olmamızı ve yanımızda şişman bir adam olduğunu düşünmemizi ve tramvayı durdurmak için bu şişman adamı köprüden aşağı tramvay raylarının üzerine atıp atmayacağınızı sorar.

Sorunun muhataplarından bazıları çoktan düşünsel karmaşa sürüklenirken bir kez daha sahneye çıkan modern Sokrates ahlaki problemi başka bir soruyla dikkatinize sunar: Bir hastanede doktor olduğunuzu ve beş hastaya hayatlarını kurtarmak için organ nakli yapmanız gerektiğini ama operasyon gerekli

organların olmadığını ve hastaların ölmesinin kuvvetle muhtemel olduğunu ama tam da o anda sağlıklı birinin hastaneye check-up için geldiğini ve onun organlarını alıp bu beş hastanın hayatını kurtarıp kurtarmayacağınızı sorar (Sandel, 2015b). İşte tam bu noktada sorunun muhatapları tramvay örneğinde olduğu gibi rahatça cevap veremez ve bir anda kendilerini tutarsızlık içerisinde bulurlar. Sandel böylece bir anlamda modern Sokrates olarak muhatabına düşünsel bir ayna tutmuş ve ironik bir şekilde içinde bulunduğu duruma işaret etmiş olur.

Sandel, metodolojik bir araç olarak düşünsel deney aracını kullanma yeteneğine ilişkin Sokratik tarzını bir başka örnekte daha sergiler. Faydacı yaklaşımın haz ve acı noktasında niteliksel olarak bir ayırım yapıp yapılamayacağına ilişkin argümanlarını test ederken Edward Thorndike tarafından yapılan bir araştırmayı düşünsel deneyinde kullanır. Bu araştırmadan hareketle Sandel şu düşünsel deneye müracaat eder ve şu soruları felsefi tartışmadaki muhataplara yöneltir:

Önde bulunan üst dişlerinizden herhangi birinin çekilmesi sonucunda hissedeceğiniz acı için size ne kadar ödeme yapılmalıdır?” ya da “Bir serçe parmağınızın kesilmesi acısı için ne kadar ödeme yapılmalıdır?” ya da “Altı inç uzunluğunda canlı bir solucanı yemeniz için ne kadar ödeme yapılmalıdır?” ya da “Sahipsiz bir kediye çıplak ellerinizle boğmanız için ne kadar ödeme yapılması gerekir?” ya da “Hayatınızın geri kalanını Kansas’taki herhangi bir kasabadan 10 mil uzaklıktaki bir çiftlikte geçirmeniz için ne kadar ödeme yapılmalıdır?” (Sandel, 2013: 64-65).

Sandel’in başvurduğu bu düşünsel deneyde muhataplarını faydacılığın haz ve acı arasında bir sıralama yapılabileceği varsayımına ilişkin felsefi bir sorgulamaya yöneltir. Sandel, modern dönemin Sokrates’i olarak kendisinden binlerce yıl önce yaşamış Sokrates gibi hiçbir zaman doğrudan bir şekilde insana doğru cevabı söylemez. İnsanları bir diyaloga ve düşünsel yolculuğa davet eder.

Düşünür düşünsel deney metodolojik aracını toplumsal fenomenleri analiz ederken kullanmaktan çekinmez. Hak edişin ve liyakatin ahlaki ve felsefi temellerini sorguladığında da soyut olanı somutlaştırmak adına imgelemde kurguladığı senaryolara başvurur:

Her iki toplumda aynı derecede eşitsizliğin egemen olduğunu hayal ediniz. Milli gelirdeki her yüz doların altmış ikisinin en zengin yüzde yirmilik kesim tarafından alınırken en yoksul yüzde yirmilik kesim ise sadece bir dolar yetmiş sent alıyor olsun. Toplumun yarısını oluşturan alt gelir kesiminin topladığınızda on iki dolar yirmi beş sente ulaşmış olacaksınız ki bu oran en zengin yüzde birlik kesimin almış olduğu rakam olan yirmi dolar yirmi sentten çok daha düşüktür. Zenginlikteki eşitsizlik çok daha derindir. Gelirdeki ve zenginlikteki eşitsizlikler sizi sarstıysa bu toplumların adil olmayan toplumlar olduğunu düşünebilirsiniz. Fakat kararınızı vermeden önce daha fazla bilgiye ihtiyacınız olabilir. Örneğin bu toplumlarda eşit olmayan bu dağılımların nasıl ortaya çıktığını öğrenmek

isteyebilirsiniz. Şimdi bu noktada toplumların birincisinin aristokratik bir toplum ikincisinin ise meritokratik bir toplum olduğunu farz ediniz...(Sandel, 2020: 109).

Sandel'in işlediği ana temalar ve sorunlar, metodolojik yöntemi bir bütün olarak dikkate alındığında Sandel karşısında fikri bir huzura ermek mümkün değildir; ele aldığı ve yönelttiği her soru beraberinde bir başka bir soruyu ve o soruda bitmek bilmez bir felsefi rahatsızlık halini getirir. İnsanları sosyal, siyasal ve iktisadi her alanda hayatı sorgulamaya sevk eder.

Sokrates reenkarne olmuş bir şekilde aslında Harvard Üniversitesi'nde amfilerde, sınıflarda, koridorlarda, kantinlerde, yemekhanede dolaşıyor gibidir. Bununla yetinmeyip yazılı-görsel medyanın ve hatta sosyal medyanın kuşatıcı imkanlarını kullanarak tüm dünyada dolaşmaktadır. Bir başka deyişle Sandel, yaşanmaya değer bir hayatın anlamı üzerine insanları tefekkür etmeye davet etmektedir.

Telosu Öncelemek

Dünyada var olan tüm olguların ister doğal olgular ister toplumsal olgular olsun rastlantısal olup olmadığı merak konusudur. Gözlemlediğimiz veya bir şekilde doğrudan ya da dolaylı olarak, bilerek ya da bilmeyerek parçası olunan olguların herhangi amaç olmadan öylece telossuz var olduklarını ileri sürmek mümkündür. Ancak Sandel ister doğal olsun ister toplumsal her fenomenin bir gayesi ve bir telosu olduğunu savunur. O, telosu önceleyen bir düşündürdür ve analiz ettiği siyasal ve toplumsal fenomenlerin telosunu gözler önüne sermek için Sokratik metodu kullanır.

Telosu aramaya yönelik güçlü bir rezonans Sandel'de mevcuttur. Bu mesajı hem felsefeye ilgi duyanlara hem de hayatında hem özel hem de kamusal alanda bir anlam bulmaya çalışan özneye kanalize edilmiş bir güçlü bir çılgıktır. Bir konu veya bir problemle karşılaşıldığında ilk olarak yapılması gereken şey mevzuyu en ince ayrıntılarına kadar dinlemek, anlamak ve tefekkür etmektir. Dinlemek, anlamak ve tefekkür etme aşamalarında telos muhakeme sürecinin odak noktasında bulunmalıdır. Normatif olarak meseleye eğilirken telos verilecek cevabın üzerine oturacağı zemindir. Bir başka deyişle mühendislik kavramları ödünç alınırsa muhakeme sürecinde telos düşünsel teorik binayı taşıyacak yatay ve düşey elemandır. Telos'un Sandel'in düşüncesinde hayati bir rolü vardır.

Sandel, Aristoteles gibi doğal fenomenlerle ilgilenmez ama sosyal fenomenleri açıklama ve yorumlama çabasında her zaman Aristoteles'in teleolojik yöntemini takip eder. Telosu önceleyen bir düşünür olarak Sandel her meselede ister soyut teorik bir problem ister günlük hayattaki sıradan basit bir anlaşmazlıkta ilk olarak telosa yönelir. Bir soruna cevap verirken ilk olarak telosu tespit eder ve telostan hareketle sistematik bir şekilde kendi komüniteryen duruşunu sergiler.

Telostan hareketle Sandel'in her toplumsal fenomeni eleştirel bir süzgeçten geçirilişine tanık olmak mümkündür. Fiyat şişirme üzerine yürüttüğü bir tartışmada bu aşıkardır. Sokratik bir yapboz sunar ilk önce ve olayı basit şekilde takdim eder. Ardından sorduğu sorularla basit olarak görülen, aslında öznel ve toplumsal kör noktalarda temellendirilen önyargıların doksalardan ibaret doğasına işaret ederek, günlük hayatta karşılaşılan bu basit problemi politik, iktisadi ve toplumsal parçaları olan bir yapboza çevirir.

Tüm verilen cevaplara sorulacak bir sorusu vardır. Sorulacak her soru aslında tüm yapbozu bir araya getirmeye yarayacak kayıp parçaya işaret eder. Kayıp olan parça ise telostur. İnsan, Sandel'in perspektifinden hareket edip telosu kavradığında her sorunu cevaplanmış deyim yerindeyse yapboz tamamlanmış olur. Bu yapbozu tamamlamak ise Sandel tarafından toplum içerisine gömülü kabul edilen bireye havale edilmiştir.

Fiyat şişirme fenomenine ilişkin analizinde Sandel'in telos'a yönelik bu metodolojik tavrı çok net görünür. Sandelvari tarzla ilk olarak günlük hayattan alınmış gerçek haberle fenomeni takdim eder:

2004'ün yazında Meksika körfezinde başlayan Charley Kasırgası, Florida'da etkili olduktan sonra Atlantik okyanusuna ulaştı. Kasırga yirmi iki can aldı ve 11 milyon dolarlık hasara sebep oldu...Orlando'da bir benzin istasyonu iki dolarlık buz torbalarını on dolara satıyordu. Ağustos'un ortasında, klimalar ve buzdolapları için gereken enerjinin yokluğunda çoğu insanın bu fiyatı ödemekten başka yapacak bir seçeneği yoktu. Devrilmiş ağaçlar, zincirli testereler ve çatı tamirâtı için talebi artırmıştı. Müteahhitler, bir evin çatısına devrilmiş iki ağacı çatıdan kaldırmak için 23.000 dolar istiyordu. Ev için küçük jeneratörü, normalde 250 dolara satan mağazalar, kasırgadan sonra 2000 dolar istiyordu. Normalde gecelik 40 dolar istenen bir motel odası için yaşlı kocası ve engelli kızı ile kasırgadan kaçan yetmiş yedi yaşındaki yaşlı kadından 160 dolar isteniyordu...(Sandel, 2013: 17).

Fenomene ilişkin tartışmanın muhatapları böylece meselenin içine çekilmiş olur ve kendi muhakeme süreçlerini başlatırlar. Ardından Sandel, Sokratik bir eyleme girişir ve farklı düşüncelerin ana hatlarını ironik bir tavırla muhataplara sunar. İlk olarak fiyat şişirmenin ahlaki olarak yanlış olduğuna dair ipuçlarını sunar:

Çoğu Florida'lı, şişirilen fiyatlardan ötürü öfkeliydi. "Kasırgadan Sonra Akbabalar Gelir" USA Today'in bir manşeti idi. Çatısına düşmüş bir ağacın kaldırılma maliyetinin 10.500 dolar olacağını söyleyen Florida'nın bir sakini, diğer insanların zor ve ıstıraplı durumundan yararlanmaya çalışmanın insanlar için yanlış olduğunu ifade ediyordu. Florida eyaletinin başsavcısı Charlie Crist de aynı fikirdeydi: "Kasırgada acı çeken birinden yararlanma hususunda bazı insanların ruhlarına sinmiş açgözlülüğün boyutu beni şaşırtıyor (Sandel, 2013: 17).

Sandel, sokratik eylemin ve sorgulamanın devamını getirir. Bu kez karşıt düşüncenin ana hatlarını ironik bir tavırla düşünsel muhakeme yolculuğuna başlamış ve yol almış, trans haline geçmiş muhataplara sunar:

Serbest piyasa ekonomisti olan Thomas Sowell, fiyatların şişirilmesini “duygusal olarak güçlü fakat uğraşması çok karışık olduğu için çoğu ekonomistin önemsemediği, ekonomik olarak anlamsız bir tabir” olarak tanımlıyordu. Sowell, Tampa Tribune dergisinde “fiyat şişirmenin Florida’lılara nasıl yardım ettiğini” açıklamaya çalışıyordu. Sowell’e göre “fiyat şişirme suçlamaları, fiyatların insanların alıştığı fiyatlardan daha yüksek olduğu zaman ortaya çıkmaktaydı.” Fakat ona göre “insanların alışmış olduğu fiyatlar” ahlaki olarak kutsal değildir. Bu fiyatlar, bir kasırğa tarafından sebep olunan da dâhil piyasa koşullarının ortaya çıkardığı diğer fiyatlardan, ne daha çok ‘özel’ ne de daha çok ‘adil’dir... Boston Globe’ta yazan piyasacı eleştirmen Jeff Jacoby, benzer düşüncelerle fiyat şişirmeyi yasaklayan kanunlara karşı çıkıyordu: “Piyasanın yarattığı fiyatı ödetmek fiyat şişirme değildir. Açgözlülük ve arsızlık da değildir. Bu, özgür bir toplumda malların ve hizmetlerin dağıtılma yöntemidir (Sandel, 2013: 17).

Sandel’in Sokratik tarzıyla fiyat şişirme fenomeni üzerine kafa yoranlar kendilerini bir anda aynı fenomenin iki karşıt fikriyle yüzleştikleri içinden çıkılmaz bir kördüğüm halinde bulurlar. Bir yandan fiyat şişirmenin ahlaken yanlış olduğunu düşünüp bir yandan da kasırğa sonrası fiyatların arz talebin denge noktasında belirlenmesini doğru bulmak bireyi ironik bir kördüğümüne sürükler.

Düşünür Sokratik tavrının yoğunluğunu tam da bu noktada arttırır ve fiyat şişirme ile ilgili soruları arka arkaya sıralar:

Charley kasırğası sonrasında fiyat şişirme üzerine başlayan tartışma, hukuk ve ahlakın zor sorularını ortaya çıkardı: Piyasanın ortaya çıkardığı fiyatı ödeterek mal ve hizmet satıcılarının felaketten yararlanmaları yanlış mıdır? Eğer öyleyse, hukukun bu konuda bir şey yapması gerekir mi? Satıcıların ve alıcıların seçtikleri anlaşmalara uyma özgürlüğüne müdahale pahasına olsa bile, devletin, fiyat şişirmeyi yasaklaması gerekir mi? (Sandel, 2013: 20).

Düşünürün bu sorularıyla fiyat şişirme fenomeni üzerine fikri emek sarf edenlerin zihinsel kördüğümü, teorik argümanlarında ironi denilen tutarsızlığın sebep olduğu bir lekeye dönüşür. Bu lekeyi çıkarmaya çalıştıkça leke daha da yayılır.

Sandel, sorgulayan ve muhakeme sürecinde çıkmaza sürüklenmiş ve kaybolmuş bireyin eline bu noktada bir pusula verir. Ona göre (Sandel, 1998: 175) telosun olmadığı deontolojik evren anlamın kayıp olduğu bir yerdir. Anlamın kayıp olduğu bu evrende insana yolunu gösterecek pusula telostur. Düşünür bu noktada yapbozun kayıp parçasını uzatır. Bu yapbozun kayıp parçası telostur. Telos, insanı kayb olduğu noktadan düşünsel güven hissiyatını

tekrar tahkim edeceği bir pozisyona çeker (Sandel, 2006: 154). Yapbozu tamamladığı için bir düşünsel huzur momentini yaratır.

Düşünür, fiyat şişirme fenomeninin sadece birey eylemiyle ve piyasanın arz talep dengesiyle ilgili olmadığına dikkati çeker. Bu soruların fazlasına karşılık geldiğini vurgular. Bu sorular hukukla, toplumsal adil düzenle ve adalet ile ilgilidir. Adaletin anlamı ile ilgilidir (Sandel, 2013: 20). Sandel'in bu noktada "anlam" dediği telosa karşılık gelir. Anlam, telosun eşanlamlısı olarak kullanılır. Düşünür, Sokratik yöntemin gereği olarak doğru cevabını doğrudan sunmaz, bundan sakınır ve bunu yapmayı tartışmanın muhatabına bırakır.

Sandel açısından sorulması gereken soru öncelikli olması gereken değere ilişkindir. Telos öncelikli olması gereken değerle ilgilidir. Fiyat şişirme fenomeninin eleştirel sorgulanmasında ilk olarak yapılması gereken bireylerin eylemlerinin alt metninde yer alan ve sübliminal olarak kabul edilmiş telos/gaye/erek buna odaklanmaktır. Fiyat şişirenin telosu/gayesi/ereği daha fazla para kazanmaktır. Çaresizce kalıp otel odası arayan anne ve özürlü kız, çocuklarının yiyeceklerinin bozulmasını korumak için buz arayan anne, çatısına devrilmiş ağaçları kaldırmak için müteahhit arayan adam vb. öznelere amacı/gayesi/ereği ise hayatta kalmaktır. Düşünere göre bu iki telosu karşılaştırıp hangisinin daha değerli olduğuna karar verildiğinde doğru cevaba ulaşılmış olunur.

Düşünür telos'a ilişkin vurgusunu her fenomeni sistematik olarak ele alırken sürdürür: Pozitif ayrımcılık, paralı ordu, bedelli askerlik, devlet faaliyetin sınırları, vergilendirme, kürtaj, eşcinsellik, piyasanın ahlakı, üniversite girişleri, liyakat, hak ediş, taşıyıcı annelik, ötenazi, adalet, siyasetin doğası, dinin toplumsal ve siyasal hayatta yeri, ödevler ve sorumluluklar, haklar ve özgürlükler, eğitim vb. tüm temalarda yukarıda ayrıntılandırılan Sokratik tavrı sürdürüp her zaman telos'un anahtar kavram olduğuna ısrarla işaret eder.

Telosa ilişkin bu Sokratik perspektifin pratik olaylara uygulanmasına felsefede az rastlanır. Yine de siyaset felsefesinde diğer düşünürler Sandel'in telosa dair düşüncelerini şekillendirmesine çok önemli katkılarda bulunmuşlardır. Sandel, bu konularda diğer filozofların kavramlarına, düşüncelerine ve yaklaşımlarına angaje olarak onlarla birlikte ama onlara rağmen sistematik bir duruş inşa etmiştir. Her düşünür gibi kendisinden önce gelenlerle düşünsel bir hesaplaşma içine girmiş ve oradan kendisine özgün olmak noktasında faydalı olabilecek tutunma ve ilerleme noktaları edinmiştir. Bu özgünlüğünü özellikle sahip olduğu telos yaklaşımının statüsünde görmek mümkündür.

Sandel'in Sokratik Yönteminde Telosun Statüsü

Her düşünür düşüncelerini test etmek üzere diğer düşünürlerle imgelemde bir tartışma yürütmekle mükelleftir. Bir başka deyişle kendinden önce gelen

düşünürlerle ve onların düşünceleriyle temas etmek zorundadır. Bu temas doğrudan bir etkilenme ve seleflerin söylediklerini sualsiz aynen tekrarlama olarak ortaya çıkmak zorunda değildir.

Sandel, bir filozof olarak diğer düşünürlerle Sokratik bir tartışma içerisinde bulunmayı tercih eder. Farklı olan düşünürle ve onların düşünceleriyle eleştirel bir şekilde yüzleşmeyi tercih eder. Eleştirel olarak yüzleşirken düşünsel olarak oradan yararlanıp kendi teorisini gözden geçirir, teste tabi tutar, rafine eder. Düşünür açısından farklı olan düşünceyle yüzleşmek bir anlamda akademik yetkinlik için elzemdir aynı zamanda akademik dürüstlük içinde gereklidir.

Argümanlarını test etmek, güçlü ve zayıf yönlerini kavramak için Sandel kendi toplumundan ve diğer düşünürlerden beslenen felsefi bir süzgeç kullanır. Bir nevi diğer düşünürler ve bu düşünürlerin argümanları onun için turnusol kâğıdı vazifesi görür. Sandel akademik kariyerine başladığında siyaset felsefesi alanında güçlü olan birkaç yaklaşım bulunmaktaydı. Özellikle bu disiplin; faydacı, liberal, liberteryen, Marxist siyaset teorilerinin literatürde baskın olduğu ve dallanıp budaklanan tartışmaların sürdürüldüğü bir zeminde sürdürülmekteydi. Sandel de bu dallanıp budaklanmalar içerisinde güçlü bir komüniteryen damarın oluşturulmasında önemli bir rol oynamıştır. Sandel, kendini komüniteryen olarak nitelemekten kaçınsa da bu geleneğin önde gelen bir figürü olmasını seleflerine karşı giriştiği eleştirel katkılara borçludur.

Komüniteryen siyaset teorisinin telosun belirlenmesi noktasında kültürel göreceliliğe savrulduğu eleştirisi sıklıkla dile getirilir (Kymlicka 1989: 57). Komüniteryenizmin bireylerin içinde yaşadıkları toplumun kültürünü takip etmelerini şart koştuğuna, telosu belirlerken bununla sınırlı oldukları ve bu kültürün dışında hareket edemeyecekleri ve bu kültürün kabullerini değiştiremeyeceklerine ve bu durumun kültürel görecelik sorununu ortaya çıkardığına işaret edilir (Phillips 1993: 13). Freeman'a göre (2012: 85) kültürel görecelik baskıcı toplumsal kültürel pratiklerin onaylanmasına da sebebiyet verebilir.

Komüniteryen siyaset teorisinin bir temsilcisi olarak kabul edilen Sandel, telosu tespit ederken belli bir topluma özgü kültürü esas almayarak komüniteryen siyaset teorisine yöneltilen kültürel görecelik eleştirisinin üstesinden gelir (Youngmevittaya 2019: 94-95). Sandel, Sokratik yöntemi kullanarak telosu ortaya çıkarır. Siyaset felsefesinin sorunlarını günlük hayatla ilişkilendirirken düşünürün örneklerini Amerikan toplumundan seçmesi, telosun belirlenmesinde belli bir toplumun kültürünün esas alınması gerektiği şeklinde bir iddiayı savunduğu anlamına gelmez. Sandel (1996: X) toplumun çoğunluğuna dayanarak telosun belirlenebileceği görüşünü savunmadığını açıkça ifade eder. Onun telos anlayışı her ne kadar verdiği örnekler Amerikan toplumuna ait olsa da spesifik bir topluma ait kültüre dayanmaktan ziyade araştırma nesnesine içkin olan toplumun kültüründen bağımsız telosu esas alır.

Kullandığı Sokratik yöntemle içinde yaşanan toplum içerisinde ve onunla etkileşim halinde araştırma nesnesini enine boyuna tartışır ama telosu belirlerken içinde yaşanan toplumun yaygın dayatmaları ve önyargılarından sıyrılarak telosu belirler. Sokratik tarzda günlük hayat içerisinde verdiği örnekler toplumla olan bağını sürdürmesine imkân verirken diğer yandan içerisinde yaşadığı topluma yönelik eleştirel bir tavır sergileyerek ondan bağımsız bir şekilde telosu belirlemesine imkân verir (Sandel, 2006: 168). Özellikle siyaset ve ahlak felsefesinin pratik sorunlarına yanıt vermeye çalışırken pek çok çalışmada hayatın içinden seçtiği örnekler yönteminin kültürel göreceliği aşan özelliğini açık bir şekilde ortaya koyar.

Sandel'in adil savaş ve insanların ödevleri üzerine argümanları yönteminin bu özelliğini iyi bir şekilde örneklendirir:

...Vatanseverlik, muhalifliği gerektirir. İnsanları Vietnam savaşına karşı olmaya ve onu protesto etmeye yönelten iki farklı gerekçeyi örnek olarak düşünün: Birincisi savaşın adil olmadığını kabul eder; diğeri savaşın insan hayatını değersizleştirdiğini ve insan olarak bize yakışmadığını savunur. Birinci gerekçe kim olursa olsun ve nerede yaşarsa yaşasın savaşa karşı olanlar tarafından kabul edilebilir. Fakat ikincisi sadece savaştan sorumlu olan ülkenin vatandaşları tarafından hissedilebilir ve dillendirilebilir. Bir İsveçli, Vietnam savaşına karşı olabilir ve bu savaşın adil olmadığını düşünebilir. Fakat sadece bir Amerikalı bu savaştan dolayı utanabilir (Sandel, 2013: 271).

Düşünür, Vietnam savaşının adil olmadığını bu savaşın telosu üzerinden değerlendirmekte insan hayatını değersizleştirdiği için bu savaşa karşı çıkmaktadır. Bunu yaparken Amerikan toplumunun kahramanlık, destan ve hamaset içeren argümanlarına başvurmamaktadır. Hatta o dönemde özellikle milliyetçi toplumsal argümanların karşısında yer alarak Amerika toplumu açısından bu savaşın utanılacak bir özelliğe sahip olduğunu insan hayatına önem veren bir telostan hareketle vurgulamaktadır.

Piyanın ahlaki sınırlarını sorguladığı *Paranın Satın Alamayacağı Şeyler* adli eserinde de aynı yöntemi kullanarak kültürel göreceliğe sivrulmadan tikel toplumsal kültürü aşan bir telosa dayanarak paranın rolüne ilişkin kendi perspektifini ortaya koyar:

İsim haklarının satışıyla ve reklamcılık anlayışıyla yozlaşma iki düzeyde ortaya çıkar. Bazı durumlarda bir eylemin ticarileştirilmesi, eylemi kendi içinde alçaltır. Örneğin, gönüllüce yapılmış olsa bile insanın alnında şirket sponsorlu bir dövmeyle dolaşması alçaltıcıdır... Reklamcılığın nereye ait olduğuna ve olmadığına karar verebilmek için bir yanda mülkiyet haklarını diğer yanda hakkaniyeti savunmak yeterli değildir. Sosyal pratiklerin ve malların içerdikleri anlamı da tartışmak zorundayız. Her durumda pratiği reklama dönüştürmenin, anlamı, alçaltıp alçaltmadığını sormalıyız (Sandel, 2016: 238-239).

Düşünürün piyasanın ahlaki sınırlarına ilişkin Amerikan toplumunun pratiğinden beslenen bu örnekte de piyasanın ahlaki sınırlarını hatırlatırken tikel Amerikan kültüründen değil sorgulanan sosyal pratiğin ardında yatması gereken telosa odaklanarak argümanını ortaya koyar. Piyasanın sağlık, eğitim, eğlence, ulaşım, spor ve pek çok alana sınırsızca girmesinin hayatın iktisadi olmayan diğer katmanlarında yarattığı erozyonu Amerikan kültürünün subjektif özelliklerine güzellemler yaparak değil birlikte yaşama telosuna dikkat çekerek eleştirir. Ona göre önemli olan şey farklı toplumsal çevrelerden ve sosyal pozisyonlardan gelen insanların günlük yaşamın içinde birbirleriyle karşılaşması ve birbirine dokunmasıdır. Her şeyin piyasalaştırılması toplumda zenginlerin ve fakirlerin birbirlerinden kopuk hayatlar yaşamasına sebep olur. Düşünürün bu telosu Amerikan toplumuna ve kültürüne dayanmaz hem bu kültüründen içinden gelen hem de bunu aşan bir doğaya sahiptir.

Sandel (2007: 9) telosu tikel kültürel göreceliğe kurban etmeyen Sokratik yöntemini toplumsal hayatta ahlaki vertigo yaratan genetik müdahalelerin rolüne ilişkin düşünsel sorgulamalarında yani biyoetik alanında da kullanır. *Mükemmelliğe Karşı Savunu* adlı kitabında klonlamanın ahlaki boyutlarını, çeşitli spor alanlarında rekabet eden atletlerin fiziksel kapasitelerini maksimum düzeye çıkarmak adına genetik müdahale ve ilaç kullanımından istifade etmelerinin ahlaki olarak kabul edilir olup olmadığını ve benzer şekilde ebeveynlerin doğacak çocuklarının cinsiyetlerini belirlemek, fiziki görünüşleri ve zekâları da dahil tüm kapasitelerini geliştirmek adına genetik müdahale imkânlarından faydalanmasının ahlaki olup olmadığını sorgular:

Bazı aileler pahalı özel okullara çocuklarını yazdırarak, özel hocalar tutarak, tenis kamplarına yollayarak, piyano, bale ve yüzme dersleri aldırarak çocukları için avantaj sağlar...çocuklarını geliştirmek için bu şekilde geliştirmekte ahlaki bir sorun yoksa o zaman ebeveynlerin çocuklarının zekâsını, müzikal kabiliyetini, atletik yeteneğini geliştirmek adına genetik alanında var olan teknolojilerden faydalanması niçin ahlaki olarak görülemesin?... Çocuklarını bu şekilde geliştiren ebeveynler çocuklarına yönelik gösterilmesi gereken koşulsuz sevgiye uyum içinde değildir. Koşulsuz sevgi ebeveynlerin çocukların gelişimini yönlendirmekten kaçınmaları gerektiği anlamına gelmez elbette. Ebeveyn sevgisi kabullenici ve dönüştürücü boyutlara sahiptir...Günümüzde ebeveynler dönüştürücü boyuta ağırlık vermekte ve mükemmelliğin pesine düşmektedir (Sandel, 2007: 49- 51).

Sandel (2007) genetik alanda var olan gelişmelerden hareketle çocukların yetenek ve kapasitelerine yapılacak müdahalelere ilişkin düşüncelerini ortaya koyarken Amerikan kültüründen değil sorgulanan toplumsal pratiğin ardında yatması gereken telosa odaklanarak argümanını ortaya koyar. Yukarıda yapılan alıntıda belli spesifik bir kültüre ait aile, çocuk, ebeveyn ait rollere, görevlere, sorumluluklara ilişkin bir ima yoktur bilakis sadece ebeveyn olmanın ardında yatan telosa yani koşulsuz sevgiye bir vurgu söz konusudur.

Kamu yararı, meritokrasi ve hak ediş kavramları arasındaki bağın ahlaki ve felsefi temellerini sorguladığı *Hak Edişin Tiranlığı* adlı eserinde aynı Sokratik yöntemi kullanarak bireyler tarafından inanılan mutlak hak ediş mitinin birlikte yasama pratiği üzerindeki yıkıcı etkilerini gözler önüne serer. Hak edişe mutlak öncelik veren meritokratik düzen kazananlarda kibir, kaybedenlerde aşağılanma ve nefret duyguları uyandırır; bireyin diğerleriyle ortak bir kaderi paylaştığı gerçeğini unutturur. Ona göre hayattaki her başarısının sadece ve sadece kendi kapasitesi ve yeteneğinden kaynaklandığını düşünen birisi kamu yararına karşı duyarsız hale gelir (Sandel, 2020: 19, 28). Ona göre kamu yararı hak ediş kavramına dayanan meritokrasiden fazlasıdır:

Kamu yararı tüketicilerin refahına yönelik vurgusu olan iktisadi bir kavrama indirgenmemelidir. Kamu yararı diğer yurttaşlarla adil bir toplum ortaya çıkarmak üzere müzakerelerin yapılmasını gerektirir. Siyasal birlikteliğimizin ideal amaçlarına ilişkin akıl yürütmeye dayanan yurttaşlık erdemini geliştirir (Sandel, 2020: 195).

Düşünür hak ediş kavramına dayanan meritokratik sistemin ahlaki sınırlarını sorgularken Amerikan toplumunun pratiğinden beslenerek birtakım çıkarımlarda bulunurken Amerikan kültüründen değil yurttaşlık erdemine dayanan telosa odaklanarak argümanlarını ortaya koyar. Amerikan kültürünün subjektif özellikleri üzerine kurulu veya bununla sınırlanmış telostan ziyade bu kültürün eleştirisine dayanan kamu yararını esas alan telosu önceler.

Sandel'in toplumsal sorunlara ve fenomenlere ilişkin tüm analizlerinde öncelediği telos, spesifik bir kültürün doğru veya yanlışlarından bağımsızdır. Düşünür hiçbir zaman kendi telos anlayışının yaşadığı toplumun kültürüyle uyumlu olması sebebiyle daha iyi olduğu iddiasında bulunmaz. Aksine ait olduğu toplumun önyargılarını, eksikliklerini, yanlışlarını, kör noktalarını Sokratik yöntemi kullanarak temellendirdiği ve ortaya çıkardığı telosla sorgulayarak gözler önüne serer. Sandel'in Sokratik yöntemi kullanarak ortaya çıkardığı telos belli bir toplumsal kültürden beslenmekle birlikte o toplumdan bağımsız bir statüye sahiptir. Böylece komüniteryen yaklaşımın kültürel görecelikle malul olduğu eleştirisinin üstesinden gelir.

Sonuç

Sandel, yaşadığımız dönemin Sokrates'idir. Kullandığı Sokratik yöntemle siyaset felsefesini fildişi kule yapılan toplumdan soyutlanmış bir disiplin olmaktan çıkarır ve herkesin ilişki kurabileceği bir disiplin haline getirir. Düşünürün yenilikçi tavrı kullandığı yöntemle siyaset felsefesinin temel problemlerine yönelik pratikten beslenen bir yaklaşım ortaya koymasıdır.

Düşünürün Sokratik yöntemi iki şekilde kendini açığa vurur. İlk olarak Sokrates gibi yönteminde diyaloga ve özellikle sorulara odaklanır. Tüm eserlerine bakıldığında soruların en az yanıtlar kadar ağırlıklı bir yer işgal ettiği görülür. Sorular sormaya özel önem vermesi Sokrates yöntemsal açıdan takipçisi

olduğunun ilk işareti olarak değerlendirilebilir. Sokrates'in sorgulanmayan hayatın yaşanmaya değmez olduğuna dair ilkesini kendine motto edindiği söylenebilir. Durmadan sorular soran, verilen yanıtlara yeni sorularla karşılık vererek karşısındakini sürekli analitik düşünmeye teşvik eden bir metodolojik yönetime sahiptir. İnsanları içinde bulundukları dünyayı sorgulamaya iten bir üslup kullanır. Yazınsal ve sözel olarak bunu sergilemekten çekinmez. Soyut ve kapalı bir dil kullanmaktan kaçınır.

Sandel'in yönteminde Sokratik izler taşıyan husus günlük hayatta karşılaşılan problemlere ve yaşanmış olaylara eserlerinde sıklıkla felsefi soyut düşünceleri somutlaştırmak adına başvurmasıdır. Günlük hayattaki karşılaşmaları ve gerçek olayları eserlerinde sıklıkla kullanır. Günlük hayatta yaşanmış olaylara ek olarak düşünsel deney olarak adlandırılabilir metodolojik aracı da kullanarak Sokratik tavrını sürdürür. Bu Sokratik tarza eserlerinde sıklıkla rastlanır.

İkinci olarak düşünürün telosu önceleyen pozisyonu Sokratik bir tını taşımaktadır. Sandel herhangi bir toplumsal fenomeni irdelerken telosa öncelik verir ancak sosyal fenomenin ardında yatan telosu karışısındakine doğrudan söylemek yerine Sokratik yöntemine uygun olarak uzun bir diyalog neticesinde ortaya koyar. Sokratik tarzda günlük hayat içerisinde verdiği örnekler toplumla olan bağını sürdürmesine imkân verirken diğer yandan içerisinde yaşadığı topluma yönelik eleştirel bir tavır sergileyerek ondan bağımsız bir şekilde telosu belirlemesine imkân verir. Özellikle siyaset felsefesinin pratik sorunlarına yanıt vermeye çalışırken pek çok çalışmasında hayatın içinden seçtiği örneklerle dayanan Sokratik yöntemi kültürel göreceliliği aşan özelliğini açık bir şekilde ortaya koyar.

Sandel'in siyaset felsefesinin temel sorunlarına ilişkin sorgulamalarında farklı pozisyonda bulunan diğer düşünürlerle ve ilgili sorunun muhataplarıyla karşılaşmasında yaptığı ilk şey karşısındakinin kavramlarını ve düşüncelerini en ince ayrıntısına kadar anlamaktır. Ardından bu düşünsel karşılaşmalarında her zaman karşısındakinin kavramlarını ve düşüncelerini Sokratik metotla eleştirel bir perspektifle ele alıp var olan eksikliklere, yetersizliklere, tutarsızlıklara ve çıkmazlara ayna tutarak ve oradan beslenerek incelikli bir felsefi portre ortaya koyar. O, Sokrates'in yöntemini siyaset felsefesi alanındaki pek çok meseleye uygulamaktan çekinmeyen bir düşünürdür. Siyaset felsefesiyle ilgilenen tüm muhataplar Sandel'in Sokratik yönteminden istifade edebilir ve onun yöntemini modern toplumlardaki pek çok fenomene uygulayabilir.

Kaynakça

- Ahbel-Rappe, S. (2009). *Socrates: A Guide For The Perplexed*. London&New York: Continuum.
- Altunoğlu, M. (2017). Sokrates ve Sokratesçi Okullar. İlkçağ Felsefesi. (Eds. M. Altunoğlu ve F. Taştan). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

- Barry, B. (1984). "Liberalism and the Limits of Justice by Michael J. Sandel". *Ethics*. 94(3), 523-525.
- Benson, H. H. (2011). *Socratic Method. The Cambridge Companion to Socrates*. (Ed. D. Morrison). Cambridge&New York: Cambridge University Press.
- Besley, T. (2013). "What's the Good of the Market? An Essay on Michael Sandel's "What Money Can't Buy". *Journal of Economic Literature*. 51(2), 478-479.
- Caney, S. (1991). "Sandel's Critique of the Primacy of Justice: A Liberal Rejoinder". *British Journal of Political Science*. 21(4), 511-521.
- Freeman, M. (2012). *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*. Malden: Polity Press.
- Hinton, T. (2001). "Sandel on Tolerance". *Analysis*. 61(4), 327-333.
- Kenny, A. (2006). *An Illustrated Brief History of Western Philosophy*. Malden MA: Blackwell Publishing.
- Kraut, R. (2006). *The Examined Life. A Companion to Socrates* (Eds. Ahbel-Rappe, S. ve R. Kamtekar). Malden MA: Blackwell Publishing.
- Kymlicka, W. (1989). *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press.
- Larmore, C. (1984). "Liberalism and the Limits of Justice by Michael J. Sandel". *The Journal of Philosophy*. 81(6), 336-343.
- Lewens, T. (2009). "Enhancement and Human Nature: The Case of Sandel". *Journal of Medical Ethics*. 35(6), 354-356.
- Mandle, J. (2009). *John Rawls' A Theory of Justice: An Introduction*. New York: Cambridge University Press.
- Margalit, Y. ve M. Shayo (2021). "How Markets Shape Values and Political Preferences: A Field Experiment". *American Journal of Political Science*. 65(2), 473-492.
- McDermott, D. (2008). *Analytical Philosophy. Political Philosophy: Methods and Approaches*. (Eds.D. Leopold ve M. Stears). Oxford&Newyork: Oxford University Press.
- Phillips, D. L. (1993). *Looking Backward: A Critical Appraisal of Communitarian Thought*. Princeton: Princeton University Press.
- Platon (2019). *Sokrates'in Savunması*. (Çev. A. Çokona). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Rawls, J. (2008). *Lectures on the History of Political Philosophy*. (Ed. S. Freeman). Cambridge&Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sandel, M. J. (1996). *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge&Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Sandel, M. J. (1998). *Liberalism and the Limits of Justice*. 2nd Edition. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Sandel, M. J. (2006). *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*. Cambridge&Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sandel, M. J. (2007). *The Case Against Perfection: Ethics in The Age of Genetic Engineering*. Cambridge&Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sandel, M. J. (2013). *Adalet: Yapılması Gereken Doğru Şey Nedir?*. (Çev. M. Kocaoğlu). Ankara: Eksi Kitaplar.
- Sandel, M. J. (2015). *Paranın Satın Alamayacağı Şeyler: Piyasanın Ahlaki Sınırları*. (Çev. M. Kocaoğlu). Ankara: Serbest Kitaplar.
- Sandel, M. J. (2015b). *Justice: What's The Right Thing To Do? Episode 01 "The Moral Side Of Murder"*. <https://www.youtube.com/watch?v=kBdfcR-8hEY>.
- Sandel, M. J. (2020). *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Satz, D. (2023). "Democracy & "Noxious" Markets". *Daedalus*. 152(1), 179-188.
- Strauss, L. (1972). *Xenophon's Socrates*. Ithaca&London: Cornell University Press.
- Strauss, L. (1989). *An Introduction to Political Philosophy: Ten Essays by Leo Strauss*. (Ed. H. Gildin). Detroit: Wayne State University Press.
- Tarrant, H. (2006). *Socratic Method and Socratic Truth. A Companion to Socrates* (Eds. Ahbel-Rappe, S. ve R. Kamtekar). Malden MA: Blackwell Publishing.
- Tekin, O. (2019). *Eski Yunan ve Roma Tarihine Giriş*. Ankara: İletişim.
- Tomasi, J. (1991). "Individual Rights and Community Virtues". *Ethics*. 101 (3), 521-536.
- Tütüncü, K. (2014). "Michael J. Sandel, Kamusal Felsefe ve Adalet". *Mustafa Kemal Üniversitesi Dergisi*. 11(25), 475-490.
- Vander Waerdt, P. A. (1994). *Introduction. Socratic Movement*. (Ed. P. A. Vander Waerdt). Ithaca&London: Cornell University Press.
- Warburton, N. (2011). *A Little History of Philosophy*. New Heaven&London: Yale University Press.
- Xenophon (1997). *Memorabilia, Oeconomicus, Symposium, Apology*. (Çev. E. C. Marchant ve O. J. Todd). Cambridge MA: Harvard University Press.
- Young, I. M. (1998). *Political Theory: An Overview. A New Handbook of Political Science*. (Eds. R. Goodin ve H. D. Klingemann). Oxford&New York: Oxford University Press.

Youngmevittaya, W. (2019). "A Critical Reflection on Michael J. Sandel: Rethinking Communitarianism". *Journal of Social Sciences*. 15(1), 83-116.

Alman Yönetim Bilimi Geleneğinin Sonu: Savaş Sonrası ABD Kamu Yönetimi Düşüncesinin Egemenliği

İsmail Bahadır TURAN*

Öz: Alman yönetim bilimi birikimi, insanın kendini gerçekleştirmesinin maddi ve manevi şartlarını oluşturması gereken devletin yaratılmasında anahtar rolü üstlenebilecek bir düşünce dünyasıdır. Buna karşın bu birikim görünmez hale gelmiştir. Çalışmanın amacı Alman yönetim bilimi geleneğinin hangi şartlar altında terk edildiği ve bu terk edilışin ontolojik-epistemolojik değil ABD kaynaklı ideolojik sebepleri olduğunun gösterilmesidir. Dolayısıyla çalışmada, Alman yönetim bilimi geleneği, tarihsel gelişimi ve ABD etkisiyle dönüşümü incelenecektir. Kamu yönetimi biliminin, devletin bir bütün olarak nasıl yönetileceğini ve insanın devletli yaşamına ilişkin uygulamaların neler olduğunu, ne şekilde hayata geçirileceğini ortaya koyması gerektiği düşünülmektedir. Çünkü neoliberal politikaların tartışıldığı ve devletin yeniden keşfedilmeye başlandığı süreçte, işletmeci yaklaşımıyla ABD kamu yönetimi anlayışının bu sorulara yanıt vermediği ve veremeyeceği açıktır. Dolayısıyla yeni bir yönetsel anlayışa ihtiyaç olduğu ve bu anlayışın da muazzam birikimiyle Alman yönetim bilimi geleneğinden türetilebileceği değerlendirilmektedir. Bu bağlamda çalışmada, Alman yönetim bilimi geleneğinin gözden yitirilmesi, ABD etkisiyle dönüşümü ve ABD tarzı yönetim biliminin kuruluşu ortaya konarak olası yeni bir yönetsel yaklaşıma ilişkin çabalara tarihsel arka planın açıklanmasıyla katkı sağlamak amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Alman Yönetim Bilimi, ABD Kamu Yönetimi, Yönetim Felsefesi, Kültürleşme

The End of the German Administrative Science Tradition: The Dominance of Post-War US Public Administration Thought

* Doç. Dr., Dünya Barış Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, bahadır.turan@wpu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9938-0175

Makale Geliş Tarihi: 12.09.2024

Makale Kabul Tarihi: 18.06.2025

Abstract: German administrative science can play a crucial role in creating a state that provides both materialistic and spiritual conditions for human self-realisation. However, it is important to note that this field has become less visible. The purpose of this study is to demonstrate the circumstances under which the German administrative tradition has been abandoned, and this abandonment is not due to ontological-epistemological reasons, but to US-induced ideological ones. The study will examine the historical development of the German tradition of administrative science and its transformation under the US influence. The science of public administration should reveal how the state will be administered as a whole, which practices are related to people's lives in the state, and how they are implemented. When discussing neoliberal policies and the rediscovery of the state, it is apparent that the understanding of public administration in the US, with its managerialist approach, is insufficient in addressing these issues. Therefore, a new administrative understanding is needed, which can be derived from the German tradition of administrative science and its enormous accumulation. The study aims to contribute to the efforts for a new administrative approach by explaining the historical background and revealing the loss of the German administrative tradition, its transformation under US influence and the establishment of US-style administrative science.

Keywords: German Administrative Science, US Public Administration, Administrative Philosophy, Acculturation

Giriş

Alman yönetim biliminin serüveni, 14. yüzyıldan itibaren feodal üretim tarzının bilgisi olarak kameral-polizey bilim (*Kameral-Polizeywissenschaft*) ile başlamıştır. Bu disiplin, özellikle 18. yüzyılda zirvesini yaşadktan sonra 19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren gerileme sürecine girmiş ve yüzyılın ikinci yarısıyla beraber yerini devlet bilimine (*Staatswissenschaft*) bırakmıştır. Devlet bilimi, yeni üretim tarzının yönetsel bilgisinin tümünü kapsama ve kapitalist üretim tarzının yükselmesiyle birlikte dağılan sosyal bilimler alanını bir arada tutma çabasıdır. Ancak başarılı olamamış ve sosyal bilimler çok sayıda disipline ayrılmıştır. Yönetim ya da en azından bazı bilgi alanları ise idare hukuku, siyaset bilimi, işletme gibi disiplinlerce inceleme konusu haline getirilmiştir. Her ne kadar bu miras farklı bir üretim tarzının yönetim bilgisi olsa da ve çağdaş yönetim kuramlarına köken oluşturmaya da üretilen bilgi göz ardı edilemeyecek muazzam birikimdir. Bu birikimden gelen çok sayıda uygulama ile yönetim tecrübesi de günümüzde genellikle kaynağı bilinmeden hala kullanılmaktadır (Turan, 2020: 148-318).

Öte taraftan Almanya’da 1880’li yıllarda idare hukuku (*Verwaltungsrecht*) ayrı bir dal olarak somutlaşmaya ve ardından yönetim alanında egemenliğini kurmaya başlamıştır (Stolleis, 1992: 420; Turan, 2022b: 423). Ancak bu egemenlik, 1933’te ‘Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi’nin (*NSDAP – Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*) iktidara gelmesiyle sona ermiştir. Çünkü Nasyonal Sosyalist (NS) rejim, lanetlenen liberal ideolojinin düşüncesi olduğu gerekçesiyle idare hukukunu tümüyle reddetmiştir. Diğer yandan NS rejimi eski Alman yönetim bilimi geleneğini canlandırmak istemiş,

ancak eski geleneğin çekirdeğindeki özgürlük fikrinin tam aksine bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (Turan, 2022c: 63-78). II. Dünya Savaşı sonrasında ise Alman yönetim bilimi geleneği, özellikle devlet öğretisi (*Staatslehre*), totaliter, demokrasi karşıtı ve militarist eğilimlerin kaynağı olarak damgalanmıştır. Diğer taraftan NS rejiminin söz konusu geleneği suistimal ettiği, Alman yönetim bilimi geleneğinin merkezinde özgürlük olduğu ve devletin amacının bireyin kendini gerçekleştirmesinin şartlarını oluşturmak şeklinde belirlendiği göz ardı edilmiştir. Terk edilişte iki ana etken rol oynamıştır. Birincisi yukarıda değinildiği üzere Alman yönetim bilimi geleneğinin demokrasi karşıtı, militarist içeriğe sahip olduğu inancıdır. Diğeri ise ABD'nin hegemonik gücüyle yeni ve demokratik Almanya'nın kuruluşunda yararlanmak üzere akademik çevreleri ve üniversite öncesi eğitimi yeniden oluşturma amacıdır. Bu amaca dönük olarak da öneri, ABD tarzı demokrasi ve yönetim düşüncesinin kabul edilerek uygulanmasıdır. Kısaca kendisini dünya genelinde demokrasinin lideri olarak konumlandıran ABD, Almanya'da demokratik bir yönetimin kurulmasında Amerikan örneğinin takip edilmesinin tek doğru yol olacağı düşüncesini dayatmıştır (Czybulka, 1990: 269). Dolayısıyla Almanya Federal Cumhuriyeti (AFC)'nin kuruluşundan itibaren eski yönetim bilimi düşüncesi ABD'nin etkisiyle hor görülmüş ve terk edilmiştir. Demokratik Almanya Cumhuriyeti (DAC)'de sosyalist yönetim bilgisi hayata geçirilirken AFC'de ABD tipi kamu yönetimi anlayışı yerleşmiştir.

Bu çerçevede çalışma iki ana bölümde tasarlanmıştır. İlk olarak ABD etkisinin ve gelenekteki değişimin irdelenebilmesi için Alman yönetim düşüncesinin gelişiminin ana durakları gösterilecektir. Dolayısıyla ilk bölümde Alman yönetim bilimi geleneğinin başlangıcı olan kameral-polizey bilim tanıtılacak, kameral-polizey bilimin yönetim bilimi olarak adlandırılması, devlet bilimine evrilmesi kısaca açıklanacaktır. Ardından Weimar Cumhuriyeti ve NS rejiminde yönetim bilimine ilişkin gelişmeler incelenecektir. İkinci bölümde ise ABD tarzı kamu yönetimi anlayışının yerleşmesinin, ABD'nin yönetime dair bilgiyi ihracı ve sonrasında Alman akademiyasının bu bilgiyi bilinçli olarak ithali olup olmadığı kültürleşme ve kültür transferi yaklaşımı bağlamında irdelenecektir. İlki, ABD'nin kamu yönetimi bilgisinin referans kültür olarak ağırlıklı olarak ABD'deki sürgünden dönen Alman akademisyenler aracılığıyla Almanya'ya kültürün ihracıdır. İkincisi ise değinildiği üzere totaliter rejimin kurulmasının suçlusu ilan edilen Alman yönetim bilimi geleneğinin terk edilerek ABD yaklaşımının doğrudan Alman akademisyenlerce ithalidir. Bu bağlamda çalışmanın temel tezi, Alman yönetim biliminin aşağılanarak bir kenara bırakıldığı, ABD kamu yönetimi anlayışının Almanya'da ontolojik-epistemolojik değil ideolojik bir tercih olarak yerleştirildiği, ABD örnek alınırken NS rejiminin Alman yönetim bilimini suistimal etmesinin gözden kaçırıldığıdır. Böylesi bir değişikliğin de yönetim bilimi alanında Almanya'ya özel, zengin ve kapsamlı bir birikimin unutulmasına yol açtığı, dolayısıyla neoliberal dünyanın yönetsel

bilgisinin yerleştirilmesini kolaylaştırdığı düşünülmektedir. Aynı zamanda savaş sonrası AFC’de, nesne olarak devletin tümüyle bir yana bırakıldığı gösterilecektir. Ancak günümüzde gözlemlendiği üzere neoliberal politikaların dayattığı, evrensellik iddiasında olan işletmeci / piyasa tekniklerine dayanan kamu yönetimi yaklaşımına karşı en iyi seçeneğin devlet ve devletin eylemlerini nesnesi yapan Alman yönetim bilimi geleneği olduğu söylenebilir (Turan, 2022a).

Amacı açısından kuramsal, inceleme tekniği bakımından açıklayıcı olan çalışmada öncelikle Alman yönetim bilimi geleneğini en iyi şekilde yansıttığı değerlendirilen birincil kaynaklara başvurulmuştur. Başka deyişle alanı oluşturan ve/veya yön değiştirici katkıları yapan birincil kaynaklar seçilmiş, aynı zamanda kapsayıcı, doğrudan birincil kaynakların incelenmesiyle hazırlanmış, alanı ayrıntılı olarak ele alan ikincil kaynaklar araştırmaya çekilmiştir. Böylece söz konusu kaynakların karşılaştırmalı olarak incelenmesiyle AFC’de yönetim bilgisi mirasının dönüşümü, sadece akademik gelişmelere bağlı olmayan dönüşümün kaynakları ortaya konmaya çalışılacaktır. Öncelikle vurgulanmalıdır ki çalışmanın asıl amacı kameral-polizy bilim ve yönetim biliminin ayrıntılarıyla incelenmesi ve tanıtılması değildir. Yönetim bilimi ise özellikle Lorenz von Stein’in oluşturduğu söylenebilecek bir dal olarak ele alınmıştır. Çünkü sonrasında yeniden kurulmak istenen yönetim bilimi anlayışı Stein’in yönetim bilimidir. Bu kapsamda savaş sonrasında AFC’deki kökten dönüşüm, sebep-sonuç ilişkisi gösterilerek incelenecektir. Başka bir yönetsel gerçeklik DAC ise coğrafi ve düşünsel sınırı oluşturmaktadır ve ayrı bir çalışma konusudur. Zaman sınırı ise kameral-polizy bilim dışarıda bırakılırsa 19. yüzyılın ilk yarısından günümüzdür. Çünkü savaş sonrası iktisadi-toplumsal alandaki gelişmeler, kapitalizmin yaşadığı krizler ve bu krizlere yanıt olarak geliştirilen neoliberal politikalar yönetsel alanı dönüştürmüş, ABD kaynaklı yeni yönetim bilgisi de AFC’de yerini pekiştirmiştir. Bu noktada Alman yönetim bilimi geleneğinin terk edilişi öncelikle ele alınacağından, ağırlıklı olarak 1945-1970 arası dönemin öne çıkarılacağı belirtilmelidir.

Günümüzde Alman yönetim bilimi geleneğinin canlandırılması çabaları, üniversitelerde bu ad ve içerikle lisans ve/veya lisansüstü programların varlıklarını sürdürmesi ABD kamu yönetimi anlayışının ağır baskısı altında başarılı olamamaktadır. Diğer taraftan ABD yönetim bilgisinin Almanya’da yerleşmesine ilişkin Almanca alanyazında oldukça sınırlı çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalar ya bir Alman yönetim geleneği bulunmadığını, dolayısıyla ABD tarzı kamu yönetiminin kabulünün doğal bir gelişim olduğunu iddia etmekte (Sager vd, 2018; Hurni, 2014) ya da söz konusu geleneği faşizme yol açan, arkaik bilgiler olarak görerek ABD’ye ait yönetim bilgisinin aktarımını itirazsız kabul etmektedirler (Bogumil ve Jann, 2020). Bu çerçevede çalışma, Alman yönetim bilimi geleneğinin NS deneyimi göz önüne alınarak reddedilmesinin yanlış sebeplere dayandığını, ABD tarzı yönetim bilgisinin yerleştirilmesinin ideolojik amaçları bulunduğunu ele alması bakımından Almanca ve Türkçe alanyazında

ilktir. Türkçe alanyazında da II. Dünya Savaşı sonrası Alman yönetim düşüncesini incelemesi açısından tamamlayıcı niteliktedir. Diğer taraftan DAC dışarıda bırakıldığından çalışmada AFC yerine Almanya ifadesi tercih edilmiştir.

Alman Yönetim Bilimi ve Tarihsel Gelişimi: Başlangıç, Weimar, NS Dönemi

Yönetim bilimi (*Verwaltungswissenschaft*) adlandırmasının, Alman topraklarında üretilen yönetsel bilginin tanımlanmasında kullanılması görece yenidir. İdare hukukunun yönetim alanında egemenliğini kurmasıyla birlikte 19. yüzyılın ortalarından itibaren ‘kameral-polizey bilim’¹ yerini ‘yönetim bilimi’ tanımlamasına bırakmıştır (Stolleis, 1992: 420). Aslında bu yeni adlandırma, hukuk ile yönetim arasındaki sınırı açık biçimde gösterme çabasıdır. Kameral-polizey bilim, egemene ait avlıklar, tuzluklar, topraklar gibi gelir getirici faaliyetlerin düzenlenmesi çabasında başlangıcını bulmaktadır. Egemen, bu faaliyetleri düzenleyecek ve denetleyecek danışmanlar görevlendirmiş, bu danışmanların sayısı giderek artmış, ardından kurul olarak toplanmaya başlamışlardır. Dolayısıyla ilk çıkış noktası bakımından kameral bilim, iktisadi-mali konularla ilişkilendirilmiştir ve dar anlamıyla kameral bilim olarak tanımlanmıştır. Ancak kameral bilim, bundan çok daha fazlasıdır (Turan, 2020: 112-206). Egemenin kilise karşısında dünyevi iktidarını savunması ve gerçekleştirmesi çabasında, mali güce sahip olmak ve geliştirmek önemlidir. Machiavelli ile birlikte siyasi eylemler, kilisenin kurumsal ve normatif vesayetinden kurtarılmıştır. Bu şekilde siyaset, patrimonial prenslerin vesayetine alınmış, ilk kez dünyevi bir iktidar sistemi olarak ortaya çıkmıştır. Kilise ise bu yeni siyasi iktidarla karşıtlık ilişkisine girmiş, toplum ve egemenler üzerindeki etkisini giderek yitirmiştir. Aynı şekilde ayrıntısına girilmeyecek olsa da kilisenin söz konusu etkiyi yitirmesinde sağlık, eğitim gibi sosyal alandaki örgütlü gücünü kaybetmesinin rolü büyüktür (Rüdiger, 2005: 124, 186). Gücü, prensin kişiliğinde toplamaya dönük çabalar yeni siyasi rasyonalite olmuştur. Giovanni Botero da bu siyasi rasyonaliteyi devlet aklı (*Staatsräson*) olarak kavramlaştırmıştır. Kavramın içeriğinde iktidarını kurmak, korumak ve genişletmek için gerekli araçlara sahip müşteriye görmek mümkündür. Dünyevi iktidar sahibi prens, artık ruhani meşruiyet kaynağı olarak kiliseden bağımsızlığını kazanmaya başlamıştır. Dolayısıyla prens, kilisenin dini alandan gelen üstünlüğünü aşacak yeni bir siyaset izlemelidir. Dünyevi ve ruhani meşruiyet arasındaki bu mücadele ise teolojiye karşı siyaset ve bilimin ortaklığını teşvik etmiştir (Rüdiger, 2005: 125). Bu bağlamda devlet aklı, prensin iktidarını pekiştirecek başka deyişle içeriye ve dışarıya karşı prensin iktidarının devamını

¹ Kameral-Polizey Bilim ve kameral-polizey adlandırması için bkz. İsmail Bahadır Turan (2020). Kameralizm ve Devlet Bilimi. Alman Yönetim Düşüncesinin Tarihi: Kameral-Polizey Bilimden Devlet Bilimine. Ankara: Orion.

sağlayacak en iyi çözümleri bulmak olarak tanımlanabilir. Öyleyse egemene destek, bilim alanından gelecektir. Bu da yönetsel bilgiyi içeren kameral-polizey bilimidir (Turan, 2020: 151, 152).

Öte yandan ayrıntılarına girilmeyecek olsa da kameral-polizey bilimin toplum ve devlet teorisi de bulunmaktadır. Belirtildiği üzere devletin gücü, mali olanaklarla eş tutulmaktadır. Devlet, mali gücüne göre siyaset üretme ve uygulama yeteneğine sahip olacaktır. Bu noktada soru, devletin iç güvenliği tehlikeye düşürmeden sistemden ne kadar iktisadi varlığı çekebileceğidir. Simon'a (2004: 387) göre kameral bilimin bu durumu, politik ekonomiye gerçek geçiş, uygun düzeyde ve gerekli vergileri toplamak için ülkeyi sistematik biçimde siyasi olarak yönlendirmenin zorunlu olduğu düşüncesinin hâkim olmasıyla başlamıştır. Siyasi olarak ülkedeki güç odakları ve tebaayı etkilemek, sadece sistematik ama sınırlı bir eylem değildir. Aksine ülkede her alana müdahaleyi gerektirmektedir. Egemen, iktidarı paylaştığı belirli zümre ve kişileri yönetmekle yetinemeyecektir (Simon, 2004: 387, 388). Diğer taraftan kameral-polizey bilim, kapitalizmin yükselmesiyle birlikte eski çağların bilgisi olarak terk edilmeye başlanmıştır. Yeni üretim biçimi kapitalizmin yönetsel bilgisi ise yönetim bilimi adı altında toplanır olmuştur (Turan, 2020: 148-216).

Yönetim bilimi zirvesini 19. yüzyılın ikinci yarısında Stein ile yaşamıştır. Stein'in yönetim biliminde devlet merkezde yer almaktadır. Ancak burada devlet, eyleyen yani eyleme geçen devlettir. Fransa'da devrim sonrası yaşanan kaos, şiddet ve sefaleti yerinde izleyen Stein, idealist felsefenin gerçek yaşamla karşılaştığında yetersiz kaldığını görmüş ve kendine özgü 'Gerçeklik Bilimi'ni (*Wirklichkeitswissenschaft*) yaratmıştır (Turan, 2023: 203-209). Kısaca gerçeklik bilimi, toplumun incelenmesinin idealar dünyasından alınarak ampirik olarak irdelenmesi anlamına gelmektedir (Turan, 2023: 205). Stein, kapitalist üretim tarzının ihtiyaç duyduğu yönetime ilişkin bilgiyi oluşturmak istemiş, devleti ve kurumlarının nesne olduğu devlet bilimini yaratmayı amaçlamıştır. Yönetim bilimi de devlet biliminin en önemli alt bileşenlerindendir. Öyle ki devlet bilimi, aynı zamanda özellikle Robert von Mohl ve Stein tarafından sosyal bilimlerin alanındaki parçalanmayı önlemenin bir yöntemi olarak düşünülmüştür. Ancak sosyal bilimlerin, felsefe fakülteleri gibi tek bir çatı altında tutma girişimi olarak devlet bilimi yaratma çabası başarısız olmuştur (Turan, 2022a; Turan, 2022b: 424, 425). Öte yandan anayasal hareketlerin yükseldiği bir süreçte yönetim bilimi giderek gözden düşmüştür. Bu gelişme 1800'lü yılların sonunda idare hukukunun alana egemen olmasının ürünüdür. O halde idare hukukunun neden yönetim alanını ele geçirdiği sorusunun yanıtlanması gerekir. Kapitalizmin yükselişiyle birlikte eğitilmiş, belirli bir gelir seviyesine erişmiş, idarede de görev alan yeni bir tabaka (*Bildungsbürgertum*), giderek beliren burjuvayla birlikte devlet iktidarının kullanımında söz sahibi olmak istemektedir. Devlet iktidarına ortak olabilmek, dolayısıyla yönetimde keyfiliği önlemek, ön görülebilir, standardize edilmiş bir siyasi, iktisadi ve hukuki zemin yaratmak için burjuvazi, monarkın karşısında parlamentonun üstünlüğü ilkesini hayata geçirmeye çalışmaktadır. Anayasal

monarşiler döneminde yürütme kraldadır. Önce aristokrasi, sonrasında ise burjuva ağırlıklı parlamento ise iktisadi olarak egemen sınıfındır (Akbulut, 2003: 59; Wood, 2021). Bu iki güç arasındaki çekişmede burjuvazi, bir yandan parlamento diğer yandan parlamentonun olmadığı yerlerde hukuk devleti ilkesini kullanmıştır. Böylece kişisel haklara saygı ve bireyin devlet iktidarı karşısında korunması fikirleri üzerinden iktisadi-siyasi çıkarlarını gerçekleştirmeye girişmiştir (Stolleis, 1992: 236). Bu şekilde pozitivist hukuk anlayışıyla beraber yönetim alanını keyfi olarak değiştirilemeyecek kurallara bağlama yaklaşımının da etkisiyle hukuk, dolayısıyla idare hukuku artan biçimde yönetime ait bilim ve uygulama alanını ele geçirmiştir (Turan, 2022c: 62). Yönetim kadroları da ağırlıklı olarak hukuk öğrenimi görenlerden oluşmuştur ve hukukçu monopolü (*Juristenmonopol*) olarak adlandırılmıştır (Norden, 1929: 108). Ancak 1880'lerin sonunda başlayan idare hukukunun yönetim alanındaki egemenliği, NSDAP'nin iktidarı ele geçirdiği 1933'te sona ermiştir.

1880'lerin sonu ile I. Dünya Savaşı'nın bittiği 1918 arasındaki dönemde yani Weimar Cumhuriyetinin kuruluşuna değin, Alman yönetim bilimciler, diğer ülkelerdeki çalışmalarla pek ilgilenmemişlerdir. Bu çerçevede yabancı kaynaklara atıflara, alıntı ya da kapsamlı aktarımlara, yazı veya kitap tercümelerine rastlanmamaktadır. Sadece bazı karşılaştırmalı çalışmalarda Fransa ve İngiltere ele alınmıştır. Bunun nedeni ise İngiltere ve Fransa'nın hem Avrupa tarihi boyunca geleneksel olarak Almanlarla karşı taraflarda yer almaları hem de anayasal monarşi olarak Alman İmparatorluğu'ndan farklı yönetim sistemlerine sahip olmaları dolayısıyla karşılaştırma olanağı sağlamalarıdır (Hintze, 1962/1911: 360). Alman yönetim bilimcilerce ABD'deki külliyat da göz ardı edilmiştir. Almanca, Fransızca, Çekçe ve Lehçe yayımlarda ABD sadece liberal-demokrat yaklaşımlar ile yerinden yönetim uygulamaları bakımından olumlu bir örnek olarak kısıtlı biçimde ele alınmıştır (Olszewski, 1904: 66-69). Alman İmparatorluğu'nun kuruluşu ile I. Dünya Savaşı arasındaki bu dönem, sosyal-siyasi bilimlerdeki araştırmaların Almanlardan ABD'ye doğru kaydığı bir döneme işaret etmektedir (Albert, 1972: 28-30). Ancak Alman yönetim bilimcilerin bu yaklaşımının nedeni önemlidir. Bu çerçevede alanda uzun bir geçmişe dayanan geniş bir bilgi birikimine ve çok sayıda akademisyene sahip Alman akademiyasının, genç bir ülke olarak ABD'de üretilen bilgiye ilgi duymadığı iddia edilebilir. Aynı zamanda Alman akademik çevreleri ile üniversitelerinin kendilerini bu konularda dünyadaki otorite olarak görmeleri de etkili olmuştur (Jastrow, 1917: 963; Turan, 2022c: 62; Spencer, 1898: 548-570; Hurni, 2014: 66-68).

Diğer taraftan Weimar Cumhuriyeti döneminde, ABD'deki yönetim uygulamaları ve kamu yönetimi (*public administration*) adı altında toplanan yönetime dair bilgi alanının, konu hakkında akıl yürüten Alman çevrelerinde nasıl algılandığı da önemlidir. Belirtildiği gibi I. Dünya Savaşı sonrasına değin

diğer ülkelerdeki ama özellikle ABD'deki yönetime dair alanyazına atıflara Alman yazarlarda pek rastlanmamaktadır. Aynı zamanda teknik gelişmelerle her açıdan büyüyen, gelişen ekonomisi ve makineleşme ile standartlaştırmaya dayanan kâr odaklı işletmeleriyle ABD, dünya ölçeğinde giderek daha önemli ve büyük bir yer kaplamaktadır. Dolayısıyla birçok açıdan başarılarıyla örnek alınabilecek bir konumdadır. Ancak Thomas Jefferson'un demokrasi anlayışında düşünsel kaynağını bulan yağma sistemi (*spoil system*), Alman akademik çevrelerce kaçınılması gereken bir yapıdır. Yağma sistemi, idari organların ve bürokratların demokrasi anlayışı bağlamında belirlenmesinin, başka deyişle çoğunluğun yönetim aparatında temsil edilmesinin, gerçek anlamda demokrasiyi gerçekleştireceğine inanılan bir yaklaşımın ürünüdür. Düşünce olarak ilk anda demokratik teoriye uygun olduğu değerlendirilse de bir süre sonra memuriyetler, siyasi partilerin ve bürokratin kişisel mülkü haline dönüşmüştür (Ruckhäberle, 1940: 286-308). Bu durum, yine Alman akademiyaşının, ABD'ye olumsuz bakışının ve dolayısıyla ilgisiz kalmasının daha önce değinilen sebeplerini pekiştiren bir husustur.

I. Dünya Savaşı sonrasında üretilen yönetim bilgisi ve Steinci yönetim bilimini yeniden kurma çabalarının arkasındaki nedenler, II. Dünya Savaşı sonrasındaki ABD yaklaşımının etkisini açıklayıcıdır. İki savaş arası dönemde yönetim bilimciler, savaş döneminden barış zamanı yönetimine geçiş ile yıkımın ve sosyal sorunların giderilmesinde devletin giderek artan yükü üzerine akıl yürütmüşlerdir (Jastrow, 1917: 960). I. Dünya Savaşı'nda alınan yenilgiyle birlikte son derece ağır iktisadi ve toplumsal sorunların ivedilikle çözülmesi gerekmektedir. Ancak toplumda, bu sorunları çözmesi gereken siyasi partilere ve figürlere karşı güven tamamen yok olmuştur. Savaş ve yenilgiden siyasi elitler sorumlu tutulmaktadır. Bu bağlamda siyaset değil teknik alanlardan gelenler, çözüm umudu olmuşlardır. Çünkü tüm dünyada hızlı ve büyük teknolojik gelişmeler mühendislerin eseri olarak görülmektedir. Bu anlayışın yönetim alanına yansması ise teknokratların yönetimi talebidir. Sorunların çözümü için pratik ve ivedilikle hayata geçirilebilecek uygulamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Aynı zamanda önlemleri hayata geçirebilecek rasyonel ve etkin çalışan bir idari yapı zorunluluk olarak görülmektedir. Dolayısıyla ABD kaynaklı bilimsel yönetim anlayışı öne çıkmıştır. Bu çerçevede Walter Carl Norden ve çağdaşı Ignatz Jastrow gibi Kürsü Sosyalistleri (*Kathedersozialisten*), kaosa sürüklenen ülkedeki sorunların çözülmesi kapsamında yönetimi ele almışlar, yönetim bilimini sosyal politika olarak tanımlamaya çalışmışlar, sosyal demokrat görüşlere yaklaşmışlardır (Scharpf, 1971: 8). Çözüm için yapılacaklar ise değinildiği üzere devletin etkin biçimde yönetilebilmesi amacıyla özel sektör tekniklerinin kullanılmasıdır. ABD kaynaklı piyasa teknikleriyle devlet ve kurumları yönetilebilecek, iktisadi ve sosyal sorunlar bu şekilde çözülebilecek, özel sektördeki tecrübelerle bürokratik yapı etkin çalıştırılabilecektir (Norden, 1933). Kısaca I. Dünya Savaşı sonrasında yaşananlarla birlikte yönetime dair üretilen bilgi, II. Dünya Savaşı sonrasında ABD tarzı kamu yönetimi yaklaşımının kabul edilmesini kolaylaştırıcı olmuştur. Ayrıca Norden gibi diğer

çağdaşlarının Steinci yönetim bilimini kurma çabalarının başarısızlığı da bir diğer kolaylaştırıcı etkindir (Turan, 2024). Ancak burada vurgulanması gereken önemli bir nokta bulunmaktadır. Norden ve Jastrow'un, şirketlerde edinilen yönetime dair tecrübelerin kullanılmasına ilişkin yaklaşımları, ABD kaynaklı değildir. Eserlerinde doğrudan ABD'de üretilen bilgilere ve teorilere açık atıflar ve ayrıntılı alıntılara rastlanmamaktadır (Norden, 1929; Norden, 1932; Norden, 1933; Jastrow, 1902; Jastrow, 1917). Dolayısıyla Norden ve Jastrow gibi yazarların, ABD'dekilere benzer biçimde Almanya'daki teknik içerikli gelişmeler ve tecrübelerden etkilendikleri söylenebilecektir. Bu bağlamda Weber'in, yasal-ussal bürokrasi teorisinin de yönetimin teknokratlara bırakılması anlayışıyla paralellikler gösterdiği söylenebilecektir. İşlevsel, teknik olarak sorunsuz çalışan ve öngörülebilir bir idari yapı, verimliliği yükseltecek, refahın dağılımı ve tahsisini en iyileştirerek sorunların çözümünü sağlayacaktır. Kısacası bürokratik liderlik gibi teknik çözümler öneren yönetimde teknokrat yaklaşım ile Weber'in görüşleri örtüşmektedir (Weber, 1918: 18-31; Weber, 1922: 541-579).

Alman yönetim bilimi yazarları 20. yüzyılın başından itibaren ABD ile giderek daha fazla ilgilenmişlerdir. Adolf Menzel, 'Siyaset El Kitabı' (*Handbuch der Politik*) içerisinde devlet başlıklı bölümde 'Devlet Kavramı ve İçeriği' (*Begriff und Wesen des Staates*) konulu yazısının girişinde Woodrow Wilson'un 'Devlet. Tarihsel ve Pratik Politikanın Unsurları' (*The State. Elements of historical and practical politics*), John William Burgess'in 'Siyaset Bilimi ve Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku' (*Political Science and Comparative Constitutional Law*) ile Bernard Bosanquet'nin 'Devletin Felsefi Teorisi' (*The Philosophical Theory of The State*) kitaplarının okunmasını önermiştir. Ancak yazısı incelendiğinde Menzel'in doğrudan ABD'li yazarlara atıfta bulunmadığı, alıntı yapmadığı görülmektedir (Menzel, 1914: 35-45). Öyle ki 1930'lardan sonra ABD'ye ilgi biraz daha yoğunlaşmıştır. Ancak bu ilgi daha çok NS iktidarı nedeniyle ABD'ye sürgüne giden Alman yönetim bilimcilerden kaynaklanmıştır. Fritz Morstein-Marx gibi Alman akademisyenler ABD'deki siyaset bilimi yazınıyla ilgilenmişler, eserler vermişlerdir. Fakat bu eserlerin Almanya'da yankı bulduğunu söylemek güçtür.

İdare hukuku ve hukukçuların alandaki egemenliği 1933'te sona ermiştir. Söz konusu gelişmenin temelinde NSDAP'nin iktidarı ele geçirmesi yatmaktadır. NS rejimi, nasyonal sosyalist bir toplum yaratmak istemektedir ve idare hukuku gibi lanetlenen liberal düşüncelerin bu yeni toplumda yeri bulunmamaktadır. Yeni bir yönetim bilgisine ihtiyaç vardır ve bu da doğal olarak Alman yönetim bilimi geleneğine başvurulması demektir. Böylesi bir toplumu oluşturmak ve 'Önder'in (*Führer*) iradesini yansıtan toplum ve devleti kurmak için eyleme geçmek, idari aygıtı yeniden örgütlemek gerekmektedir. Bu doğrultuda NS rejimi, Alman yönetim bilimi geleneğini, özellikle Stein'in öğretilerini kullanmak istemiştir. Stein'in yönetim biliminde eylem (*Tat*) ve eyleyen devlet (*der*

arbeitende Staat) özü oluşturmaktadır. Ancak NS rejiminin kötüye kullandığı yönetim bilimi ile kökleri idealist felsefede yatan Stein'in öğretisi taban tabana zıttır. Öncelikle Stein'in yönetim bilimi, bireyin özgürlüğü ve kendini gerçekleştirmesi ülküsü üzerinde yükselmektedir. Birey, kendi belirlenimine ulaşmak için eyleme geçmeli, özgür olan özünü gerçekleştirmelidir. Nasyonal sosyalist bir toplumda ise bireyin, önderin iradesi dışında kendi belirleniminden bahsetmek olanaksızdır. Aynı zamanda bireyin özünde özgürlük yattığı düşüncesinin NS ideolojisinde yeri yoktur. Diğer bir fark ise Stein'in yönetim biliminde devlet, bireyin kendi belirlenimine ulaşmasını sağlamanın maddi ve manevi şartlarını yaratmakla yükümlüdür. Bunu da eyleme geçerek yapacaktır. NS rejimi içinse devlet, nasyonal sosyalist toplumsal gerçekliğin kurulması yani önderin iradesinin egemen kılınması için araçsallaştırılmıştır. Tek ortak nokta, eyleme geçme düşüncesidir (Turan, 2022c). Aslında NS dönemi dışında da idare hukuku karşısında Stein'in yönetim bilimini yeniden yaratma çabalarından söz etmek mümkündür. Leipzig Üniversitesinde Ferdinand Schmid, Berlin Üniversitesinde Norden, bu girişimlere örnek verilebilir (Schmid, 1909; Norden, 1933; Turan, 2024). Ancak belirtildiği gibi NS rejimi, Alman yönetim bilimi geleneğini kötüye kullanmış ve bu durum savaş sonrasında söz konusu geleneğin lanetlenerek terk edilmesinde önemli bir rol oynamıştır (Turan, 2022c).

Kameral-Polizy bilim, yönetim bilimi, devlet bilimi üzerinden gelen Alman yönetim bilimi geleneğinin idare hukuku ile alanın egemenliğine yönelik mücadelesi ve NS döneminde yaşanan ayrık süreç, II. Dünya Savaşı sonrasında bambaşka bir yöne evrilmiştir. Bu evriliş de NS rejimi sırasında yaşananlar kadar ABD'nin hegemonik gücü ve yönetime ilişkin anlayışının dünya genelinde hızlı ve başarılı biçimde kendini kabul ettirmesi etkili olmuştur denebilir. Bu aşamada ABD'deki yönetim alanının da kısaca açıklanması yararlı olacaktır. Disiplinin, öğrenim dalı olarak adlandırılması bakımından ABD ve Kıta Avrupası arasında temel farklar bulunmaktadır. Kıta Avrupası'nda kamu yönetimi (*öffentliche Verwaltung*) bilgi nesnesi, çok sayıda öğrenim dalı altında ele alınırken ABD'de kamu yönetimi (*public administration*) olarak tek başına bir akademik disiplindir. ABD'deki kamu yönetiminin ise Kıta Avrupası'ndakinden farklı sosyal, bilimsel ve iktisadi kaynakları bulunmaktadır. (König, 2000: 45-46). Yağma ya da patronaj sistemi, Andrew Jackson'ın 1829'da başka seçilmesiyle genel geçer bir hale gelmiştir. Jackson, halkın hükümeti yaklaşımı bağlamında yönetim organlarının 'halktan kişilerden' oluşturulması gerektiğini ileri sürmüş ve bu düşüncesini de başkanlığıyla birlikte hayata geçirmiştir. Kamu hizmetlerinde çalışan yöneticileri görevden uzaklaştırarak destekçilerini atamasıyla başka deyişle partiye sadakati ödüllendirmesiyle ABD'de yönetim, ciddi bir sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunları yolsuzluk, verimsizlik, kaynakların israfı, kamu hizmetlerinin büyük ölçüde aksamaması, kamunun yönetiminde devamlılığın ortadan kalması ve siyasi istikrarsızlık olarak saymak mümkündür. Wilson'un sözde kurucu İdarenin İncelenmesi makalesini de bu çerçevede incelemek daha doğru olacaktır (Turan, 2019). ABD'de siyaset bilimi 19. yüzyılda, akademik olmayan, popüler siyasi söylemler ve yazılardan oluşan araştırmalar halindedir.

Ancak ABD'nin kurulduğu ilk yüzyıldaki sorunları anlama ve çözme çabası, zamanla söz konusu araştırma alanının bir disipline dönüşmesini sağlamıştır. Diğer bir ifadeyle anayasanın niteliği, siyasi parti sisteminin kuruluşu, ayrılıkçı akımlarla mücadele, iç savaş, köleliğin kaldırılması, siyasi birikim yoluyla sanayi kapitalizmine geçiş ve beraberinde getirdiği sorunlar vb. söz konusu dönüşümün nedenleri olarak sıralanabilir. Ayrıca bu dönemde siyaset bilimi, daha sonra kamu yönetimi olarak adlandırılacak bilgi alanını da kapsamaktadır (Farr, 1995: 132, 133). Hatırlanacağı üzere Wilson, anayasa hakkında tartışıldığından ve dogmatik bilgiler ileri sürüldüğünden, ancak idarenin, devlet biliminin bir parçası olarak sistematik bir biçimde ele alınmadığından bahsetmektedir. Devletin amaçları, içeriği, egemenliğin özü, egemenliğin sahibi gibi konular araştırılmış, yasanın bilgece, adaletli ve hızlı bir biçimde uygulanacağı hususu ise idarecilere pratik ayrıntılar olarak bırakılmıştır (Wilson, 1961: 54). Devletin üstlendiği görevler giderek artmakta ve karmaşıklaşmaktadır. Demiryolu gibi girişimler özel sektöre bırakılsa bile devlet hemen her alanda ya denetleyici ya da doğrudan girişimci olmalıdır. Bu da devletin görevlerini hem artıracak hem zorlaştıracaktır. Wilson, devlet fikri ve ona bağlı olarak görev ülküsünün kayda değer değişiklikler geçirdiğinden bahsetmektedir. Devlet fikri, idarenin vicdanıdır. Her gün devletin başarması istenen yeni şeyleri gördükçe, sıra bunların nasıl yapılması gerektiğine gelmektedir. İşte bu sebeptir ki, teşkilatını güçlendirip arıktıracak, görevlerini sadakatle taahhüt edecek bir idare ilminin varlığını haklı kılacak tek sebep de budur (Wilson, 1961: 55). Wilson'un devlet düşüncesi ile bu devlet düşüncesine bağlı kamu görevlilerinden oluşacak güçlü bir idari yapı ve görevlerin ne şekilde yerine getirileceğini gösterecek bir bilim ihtiyacını, kamu yönetimi karşılayacaktır (Wilson, 1961, 55, 56; Turan, 2019: 1286). Hızla kapitalistleşen ABD'de kamu yönetiminin yolu, kısaca özetlemek gerekirse Frederick Taylor, Henri Fayol, Max Weber'in öncülüğündeki rasyonalizasyon dönemi olarak adlandırılabilir. Klasik kuramlar; insan ilişkileri ve davranışçılıkla tanımlanan neoklasik kuramlar, modern ve neo-modern ya da post-modern kuramlar çizgisinde gelişmiştir. ABD kamu yönetimi başından itibaren artan bir hızla kamu işletmeciliği (*public management*) adından da anlaşılabileceği üzere işletmecilik / piyasa tekniklerine doğru çekilmiştir (König, 2000: 55). Dolayısıyla Almanya'daki terk edilmiş ve gelişim, II. Dünya Savaşı sonrasındaki ABD kamu yönetimi anlayışına paralel olarak açıklanabilecektir.

Savaş Sonrası Almanya'da Yönetim Bilimi

Yönetim biliminin savaş sonrasında Almanya'daki dönüşümü ve dışarıdan yapılan katkının anlaşılabilmesi için öncelikle sürgüne giden Alman akademisyenlerin durumunun kısaca ortaya konması gerekir. Çünkü savaş sonrasında ABD tarzı siyaset bilimi ve yönetim biliminin Almanya'da kurulmasında bu akademisyenlerin önemli etkileri olmuştur. Aynı zamanda sürgündeki Alman akademisyenlerin etkisinin açıklanabilmesi amacıyla

kültürleşme (*akkulturation*) bağlamı ile bilginin ihracı ve ithali konusu da yine kısaca ortaya konmaya çalışılacaktır. Sürgün, siyasi düşünce ve Yahudi inanç mensubu olma sebeplerine dayanmaktadır ve toplamda sürgüne gidenlerin yaklaşık yarısı, NSDAP'nin iktidarı ele geçirdiği 1933'ten önce Almanya'dan ayrılmıştır. Diğerleri ise ağırlıklı olarak 1938 ve 1939'da olmak üzere 1933-1939 arasında ülkeyi terk etmek zorunda kalmışlardır. En son yerleşilen ülkelere göre incelendiğinde sosyal bilimler alanından 54 akademisyen ABD'de ve beş akademisyen İngiltere'de yeni bir yaşam kurmuştur. Ayrıca İsviçre, İspanya, Hollanda ve Filistin'e de birer akademisyen yerleşmiştir. Kısaca en az 64 akademisyen söz konusu dönemde Almanya'dan sürgüne gitmiştir (Söllner, 1996: 13).

Weimar dönemi üniversitelerinde siyaset bilimi disiplini bulunmamaktadır. Ancak siyaset ve bilimin kesiştiği disiplinlerden bahsetmek mümkündür. Özellikle devlet hukuku öğretisi (*Staatsrechtslehre*), devlet bilimi ve devlet öğretisi örnek verilebilir. Dolayısıyla Almanya'dan sürgüne giden akademisyenlerin büyük bölümü söz konusu alanlarda çalışanlardan oluşmuştur (Söllner, 1996: 9). Bu çerçevede ABD'ye yerleşen akademisyenlerin yaklaşık %85'i en yakın disiplin olarak görülen siyaset bilimi alanında öğretim üyesi olarak görev yapmışlar, ağırlıklı olarak Columbia, New School, Harvard, Princeton ve New York'taki üniversitelerde çalışmışlardır. Bu üniversiteleri Chicago, Washington D.C. ve California'daki yüksek öğrenim kurumları takip etmiştir (Söllner, 1996: 14). Diğer taraftan Alman göçmenler, siyaset bilimi disiplininin merkezi araştırma ve öğretim alanlarında siyaset teorisi, siyasi süreçler gibi daha niş işlerle varlık gösterebilmişlerdir. Böyle dar bir alanda varlık göstermek, önemsiz ya da etkisiz kaldıkları anlamına gelmemektedir. ABD'nin önde gelen akademik dergilerinden Amerikan Siyaset Bilimi Dergisi (*American Political Science Review*) ve Siyaset Bilimi Dergisi (*Political Science Quarterly*) incelendiğinde göçmen akademisyenlerin, yerli yazarlara göre belirgin biçimde fazla temsil edildiği görülmektedir. Öte yandan 1930-1965 arasında yayımlanan tüm makalelerin sadece %1,5'inin göçmen akademisyenlerce yazıldığı görülmektedir (Söllner, 1996: 17-21). İlk aşamada bu sayı, oldukça düşük olarak görülebilir. Ancak ABD gibi sayıca çok ve bağımsız yüksek öğretim kurumunun bulunduğu, yine sayıca fazla akademisyenin çalıştığı bir disiplinde, göçmenlerin dikkate değer bir yer edindiklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca göçmenlerin çeşitli ön yargıları aşmaları ve farklı bir bilimsel kültürden gelerek yeni bir akademik ortama uyum sağlamaları gerektiği unutulmamalıdır. Bu engellere İngilizce yazma gibi zorluklar da eklenebilir. Bu çerçevede Alman göçmenlerin, ABD'deki siyaset bilimi başta olmak üzere sosyal bilimler alanındaki gelişmeleri, metodolojiyi, üretilen bilgi ve görüşleri benimsediklerini söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla beraberlerinde getirdikleri kültürü, ABD'deki bilimsel üretimle uyumlaştırarak başka deyişle kültürleşerek kabul edildikleri ülkede şaşırtıcı bir etki yaratmışlardır (Söllner, 1996: 250). Sürgündeki bu bilim insanları, uyum ve sonrasında kültürleşme süreçlerini hızlı biçimde gerçekleştirmişlerdir. Ancak diğer yandan Almanya'ya duygusal ve

bilişsel bağılıkları da devam etmiştir. ABD'deki yaşamlarının en önemli bileşeni haline gelen bu durum, savaş sırasındaki ve sonrasındaki gelişmeleri de etkilemiştir. Kısa sayılabilecek bir sürede sığınmacıdan, nitelikli göçmenlere dönüşen akademisyenler, yüzleri Almanya'ya dönük kalmışlardır. Dolayısıyla nostaljik denebilecek köken ülkelerine yönelik ilgileri, demokratik bir ülke olarak Almanya'nın kurulmasında profesyonel çabaya dönüşmüştür. Öncelikle Hitler Almanya'sına karşı savaşta müttefiklerin Almanya, NS ideolojisi ve Avrupa uzmanlarına ihtiyacı hızla artmıştır. Doğal olarak ilk akla gelenler göçmen Alman akademisyenler olmuştur. Çeşitli kurum ve konularda yararlanılan bu akademisyenler, düşman ülkenin sürgüne gelen vatandaşlarından, gösterdikleri çaba ve bağılılıkla birden yurtsever göçmenlere dönüşmüşlerdir. Böylece 1940'ların başından itibaren Alman kökenli siyaset bilimciler, ABD'nin devlet ve askeri kurumlarında nitelikli danışmanlar olarak yer almışlardır (Söllner, 1996: 250, 251). ABD'ye yerleşen Alman kökenli akademisyenlerin bu ilgileri ve konumları, 1945 sonrasında da devam etmiştir. Batı ve Doğu bloku mücadelesine evrilen dünya siyasetinde söz konusu Alman göçmenler, mağlup Almanlar ile zafer kazanmış Batılı müttefikler arasındaki iş birliğinde önemli bir rol üstlenmişlerdir. Bu rol, daha çok bu iki kesim arasında kalan, eleştirel bir konumdur. Eleştirel konum ile aslında ifade edilen üçüncü bir taraf olarak diğer iki kesim tarafından da tam olarak anlaşılamamaktır. Göçmen akademisyenlerin yoğunlaştıkları konu, soykırım faili bir ülkeden insan onurunu yücelten, istikrarlı bir demokrasinin nasıl inşa edileceğidir. Diğer iki kesimin farklı siyasi ve iktisadi ajandalarının aksine Alman göçmenler, asıl olarak bu konuya odaklanmışlar, diğer hususları da bu bağlamda ele almışlardır. Dolayısıyla söz konusu göçmen grubu, savaş sonrasında bahsedilen amaca dönük yüzlerce yayın yapmıştır (Söllner, 1996: 250-252). Sadece yayınlardan bahsetmek yetersiz kalacaktır. Kurdukları ve canlandırdıkları yüksek eğitim kurumlarında bir yandan yeni nesil akademisyenleri yetiştirmişler, diğer yandan da demokratik bir Almanya'nın yaratılmasının fikir babaları olarak öncülük etmişlerdir. Kısaca yerleştikleri ülkedeki kültürleşmelerine uygun olarak öncelikle ABD tarzı bir demokrasinin Almanya'da yerleşmesini sağlamaya çalışmışlardır.

II. Dünya Savaşı öncesinde Alman yönetim bilimi geleneğini yeniden kurmaya dönük çeşitli çabalar belirtildiği gibi başarısız olmuştur (Turan, 2024: 545-562). Diğer taraftan ilk bölümde açıklandığı üzere NS döneminde söz konusu gelenek kötüye kullanılmıştır. Kısaca yukarıda açıklanan bu gelişmeler, II. Dünya Savaşı sonrasında Alman yönetim bilimi geleneğinin tümüyle reddedilip ABD tarzı kamu yönetiminin Almanya'da yerleşmesine, daha doğru ifadeyle yerleştirilmesine olanak tanıdığı söylenebilir (Turan, 2022c). Ancak sebepler yukarıda sayılanlarla sınırlı değildir.

Savaşın bitimiyle beraber, savaşa yol açan nedenlerin tespiti ve tekrarlanmasının engellenmesi için gerekli önlemlerin alınması, müttefik

ülkelerin başlıca gündemini oluşturmuştur. Bu tespitler, söz konusu yönetim bilimi geleneğinin aşağılanarak Alman akademik yaşamından neredeyse tümüyle silinmesi, ideolojik bir tercih olarak ABD yönetim anlayışının yerleştirilmesine yol açmıştır. Öncelikle savaşa ve soykırıma neden olan Alman düşünce dünyasının merkezi olarak Prusya sorumlu görülmüş, militarizm ve demokrasi karşıtı hareketler Prusya ile özdeşleştirilmiştir. Buradan hareketle varlığını sürdürmesi halinde yeni bir savaşın kaynağı olacağına inanan müttefiklerce savaş sonrasında Prusya, mülki idare birimi olarak ortadan kaldırılmıştır (Weichlein, 2012: 121). Amaçlardan bir diğeri, I. Dünya Savaşı sonrasında işe yaramayan cezalandırıcı uygulamaların aksine bu kez Almanya'nın demokratik dünyaya entegre edilmesidir. Söz konusu amaca ulaşılabilmesi için NS ideolojisi başta olmak üzere demokrasi karşıtı düşüncelerin yok edilmesi, anti-faşist ancak komünist kesimlerin de güç kazanmasının önlenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda yönetim kademelerinin Nazilerden arındırılması tasarlanmıştır. Bu doğrultuda hem toplumun hem de idari yapıda görevlendirilecek personelin eğitimi için yeni bir yol izlenmelidir. Dolayısıyla söz konusu hedefe yönelik bir araç olarak görülen sosyal bilimler alanının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Özellikle siyaset bilimi adı altında üniversitelerde kurulan bölümlerin siyasi-pedagojik amaçları açıktır. Üniversite öncesi eğitimler bir yana, genç öğrencilere, totaliter düşüncelere ve rejimlere karşı bağışıklık kazandırılması, siyasi eğitimle demokratik yaşam tarzının Alman toplumunda yerleştirilmesi ve istikrara kavuşturulması yeni Almanya'daki 'yeni sosyal bilimlerin' üstlendiği görevlerdir. Yeni sosyal bilimler denince akla, öncelikle dünyada demokrasinin lideri konumundaki ABD örneğine göre Almanya'da kurulan siyaset bilimi bölümleri gelmelidir. Söz konusu bölümler, savaş sonrasında hızla tüm Almanya'da yayılmıştır. Bölümlerin özelliği, yalıtılmış değil aksine diğer disiplinlerle yakın bağlara sahip olmalarıdır (Maier, 1962: 227-230). ABD örneğinin Alman sosyal bilim geleneğine ve bölümlenme pratiklerine uymayacağını düşününler de bulunmaktadır. Ancak bu düşüncelerin tersine oldukça hızlı bir biçimde ABD örneğine paralel içerik ve kurumsal yapıya sahip bölümler oluşturulmuştur (Hurni, 2014: 105). Buradaki düşünce, Almanya'da siyaset eğitiminin eksikliği ya da yokluğunun giderilmesidir. Kurulacak siyaset biliminin inceleme konularının ise ABD'deki yaklaşımla aynı yani kamusal yaşam, anayasa, yönetim, hükümet, siyasi partiler, baskı grupları, iç politika, sosyal politika ve dış politika olarak belirlenmesi talep edilmiştir (Glum, 1952: 150-155). Bu noktada Almanya'da kurulan siyaset biliminin, yönetim bilimini de kapsadığı, başka deyişle yönetimin siyaset biliminin bir parçası olarak görüldüğü vurgulanmalıdır (Groeben vd., 1966: 59)

Diğer taraftan savaş ardından Almanya'da kurulan siyaset bilimi, Weimar Cumhuriyeti'ndeki siyasi içerikli devlet hukuku (*politische Staatslehre*) ya da daha eski yönetim bilimi geleneğini izlememiştir. Aksine belirtildiği üzere Anglo-Sakson siyaset bilimini (*political science*) örnek almıştır (Bogumil ve Jann, 2020: 22). Aslında bu bir tür zorunluluk olarak görülebilir. Öncelikli amaç Almanya'nın nasıl istikrarlı ve güvenilir bir ortak olarak Batılı demokrasilere

entegre edileceğidir. Dolayısıyla 1960'ların başına kadarki süreci 'demokratik devlet' ya da 'demokratik yönetim' dönemi olarak adlandırmak mümkündür (Beer, 2011: 53). Anglo-Sakson siyaset bilimine yönelmenin temel olarak iki sebebi bulunmaktadır. İlki ABD'deki sürgünden dönen akademisyenlerin demokrasi anlayışları ile demokratik bir Almanya kurma yönündeki istekleri, diğeri de önceki Alman sosyal bilim, özellikle devlet öğretisi ve devlet hukuku öğretisi geleneğinin diktatörlüğe en azından düşünsel zemin hazırladığı yönündeki inançtır. Her iki disiplinin de aslında açık biçimde otoriterliği veya faşizmi övdüğü ya da önerdiği söylenemez. Ancak değinildiği üzere devleti toplumun üstünde gören ve düzenleyici güç olarak görevlendiren anlayışlarıyla bu öğretilerin, faşizmin ön koşullarını yarattığı inancı gelişmiş ve aşağılanıp reddedilmelerine yol açmıştır (Bogumil ve Jann, 2020: 22). Öte yandan demokratik bir yönetim kurulması, hukuk devleti dolayısıyla yönetsel alanda da idare hukukunun öne çıkması anlamına gelmektedir. Özellikle NS ideolojisini bilimsel olarak kurmaları ve desteklemelerine rağmen devlet hukukçusu (*Staatsrechtler*) ve idare hukukçusu (*Verwaltungsrechtler*) akademisyenlerin üniversitelerde yeniden göreve atanmaları da bu gelişmede etkili olmuştur (Möltgen-Sicking ve Winter, 2018: 209). Aynı zamanda Carl Schmidt'in gözde öğrencisi Otto Kirchheimer başta olmak üzere Ferdinand Hermens, Ernst Fraenkel, Karl Loewenstein, Franz Leopold Neumann gibi ABD'de sürgünde yaşayan Alman akademisyenlerin dönüşü, yeni bir devletin kuruluşu ve sosyal bilimlerin yönünü belirleyen önemli bir etkidir. Söz konusu akademisyenler, ABD'de sadece bu disiplini öğrenmekle kalmamış, aynı zamanda disiplinin gelişimini de dikkate değer biçimde etkilemişlerdir. Dolayısıyla ABD'de edindikleri akademik anlayış ve demokrasi kavrayışlarını da beraberlerinde getirmişlerdir. Doğal olarak demokratik yaklaşıma dayanan sosyal bilimlerin oluşturulması için de bahsedildiği gibi devlet ve devlet formuyla ilgili eski öğretilerin tümüyle reddedilmesi yolunu seçmişlerdir (Bogumil ve Jann, 2020: 22, 23). Ayrıca ülkelerinin içinden geçtiği zor dönem ve kendilerinin yaşadığı kişisel travmanın da söz konusu akademisyenlerin Almanya'nın istikrarlı bir demokrasi olarak baştan yaratılmasına yönelik motivasyonlarını pekiştirdiği söylenebilir. Tüm bunların kaçınılmaz sonucu, Alman üniversitelerinde yeniden kurulacak sosyal bilimler fakültelerinin merkezinde yer almak üzere ABD kökenli siyaset bilimi disiplinin seçilmesidir. Ayrıca belirtilmelidir ki ABD'nin, böylesi bir bilgi ihracının tepkiyle karşılanmaması için sürgünde bulunan Alman akademisyenlerden yararlandığı da açıktır. Yeni Almanya'nın kuruluşunda ve sosyal bilimlerin ABD örneğine göre düzenlenmesinde etkili isimlerden Henry Morgenthau Jr. (1945: 13, 146), Almanya'ya demokratik bir yönetim biçimi verilmesi gerektiğini, ancak doğası gereği demokrasinin verilebilecek bir şey olmadığını, ona ulaşan halk tarafından kazanılması gerektiğini, demokrasinin dayatılmasının yaşanacak zorlukların sebebi olarak görülmesi ve Almanlar için itici hale gelmesine yol açabileceğini, uygar bir halkın yeni bir yaşam tarzını

kabul etmesi için yabancı efendilere izin veremeyeceğini, yeni bir yaşam tarzına geçilmesinin yine Almanlar tarafından gerçekleştirilebileceğini belirtmektedir.

Lanetlenen bir dönemin bilgisi olarak görülen devlet öğretisi, devlet hukuku öğretisi ve yönetim biliminin nesnesi, devlettir. Bu çerçevede yukarıda değinildiği gibi tümüyle ortadan kaldırılmasına çalışılan bu disiplinler yerine kurulacak yeni sosyal bilimler bünyesinde siyaset bilimi ve yönetim biliminin nesnesi, farklı seçilmiştir. Aslında inceleme konusu yine devlettir. Ancak bu kez mutlaklaştırılan metafizik bir devlet idesi değil, Anglo-Sakson yaklaşımında olduğu gibi devletin yönetilmesi faaliyeti olarak hükümet (*government*) seçilmiştir. Artık siyasi örgütlenme ve üstlenilen hizmetler araştırma konusudur. Ancak Loewenstein, Hermens gibi akademisyenler, aslında devlet öğretisi kapsamında olsa da eserleri için anayasa öğretisi (*Verfassungslehre*) adlandırmasını tercih etmişlerdir (Bogumil ve Jann, 2020: 23; Möltgen-Sicking ve Winter, 2018: 209). En açıklayıcı yaklaşım Friedrich'in 'Çağdaş Anayasal Devlet' (*Verfassungsstaat der Neuzeit*) kitabının ön sözünde yer almaktadır. Friedrich şöyle demektedir (Friedrich, 1953: VII):

Bu kitabın, Almanya'da siyaset biliminin yeniden canlanmasına katkıda bulunmasını büyük bir ümit olarak görüyorum. Burada sunulan anlayış ve çalışma yönteminin, Robert von Mohl'de en seçkin temsilcisini bulan eski Alman geleneğini sürdürdüğü kaçınılmaz olarak alanyazını tanıyanların gözüne çarpacaktır. Gerçekte, Almanya'da siyaset bilimi çok daha eskilere dayanmaktadır. Bu, özellikle yıllar önce yeniden yayımlayıp yorumladığım Johannes Althusius'un 'Politica methodice digesta' adlı eseriyle ilişkilidir. Siyaset biliminin konusu ve yöntemi kısaca tanımlanması zor unsurlardır. Konusu elbette 'devlet'tir. Ancak bundan, İngilizce 'government' kelimesinin ifade ettiğinden fazlasını anlamamak gereklidir. Bu, iktidar biçimleriyle ilgilidir. Devlet kavramının her türlü metafizik mutlaklaştırılması ise bu kitapta incelenen bakış açısına tamamen zıttır. Çünkü metafizik bir mutlaklık, eleştirel gerçeklik araştırmasının nesnesi olamaz. Bu bağlamda ele aldığımız şey de budur. Burada temsil edilen görüşü kısaca tanımlamak istersek, ona felsefi-sentetik diyebilirim. Bu görüş, devlet dediğimiz büyük kurumsal yapının işleyişiyle ilgilenir, onu çeşitli toplumsal bağlamlar içinde değerlendirir ve karşılaştırma yöntemini kullanır. ABD'de bu öğretiye 'comparative government' (karşılaştırmalı hükümet) denmesi ise hiç de haksız değildir.

Öte yandan sorun sadece nesne değildir. Devlet öğretisi, Almanya'da siyaset bilimini ve yönetim bilimini yeniden kuran akademisyenler için fazlasıyla sorunludur. Çünkü devlet öğretisi, değinildiği gibi sadece demokrasi karşıtı değil ayrıca durağan ve tarih dışı görülmektedir. Bu çerçevede yeni oluşturulan siyaset bilimi ve yönetim bilimi için 1950 ve 1960'lı yıllar, demokratik bir devletin işleyişinin koşulları, toplumsal organizasyonların ve kuruluşların oluşturulması süreçleri ile çoğulcu demokrasinin ve hukuk devletinin etkili biçimde çalışmasının yolları üzerinde önemli araştırmaların yapıldığı bir dönem olmuştur (Bogumil ve Jann, 2020: 23, 24; Möltgen-Sicking ve Winter, 2018: 210).

Özellikle Thomas Ellwein ‘Hükümet Öğretisi’ (*Regierungslehre*) önerisini getirmiştir. Ellwein’in ‘Hükümet Etmek ve Yönetmek. Eleştirel Bir Giriş’ (*Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*) kitabı dönemin yaklaşımını gösteren önemli bir başka örnektir. Kitabında Ellwein (1976: 13), devlet ve toplum gibi kavramlardan kaçındığını, kitabın yapısının, geleneksel devlet öğretisinde olduğu gibi siyasetin işlevleri ve görevlerinden bahsedileceğini gösterdiğini, bunun da hükümet öğretilerine denk düştüğünü ifade etmektedir. Ayrıca inceleme konusunun odağında yapısal ve işlevsel sorunlarının yürütme organı üzerinden tartışıldığı devletin bulunduğunu, ancak bunun devletin, hükümet ve yönetimle özdeş olduğu anlamına gelmediğini, yanlış anlamaları önlemek için genellikle siyasi sistemden bahsedileceğini, hükümet ve yönetimin de bu sistem içerisinde yer alacağını vurgulamaktadır. İlginç olan ise kavramlar için sözcük seçimlerinin bile yeni dönemdeki hassasiyeti göstermesidir. Bu çerçevede Ellwein (1976: 13-14), halkı ya da bütün insanları tanımlamak üzere kullanılan ‘toplum’ (*Gesellschaft*) kavramının eski otoriter geleneği çağrıştırdığı, dolayısıyla toplum yerine hemen hemen aynı anlama gelen ‘kamu’ (*Gemeinwesen*) kavramını kullanacağını söylemektedir. Ancak savaş sonrası Alman siyaset biliminden, temsil edici kuram ya da ekol yaratıcı devlet ya da hükümet öğretisi yaratılamamıştır. Bunun nedeni de disiplinin karmaşa içerisinde bulunmasından ve normatif bir yönelim eksikliğinden kaynaklanmıştır. Aynı zamanda buna uygun olarak yönetim de siyaset bilimi araştırmalarının odağında yer almamıştır. Bu durum 1960’larda ‘siyasa’ (*policy*), ‘politika’ (*politics*) ve ‘kamu politikası araştırmalarına’ (*Politikfeldforschung*) yönelinmesiyle birlikte değişmeye başlamıştır. Dolayısıyla ancak zamanla yönetim, siyaset biliminin somut bir inceleme nesnesi haline gelmiştir. Diğer taraftan 1950’ler ve 1960’lar aynı zamanda savaşın yıkıntıları arasından yeni bir ülkenin kurulması dönemidir. Büyük sanayi ve bayındırlık yatırımları gibi özel sektör ya da yerel yönetimlere / eyaletlere hem kapsayıcılıkları nedeniyle bırakılamayacak hem de bu birimlerin üstesinden gelemeyeceği görevler bulunmaktadır. Bu çerçevede refah devletinın yaratılması amacına dönük eylemler, planlama ve kalkınma inceleme konusu yapılmıştır (Möltgen-Sicking ve Winter, 2018: 210-213). Kısaca özetlemek gerekirse siyaset bilimi ve yönetim biliminin ana inceleme konuları 1960’ların sonuna değin öncelikle hukuk devleti, demokratik yönetim, planlama ve kalkınma olmuştur. Ardından yine 1960’ların ortasından itibaren kamu politikası araştırma nesnesi olarak daha görünür hale gelmiştir.

Buraya kadar açıklananlardan savaş sonrası Almanya’da yönetim biliminin tümüyle unutulduğu sonucu çıkarılmamalıdır. Özellikle 1949’dan itibaren yönetim bilimi yeniden sosyal bilimlerin alanında yerini almıştır. Ancak ülkenin yeniden kurulması bağlamında genişleyen kamu idaresi ile görevlerin giderek artan biçimde özel ya da toplumsal alandan, devlet ya da siyasi alana devredilmesiyle sosyal bilimlerin geleneksel bölümlenmesine aldırmanın uygulamacıların ve bilim insanlarının sayısı artmıştır. Kısaca uygulamacılar ve

bilim insanları yönetim bilimi içerisinde yer alsa da çalışmalarının farklı disiplinler içerisinde tanımlanmasından rahatsızlık duymamışlardır. Ancak yönetim biliminin durumu giderek değişmiştir. 1980'ler itibarıyla bakıldığında hala fakülteleri ve eğitim programlarıyla desteklenen siyaset bilimi gibi büyük disiplinlerle rekabet edemese de bir yönetim biliminden bahsetmek mümkündür. Yönetim bilimi, bürokratik uygulamalarla ilgili düşünceler ortaya koymakta, siyaset alanına danışmanlık yapmakta, sosyal bilimlerde sürekli değişen moda konulara katılmakta ve kendini giderek farklılaştırarak 'modern bir bilim' olarak ortaya koymaktadır. Ancak yönetim bilimi; diğer sosyal bilimlerden kendini ayıran tanım yapmaktan, yeterince disiplinler arası çalışma olmaması, teorik temellerin yetersizliği ve bilim ile uygulama arasında yeterli etkileşim bulunmamasından şikâyet etmeyi bırakmalıdır (Ellwein, 1982: 34). Ellwein'in bu tespitleri Niklas Luhmann tarafından da vurgulanmıştır. Luhmann (1967: 213) gerek bilim insanları gerekse kamu yöneticileri arasında yönetim biliminin canlandırılmasına yönelik bir ilginin geliştiğini, başlangıçta sadece geniş bağlantıları olan, bilgili, deneyimli kişilerin fark ettiği bu gelişmenin artık iyice görünür olduğunu, küçük de olsa kurumsal odak noktaları oluşturulduğunu, ilk yayınların da ilginin türünü ve sınırlarını ortaya koymaya başladığını belirtmiştir. Öncelikle 1960'larda yayınlanan eserler alanın durumunu göstermesi bakımından önemlidir. Almanya / Speyer'deki Yönetim Bilimleri Yüksekokulunun (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*) girişimiyle 1965'te yayımlanan 'Yönetim: Giriş Niteliğinde Bir Açıklama' (*Verwaltung: Eine einführende Darstellung*) ilk olarak sayılabilir. Ardından Ellwein'in 1966'da yayımladığı 'Hükümet ve Yönetim Öğretisine Giriş' (*Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*) ve Werner Thieme'nin 1967 tarihli kitabı 'Yönetim Öğretisi' (*Verwaltungslehre*) gelmiştir. Tarihsel bağlamda yönetim alanına yaklaşan Hans Maier'in 'Eski Alman Devlet ve Yönetim Öğretisi (Polizey Bilim): Almanya'da Siyaset Bilimi Tarihine Katkı' (*Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft): Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaft in Deutschland*) kitabı ise 1966'da yayımlanmıştır ve özellikle kökenin açıklanmasında önemli bir yere sahip olmuştur. Yine Luhmann'ın 1966 tarihli 'Yönetim Bilimi Teorisi: Durum Tespiti ve Taslak' (*Theorie der Verwaltungswissenschaft: Bestandsaufnahme und Entwurf*) yönetimi yapısal düşünce alanından incelemiştir. Görüldüğü üzere yönetime farklı bakış açılarıyla yaklaşılmaktadır. Kamu ve özel sektörü birbirine bağlamaya çalışan genel yaklaşım; Ellwein'da görüldüğü üzere siyaset bilimine ve hukuk bilimine dayanan eğilimler; Maier gibi tarihi öncüller üzerinden günümüzdeki bağlamın açıklanması ve Luhmann'ın analitik-teorik yaklaşımı (Ellwein, 1982: 34, 35).

Görüldüğü üzere alanda karmaşa ve yön belirsizliği açıktır. Öte yandan Almanya'da yönetim bilimi, hukuk biliminin yönetim alanında hemen her dönemde ağırlığını koruduğu bir alan olarak kalmıştır. Başlı başına bir disiplin olarak tümüyle kendi nesnesini kuramamış, bağımsız bir disiplin olarak kendisini kabul ettirememiştir. Ancak ABD'de durum farklıdır. ABD'de hukuk ve hukukçular, Almanya'da deneyimlenenin aksine yönetim alanında hiçbir zaman

tek söz sahibi konuma gelememiştir (Ellwein, 1982: 36). Dolayısıyla ABD’de kamu yönetimi alanı ayrı bir disiplin olarak ortaya çıkarken savaş sonrası Almanya’da gerek metodolojik gerekse nesnesi bakımından karmaşa içerisinde (Groeben vd. 1966: 56, 57). Yukarıda sayılan yeni bir ülkenin kurulması bağlamındaki koşullarla birlikte düşünüldüğünde Almanya’da ABD tarzı kamu yönetiminin dünya lideri bir ülkeden bilgi transferi olarak ithal edilmesi bir zorunluluk gibi gözükmemektedir. Çünkü söz konusu dönemde Almanlar, bu denli büyük bir yönetsel mirasa rağmen kendilerini doğru yönetemedikleri inancına sahiptirler. Çözüm ise doğal olarak her alanda hegemonik bir güce dönüşen ABD’de üretilen bilginin alınması olarak görülmüştür. Dolayısıyla ilk aşamada ABD’deki bilginin başta Alman akademisyenler üzerinden olmak üzere Almanya’ya ihracından bahsetmek doğru olacaktır.

Kuruluş dönemi olarak tanımlanabilecek 1950-1960’larda ABD, akademik rehabilitasyon ve dolayısıyla yeni nesillerin demokratik düşüncelere bağlı olarak yetiştirilmelerinin uzun soluklu bir çaba olacağının farkındadır. Bu çerçevede ABD, 1946 tarihinde başlayan Fulbright Programı gibi bir değişim programlarıyla Alman akademisyenlerin ABD başta olmak üzere diğer demokratik ülkelerde eğitim almasının önünü açmıştır. Bir yandan eski kurumlar yeniden canlandırılırken diğer yandan Berlin Serbest Üniversitesi (Freie Universität Berlin) gibi yeni kurumlar oluşturulmuştur. Sigmund Neumann’ın 1949 tarihli raporunda Alman üniversitelerindeki sosyal bilimler fakültelerinin üvey çocuk olarak görüldüğü, yıkıcı siyasi tecrübelerin yükünü taşımak zorunda kaldıkları ve gelişemediklerini belirtmesi üzerine değişim programlarına hız verilmiştir. Aynı zamanda Alman üniversitelerinde misafir akademisyen sayısı da artırılmış, 1950’lerde yaklaşık 90 misafir öğretim üyesi Berlin Serbest Üniversitesinde ders vermiştir. Bu akademisyenlerin önemli bir bölümü sürgüne giden Alman akademisyenlerdir. Öyle ki 1950’lilerin başında her yıl yaklaşık 1.000 Alman, kısa süreli eğitimler için ABD’ye gitmiştir. Aynı zamanda 1950-1953 arasında 1.200’den fazla öğretim üyesi ve üniversite öğrencisi araştırma ve öğrenim amacıyla ABD’de oturma izni almıştır (Hurni, 2014: 111). Öte yandan bu dönemde yönetim biliminin demokratikleşmesinin lideri kabul edilen Morstein-Marx’ın etkisi önemlidir. Morstein-Marx, bir yandan ABD’deki siyaset biliminin etkisinde bir yönetim bilimini öne çıkarmış, diğer yandan yönetsel konularda ABD’deki son teknolojik yaklaşımları teşvik etmiştir. Speyer’de bulunan Yönetim Bilimleri Yüksekokulunda verdiği derslerle ilerici kabul edilen ABD tarzı kamu yönetimi ve siyaset-yönetim ayrılığı düşüncelerinin yerleşmesine öncülük etmiştir (Sager vd., 2018: 86). Bu noktada Morstein-Marx’ın, ABD’deki yönetim bilgisini, dersleri ve yazılarıyla Almanya’ya taşımasından ötürü yönetim biliminin demokratikleşmesinin öncüsü kabul edildiğini vurgulamak gerekir. Çünkü demokratikleşmenin ölçütü, ABD’deki bilginin kullanılmasıdır. Morstein-Marx’ın eserleri başta olmak üzere ABD’den

dönen akademisyenler, ABD'deki demokrasi ideallerini benimseyen bir siyasi düşünce akımı ve akademik anlayışın oluşmasına yol açmışlardır. Bu anlayış belirtildiği üzere ilk aşamada ABD'deki siyaset-yönetim ikiliği tartışmalarından beslenmiştir. Çünkü NS deneyimi sebebiyle siyaset ve yönetim ayrılığı üzerine bir yönetim alanı yaratılması demokratikleşmenin zorunlu koşulu gibi görülmüştür. Ancak yine ABD'deki tartışmaların etkisiyle Almanya'da da Ellwein, Karl W. Deutsch gibi akademisyenler, bir yandan siyaset-yönetim ayrılığını eleştirmişler, diğer yandan da ABD'deki iletişim ile karar alma teorilerinden etkilenen eserler vermişlerdir (Sager vd., 2018: 86, 87). Bilindiği üzere başlangıçta siyaset biliminin bir parçası olan ABD yönetim bilimi, siyasi kararların yerine getirilmesini sağlayan tarafsız, rasyonel bir yönetim (*public administration*) anlayışına sahip olmuştur. Bu düşüncenin kaynağı ise yağma sisteminin aşılması bağlamında siyaset ve yönetimin kesin biçimde birbirinden ayrılması arayışıdır (Turan, 2019: 1263-1295). Öte yandan siyaset-yönetim ikiliğinin Alman kökenleri de Fritz Markull gibi yazarlarca ortaya konmuştur. Markull'a (1957: 68) göre bu ikilik temelde Max Weber'in bürokrasi teorisinden başka bir şey değildir. İdari yapının bu şekilde demokrasinin kurulup yerleşmesinde öncü rol üstlenmesi giderek ileriye götürülmüş ve sonunda ABD'deki demokratik ilkelerden esinlenen fikirlerin ithali giderek azalmıştır. Çünkü artık Almanya'da demokrasi ve yönetimin demokratik bir devletteki rolü sorgulanmaz olmuştur (Sager vd., 2018: 96, 97).

Almanya'ya kalıcı ya da geçici olarak dönen Alman kökenli araştırmacıların sayısı oldukça azdır. Yeni akademik programların hazırlanması ve uygulanması göz önünde bulundurulduğunda ihtiyaç duyulan akademisyen sayısını sürgündeki Alman akademisyenlerle karşılamak olanaksızdır. Dolayısıyla gereken akademisyenler ve araştırmacılar, yeni nesil Alman öğrenciler arasından bulunmuştur. Böylece genç Alman akademisyenler, oldukça hızlı bir biçimde Alman yüksek öğretim kurumlarına yerleşmişlerdir. ABD'de eğitim alanlar da özellikle tercih edilmiştir. Alman tarihinin ve akademik mirasının yükünden kurtulmak isteyen genç akademisyenlerin, yönlerini 'demokratik dünyanın lideri kabul edilen' ABD'ye dönmeleri şaşırtıcı olmasa gerektir. Genç akademisyenlerin, yeniliklere açık olduğunu söylemek de yanlış olmayacaktır (Sager vd., 2018: 100). Yukarıda açıklanan gelişmeler bağlamında, Almanya'da eski yönetim bilimi geleneğinin terk edildiği ve ABD tarzı kamu yönetiminin bütün ağırlığıyla yerleştiği söylenebilecektir.

Demokratik yönetim dönemi sonrasında ise ABD etkisi bu kez bilginin ithali biçiminde devam etmiştir. Kapitalist üretim tarzının yaşadığı krizle birlikte, gelişmiş ülkelerde 1970'lerde refah devleti anlayışına karşı neoliberal yaklaşım yükseltilmiştir. ABD öncülüğünde bu politikalar, dünyada siyasi-ideolojik olarak hegemonik sayılabilecek bir konum elde etmişlerdir. Kapitalizmin krizine yanıt, özelleştirme, deregülasyon, piyasalaştırma gibi yöntemlerde aranmıştır. Bu çerçevede kamu yönetiminde reform ve paradigma değişimi olarak sunulan yeni anlayışla geleneksel kamu yönetiminden 'Yeni Kamu İşletmeciliği'ne (*New*

Public Management-YKİ) geçilmiştir. Bu değişimler aynı zamanda bürokratik devlet anlayışından girişimci devlete geçişi de içermektedir. Ancak reformlar YKİ ile sona ermemiş yönetim (*Governance*) ile devam etmiştir (Güzelsarı, 2004: 1). İşletme / piyasa tekniklerine dayanan ABD merkezli yaklaşımlar hem kuramsal hem de uygulama düzeyinde görülmüştür. Sosyal refah devleti olarak Almanya da kriz ve sonrasındaki tartışmalardan etkilenmiş, dolayısıyla 1980'ler ve 1990'lar bahsedilen yaklaşımların tartışıldığı dönemler olmuştur (Seibel, 2016: 159; Möltgen-Sicking ve Winter, 2018: 214, 215). Diğer taraftan 1970'lerde başlayan siyasi boyut ise daha çok 1990'ların ortasında yönetim modeliyle kısaca hükümet ve idarenin eylemleri, yönetsel ağlar, siyaset, yönetim ve vatandaş iş birliği gibi konularla ağırlık kazanmıştır (Möltgen-Sicking ve Winter, 2018: 215). Alman yönetim alanyazını da söz konusu modeller çerçevesinde bilgi üretmiş, Alman yönetim geleneğine ilişkin çalışmalar ayrıksı girişimler olarak kalmıştır. Günümüzde de Alman siyaset bilimi ve yönetim bilimi alanlarında, ABD'de üretilen bilgiye odaklanmış bir eğilimin devam ettiği görülmektedir. Aynı zamanda yönetim bilimi, hukuk ve sosyal bilimler fakültelerinde diğer disiplinlerin gölgesinde kalmış, saygın bir konum elde edememiş gözükmemektedir. Bu çerçevede sadece Speyer, Konstanz ve Potsdam üniversitelerinde yönetim bilimi ağırlıklı lisans ve bağımsız lisansüstü programlar bulunduğunu vurgulamak alanın durumunu ortaya koymak bakımından dikkat çekici bir örnek olacaktır (Bogumil ve Jann, 2020: 413, 415). Dolayısıyla 1970'lerden itibaren Almanya'da yaşanan süreci, 'demokratik Batı dünyasının lideri' ABD'de üretilen yönetime ait bilginin, zaten geçmişten getirilen bir miras olmaksızın, doğru ve öncü kabul edilerek ithali şeklinde tanımlamak gerekir.

Sonuç

Yeni Almanya'nın kuruluş süreci, soykırımı yol açan siyasi mirasın üzerinde yükselmiş ve bunun sonucu olarak gerek siyaset gerekse yönetim alanları yeniden oluşturulmuştur. Bu çerçevede Almanya'da sosyal bilimler yeni nesillerin demokratik ilkeler bağlamında eğitilmesi ve istikrarlı demokratik bir ülkenin kurulması amacıyla yeniden düzenlenmiştir. Sosyal bilimler eğitiminin sanki daha önce muazzam bilgi birikimi ve yönetim bilimi geleneği hiç yokmuşçasına baştan yaratılmaya çalışıldığı söylenebilir. Dolayısıyla aslında bir yeniden düzenlemeden çok, baştan oluşturmadan söz etmek daha doğru olacaktır. Bunun nedeni ise özellikle devlet öğretisi, devlet hukuku öğretisi, yönetim bilimi öğretisi yazın mirasının doğrudan otoriterliği ya da faşizmi öğütlemese de diktatörlüğe giden yolda düşünsel zemini oluşturduğuna yönelik inançtan kaynaklanmaktadır. Bu öğretilerin reddedilmeleriyle oluşan boşluğun da doldurulması gerekecektir. İhtiyaç duyulan malzeme ABD'de bulunmuştur.

ABD tercihinin temel olarak iki nedeni öne çıkmaktadır. İlk dünyada demokrasinin ve her alanda yenilikçiliğin merkezi olarak ABD'nin kendini kabul

ettirmesidir. Bu düşüncenin bağlı parçası da ABD'nin, savaştan zaferle çıkan müttefiklerin tartışılmaz lideri, hatta kurtarıcısı olmasıdır. Diğer neden ise demokratik bir hukuk devleti olarak Almanya'nın tekrar kurulması ve demokratik ülkelere entegre edilmesi çabasında tepki çekebilecek yabancı güçler yerine Alman kökenlilerden yararlanılması düşüncesidir. Sürgünde yaşayan Alman kökenli akademisyenlerin büyük bölümü ABD'ye yerleşmiş ve ABD'de kültürlenmiştir. Bu noktada bir tercih olup olmadığı tartışılabilir. Almanların bir tercihte bulunduklarından bahsetmek pek doğru olmayacaktır. Soykırımın ağır yükü altında kalan bir toplum ve savaşla ağır bir yıkıma uğrayan ülkenin, müttefiklerden gelen yönlendirmelere karşı koyamayacağı açıktır. Bu çerçevede Alman toplumu da savaş öncesinden kalan hemen her yönlü birikimi ülkeyi yıkıma götüren sürecin parçaları olarak görmüş ve dokunulmaması, konuşulmaması hatta unutulması gereken geçmişin yükleri olarak kabul etmiştir. Tüm bunlar göz önünde bulundurulduğunda ABD'nin Alman kökenli akademisyenlerden de yararlanarak demokratik Almanya'nın yaratılmasında merkezi bir rol üstlenmesi doğal bir sonuç olmaktadır. ABD'de yönetim alanını da kapsayan siyaset bilimi ile sonrasında ABD tarzı kamu yönetimi bu şekilde ilk aşamada Almanya'ya ihraç edilmiştir. Ardından demokratik hukuk devleti ve demokrasi anlayışının yerleşmesiyle Almanya akademiyasınca bu kez ABD'de üretilen yönetime ait bilgi ithal edilmeye başlanmıştır. Buraya kadar ki açıklamalardan Almanya'nın ABD'deki yönetim tartışmalarını doğrudan kopyaladığı anlamı çıkarılmamalıdır. Alman akademik çevrelerinde ABD kamu yönetimi ve siyaset biliminin son derece etkin ve kapsamlı bir etkisi vardır. Özellikle devlet idesinin metafizik mutlaklaştırmadan kaçınılarak ele alınması Almanya'da savaş sonrasındaki yönetim tartışmalarının en önemli özelliğidir. Öyle ki bu yaklaşım dolayısıyla akademik alanda işlevsiz ve gereksiz bilgiler yığını olarak görülen ve Alman yönetim bilimi geleneğinin kökeninde yer alan kameral-polizey bilim, yönetim bilimi, devlet öğretisi ve devlet bilimini ele alan çalışmalar neredeyse hiç görülmemektedir. Başka deyişle günümüzde Alman yönetim bilimi geleneği mirası; arkaik, otoriter, unutulması gereken, modern yaşama katkısı olmayan, metodolojik olarak eksik ve dağınık bilgi yığınları olarak hor görülmektedir. Özetlemek gerekirse Alman yönetim bilimi geleneğinin terk edilişi, ontolojik-epistemolojik sebeplere dayanmamaktadır. İdeolojik nedenlerle bu yazın mirası, bir kenara bırakılmıştır.

Bu çerçevede Alman yönetim bilimi alanyazınının gelişimini II. Dünya Savaşı sonrasında şu şekilde sıralamak mümkündür:² a) Demokratik hukuk devletinin ve buna uygun yönetimin kurulması, b) İktisadi-toplumsal kalkınmayı sağlamak üzere 1960-1970'lerde Keynesyen politikalar çerçevesinde müdahaleci ve planlamacı yönetim, c) Kapitalist üretim biçimindeki krize yanıt olarak

² Bkz. Bogumil, J. ve Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer Verlag.

neoliberal politikalar bağlamında özelleştirme, devletin iktisadi alandaki ağırlığını azaltma ve müdahalesini en aza indirme bağlamında yeni kamu işletmeciliği ve benzer yaklaşımlar, d) 1990'ların sonundan günümüze değin özel sektör, kamu yönetimi ve sivil toplum iş birliği ile karşılıklı bağımlılık ilişkileri, sivil toplumun yönetsel alana katılımı, e-devlet uygulamaları, açık yönetim kavramları, Avrupa Birliği bağlamında yönetsel alanın uyumlaştırılması çalışmaları.

Görüldüğü üzere aslında Almanya'nın kurulmasından günümüze, NS tecrübesinin ağır yükünün hala devam ettiği söylenebilir. Dolayısıyla aslında Alman bilim üretim geleneğinin derinliğinden kaçınmak istenirmiş gibi bilimsel değil daha çok siyaset yapma yöntemleri ve bürokratik uygulamalardan gelen pratik araştırma ve çalışmalara yönelinmiştir. Bu yöntem ve uygulamaların, yerleşmiş demokrasi anlayışının uzağına düşmesi beklenemeyecektir. ABD'nin süregelen etkisi de göz önüne alındığında Alman yönetim bilimi geleneğinin tümüyle bir yana bırakıldığı açıktır. Ancak gerek neoliberal politikalara yönelik eleştiriler gerekse pandemi deneyimi devletin yeniden keşfedilmesine yol açmıştır. Dolayısıyla son derece kapsamlı birikimiyle Alman yönetim bilimi geleneği incelenmeksizin nesne olarak devletin ele alınması olanaksızdır.

Kaynakça

- Albert, H. (1972). *Ökonomische Ideologie und politische Theorie. Das ökonomische Argument in der ordnungspolitischen Debatte*, Göttingen: Schwartz Verlag.
- Akbulut, Ö. (2003). "Siyasal İktidarı Kullanma Aracı Olarak Başbakan", *Amme İdaresi Dergisi*, 36(1), 49-82.
- Beer M. J. (2011). *Staatsleitbilder. Handbuch der Verwaltungsreform*. (Ed. B. Bernhard, N. Frank, R. Christoph vd.). Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 52-59.
- Bogumil, J. ve Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden: Springer Verlag.
- Ellwein, T. (1966). *Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz: W. Kohlhammer Verlag.
- Ellwein, T. (1976). *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, T. (1982). *Verwaltungswissenschaft: Die Herausbildung der Disziplin. Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft*. (Ed. Hesse J. J.), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Farr, J. (1995). *From Modern Republic to Administrative State: American Political Science in the Nineteenth Century. Regime and Discipline, Democracy and the*

- Development of Political Science. (Ed. D. Easton, J.G. Gunnell, M. B. Stein), Michigan: The University of Michigan Press.
- Czybulka, D. (1990). "Zur Entwicklung des Föderalismus in der DDR und in Deutschland", *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 23, 269-274.
- Friedrich C. J. (1953). *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*. Berlin, Göttingen, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Glum F. (1952). Politische Erziehung mit besonderer Berücksichtigung der Wissenschaft von der Politik in Frankreich, USA, Grossbritannien und Deutschland. *Internationale Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 1: 154-169.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, Ankara: A.Ü. SBF GETA.
- Groebe n v. K., Schnur, R. ve F. Wagener. (1966). *Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hintze O. (1962/1911). *Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung. Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte.* (Ed. O. Gerhard) Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht Verlag.
- Hurni, P. (2014). *Die deutsche Verwaltungswissenschaft und der Ideenimport aus den USA. Über den Einfluss der USA auf die Entwicklung der deutschen Verwaltungswissenschaftstradition während des Deutschen Reichs, der Weimarer Republik, der Zeit des Nationalsozialismus und der Bundesrepublik Deutschland von 1870-1970. [Doktora Tezi].* Universität Bern, Bern. Erişim adresi: <https://boristheses.unibe.ch/961/> (15.06.2024).
- Jastrow, I. (1902). *Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft*, Berlin: Verlag Georg Reimer.
- Jastrow, I. (1917). "Das Studium der Verwaltungswissenschaft nach dem Kriege", *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 42, 958-968. Erişim adresi: <https://archive.org/details/archiv-fur-sozialwissenschaft-und-sozialpolitik-42/page/958/mode/2up> (05.07.2024).
- König, K. (2000). *Zwei Paradigmen des Verwaltungsstudiums-Vereinigte Staaten von Amerika und Kontinentaleuropa. Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an de Wende zum 21. Jahrhundert.* (Ed. König, K.). Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Luhmann, N. (1967). "Verwaltungswissenschaft in Deutschland", *Recht und Politik*, 3, 123-128.
- Maier, H. (1962). "Zur Lage der politischen Wissenschaft in Deutschland", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 10(8), 225-249.
- Markull, F. (1957). "Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung", *Verwaltungsarchiv*, 48, 5-35.

- Menzel, A. (1914). Begriff und Wesen des Staates. Handbuch der Politik. Erster Band. (Ed. Laband, P., Wagner, A. vd.).
- Morgenthau, H. Jr. (1945). Germany is our Problem. New York, NY and London, USA: Harper & Brothers.
- Möltgen-Sicking, K. ve Winter, T. (2018). Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer Verlag.
- Norden, W. (1929). “Zur Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten”, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 86(1), 107-117.
- Norden, W. (1932). “Verwaltungsbehörde und Unternehmung. Organisation und Personal”, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 92(2), 238-249.
- Norden, W. (1933). Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?, Berlin: Carl Heymanns Verlag.
- Olszewski, J. (1904). Bürokratie. Würzburg: Kabitzsch & Stuber Verlag.
- Ruckhäberle E. (1940). Die politischen und theoretischen Grundlagen der der Verwaltungsorganisation in USA. Das Ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. (Ed. Reinhard, H.). Berlin: R.v. Decker's Verlag.
- Rüdiger, A. (2005). Staatslehre und Staatsbildung, Die Staatswissenschaft an der Universität Halle im 18. Jahrhundert, Tübingen: Max Niemeyer Verlag.
- Sager, F., Rosser, C., Mavrot, C. ve P. Y. Hurni. (2018). A Transatlantic History of Public Administration: Analyzing the USA, Germany and France, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Schmid, F. (1909). “Über die Bedeutung der Verwaltungslehre als selbstständiger Wissenschaft”, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 65(2), 192-223.
- Scharpf, F.W. (1971). “Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft”, Annuaire Suisse de Science Politique, 11, 7-24.
- Seibel, W. (2016). Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Simon, T. (2004). Gute Policy. Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der Frühen Neuzeit, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann Verlag.
- Söllner, A. (1996). Deutsche Politikwissenschaftler in der Emigration. Studien zu ihrer Akkulturation und Wirkungsgeschichte. Mit einer Bibliographie, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Spencer, H. (1898). The Principles of Sociology. Vol. I, New York: D. Appleton and Company.

- Stolleis, M. (1992). *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Zweiter Band. 1800-1914*, München: C.H. Beck Verlag.
- Turan, İ. B. (2019). “Wilsoncu Kamu Yönetiminde Alman Kökenlerin Yokluğu: Von Stein, Bluntschli ve Hegel”, *SBF Dergisi*, 74(4), 1263-1295.
- Turan, İ. B. (2020). *Kameralizm ve Devlet Bilimi. Alman Yönetim Düşüncesinin Tarihi: Kameral-Polizey Bilimden Devlet Bilimine*, Ankara: Orion Kitabevi.
- Turan, İ. B. (2022a). *Alman İdealist Felsefesinden Gerçeklik Bilimine Lorenz von Stein (1815-1890), Yaşamı ve Eserleri*, Ankara: Bahçeşehir Kıbrıs Üniversitesi Yayınları-Orion Kitabevi.
- Turan, İ. B. (2022b). “Almanya’da Kamu Yönetimi Disiplinini Tarihsel Gelişimi ve Nesne Sorunu: Weimar Cumhuriyeti Öncesi ve Sonrası”, *Memleket Siyaset Yönetim (MSY) Dergisi*, 17(38), 421-442.
- Turan, İ. B. (2022c). “Nasyonal Sosyalizmde Yönetim Bilimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, 55(4), 57-78.
- Turan, İ. B. (2023). “Yönetim Biliminde Felsefî Kökenler: Hegel’den Fichte’ye Yönetim ve Stein’in Gerçeklik Bilimi”, *Felsefe ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 36, 197-219.
- Turan, İ.B. (2024). “Alman Yönetim Bilimini Yeniden Kurma Çabaları: Walter Norden ve Yönetim Alanının Sınırlarını Çizmek”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(2), 545-565.
- Weber, M. (1918). *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*. München, Leipzig: Duncker & Humblodt Verlag.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen: J.C.B Mohr Verlag (Paul Siebeck).
- Weichlein S. (2012). *Föderalismus und Bundesstaat zwischen dem Alten Reich und der Bundesrepublik Deutschland. Handbuch Föderalismus. Föderalismus als Demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band I. (Ed. Härtel, I.), Berlin: Springer Verlag.*
- Wilson, W. (1961). *İdarenin İncelenmesi. Seçme Parçalar*, (Çev. Nermin Abadan), İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını.
- Wood, E. M. (2021). *Kapitalizmin Kökeni. Geniş Bir Bakış*. Ankara: Yordam Yayınevi.

Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancılar Emlak Tasarruf Hakkının Tanınması: 1867 Tarihli Nizamnamenin Yeni Bir Yorumu

Necmettin DURMUŞ *

Öz: Çok sayıda tarihçi 1867 yılında Osmanlı İmparatorluğu'nda yabancılar emlak tasarruf hakkı verilmesinin Avrupa devletlerinin baskısı karşısında verilmiş iktisadi bir ödün olduğunu iddia etmiştir. Bu makale ise bu genel kabule karşı çıkmaktadır. Kuşkusuz, pek çok konuda olduğu gibi, Osmanlı İmparatorluğu'nda yabancılar emlak tasarruf hakkı verilmesi konusunda da Avrupalı devletler ısrarlı davranmışlardır. Bununla birlikte makalede iddia edileceği ve gösterilmeye çalışılacağı gibi Babiali, Avrupalı devletlerin ısrarlarına bir o kadar inatçı bir tavırla karşı koymuştur. İnatlaşmayı doğuran asıl neden ise Avrupa devletlerinin yabancılar emlak tasarruf hakkını, yürürlükte olan kapitülasyonlar kapsamında talep etmesidir. Diğer yandan Tanzimatçı bürokratlar yabancılar emlak tasarruf hakkı vermeye teoride karşı olmadıklarını ve bunun iktisadi faydasına inandıklarını belirtmeler de kapitülasyonlar çevresinde vermeme konusunda geri adım atmamışlardır. Avrupalıların bu konuda yaptıkları baskıların tamamına verdikleri cevap aynı olmuş ve yabancıların Osmanlı hukukuna uymak ve vergileri ödemek koşuluyla emlak tasarruf edebilecekleri söylenmiştir. Öte yandan, 1867 yılına gelindiğinde, Tanzimat döneminin başından itibaren süren inatlaşma, bir boyun eğlemeden ziyade uzlaşmayla çözüme kavuşmuştur. Genel yaklaşımın aksine devletler arasındaki güç eşitsizliğinin, zorunlu olarak baskı yapan-boyun eğen ikiliği şeklinde tezahür etmediği gösterilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Tanzimat Dönemi, Tanzimatçı, yabancıların emlak tasarruf hakkı, 1867 tarihli nizamname

* Dr., Bağımsız Araştırmacı. E-posta: necmettindurmus@gmail.com,

ORCID: 0000-0001-5791-4127

Makale Geliş Tarihi: 22.06.2024

Makale Kabul Tarihi: 23.06.2025

Granting Property Disposal Rights to Foreigners in the Ottoman Empire: A Novel Perspective on the 1867 Ordinance

Abstract: *Historians often argue that the granting of property ownership rights to foreigners within the Ottoman Empire in 1867 was a concession made in response to European pressure. This article challenges this prevailing belief. Undeniably, European states persisted in this issue for decades. However, as the article will attempt to demonstrate, the Ottoman government maintained a resolute stance in opposition to the demands of European states. The primary reason behind this stubbornness was the European demands for property ownership rights for foreigners within the existing capitulations. Tanzimatist bureaucrats, though not ideologically opposed to granting property rights to foreigners and acknowledging its economic benefits, remained determined in their refusal to implement it within the framework of the capitulations. Their consistent response to European pressure affirms that foreigners could obtain property in compliance with Ottoman law and upon tax payment. By 1867, the long-standing standoff over property rights for foreigners, which had persisted since the beginning of the Tanzimat era, had finally been resolved through compromise rather than one side yielding to the other. Contrary to the common assumption, this essay will endeavor to demonstrate that power inequality between states does not necessarily manifest itself in the form of a simple pressure-compliance dichotomy.*

Keywords: *Tanzimat Era, Tanzimatist, property disposal rights for foreigners, the decree of 1867*

Giriş

Liderliğini önce Mustafa Reşid Paşa ve ardından Âli ve Fuad Paşaların yaptığı ‘Tanzimatçı politik grup’, 1838 yılında Reşid Paşa’nın hariciye nazırı oluşundan 1871’de Âli Paşa’nın ölümüne kadar geçen süreçte, kısa süreli iktidar kayıpları dışında, bütün döneme damgasını vurmuşlardır. 1838 yılı, aynı zamanda, Tanzimatçı ideoloji açısından hayli önemli bir merhaleyi simgelemektedir. 16 Ağustos 1838’de İngiltere’yle imzalanan Baltalimanı Ticaret Anlaşması, Tanzimatçıların Osmanlı İmparatorluğu’nun dağılmasına çare olarak gördükleri dünya ekonomisiyle bütünleşmenin önündeki idari engelleri kaldırmış, dönem boyunca yapılan hukuki düzenlemelerle bütünleşmenin zemini oluşturulmuş ve İmparatorluğun tamamında evrensel hukuku hâkim kılma yönünde önemli adımlar atılmıştır.

Tanzimatçıların serbest ticaretin önündeki engelleri kaldırmak, buna uygun hukuki ve idari düzenlemeler yapmak konusundaki istekli ve Avrupa devletleriyle iş birliğine hevesli tavrına rağmen, bazı tarihçiler iş birliği ve uyum sağlama çabasını görmezden gelmişlerdir. Söz konusu tarihçiler, iş birliği ve uyum sağlama çabasından ziyade çatışma, baskı ve boyun eğme perspektifiyle dönemi yorumlamışlardır. Çatışmacı perspektif, dünya ekonomisiyle kurulan bağdan ve gelişen ticari ilişkiden faydalanan yerli ve yabancı iktisadi aktörler ve onların koruyucusu ve destekçisi Avrupa devletlerinin çıkarlarıyla Babıâli’nin çıkarlarını karşı cephelere konumlandırmıştır. Zira, varsayıma göre, bir bütün olarak Osmanlı bürokrasisi, herhangi bir sosyal grubun iktisadi açıdan

güçlenmesini kendisine yönelik politik tehdit addetmektedir (Karpas, 2008: 91-92; Pamuk, 2004: 185; Kıray, 2015: 161-162; Keyder, 2008: 48-50). Denklem bir kere böyle kurulduktan sonra, 'gönülsüz' bürokrasinin uygulamaya koyduğu, iktisadi liberalleştiren reformların gerekçesi bir 'zorunluluk' mertebesine itilmiştir.¹ Daha açık bir deyişle, gönülsüz Tanzimat bürokrasisi, Avrupa devletlerinin baskıları yahut çeşitli politik zorunlulukların dayatmasıyla, dünya ekonomisiyle bütünleşmenin önünü açacak reformları uygulamaya koymak zorunda bırakılmıştır (Oyan, 2016: 273-274; Timur, 2010b: 107-126; Kıray, 2015: 193-201; Keyder, 2008: 33-34).

Bahis konusu tarih yazını tarafından Tanzimat bürokrasisine ve bilhassa Tanzimatçı politik gruba, dünya ekonomisiyle ilişkide biçilen pasif rol, Tanzimat tarihini Avrupa devletlerine verilen ödünler tarihiyle özdeş kılmıştır. Nitekim, bu yaklaşıma göre, Osmanlı Devleti'nin mali ve askeri zayıflığı, Avrupa devletlerinin iktisadi ve politik çıkarları doğrultusunda yaptıkları reform baskılarına boyun eğilmesine neden olmuştur.² Tıpkı Osmanlı İmparatorluğu'nun her geçen dönemde daha fazla bölgesinin dünya ekonomisine dahil edilmesinde fail olarak Babıâli'nin adının geçmemesi gibi, pek çok reform da Avrupa devletlerinin baskısı karşısında verilen ödünler toplamından başka bir şey değildir (Pamuk, 2007: 204; Oyan, 2016: 273-274). Benzer yaklaşımı, bu makalenin de konusunu oluşturan, 7 Safer 1284'te (10 Haziran 1867) yabancıların Osmanlı İmparatorluğu'nda emlak sahibi olabilmelerini yasallaştıran "Tebaa-i Ecnebiyyenin Emlâk İstimlâkine Dâir Nizamnâme"yi³

¹ "[Avrupa devletleri] Osmanlı Devleti'ni bir buhran içerisine düşürmüş ve onun neticesinde siyasî, askeri ve malî bakımlardan onu oldukça zayıf bir hâle sokmuşlardır. Nihayet bu durumdan istifade ile Osmanlılardan oldukça mühim ticarî ve malî çıkarlar temin etmişlerdir" (Küçük, 1999: 53). Reşat Kasaba, ekonomiyi liberalleştirmeye yönelik reformlarda bürokratların istekli olduğunu belirtse de bunun gerekçesinin "Avrupa devletlerinden siyasal korunma şanslarını arttır[ması]" olduğunu ileri sürmektedir. (Kasaba, 1993: 49).

² Örneğin Ömer Lütfi Barkan, Osmanlı İmparatorluğu'nda arazide özel mülkiyete doğru atılan adımları: "Memlekette Garp kapitalizminin mümessili sıfatıyla zenginleşen ve parayı elinde tutan Rum ve Ermeni sarrafların, para ekonomisinin kâfi derecede inkişaf etmemiş olduğu bir memlekette, bu silahı devlet maliyesinde ve iltizamlarda olduğu gibi, toprak alış verişi sahasında da kayıtsız ve şartsız bir şekilde kullanmak hürriyetlerine nail olmaları affedilmez gafletlerimizden ve *katlandığımız hazin mecburiyetlerden birini teşkil etmektedir*. Ve bu suretle iktisaden farklı bir vaziyette olmanın temin ettiği bir silahı kullanmak isteyen Hristiyan tebaamızla onların hamileri olan ecnebi sermaye ve siyaset adamları, bizden bu nevi müsaadeleri modernleşmemiz namına fakat *sinsi bir ısrar fikir-i takiple istediler*. (...) üzerimizde maddi ve manevi tazyik icra ettiler" şeklinde yorumlamaktadır (Barkan, 1980: 349-350). Vurgular tarafımıza aittir.

³ Nizamnâme için bkz. (*Düstûr*, 1289: 230-236). Nizamnâmeyi Latin harfleriyle okumak için Chiha (1967). Chiha, nizamnâmedeki her bir maddeyi verdiği gibi, nizamnâme üzerine kapsamlı hukuki tartışma da yapmıştır.

yorumlayış tarzında da görebilmek mümkündür (Kurmuş, 2012: 146; Keyder, 1985: 651; Pamuk, 1985: 720; Oyan, 2016: 302).

1867 tarihli nizamnâmeyle Osmanlı İmparatorluğu'nda yabancılara emlak mülkiyet hakkının verilmesi, Şevket Pamuk (2007: 205) tarafından, politik ve mali kaygılarla verilen büyük bir iktisadi ödün olarak nitelendirilirken⁴ Ömer Lütfi Barkan (1980: 349-350) bu hakkın verilmesini Osmanlı İmparatorluğu'nu sömürgeleştirmek isteyen Avrupa devletlerinin “sinsi ve ısrarlı” politikasına karşı ümitsizce mücadele şeklinde tanımlamaktaydı. Kısacası, Avrupa'nın politik ve mali desteği karşılığında, 1838 Baltalimanı Ticaret Anlaşması, 1856 Islahat Fermanı'nda olduğu gibi, bu nizamnâmeyle Avrupalılara bir defa daha ödün verilmekteydi. Ancak, 1867 Nizamnâmesine ve onu hazırlayan politik grubun ideolojisine yakından bakıldığında, tarih yazını tarafından kabul edilen bu görüşün tarihi hakikatle tam manasıyla örtüşmediği görülür.

Hiç kuşku yok ki Osmanlı Devleti'yle ilişkilerinde Avrupalı devletler birçok konuda zorlamaya varan ısrarda bulunmuşlardır. Metin boyunca kullanılacak olan Cumhurbaşkanlığı Osmanlı Arşivleri (BOA) ve İngiltere Dışişleri Bakanlığı Arşivleri'nde (FO) bulunan belgelerin de şahitlik ettiği üzere Osmanlı İmparatorluğu'nda yabancılara emlak tasarrufu meselesi de Avrupalı devletlerin en fazla ısrarlı oldukları hususlardandı. Bununla birlikte, Avrupalıların inatçı tavrı, Tanzimatçıların boyun eğmesine neden olmak bir yana, kararlı bir karşı duruş ortaya çıkarmıştır. Söz konusu karşı duruşun kıymetli örneklerinden bazılarını metin içerisinde atıf yapılan İngiliz büyükelçilerin raporlarında görebilmek mümkündür. Tanzimatçılar, ileride değinileceği üzere, ilkesel olarak Avrupalıların Osmanlı İmparatorluğu'nda mülk sahibi olmasına karşı olmadıklarını ve böyle bir tasarrufun iktisadi faydasına inandıklarını belirtse de Osmanlı İmparatorluğu'ndaki yabancılara çeşitli imtiyazlar tanıyan mevcut kapitülasyonlar tadil edilmediği müddetçe bu hakkın verilmesinin mümkün olmadığını inatla savunmuşlardır.⁵ Dahası, yaklaşık otuz yıl devam ettirdikleri bu politika, yukarıda tarihçilere referansla anlatıldığı üzere, boyun eğmeyle ve ödün vermeyle sonuçlanmamıştır. Zira, yine ileride gösterileceği üzere, 1867 nizamnâmesi, Tanzimatçıların 1838'den itibaren savundukları yabancılara Osmanlı kanunlarına ve vergi düzenlemelerine uymaları koşuluyla emlak tasarruf edebilecekleri yönündeki görüş doğrultusunda kaleme alınmıştır. Üstelik Tanzimatçılar, 1838'den nizamnâmenin yayınlandığı 1867'ye kadar

⁴ Benzer bir yaklaşım için bkz. (Kasaba, 1993: 48).

⁵ Osmanlı İmparatorluğu'ndaki yabancılara tanınan imtiyazlarla Osmanlı tebaasının ödediği haraç ve örfi vergilerden muaf tutulmaları ve meskenlerine ülkesinin konsolosluk görevlilerinin bilgisi ve mevcudiyeti bulunmadan girilememesi yabancılara emlak tasarrufu konusunda ortaya çıkan sorunun en önemli kaynağını oluşturmaktaydı. İmtiyazların emlak tasarrufu konusunda hangi sorunlara yol açtığı ve Avrupalıların emlak tasarruf talebinin karşılığında Tanzimatçıların neden ısrarla kapitülasyonların tadilini talep ettikleri ileride daha detaylı bir şekilde anlatılacaktır.

sürdürdükleri bu kararlı politikayla, yabancıların emlak tasarrufu meselesini kullanarak öncelikli iki amaca ulaşmaya çalışmıştır. Birbiriyle iç içe geçmiş amaçların ilki kapitülasyonları olabildiğince aşındırmak ve ikincisi Osmanlı tebaasının yabancı tâbiyete geçişini anlamsız kılmak yahut cezalandırarak önünü almak.

1867 Nizamnamesinden Önce Yabancıların Emlak Tasarrufu Meselesi

1860'lardaki Çerkez göçüne kadar, bilhassa Anadolu ve Rumeli kırsalındaki Müslüman nüfusun azaldığına dair sayısız çağdaş gözlem bulunmaktaydı.⁶ Ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayanan bir imparatorlukta, kırsal nüfustaki azalma son derece ciddi sonuçlar doğuracak bir meseledir. Nitekim azalan nüfus, üretim kapasitesini düşürürken düşen üretim, modernleştirilmeye çalışılan ordu ve devlet için yeterli vergi üretemeyecektir. Bu ise halihazırda azalmış üretim ve insan kaynağı üzerinde, devletin gittikçe artan vergi talebi baskısına yol açarak kırsal nüfusun ve tarımsal üretimin gerilemesini yeniden üreten bir etki yaratacaktır. Tam da bu nedenle Mustafa Reşid Paşa, Tanzimat'ın arifesinde, devletin mali kaynak yaratmak amacıyla artan baskısının kırsal nüfusu ve tarımsal üretimi azalttığı tespitiyle yed-i vâhidin⁷ ne denli 'muzır bir şey' olduğunu ortaya koymaktaydı.⁸

Avrupalıların kaleme aldıkları hemen her 19. yüzyıl seyahatnamesinde rastlanabilen geniş ve ıssız fakat verimli topraklar, harap köyler tasviri Osmanlı anlatısının değişmez öğeleri haline gelmişken, bu anlatılardaki bir diğer karakteristik öge ise tarımsal üretimin ilkeliliği idi. 1861'de Kıbrıs'taki İngiltere vekil yardımcı konsolosu Thomas B. Lane, Aziz Paul'un adayı ziyaret ettiği M.S. 45 yılındakiyle aynı tarım aletlerinin kullanıldığını belirtmekteydi (*Cotton Supply Reporter*, No 70, 15 Temmuz 1861).⁹ Bunların yanı sıra, iltizam ve borç verme gibi çok kârlı yatırım alanları bulunurken, üretim ve altyapı gibi üretken alanlara sermaye aktarımı konusunda Osmanlı sermayedarlarındaki isteksizlik, tarımdaki ataleti desteklemekteydi.¹⁰ Kırsal nüfusun giderek azalan yoğunluğu, sermayenin

⁶ Çok sayıda örnekten, kırsal nüfus ve tarımsal üretim üzerinde fazlasıyla durulması nedeniyle bkz. (McFarlane, 1850; Senior, 1859).

⁷ Bir ürünün ticaretinin devlet tarafından yapılması anlamına gelen yed-i vâhid için bkz. (Genç, 2013: 378-383).

⁸ Reşid Paşa'nın görüşleri için bkz. (Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hatt-ı Hümayun (HAT), 1172/46365, 2 Rebiülahir 1254/25 Haziran 1838).

⁹ Batı Anadolu'ya dair benzer bir betimleme için bkz. (Kurmş, 2012: 150).

¹⁰ Konu üzerine çağdaş bir makale için bkz. (*Levant Herald (LH)*, No 137, 30 Ekim 1861). Ayrıca bkz. (Mordtmann, 1999: 381). Sultan Abdülmecid de Osmanlı

üretken alanlara yönlendirilmemesinin yol açtığı suni sermaye kıtlığıyla birleştğinde, verimli fakat ıssız araziler, Avrupa'nın çağdaş durumuyla tezat teşkil etmekteydi.

19. yüzyılda nüfus artışının hızlandığı Avrupa'da, pek çok alanda olduğu gibi, nüfus fazlası yönünden de Britanya ilk sıradaydı. 16. yüzyıldan itibaren İngiliz aristokrasisinin köylüleri mülksüzleştirilmesiyle klasik anlamda köylü nüfusun büyük ölçüde tasfiye edildiği Britanya'da, işsiz kentli nüfus hızla yükselmişti (Hobsbawm, 2008: 164-167). 16. yüzyılın ilk çeyreğinde 60.000 civarında tahmin edilen Londra nüfusu 18. yüzyılda 575.000 dolaylarına ulaşmış (Wood ve Wood, 2008: 32), 19. yüzyılın ortalarında ise kentli nüfus, toplam nüfusun yaklaşık %40,8'ine erişmişti.¹¹ Nüfusun yanı sıra, önce ticaret ardından sanayi üretimiyle her geçen yüzyılda büyük artış gösteren İngiltere'deki sermaye, yatırım yapacak kârlı fırsatlar peşinde koşmaktaydı.¹² Bu nedenle 18. yüzyıldan itibaren başta İngiltere olmak üzere bitmek bilmez bir göçmen nüfus üreten, Avrupa, fazla nüfus ve sermayenin önemli kısmını sömürgelerine yönlendirse de (Hobsbawm, 1998: 49; Ferguson, 2015: 114-122), coğrafi yakınlığı ve hammadde üretimi açısından sunduğu geniş imkanlar Osmanlı İmparatorluğu'nu, Avrupa için uygun bir nüfus ve sermaye aktarım coğrafyası haline getirebilirdi. İngilizlere göre, Osmanlı İmparatorluğu'na nüfus ve sermaye aktarımı Osmanlı ekonomisini canlandırabilir, Avrupa'nın ihtiyaç duyduğu hammaddeler ucuz şekilde üretilebilir, hammadde üretiminin artışı Avrupa ürünlerine talebi artırabilirdi.¹³ Tüm bu nedenlerden ötürü, Osmanlı tarımındaki problemleri aşabilmek adına Avrupalı diplomatların Babıâli'ye ısrarlı önerilerinden birinin Avrupa'dan üretken nüfusun ve atıl sermayenin Osmanlı İmparatorluğu'na aktarımının önünün açılması olması hiç de şaşırtıcı değildi. Bununla bağlantılı şekilde Avrupalılar, Tanzimat döneminin başından itibaren, Osmanlı İmparatorluğu'nda yabancıların emlak tasarrufunun önündeki yasal engellerin kaldırılması için yorulmak bilmez şekilde ısrarlı davranmışlardı.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yabancıların emlak tasarrufu Osmanlı kanunlarınca yasak olmasına rağmen, 1867 tarihli nizamnâmenin ilanından önce çeşitli yöntemlerle arazi ve emlak tasarruf edebildikleri bilinmektedir

sermayedarlarındaki söz konusu isteksizlikten şikâyetçiydi. Bkz. (Ahmed Refik, 1331: 606-607).

¹¹ Aynı tarihlerde Fransa'da bu oran %14,4 Almanya'da ise %10,8'di (Wood, 2021: 151).

¹² 1694 yılında merkez bankasının kurulduğu İngiltere'deki sermaye birikimi 18. yüzyıldaki banka sayısından anlaşılabilir. 1725'te Londra piyasasında 24 banka varken, 1786'da 52 banka bulunmaktaydı. Küçük sermayeli girişimlerin kredi ihtiyacını karşılayan taşra bankalarının sayısı ise 1776'da 150 iken 1793'te 400'e ulaşmıştı (Beaud, 2015: 99).

¹³ İngilizlerin bu konudaki görüşü için bkz. (The National Archives Foreign Office (FO) 78/390, No 134, Lord Palmerston'dan Lord Ponsonby'ye, 11 Ağustos 1840; FO78/391, No 248, Lord Palmerston'dan Lord Ponsonby'ye, 24 Kasım 1840).

(Kütükoğlu, 1992: 111-116; Konan, 2006: 99-102; Kurmuş, 2012: 146). Bunun en yaygın yolu emlakın Osmanlı tebaasından kişilerin ismine kaydedtirilmesiydi. Böylelikle Avrupalılar, kendi isimlerine olmasa dahi, yaptıkları ikili anlaşmalarla Osmanlı tebaasından kişiler adına aldıkları emlakı diledikleri şekilde tasarruf edebilmekteydiler (Ahmed Cevdet, 1980: 194; Chiha, 1967: 62; Ortaç, 2023: 316-317; Kaya, 2006: 152). Bunun yanı sıra, Osmanlı İmparatorluğu'nda doğan kadınların Osmanlı tebaası sayılması, Avrupalıların emlakı eşleri ve kızları adına kaydettirerek tasarruflarını son derece kolaylaştırmaktaydı (Barker, 1862: 51; Collas, 2005: 105). Örneğin İngiltere'nin Gelibolu Konsolosu Calvert'in kardeşi, ortağıyla birlikte Çanakkale'nin Çiftlik Köyü yakınlarında satın aldığı yaklaşık sekiz bin dönüm araziye, Rumköy ileri gelenlerinden Elias adına kaydettirirken konsolos Calvert ise arazisini eşi adına satın almıştı (Senior, 1859: 164-165). İngiltere büyükelçisi Stratford de Redcliffe'e göre, yabancıların Osmanlı tebaasından kişiler adına kaydettirerek emlak tasarruf etmeleri Babîâlî tarafından genellikle hoş görülmeekteydi.¹⁴ Keza bu yöntem, emlakı Osmanlı hukuku dışına taşımamaktaydı.

Öte yandan, “tebaa-ı devlet-i aliyyedendir denilerek” emlakın doğrudan yabancıların adına kaydettirildiği durumlar da yaşanmaktaydı. Bu tarz usulsüzlükleri önlemeye yönelik eyaletlere emirnameler gönderilmişse de¹⁵ mahkemelerde kadı ve naiplerce yapılan yolsuzluklar nedeniyle yabancıların kendi adına emlak kaydetirmesinin önüne geçilemediği anlaşılmaktadır.¹⁶ Çeşitli yollarla halihazırda emlak edinmiş yabancılar genellikle hoş görülse de yeni örneklerin engellenmesi için eyalet görevlilerinin dikkatli olması istenmekteydi. Borcu nedeniyle birinin arazisi müzayedeye satılacağı yahut bir emlak icara verileceği zaman yabancıya verilmemesi ısrarla vurgulanmaktaydı.¹⁷ Bir örnekte ise bir yabancının Osmanlı tebaası ismine kaydetirdiği emlakın kendisi üzerine

¹⁴ İngiltere büyükelçisinin görüşü için bkz. (FO78/1258, No 274, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 23 Mart 1857). Ayrıca bkz. (FO78/1364, No 449, Charles Alison'dan Lord Malmesbury'ye, 4 Temmuz 1858). Büyükelçinin görüşünü destekleyen ve İstanbul'daki İngilizler tarafından kaleme alınan bir makale için bkz. (LH, No 23, 9 Temmuz 1862). Fransa'nın İzmir'deki başkonsolosu da benzer bir yorumda bulunmaktadır. Bkz. (Kaya, 2006: 154-155).

¹⁵ Emirname için bkz. (BOA., Sadaret Umum Vilayat Evrakı (A.)MKT.UM), 25/69, 9 Şevval 1266/19 Ağustos 1850; BOA.A.}MKT.UM., 27/18, 15 Şevval 1266/24 Ağustos 1850).

¹⁶ Çeşitli örnekler için bkz. (BOA., Hariciye Siyasi (HR.SYS), 2821/54, 29 Rebiülahir 1282/21 Eylül 1865).

¹⁷ Örnekler için bkz. (BOA., Sadaret Meclis-i Vala (A.)MKT.MVL), 46/50, 23 Zilhicce 1267/19 Ekim 1851; BOA.A.}MKT.UM., 403/53, 10 Şevval 1276/1 Mayıs 1860; BOA.A.}MKT.UM., 102/96, 30 Ramazan 1268/18 Temmuz 1852; BOA., Mabeyn-i Hümayun Evrak İradeleri (MB.İ.), 8/89, 24 Şevval 1268/11 Ağustos 1852; BOA.A.}MKT.UM., 106/57, 7 Zilkade 1268/23 Ağustos 1852).

geçirilmesine bir defaya mahsus izin verilirken, gelecekte alacağı yerler için bunun geçerli olmayacağı belirtilmekteydi.¹⁸ Diğer yandan, emlak tasarruf eden yabancıların önemli kısmını İranlı ve Hindistanlı Müslümanların oluşturduğu Bağdat eyaletinde, Vali Necib Paşa'nın yabancıların topraklarını Osmanlı tebaasına sattırmaya zorlaması, halihazırda gerçekleşmiş meselelerde hoşgörülü davranan Babiâli'nin engeline takılmıştı.¹⁹

Avrupa ile yürütülen ticaret ve kente yerleşen Avrupalı tüccarlar sayesinde önemli bir ticaret merkezi haline gelen İzmir ile Batı Anadolu'nun verimli arazileri, Avrupalıların emlak sahipliğinin en fazla öne çıktığı bölgelerin başında gelmekteydi.²⁰ Örneğin 1840'ta W. Williamson isimli İngiliz, Batı Anadolu'da iki bin beş yüz dönümden geniş bir araziye tasarruf ederken (Kurmuş, 2012: 146) 1847'de yapılan İzmir temettü sayımına göre John Cartwright isimli bir başka İngiliz'in bir milyon kuruşun üzerinde mülke sahip olduğu ortaya çıkmıştı (Kütükoğlu, 1999: 768). Yine Batı Anadolu'da Baltazzi ailesi tarafından işletilen on binlerce dönüm arazi bulunmaktaydı (Kaya, 2021: 26-29; Kaya, 2019: 119-133; Ortaç, 2010: 319-336; Kurmuş, 2012: 154). Baltazzi Manolaki'nin tasarrufundaki çiftliklerden bir kısmı Babiâli tarafından bedeli ödenerek, Fransa eski dışişleri bakanı A. de Lamartine'e yirmi beş yıllığına tahsis edilmişti.²¹ Batı Anadolu'da yabancıların arazi satın almasını etkileyen önemli gelişmelerden biri ise İzmir-Aydın demiryolu inşasının başlamasıydı (Kurmuş, 2012: 146). İnşaatın başlamasıyla, Osmanlıların deyişiyle, yabancılar “arâzi iştirâsına düşerek İzmir havâlisinde bir hayli çiftlikkata mutasarıf” olmuşlardı.²²

Tanzimatçılar, Avrupalıların Osmanlı İmparatorluğu'na yerleşmesinden yahut emlak tasarruf etmesinden ilkesel olarak rahatsız değillerdi.²³ Nitekim,

¹⁸ Konu hakkında bkz. (BOA., Sadaret Nezaret ve Devair Evrakı (A.}MKT.NZD), 267/25, 19 Rebiülevvel 1275/25 Ekim 1858).

¹⁹ Bu konudaki yazışmalar için bkz. (BOA.HR.SYS., 2821/54; FO78/674, No 202, Lord Palmerston'dan Lord Cowley'e, 2 Ağustos 1847; FO78/683, No 208, Lord Cowley'den Lord Palmerston'a, 2 Temmuz 1847; FO78/686, No 292, Lord Cowley'den Lord Palmerston'a, 2 Eylül 1847).

²⁰ İzmir'de yabancıların tasarrufundaki emlak problemini ve vergi ödemeye yanaşmamaları sorununu çözmek üzere 1845'te “tefrik-i tebaa” dikkate alınarak yapılmaya başlanan emlak sayımları için bkz. (Kaya, 2006; Kütükoğlu, 1999: 755-774).

²¹ Lamartine'in Babiâli'den kendisine arazi tahsis edilmesi talebine binaen 1850 yılında, Burgaz Ova'da otuz sekiz bin beş yüz dönüm arazi, yirmi beş yıllığına tahsis edilmiştir (FO78/821, No 211, Stratford Canning'den Lord Palmerston'a, 5 Temmuz 1850; BOA.İ.HR., 55/2568; Timur, 2010a: 287-303; Kaya, 2021: 28).

²² Bkz. (BOA., Meclis-i Vala (MVL), 624/75, 2 Ramazan 1278/3 Mart 1862). Batı Anadolu'da yabancıların emlak tasarrufu için ayrıca bkz. (Kaya, 2006).

²³ Tanzimat Dönemi'nde, İmparatorluğa göçen Müslüman olmayan gruplar memnuniyetle yerleştirilmekteydi. Örneğin bkz. (Saydam, 1999: 679).

Osmanlı tarihinde bunun çok sayıda örneği bulunmaktaydı.²⁴ Örneğin, 1848'deki başarısız ayaklanmanın ardından Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan Macar ve Polonyalıları, Rusya ve Avusturya'nın baskılarına aldırış edilmeksizin İmparatorluğun çeşitli yerlerinde yerleşim birimleri oluşturulmuştu (Pınar, 2007: 202).²⁵ Benzer şekilde, Rusya'dan kaçarak Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan Hristiyan Kozaklar da memnuniyetle iskan edilmişlerdi.²⁶ Dahası, her yıl Avrupa'dan Amerika'ya giden binlerce göçmenle Amerika'nın kaydettiği ekonomik gelişme Tanzimatçıları etkilemiş ve söz konusu göçmenlerin bir kısmının Osmanlı İmparatorluğu'na çekilmesi, düşük nüfus yoğunluğundan kaynaklanan iktisadi sorunların üstesinden gelmek için bir çare olarak düşünülmüştü. Bu kapsamda, 1857 yılında on dört maddelik bir iskân nizamnâmesi²⁷ ilan edilmiş ve Osmanlı Devleti'nin Avrupa başkentlerindeki elçilerine, bulundukları ülkelerde nizamnâmenin olabildiğince yaygın tanıtılması amacıyla çalışmalar yürütmeleri ve nizamnâmeyi Avrupa gazetelerinde yayımlatmaları istenmişti (Karpas, 2003: 104-105; Pınar, 2007: 201; Gülsoy, 1996: 51-65).

Nizamnâmede dikkati çeken husus, gelecek göçmenlerin Osmanlı tâbiyetine girişinin ve Osmanlı'nın mevcut ve gelecekteki kanunlarına uymalarının zorunlu tutulmasıdır.²⁸ Bunun karşılığında gelecek göçmenlerin din özgürlüklerinin devletin garantisi altında olduğu ve yerleşim yerlerine ibadethanelerini inşa edebilecekleri vurgulanmaktaydı. Yerleşimcilere, 'imkânları', yani sahip oldukları sermayeleri, ölçüsünde tahsis edilecek araziler ücretsiz verilecek ve Rumeli'ye yerleşenler altı, Anadolu'ya yerleşenler ise on iki yıl süreyle tüm vergilerden ve askerlik hizmeti yahut bedel-i askeriden muaf tutulacaklardı. Muafiyet sürelerinin sonunda Osmanlı tebaasının yükümlülükleri onlar için de geçerli olacaktı. Göçmenler kendilerine verilen toprakları yirmi yıl sonra satabilme imkanına kavuşacaklar ve süre dolmadan ülkeden ayrılanların toprakları devletçe zapt olunacaktı. Göçmenlere imkanları dahilinde arazi verileceğinden, Osmanlı konsoloslarından göçmenlerle ilgili ayrıntılı listelerin hazırlanması istenmekte ve gelecek hanelerin en azından 60 mecdiye sermayeye

²⁴ Çeşitli örnekler için bkz. (Yılmaz, 1999: 587-588).

²⁵ Balkanlardaki çiftlik sahiplerinin emek gücünü karşılamak amacıyla yaptıkları mücadele göz önünde bulundurulduğunda, yaklaşık 150 Polonyalının 1857'de Mustafa Reşid Paşa'nın Tırhala'daki çiftliğine ortakçı olarak iskân çabası ayrıca önemlidir. Bu konu için bkz. (FO78/1261, No 362, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 24 Nisan 1857; Kaya, 2015: 372-374).

²⁶ Kozak yerleşimleri için bkz. (Mehmed Sadık, 2016: 31-58).

²⁷ Nizamnâme için bkz. (BOA., Hariciye Nezareti Londra Sefareti (HR.SFR.3), 32/18, lef 3; BOA., İrade Meclis-i Mahsus (İ.MMS.), 10/408, lef 2; Collas, 2005: 393-397).

²⁸ Babıali'nin göçmenlerden imzalamalarını istedikleri tabiiyet senedi için bkz. (BOA.İ.MMS., 11/467, lef 2).

sahip olmaları beklenmekteydi. İskân nizamnâmesinin yürürlüğe girmesinin ardından Osmanlı İmparatorluğu'nda arazi almak isteyen yabancılara nizamnâme şartlarını kabul etmeleri söylenmekteydi.²⁹

1857 iskân nizamnâmesiyle Amerika'ya göçen Avrupalıların bir kısmını Osmanlı İmparatorluğu'na çekmeye yönelik bir girişimde bulunan Tanzimatçılar, diğer yandan kârlı yatırım olanağı arayan Avrupa'daki sermayeye, altyapı yatırımlarında kullanılmak üzere başvurulacağını 1856 Islahat Fermanı'yla ilan etmekteydi (*Düstûr*, 1289: 13).³⁰ Fermanla ilan edilen bir başka madde ise yabancılara emlak tasarrufunu konu edinmekteydi. “Emlâkin bey’ ve fûrûhtu [alım ve satımı] ve tasarrufu hakkındaki kânûnlar tebâanın tamamı için eşit olduğundan, devletin kânunlarına ve belediyenin zâbıtâ nizâmılarına ittibâ ve imtisâl eylemek [tabi olma ve uyma] ve asıl yerli ahâlinin verdikleri tekâlifî vermek üzere Osmanlı hükûmeti ile yabancı devletler arasında yapılacak tanzîm şeklinden sonra ecnebîye dahi emlâk tasarrufu müsâadesi verilecektir” (*Düstûr*, 1289: 12; Engelhardt, 2017: 185) denilerek, Avrupalı devletlerle yapılacak ikili düzenlemelerin ardından yürürlüğe gireceği belirtilmekteydi. Çağdaş bir Fransız gözlemcinin öne sürdüğü üzere bu maddeyle din ve milliyet farkı olmaksızın hak ve yükümlülük eşitliği getirilerek mülkiyet kavramı Avrupa'daki niteliğe yaklaşmaktaydı (Collas, 2005: 100).

1857 iskân nizamnâmesiyle Islahat Fermanı'nda belirtilen şartlar arasındaki en önemli farklılık, iskân nizamnâmesiyle gelecek yerleşimcilerin Osmanlı tâbiyetini kabul etmelerinin beklenmesiydi. Islahat Fermanı'nda böyle bir şart bulunmasa da yabancılara Osmanlı kanunlarına uymaları ve yerlilerin verdiği vergiyi vermeleri gerektiği belirtilmekteydi. Her iki durumda da Babiâli, dinsel bir kaygı taşımadığı gibi, modern devletin ve liberal ekonominin doğasına uygun şekilde, devletin hükûmranlık hakkını saklı tutmak kaydıyla, sermaye ve insan hareketliliğini desteklemekteydi. Nitekim Ahmed Cevdet Paşa'nın

²⁹ Örneğin bkz. (FO78/1274, No 1049, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 30 Kasım 1857; FO78/1353, No 31, Charles Alison'dan Lord Clarendon'a, 7 Ocak 1858). Avrupalı nüfusu iskân nizamnâmesi ile Osmanlı İmparatorluğu'na çekerek kırsal nüfusu artırma fikri, özellikle 1860'ların ilk yarısında İmparatorluğa göç etmek zorunda kalan yüz binlerce Çerkez'le birlikte önemini yitirmiş gözükmemektedir. Öte yandan 1857 yılında yayınlanan iskân nizamnamesi zaman zaman binlerce Avrupalının koloni benzeri iskân arzularına da neden olmuştur. Bireysel emlak taleplerinin dışındaki binlere varan kişinin birlikte aynı bölgeye yerleşmek amacıyla yaptığı bu tarz başvurular, nüfus yapısını bozabileceği gerekçesiyle kabul edilmemekteydi. Bkz. (Karpat, 2003: 104-113; 278).

³⁰ Fermanın kısa süre önce Hariciye Nazırı Fuad Paşa, 19 Eylül 1855'te Avrupalı sermayedarlara çağrıda bulunarak, yapımı planlanan demiryolu için başvuruların alınacağını belirtmekteydi (BOA.HR.SFR.3, 24/1, 17 Eylül 1855; FO78/1087, No 717, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 20 Eylül 1855). Kasım ayında ise Osmanlı İmparatorluğu'nda deniz fenerlerinin inşaa ve işletmesi için Fransız Kaptan Michel'le kontrat imzalanmıştır (FO78/1091, No 900, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 5 Kasım 1855).

aktardığı bir anekdot, yabancılar emlak tasarruf hakkı verilmesinin iktisadi faydasına Tanzimatçıların gerçekten de inandıklarını göstermektedir.³¹ Üstelik Tanzimatçıların bu konunun iktisadi faydasına dair yaklaşımlarında, Avrupalıların iddiasının aksi bir düşünceleri bulunmamaktadır.³²

Baskı ve Meydan Okuma: Babiâli ile Avrupalılar Arasında Otuz Yıla Varan İnatlaşma

Osmanlı Devleti'nin Avrupa devletlerine kıyasla malî ve askerî açıdan güçsüz olduğu doğrudur. Fakat güçsüzlük, Tanzimat dönemi tarih yazınına damgasını vuran, dayatan Avrupa ve boyun eğen Babiâli anlatısının tersine, Avrupalı devletlerin yabancılar için talep ettiği emlak tasarrufu konusunda Tanzimatçıların kararlı bir karşı duruşuna yol açmıştı. Farklı şekilde söylemek gerekirse, yabancılar emlak tasarruf hakkı tam da Osmanlı Devleti'nin güçsüzlüğü nedeniyle, yürürlükteki kapitülasyonlar tadil edilmeden verilmek istenmemektedir. Nitekim aksi takdirde, devletin kendi toprakları üzerindeki hükümler hakkının tehlikeye düşeceğinden ve egemenliğin kaybedilebileceğinden korkulmaktaydı. Örneğin, 1858 yılında, İngiltere'nin Gelibolu konsolosu Calvert, sahip olduğu araziye eşinin üzerine kaydettirdiğini belirtmekle birlikte, on yıl önce araziye aldığı Avrupalıların tasarruf ettikleri araziler için öşür yahut başka bir vergi ödemeyi reddettiklerini ve konsololar tarafından bu tavırlarının desteklendiğini söylemekteydi. Ancak Calvert, araziyi almasının ardından öşür ve diğer vergileri ödediğini ve Gelibolu'daki bütün İngilizlerin de vergilerini ödemesini tavsiye ettiğini, bunun üzerine Gelibolu'daki diğer Avrupalıların da bu örneği takip ettiğini iddia etmekteydi. Konsolosun davranışı, Osmanlı bürokratlarının Avrupalıların arazi sahipliğine dair karşıtlığını bir nebze yumuşatsa da tamamen ortadan kaldırmamıştır. Zira Calvert'e göre, Türkler, Avrupalıların toprakları satın alarak kendilerini bu topraklardan kovmalarından korkmaktaydı (Senior, 1859: 165).

Konsolos Calvert'in, yabancıların arazi sahibi olmasıyla topraklarından sürüleceklerine dair Osmanlı bürokratlarının korkusuna yönelik iddiası, başka Avrupalılarca da doğrulanmaktadır. Charles McFarlane isimli İngiliz, 1847 ve 1848 yıllarında Osmanlı İmparatorluğu'nda yaptığı seyahatler sırasında dikkatini

³¹ "...tasarruf-ı emlak için ecnebilere ruhsat verülse emlakın kıymeti artar ve ecnebilerin memleketimizde kazanupda altın olarak kendü memleketlerine gönderdikleri altınlar burada kalur" (Ahmed Cevdet, 1980: 194). Öte yandan Cevdet Paşa'nın yabancıların emlak tasarrufunun kanunlaştırılmasını desteklemediğini belirtmek gerekir. Bkz. (Ahmed Cevdet, 1980: 194-196). Bu anlamda, hukuki düzenlemeler konusunda Cevdet Paşa'yı Tanzimatçı gruptan ayıran bir görüş için bkz. (Kaya, 2023: 16-20).

³² Âli Paşa'ya atfedilen vasiyetnamede yabancıların emlak tasarrufuna dair "Bu barışsever kişileri çekmekte acele ediniz" cümlesiyle başlayan olumlu görüşler için bkz. (Akarlı, 1978: 36-37).

çeken tarımsal geriliğe çare olmak üzere, bir tarımsal üretim şirketi planı geliştirmiştir. Plana göre şirket, satın alacağı geniş bir arazi üzerine Britanya'dan getireceği yirmi çiftçi aileyi yerleştirerek ileri tarım teknikleriyle tarımsal üretim yapacaktır. McFarlane, böyle bir şirketin Osmanlı İmparatorluğu'nda tarımsal gelişime olumlu katkı sağlayacağını düşünerek Osmanlı bürokratlarıyla da fikrini paylaşmıştır. Bu tarz çiftlik-şirketler yaygınlaştırılır ve Avrupa'dan bu şartlarla nüfus transferinin önü açılırsa, daha fazla Osmanlı çiftçisinin söz konusu çiftliklerdeki ileri teknikle yapılan tarımdan olumlu yönde etkileneceğini ve tarımsal gelişmenin İmparatorluğa çok daha hızlı yayılacağını ileri sürmüştür. Üstelik söz konusu şirket hisseleri Osmanlı tebaası tarafından da satın alınabilecektir. McFarlane'in planına göre şirkete belirli bir dönemi kapsamak üzere verilecek öşür muafiyetinin sona ermesinin ardından şirket, Osmanlı tebaası gibi vergi ödeyecek; fakat şirket arazisindeki kolluk yetkisi şirket direktöründe olacaktır. Yaşanabilecek ciddi anlaşmazlık durumlarında ise yerel yetkililer ve konsolosluk yerine doğrudan Babıâli ve İngiltere elçisi muhatap alınacaktır. Charles McFarlane'in projesi bu haliyle bir Osmanlı bürokrati tarafından kabul edilebilir değildir. Tanzimatçı bürokratların yabancı şirketlere yahut yabancı sermayenin Osmanlı İmparatorluğu'na taşınmasına karşı olmak bir yana bundan son derece memnun oldukları daha önce belirtilmişti. Bununla birlikte, İmparatorlukta devletin hukuk ve kolluk yetkisini aşındıracak bu tarz bir uygulamaya şiddetle karşı duracakları da aşıkardır. Nitekim McFarlane'in konuştuğu Osmanlı bürokratları, Avrupa devletlerindeki uygulamalardan verdikleri örneklerle güçlendirerek, ancak Osmanlı hukukunu kabul edecek yabancıların arazi sahibi olabilecekleri konusunda ısrarcı olmuşlardır. Yabancılar kapitülasyonların sağladığı çeşitli muafiyetlerle Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşayabiliyorlardı, fakat onların bu hukukî muafiyetle emlak sahibi olmalarını düşünmek fazla ileri gitmekti. Söz konusu bürokratlara göre, eğer böyle bir plan dahilinde yabancılar arazi tasarruf etmek isterlerse, her zaman yaptıkları gibi, bir Osmanlı tebaası üzerinden bunu yapabilmeleri mümkündür. Charles McFarlane'in, bu koşulla hiçbir Avrupalının şirket kurmaya ve sermaye aktarmaya yanaşmayacağını söylemesi üzerine konuştuğu bürokratin, Osmanlı Devleti'nin içerisinde bulunduğu askerî ve malî zayıflık nedeniyle duyduğu korku kısa süre içerisinde sözlerinde açığa çıkacaktır: "Eğer Avrupalılar bu şekilde aramıza yerleşir ve arazi sahibi olurlarsa, sonunda bizi ülkenin dışına sürerler" (McFarlane, 1850/II: 111-113).

Osmanlı bürokratları, yürürlükteki kapitülasyonlar tadil edilmeden yabancılara verilecek emlak tasarruf hakkının muhtemel sonuçlarından endişelenmek için yeterince tecrübeye sahiptiler. Zira, Avrupa ülkelerinin tamamının rızası olmadan kaldırılması mümkün olmayan kapitülasyonlar, aşırıya kaçan yorumlamalarla uygulanmaya çalışılarak Osmanlı Devleti'nin hükümlerlik haklarını aşındırmaktaydı. Kapitülasyonların, yabancıların emlak tasarrufuyla ilgili Babıâli'de rahatsızlık yaratan üç esas nedeni bulunmaktaydı. Rahatsızlığın başında, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki yabancıların meskenlerine konsoloslardan izinsiz ve konsolosluk görevlisi bulunmaksızın girilememesi

gelmekteydi (du Velay, 1978: 150). Gerekli durumlarda Osmanlı zabıtasının hızlı müdahalesini önleyen bu maddenin aşırı yorumu, kırsal alanlarda yabancı tasarrufundaki arazilere Osmanlı güvenlik görevlilerinin girmesinin engellenmesiydi.³³ Bu durum, Osmanlı bürokratlarının iddialarına göre, kırsalda eşkıya takibinde büyük sorunlara yol açmaktaydı.³⁴ Dolayısıyla yabancılar arazi tasarruf hakkı tanınması halinde “kurra ve sahrâda bulunacak ecânibin her davası hakkında konsolos ve âdemleri hâzır oldukları hâlde rü’yet olunması [görülmesi] usûlü câri olmak farz olursa ne hıfz-ı asâyiş [asayişin korunması] ve ne de icrâ-yı hükûmet kâbil olamayacağı”ndan korkulmaktaydı.³⁵

Babîâlî'nin rahatsızlığının bir diğer önemli nedeni ise yabancıların kapitülasyonlarla tanınmış olan haraç ve örfî vergiler gibi kişisel vergilerden muafiyetin aşırı yorumlanmasıydı. Söz konusu muafiyeti suiistimal eden yabancılar, eşleri ve akrabaları üzerine kayıt ettirdikleri gelir getiren arazi ve dükkanlar için de vergi ödememekte ve pek çok durumda bazı ülke konsolosları bu duruma destek olmaktaydı.³⁶ Bu nedenle İzmir ve Selanik gibi çok sayıda yabancıların yerleşik olduğu önemli liman kentlerinde, yabancıların emlaklarından gerekli vergiyi alabilmek amacıyla büyükelçilere sıklıkla resmi yazılar yazılmış³⁷ ve temettü sayımı girişimleri olmuş, fakat verginin adil şekilde belirlenmediği veya meşru olmadığı gerekçesiyle yapılan itirazlarla uzun süre yabancı emlakından vergi alınamamıştı (Ubicini, Tarihsiz: 306-307).³⁸ Babîâlî'nin

³³ Bazı durumlarda ise yabancıların, inşa ettikleri depo yahut evlere ülkelerinin bayrağını asmalarının ardından, bu binaları kafe ve meyhaneye dönüştürerek zabitanın girmesine izin vermedikleri görülmekteydi. 1862 yılında Babîâlî bu usulsüzlüklere artık tahammül göstermeyeceği konusunda sefaretleri uyarmıştır (LH., No.: 40, 5 Kasım 1862).

³⁴ Bkz. (BOA.MVL., 624/75, 2 Ramazan 1278/3 Mart 1862).

³⁵ Bkz. (BOA.İ.MMS., 34/1417, lef 2, 3 Safer 1284/6 Haziran 1867).

³⁶ Örneğin bkz. (BOA.HR.SYS., 2920/47, 8 Nisan 1844; BOA., Hariciye Nezareti İdare (HR.İD.), 264/1, 23 Ocak 1848).

³⁷ Yazışmalar için bkz. (BOA.HR.İD., 264/1; FO78/523, No 247, Stratford Canning'den Lord Aberdeen'e, 27 Kasım 1843). İngiltere büyükelçisi İzmir'deki konsolosa gönderdiği mektubunda, İngiltere vatandaşlarının talep edilen vergiyi ödemesini ve ödemekten kaçınanların konsolos tarafından korunmamasını istemiştir (FO78/523, No 247, Stratford Canning'den Lord Aberdeen'e, 27 Kasım 1843'e melfufen: No 8, Stratford Canning'den R. W. Brant'a, 24 Kasım 1843). Benzer bir mesele, Sisam adasında bulunan İyonyalı arazi sahiplerinden adada yol yapımı için vergi talep edilmesinde yaşanmıştır. İngiltere dışişleri bakanı Lord Clarendon, İyonyalı arazi sahiplerinin vergiyi ödemelerini istemiştir (FO78/1247, No 449, Lord Clarendon'dan Stratford de Redcliffe'e, 22 Mayıs 1857). Vatandaşlarının vergi ödemekten kaçınmaları konusunda Fransa büyükelçisi de İngiliz meslektaş gibi bir tavır sergilemiş ve İzmir'deki konsolosunun bu konuda Osmanlı yetkilileriyle iş birliği yapmasını istemiştir (Kaya, 2006: 155).

³⁸ İzmir'deki İngilizlerin vergiyi itiraz etme nedenleri için bkz. (FO78/523, No 247, Stratford Canning'den Lord Aberdeen'e, 27 Kasım 1843). İzmir'deki Fransız

ısrarları sonucu, 1847’de Ali Nihad Efendi İzmir’deki, Ahmed Rasim Efendi ise Selanik’teki temettü sayımından sorumlu olmak üzere, on dördü Babîâli’den, altısı Avrupalılardan, yirmişer kişilik komisyonlar teşkil edilerek sayım yapılabilmiştir (Ubicini, Tarihsiz: 308; Kaya, 2006; Kütükoğlu, 1999). Bununla birlikte, yabancılardan vergi alınamaması konusu 1867 yılına kadar sorun olmaya devam etmiştir.³⁹

İmtiyazlar ve imtiyazların aşırı yorumlanması, Osmanlı tebaasının yabancı tâbiyetine geçmelerinde yahut himaye elde etme çabalarında önemli bir teşvikti ki bu konu Babîâli’nin rahatsızlığının en önemli nedenlerinin belki de başında gelmekteydi.⁴⁰ Bilhassa Rusya ve Yunanistan, Osmanlı tebaasına tâbiyet verme ve himaye sağlama konusunda oldukça cömertti. Çoğu zaman o ülke sınırları içerisinde geçirilen birkaç gün tâbiyet almaya yeterli olurken, bazı durumlarda Osmanlı İmparatorluğu sınırları içerisinde dahi bunun elde edilebildiği görülmekteydi.⁴¹ Tâbiyetin yanı sıra konsolosluklarda görevli olarak gösterilen Osmanlı tebaası, yabancı ülke himayesine girerek ödemeleri gereken vergilerden muafiyet iddia edebilmekteydi (Collas, 2005: 118-121; Engelhardt, 2017: 298, 299). Üstelik Osmanlı tebaasının himayeyi arzulamasının önemli nedenlerinden bir tanesi, himaye elde edenlerin sahip oldukları imtiyazları bahane ederek emlaklarının vergilerini ödememe yoluna gidebilmesiydi. 1853’te Babîâli tarafından sefaretlere gönderilen bir takrirden Tarsus, Mersin ve İskenderun’daki bazı konsolosların ihtiyaçlarından ziyade Osmanlı tebaasını hizmete aldıkları, bunlar arasındaki emlak sahiplerinin vergilerini vermedikleri ve konsolosların buna destek oldukları belirtilerek, “tercüman, yasakçı ve hizmetkâr” olarak gereğinden fazla Osmanlı tebaasını hizmete almamaları, görevliler arasındaki emlak sahiplerinin ise vergilerini ödemelerinin sağlanması için konsolosların uyarılması istenmekteydi.⁴²

başkonsolosunun vergi konusundaki itirazlara dair yazısı için bkz. (Kaya, 2006: 154-155).

³⁹ 1857’de Ayvalık ahalisi, ecnebilerin vergilerini ödememesi nedeniyle onların vergi yükünün de kendi üzerlerine kaldığını belirterek Ayvalık meclisine başvurmuşlardır (BOA., Hariciye Nezareti Mektubi Kalemi (HR.MKT.), 196/9, lef 2, 23 Receb 1273/19 Mart 1857). Babîâli’ye ulaşan şikâyetin ardından sefaretlere birer müzekkere gönderilerek konsolosların vergi tahsili konusuna yardım etmeleri istenmiştir (BOA.HR.SYS., 2925/58, 15 Şevval 1273/8 Haziran 1857). Ayrıca bkz. (BOA.HR.MKT., 403/5, 18 Muharrem 1279/16 Temmuz 1862; BOA.A.}MKT.UM., 545/11, 2 Ramazan 1278/3 Mart 1862).

⁴⁰ Örneğin bkz. (BOA., İrade Meclis-i Vala (İ.MVL.), 146/4104, lef 3, 10 Şaban 1265/17 Temmuz 1849). Himaye için bkz. (Sonyel, 1991; Konan, 2009).

⁴¹ Çeşitli örnekler için bkz. (BOA.HR.MKT, 407/56, lef 3, 16 Cemaziyelevvel 1278/19 Kasım 1861; BOA.HR.MKT., 403/5, lef 2, 2 Zilhicce 1278/31 Mayıs 1862).

⁴² Takrir için bkz. (BOA.HR.SYS., 27/18, 15 Aralık 1853). Babîâli konsolosluklara gereğinden fazla Osmanlı tebaasının hizmete alınmasını engellemek amacıyla 1863’te Yabancı Konsolosluklar Nizâmnamesi’yle konsolosluklarda çalışan kişilerin sayısını

Yukarıda sıralanan imtiyazların suiistimallerini gösteren nedenlerden dolayı, Babiâli mevcut kapitülasyonların koruması kapsamında yabancıların emlak tasarrufuna izin vermeme konusunda son derece kararlı bir politika sergilemekteydi.⁴³ Bununla birlikte, Babiâli'nin bu konudaki ısrarında öne sürdüğü gerekçe modern devletin hükümlerlik haklarını vurgulayarak ve Avrupa devletlerindeki emlak tasarrufuna dair hukuki uygulamalara atıfla açıklanmaktaydı.⁴⁴ Bir başka deyişle, emlak tasarruf eden herkes, Avrupa'da olduğu gibi, devletin hukukuna ve vergi uygulamalarına tabi olmak zorundaydı.

Avrupalılar pek çok defa yabancıların emlak tasarruf hakkının önündeki engellerin kaldırılmasının Osmanlı ekonomisi ve maliyesine büyük fayda sağlayacağını vurgulamışlardı. Bunun temel gerekçesi, Osmanlı İmparatorluğu'nda üretken alanlardaki sermaye kıtlığının iktisadi gelişimin önündeki önemli engellerden birisi olarak görülmesiydi. İddialarına göre, Avrupalı göçmenler Osmanlı İmparatorluğu'nun tarımda ihtiyaç duyduğu sermayeyi ve üretken emeği sağlayarak hem Osmanlı İmparatorluğu'na yabancı yatırımların artmasına katkıda bulunacak hem de Avrupalı göçmenler Amerika gibi uzak diyarlara göç etmek zorunda kalmayacaklardı.⁴⁵ Bununla birlikte, Avrupalıların aklındaki plan, vatandaşlarının kapitülasyonların sağladığı

sınırlandırmıştır. Bkz. (Gönen, 1999: 47-348). Nizamnamenin metni için bkz. (*Düstûr*, 1289: 772-775).

⁴³ Babiâli'nin aynı tavrını başka alanlarda da görebilmek mümkündür. Örneğin bir yabancı fabrika kuracağı zaman "... bu misillü fabrikaların teksiri [artması] muhassanatı mûcib [faydalı olacağı]" olacağı için ruhsat verilirken, şartlardan en önemlisi "...saltanat-ı seniyyenin fabrikalar hakkında müesses olan kaffe-i nizâmât-ı maliye ve zaptiyesine halen ve istikbalen tâbiyyet"i (BOA.İ.MVL., 521/23412, lef 7). Benzer şekilde, 1864 tarihli Matbuat Nizamnamesi'nin üçüncü maddesi yabancıların da yerliler gibi muamele göreceğini belirtmekteydi. Bkz. (Koloğlu, 1985: 79). 1861 yılından sonra esnafılık yapmak isteyen yabancılar "Osmanlı nizamlarına uymak şartıyla" serbestlik tanınmasına dair bkz. (Kütükoğlu, 1992: 105).

⁴⁴ Çeşitli örnekler için bkz. (FO78/1081, No 468, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 28 Haziran 1855; FO78/1274, No 1058, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 2 Aralık 1857; FO78/1275, No 1070, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 9 Aralık 1857; FO78/1565, No 21, Henry L. Bulwer'den Lord John Russell'a, 8 Ocak 1861; Senior, 1859: 72; McFarlane, 1850/II: 111-113).

⁴⁵ Örneğin bkz. (FO78/391, No 248, Lord Palmerston'dan Lord Ponsonby'ye, 24 Kasım 1840; FO78/1160, No 174, Lord Clarendon'dan Stratford de Redcliffe'e, 13 Şubat 1856; FO78/1274, No 1058, Stratford de Redcliffe'ten Lord Clarendon'a, 2 Aralık 1857; FO78/1579, No 829, Henry L. Bulwer'den Lord John Russell'a, 9 Aralık 1861; BOA.HR.TO., 220/47, lef 2, 23 Eylül 1854; LH, No 48, 31 Aralık 1862; McFarlane, 1850/II: 111-113, Senior, 1859: s. 72.) Verimli arazilerinin olduğunu bildiği Osmanlı İmparatorluğu'nda kendisine ve yanında getireceği ailelere arazi tahsisi talep eden bir Prusyalı, Amerika'nın uzaklığı nedeniyle oraya göçmek istemediğini belirtmekteydi (BOA.İ.MMS., 9/362, lef 2, 1 Cemaziyevvel 1273/28 Aralık 1856).

güvenceden feragat etmeden toprak tasarruf edebilmeleri idi (Collas, 2005: 106). Bu ise, son kertede, gayrimenkullerinin Osmanlı hukukuna karşı korunmasını sağlayacaktı. Fakat bu isteklerinin ardındaki neden, yabancı bir ülkenin kendi vatandaşlarını yargılamasının yahut vatandaşlarının vergi ödemelerinin önüne geçmek değil, Osmanlı hukukuna ve idari yapısına güvenmemeleri idi (Mordtmann, 1999: 31; *Cotton Supply Reporter*, No.: 70, 15 Temmuz 1861). Osmanlı hukuku modernleştirilmediği, Osmanlı tebaasının maruz kaldığı idari yolsuzluklar ve usulsüzlüklerin önüne geçilmediği sürece, kapitülasyon koruması olmayan vatandaşlarının Osmanlı yetkililerinin suiistimallerine maruz kalacaklarından endişeliydiler (Ahmed Cevdet, 1980: 195; Engelhardt, 2017: 298; *LH.*, No.: 7, 19 Mart 1862).

Yabancıların emlak tasarrufu konusundaki Tanzimatçıların politikası ise başından itibaren değişmemiştir. Henüz 1838’de ticaret anlaşması görüşmeleri sürerken, muhalif bürokratların anlaşmaya karşı öne sürdükleri argümanlardan birisi yabancıların emlak tasarrufu konusuydu. Argümana göre yed-i vâhidin ve ihraç yasaklarının kaldırılarak ticaretin serbestleşmesiyle Avrupalı tüccarlar zamanla İmparatorluğun iç bölgelerine ticaretlerini genişleterek, köy ve kentlerde ikamet etmeye ve emlak temellük etmeye başlayacaklardı (Yılmaz, 1991: 362). Söz konusu bürokratların kaygılarının Tanzimatçı grubun lideri Mustafa Reşid Paşa’da karşılığı bulunmamaktaydı. Ticaret anlaşması konusunda Sultan’ı iknaya çalışan Reşid Paşa’ya göre, yabancıların emlak temellük etmesi durumunda Osmanlı kanunlarına ve vergi yükümlülüklerine uymaları gerektiği resmen ilân edildiği vakit herhangi bir sorun kalmayacaktı.⁴⁶ Yabancıların emlak tasarrufuna dair Reşid Paşa’nın öne sürdüğü koşul, 1867 nizamnâmesine kadar, Tanzimatçıların ve sultanların esnetmedikleri bir şart olarak varlığını korumuştur (Kütükoğlu, 1992: 117, 118). 1855’te Hariciye Nazırı Fuad Paşa, İngiltere büyükelçisine, yürürlükteki kapitülasyonlar değiştirilmedikçe yabancıların emlak tasarrufuna izin verilmeyeceğini belirtirken,⁴⁷ Sultan Abdülmecid de aynı büyükelçiye, Osmanlı kanunlarına uyulması şartıyla yabancıların gayrimenkul sahibi olabileceklerini, kendisi de İngiltere’de emlak sahibi olmak istese bu ilke doğrultusunda davranacağını söylemişti.⁴⁸ Yine, Reşid Paşa, Stratford de Redcliffe’le yaptığı bir görüşmede, kapitülasyonlar tadil edilmediği müddetçe Babıâli’nin yabancılara emlak tasarruf hakkı veremeyeceğini belirtirken, büyükelçi ise kapitülasyonların tadil edilmesinin Osmanlı hukukundaki gelişmelere bağlı olduğu cevabını vermişti.⁴⁹ 1867 nizamnâmesi öncesinde, bir

⁴⁶ Tezkere için bkz. (BOA.HAT., 1172/46365).

⁴⁷ Fuad Paşa’nın görüşleri için bkz. (FO78/1081, No 468, Stratford de Redcliffe’ten Lord Clarendon’a, 28 Haziran 1855).

⁴⁸ Abdülmecid’le gerçekleşen görüşme için bkz. (FO78/1274, No 1058, Stratford de Redcliffe’ten Lord Clarendon’a, 2 Aralık 1857).

⁴⁹ Reşid Paşa ile büyükelçi arasındaki görüşme için bkz. (FO78/1275, No 1070, Stratford de Redcliffe’ten Lord Clarendon’a, 9 Aralık 1857). Aynı yıl içerisinde bir Osmanlı

yabancıların Osmanlı hukukuna uyacağına dair yapılacak bir sözleşmeyle kendi adına emlak tasarruf edebildiğini, daha önce bahsi geçen, Lamartine'e tahsis edilen arazi örneğinde görmekteyiz. Nitekim, tam da Tanzimatçıların bu konudaki inatçı politikasıyla uyumlu şekilde, Lamartine'e tahsis edilen arazi için yapılan şartnameye "sâir müstecirler [diğer kiracılar] gibi vergi ve aşar itâsında [vermede] ve husûsat ve muâmelât-ı sâirede [vesair işlemlerde] kavânîn-i belediyeye kâmilten mütâbaat etmek [tamamen uymak] ve buna dâir işlerinde Fransa hükûmeti ve sefâreti canibinden[tarafından] bir gûna müdâhale vukû bulmamak" maddesi konulmuştu.⁵⁰

Suiistimallerle Osmanlı hükûmranlığı üzerinde baskısı artan kapitülasyonların tadili, Kırım Savaşı ardından toplanan Paris Konferansı'nda Âli Paşa'nın çok çaba gösterdiği fakat başarısızlıkla sonuçlanan bir girişimdi (LH., No.: 44, 3 Aralık 1862; Pınar, 2007: 216; Davison, 2005: 272-273). Kapitülasyonların tadili bu defa Babiâli tarafından yabancıların gayrimenkul tasarrufuyla bir araya getirilerek, Avrupa devletlerinin ısrarla arzulanıkları bir mesele karşılığında, Babiâli'nin Avrupalı devletlerden talep ettiği bir ödüne dönüştürülmüştü. Islahat Fermanı'nda bu konunun Avrupa devletleriyle yapılacak düzenlemelerle birlikte hayata geçirileceğine dair ibare, bu anlama gelmekteydi. Öte yandan özellikle Islahat Fermanı'nın ardından, Osmanlı hükûmetinin usulsüz yollarla gayrimenkul tasarruf eden yabancılar ve özellikle de usulsüz tâbiyet değişikliğiyle emlak tasarrufuna devam etmek isteyen Osmanlı tebaasına karşı sertliğini giderek artırdığı görülmektedir.

1858 Arazi Kanunnamesinin 110. ve 111. maddeleri yabancıların arazi tasarrufuna dairdi ve ilki Osmanlı tebaasından birinin arazisinin yabancı tâbiyetteki varislerine geçemeyeceğini ortaya koyarken, ikincisi Osmanlı tebaasıyken tâbiyet değiştiren kişinin, Osmanlı tebaasından olsun yahut olmasın arazisinin varislerine intikal edemeyeceği belirtilmiştir.⁵¹ Yine, 1858 yılında, Trabzon'daki Osmanlı tebaasının kolayca Rusya tâbiyetine geçirilmesi karşısında, Rusya'ya giderek Rus pasaportuyla Osmanlı İmparatorluğu'na dönenlerin emlakına devlet tarafından el konulacağı Fuad Paşa tarafından ifade edilmiştir.⁵² 1841 yılında Mustafa Reşid Paşa'nın verdiği bir takrire benzer şekilde (Kara, 2011: 176), 1860'ta Babiâli tarafından kaleme alınan

bürokrati, İngiliz iktisatçı N.W. Senior'a, yabancıların emlak tasarrufu önünde engel olmadığını, yüz elli yıldır arazi sahibi olan İngiliz ailelerin bulunduğunu belirtmekte, fakat kapitülasyonlara dayanarak ve Osmanlı kanunlarını tanımayarak bu hakkı isteyen yabancılar izin veremeyeceklerini sözlerine eklemekteydi (Senior, 1859: 72).

⁵⁰ Sözleşme için bkz. (BOA.İ.HR., 55/2568, lef 20).

⁵¹ Kanunname için bkz. (*Düstûr*, 1289: 165-199; *Tanzimat Sonrası*, 2014: 103-129). Kanunname üzerine en kapsamlı tartışma için bkz. (Barkan, 1980).

⁵² Bu konu hakkında bkz. (FO78/1356, No 196, Charles Alison'dan Lord Clarendon'a, 1 Mart 1858).

memorandumla, yabancı koruması altındaki Osmanlı tebaasının ya bu korumadan vazgeçmeleri yahut sahip oldukları emlakı satarak üç ay içerisinde Osmanlı İmparatorluğu'nu terk etmeleri istenmiştir (LH, No 7, 19 Mart 1862). 1862 yılında yapılan bir başka düzenlemeyle, 1855 yılından itibaren Yunan tâbiyetine usulsüz geçiş yapanların pasaportlarının Osmanlı Devleti tarafından tanınmayacağı ve Osmanlı tebaası gibi vergilerini ödemeye devam edecekleri vurgulanmıştır (LH, No 29, 20 Ağustos 1862). İzmir'de ise hem usulsüz emlak tasarrufunun hem de zaman zaman konsolosluklar tarafından yapılmakta olan yabancılar arasındaki Osmanlı kanunlarına aykırı mülk transferlerinin önüne geçmek amacıyla, her emlak transferinden önce İzmir politika memuru Neşet Bey tarafından tâbiyet araştırması yapılması kararlaştırılmıştır (LH, No 24, 16 Temmuz 1862).⁵³

Babiâli'nin sertleşen tavrı sonucunda 1862 yılında İstanbul'daki Avrupalı sefirlerin yabancıların emlak tasarrufuna dair verdikleri memorandum, Âli Paşa tarafından kapitülasyonların tadili meselesiyle birlikte cevaplanmıştır. Âli Paşa, yabancıların emlak tasarrufunun Osmanlı İmparatorluğu'na iktisadi açıdan büyük fayda sağlayacağına ve İmparatorluğun Avrupa'yla ilişkilerini güçlendireceğine inandıklarını belirtmesine rağmen, mevcut kapitülasyonlar kapsamında böyle bir tasarruf hakkına neden müsaade etmelerinin mümkün olmadığını gerekçeleriyle açıklamış ve önce kapitülasyonların tadil edilmesi gerektiğini belirtmiştir.:

Avrupa ile münasebetlere başlandığı zaman Devlet-i Aliyye'nin ne halde bulunduğu ma'lumdur. Şark iskelelerinin bazılarında adetleri pek az olan ecnebi tacirler sair ahaliden tamamıyla ayrı ictimai ahvalince elzem görünen bazı muafiyetler bahş ve te'min etmiştir; fakat o vakit mevcut olan şeylerin kaffesi değişti, yalnız kadim ahidler kaldı; bugün hükümetin idari intizamıyla uyum sağlaması kabil olmayan iddiaları haklı göstermek için bu ahidlerden istifade ediliyor. Eski ahidlere nazaran yabancı tebaa ancak kendi hükümetlerinin memurlarına tabi'dirler. Bundan şu netice hasıl oluyor ki Osmanlı vilayetlerinde kaç konsoloshane var ise o kadar zabıta idaresi, o kadar mahkeme bulunur. Bu hal devam ettiği müddetçe Türkiye, Düvel-i Muazzama'nın sürüklemek istediği yola dahil olamaz; mahalli kanunları tanımayan, yerlilerin tabi oldukları tekaliften varestе bulunan, ancak kendi mahkemeleri nezdinde muhakeme edilebilen yabancıların mutasarrıf sıfatıyla Osmanlı mahkemelerinde yerleşmelerine müsaade edilmesini istemek, zannederim ki, ma'kul ve haklı bir talep değildir. Bundan dolayı evvel emirde eski ahidler ta'dil etmelidir (Engelhardt, 2017: 186; du Velay, 1978: 149-150).⁵⁴

⁵³ Ayrıca bkz. (BOA.A.}MKT.UM., 545/11, 2 Ramazan 1278/3 Mart 1862). Emlak satın alacakların yerel meclislerden Osmanlı tebaası olduklarını gösterir belge almaları gerekliliği 1850'de yürürlüğe konulmuşsa da çok sayıda örneğin gösterdiği üzere, bu uygulama sağlıklı işlememiş ve yabancılar çeşitli yollarla emlak tasarruf etmeye devam etmişlerdir. Bkz. (Kütükoğlu, 1992: 113).

⁵⁴ Ayrıca bkz. (BOA.HR.TO., 472/34, 5 Ekim 1862).

Babîâlî tâbiiyet değiştiren Osmanlı tebaasına karşı emlak tasarrufu konusundaki sert tavrına rağmen, bir yandan da Osmanlı tâbiiyetine dönüşü teşvik etmeye çalışmıştır. Bunun bir örneğini Haziran 1858'de yayınlanan Arazi Kanunnamesinden iki ay sonra, Yunan isyanı sırasında Yunanistan'a firar eden kişilerin Osmanlı tâbiiyetini kabul eden varisleriyle ilgili Meclis-i Vâlâ'nın verdiği bir kararda görmek mümkündür. Karara göre varisler emlakları tasarruf etme talepleri durumunda, mülklerini satıp firar etmeyeceklerine dair muteber kefiller göstermek ve emlakın imar ve idaresine özen göstermek şartıyla mülkleri tasarruf edebileceklerdir. İlerleyen dönemde Babîâlî'nin şartlarına uymayarak tekrar firar edenlerin ise iddialarına bakılmaksızın emlakının devlet tarafından zapt edileceği belirtilmiştir.⁵⁵ Öte yandan, yabancı tâbiiyette kalarak eskiden sahip oldukları emlakı talep edenlerin konsolosları aracılığıyla yaptıkları başvurular, 1858 Arazi Kanunnamesinin 110. ve 111. maddelerine referansla reddedilmiştir.⁵⁶ Dolayısıyla ilk örnekte Osmanlı tâbiiyetinde kalmak ödüllendirilir ve teşvik edilirken, ikinci örnekte yabancı ülke tâbiiyetine geçmek cezalandırılmakta ve İngiliz konsolosun araya girmesi dahi geri adım atılmasını sağlamamıştır.⁵⁷

İnatlaşmanın Ardından Varılan Uzlaşma: 1867 Nizamnâmesi

Yabancıların emlak tasarrufu konusunda Tanzimatçılar ve Avrupalılar arasındaki uzun süreli inatlaşmanın ve 1862'den itibaren sıklaşan müzakerelerin sonucunda gelinen noktada iki tarafın birbirinin kaygılarını anladıklarını söylemek mümkündür. Babîâlî, yabancıların emlak tasarrufuna Osmanlı kanunlarına ve yükümlülüklerine uyulduğu sürece hiçbir itirazları olmadığını belirtmekle birlikte, Avrupalıların kapitülasyonlardan tamamen vazgeçmesini bekleyecek kadar Osmanlı hukuku ve idaresinin güven vermediğini kabul etmekteydi.⁵⁸ Öte yandan, Osmanlı'nın durumunu yüz yıl önceki gibi zannetmemek gerektiğini ve bu süreçte birçok hukuki ve idari gelişme kaydettiğini ve kaydetmeye devam ettiğini belirten İngiltere sefiri Henry Bulwer'e göre, mevcut kapitülasyonlar dahilinde Babîâlî'nin yabancılar emlak tasarruf hakkı vermesini beklemek adaletsiz bir yaklaşımdır. Üstelik yabancılar böyle bir hak tanınması Osmanlı tebaasıyla yabancı emlak sahipleri arasında gerginliğe yol açmaktan başka bir sonuç vermeyecektir. Buna karşılık, yabancıların Osmanlı tebaasıyla aynı

⁵⁵ Meclis-i Vâlâ'nın kararı için bkz. (BOA.A.}MKT.MVL., 100/36, lef 6, 16 Muharrem 1275/26 Ağustos 1858). 1860'da fetvahanenin benzer görüşü için bkz. (BOA.HR.MKT., 327/17, 21 Receb 1276/13 Şubat 1860).

⁵⁶ Örneğin bkz. (BOA.HR.MKT., 354/37, 19 Rebiülahir 1277/4 Kasım 1860).

⁵⁷ Benzer örnekler için bkz. (BOA.HR.MKT., 376/58; BOA.A.}MKT.UM., 411/84).

⁵⁸ Babîâlî'nin görüşü için bkz. (BOA.İ.MMS., 34/1417, lef 2, 3 Safer 1284/6 Haziran 1867).

koşullarda emlak sahibi olması, Osmanlı hukukunu ve yönetimini olumlu yönde etkileyecektir. Avrupalı mülk sahiplerinin maruz kalabileceği adaletsizlikler ve suiistimaller Avrupalı diplomatik görevlilerin suskun kalacağı anlamına gelmeyecektir. Dolayısıyla olumlu yönde yapılacak müdahalelerle, Osmanlı hukuki ve idari işleyişi, Osmanlı tebaasının da faydasına olarak, olumlu yönde gelişecektir. Dahası Bulwer, Osmanlı Devleti'nin kırsaldaki asayişini sağlayabilmek için yabancıların arazilerinde adli ve kolluk yetkilerini kullanması gerektiğini düşünmekteydi. Bununla birlikte, bireyler kapitülasyonların sağladığı imtiyazlardan faydalanmaya devam edecektir.⁵⁹

Babîâli'nin, 1867 Nizamnâmesini ilanından kısa süre önce kaleme aldığı, nizamnâmeyi kabul edecek devletlerle imzalanacak protokole dair mazbatada, Avrupa devletlerinin imtiyazlarından tamamen vazgeçmelerinin beklenemeyeceği ifade edilerek, yabancılara söz konusu imtiyazlarla tanınmış olan “*gerek zâtlarının ve gerek emvâl ve eşyâlarının*” korunmaya devam edeceği belirtilmekteydi. Tıpkı Osmanlı İmparatorluğu'nda yaşayan herkesin meskeninin dokunulmaz olması ve sahibinin rızası yahut hükümetten verilmiş geçerli bir ruhsat olmaksızın zabıta veya memurun meskene tecavüz edemeyeceği gibi, yabancıların evlerine de kişinin tâbi olduğu konsolosluğun bilgisi olmadan ve bir konsolosluk görevlisi bulunmaksızın girilemeyeceği kabul edilmekteydi. Dolayısıyla burada öne çıkarılan mesken masuniyetiydi ki gerekli hukuki izinler sağlanmaksızın meskene girilemeyeceği vurgulanmaktaydı. Mazbataya göre cinayet veya cinayete teşebbüs, yangın, hırsızlık, silahlı isyan ve kalpazanlık suçları nedeniyle bir yabancıнын meskenine girilmesi gerektiğinde, konsolosluktan dokuz saat mesafeye kadar olan yerlerde, bir konsolosluk görevlisinin zabıtaya eşlik etmesi kabul edilirken, konsolosun da kendisine haber verilmesinden itibaren altı saati aşmayacak sürede görevlendireceği kişinin yola çıkmasını sağlaması gerekmektedir. Dokuz saati aşan mesafelerde ise yerel memurlar, köy ihtiyar meclislerinin üç azası eşliğinde, konsolosluk görevlisi bulunmaksızın meskene girebilecektir. Benzer şekilde konsolosluktan dokuz saatten fazla mesafedeki davalarda, köy ihtiyar meclisleriyle kaza deavi meclisleri yetkili olup, ana parası bin kuruşu geçmeyen davalar ile cezası beş yüz kuruşu geçmeyenler konsolos veya vekilleri olmaksızın görülebilecektir. Öte yandan davaların konsolos veya vekilinin bulunduğu sancaklardaki deavi meclisinde istinaf hakkı olacaktır.⁶⁰

⁵⁹ Bulwer'in bu konudaki raporları için bkz. (FO78/1579, No 829, Henry L. Bulwer'den Lord John Russell'a, 9 Aralık 1861; FO78/1506, No 319, Henry L. Bulwer'den Lord John Russell'a, 9 Haziran 1860.). İstanbul'daki İngilizlerce yayınlanan *Levant Herald* gazetesi büyükelçiyle aynı görüştedir. Bkz. (LH, No 7, 19 Mart 1862; LH, No 48, 31 Aralık 1862).

⁶⁰ Mazbata için bkz. (BOA.İ.MMS., 34/1417, lef 6). Protokolü imzalamayı kabul eden devletlerin vatandaşlarının emlak tasarruf hakkına sahip olacaklarının belirtilmesinin ardından, protokolü imzalayan devletler için bkz. (Altuğ, 1976: 61; Ortaç, 2023: 319). Stefanos Yerasimos (2007: 126), protokolün, nizamnamenin yayınlanmasından sonra Avrupalı sefirlerin tepki ve baskıları sonucunda yapıldığını iddia etmektedir.

Bir uzlaşma metni niteliğindeki söz konusu protokolde, bir yandan yabancıların kişisel haklarına ve mesken dokunulmazlığına dair kaygılar bir nebze olsun giderilmek istenirken, diğer yandan Babıâli'nin Osmanlı taşrasına yerleşecek yabancılardan kaynaklanabilecek asayiş problemlerine dair endişesi bertaraf edilmekteydi. Nitekim Babıâli, protokoldeki görüşlerin gizlice paylaşıldığı bazı sefirlerin “efkârları[nın] dâire-i matlûbeye getirildiği”ni yani ikna edildiğini belirtmekteydi.⁶¹ Böylece 1838'de Reşid Paşa'nın yabancıların emlak tasarrufuna dair belirttiği görüşten 1867'ye gelinceye değin Babıâli'nin yürüttüğü, emlak tasarrufunun ancak Osmanlı hukuku ve vergi yükümlülükleri çerçevesinde verilebileceğine dair politika kanunlaştırılmıştı.

7 Safer 1284 tarihli nizamnâmenin⁶² birinci maddesinde yabancıların, Hicaz dışında, İmparatorluğun her bölgesinde emlak tasarruf edebilecekleri belirtilmesine karşın “devlet-i aliyye tebaası misillü [gibi] başka bir şart tahtında [altında] olmayarak (...) onların bu hususda tâbi' oldukları emlak hukukundan istifâde etmeğe kabul olunmuşlardır” ibaresi konulmuştur. Nizamnâmenin en önemli maddesi kuşkusuz ikinci maddedir. Tanzimat'ın başından itibaren Tanzimatçıların inatçı oldukları mesele bu maddeyle tafsilatlı şekilde açıklanmıştır:

...emlâke mutasarrıf olan ecnebilerin emlaklerine aid kâffe-i husûsatta [bütün hususlarda] tebaa-ı devlet-i aliyyenin mükellef oldukları şerâiti ifâya [Osmanlı tebaasının yükümlü oldukları şartları yerine getirmeye] mecbur olacakları ve bu mecbûriyyetin netice-i meşrûası olmak üzere evvelâ emlakın tasarruf ve intikal ve ferağ ve istiğlâli [satış ve rehini] hakkında hâlâ cârî [yürürlükte] olan ve istikbâlen cereyân edecek olan kavânin ve nizâmat-ı zâbita ve belediyeye itbâ edecek [tabi olacak] (...) tebaa-i devlet-i aliyyeden olan ashâb-ı emlakın [emlak sahiplerinin] mükellef olduğu ve bundan böyle olabileceği kâffe-i tekâlif ve rûsumatı [bütün vergileri] ifâ eyleyecek sâlisen emlâke müteâllik kâffe-i husûsatta [emlaka dair bütün hususlarda] ve ona dair bir dava vukuunda gerek kendileri müddeî [davacı] ve gerek müddeî-aleyh [davalı] olsun ve gerek iki taraf dahi tebaa-ı ecnebiyyeden bulunsun doğrudan doğruya devlet-i âliyye mahkemelerine mürâcaat edeceklerdir ve ecânibin [yabancıların] mutasarrıf oldukları emlâke aid olan husûsat [hususlar] zatlarına mahsus sıfat-ı tâbiiyet-i asliyelerinin müdâhalesi olmaksızın ve muâhedat iktizâsınca [anlaşmalar gereğince] zatlarına ve emvâl-i menkûlelerine [taşınır mallarına] aid olan muâfiyat [muafiyetler] muhâfaza olunmak kaydıyla tebaa-ı devlet-i aliyyeden olan ashâb-ı emlakın hâiz oldukları [emlak sahiplerinin sahip oldukları] hukuk ve mükellef oldukları şerâit [yükümlü oldukları şartlar] ve tâbi oldukları usûl üzere rû'yet olunacaktır [görülecektir] (*Düstûr*, 1289: 230-231; Chiha, 1967: 252; Ortaç, 2023: 217-218).

⁶¹ Bu konuda bkz. (BOA.İ.MMS., 34/1417, lef 2, 3 Safer 1284/6 Haziran 1867).

⁶² Nizamnâme üzerine detaylı tartışma için bkz. (Chiha, 1967; Konan, 2006: 104-137).

Tanzimatçılar, 1867 nizamnâmesiyle yabancıların Osmanlı İmparatorluğu’nda emlak sahibi olabileceklerini kabul ederken, kapitülasyonları geçersiz kılmaya yönelik önemli bir adım atabileceklerini düşünmüşlerdi. Nitekim Mordtmann da bu kanunu “Türk hükümeti yine de kapitülasyonlarda büyük bir gedik açmayı başardı: Avrupalılar, sahip oldukları gayrimenkuller bakımından artık kapitülasyonların koruması altında değildir” diye yorumlamaktaydı (Mordtmann, 1999: 32).⁶³ Bu nizamnâmeyle emlakını kendi adına kaydettiren her Avrupalı, mülkü üzerinde Osmanlı hukukunun geçerli olacağını kabul etmekteydi. Kuşkusuz yabancı mülk sahibi, bireysel olarak kapitülasyonların korumasından yararlanmaya devam etmekteydi, bununla birlikte mülkünün sınırlarında Osmanlı hukuku geçerli olduğu gibi, Osmanlı tebaasının ödediği vergiyi ödemeye ve emlaka dair anlaşmazlıklarda Osmanlı mahkemelerine başvurmaya yükümlü olduğunu kabul etmekteydi (Kütükoğlu, 1992: 119). Üstelik, tâbiyet değiştirmenin önünü almak veyahut değiştirenleri cezalandırmak adına, çıkarılan nizamnâmeyle yabancılara tanınan haklardan, Osmanlı tâbiyetindeyken tâbiyet değiştirmiş olanların faydalanamayacağı ibaresi konulmuştur (*Düstür*, 1289: 230-231).

Her şeyden önemlisi ise nizamnâmenin çıkarıldığı tarihtir. Osmanlı Devleti Girit isyanı ile uğraştığı bir sırada nizamnâmeyi yürürlüğe koymuştur (Alandağlı, 2015: 254-255). Nitekim Girit’in Yunanistan’a ilhakı meselesi önce Rusya’nın ve ardından Fransa’nın üzerinde ciddiyetle durduğu bir meseleydi. Diğer taraftan Avrupa devletleri adaya ortak bir teftiş heyeti gönderilmesinde ısrarcı davranmaktaydı. Âli Paşa bu önerinin kabulünün adanın Yunanistan’a ilhakından başka bir şeyle sonuçlanmayacağını düşünmekteydi. Dahası, aynı dönemde Rusya İmparatoru Paris’te yapılacak uluslararası fuar için III. Napolyon’un davetiyle Fransa’da bulunmaktaydı (Karal, 2011: 26-35; Davison, 2005: 244-246). Bütün bu nedenlerle, Sultan Abdülaziz’in de davete icabet ederek Avrupa’ya gitmesinden önce yabancıların emlak tasarrufuyla ilgili nizamnâme çıkartılarak aynı anda birden fazla amaç başarılmak istenmiştir. Avrupalıların inatla istedikleri mevcut kapitülasyonlar dahilinde emlak mülkiyeti kesin olarak reddedilip Osmanlı hukuku çerçevesinde emlak tasarruf hakkı tanınarak, kapitülasyonlarda önemli bir gedik açılmıştır. İkincisi, Avrupalıların emlak tasarrufuna dair arzuları, Tanzimatçıların istediği şekilde de olsa, sonunda kanunlaştırılmıştır. Üçüncüsü ise Girit’in Yunanistan’a ilhakına dair düşüncelerin ortada gezdiği bir dönemde, Tanzimatçıların ısrarlarında geri adım olmaksızın, yeni ve önemli bir nizamnâmenin ilan edildiği izlenimi oluşturulmuştur. Böylelikle Avrupa devletlerinin baskısı karşısında verilen ödün şöyle dursun, otuz yıl boyunca Tanzimatçıların savundukları görüş çerçevesinde, önemli bir politik krizin yaşandığı dönemde bir kanun çıkarılarak, kapitülasyonlarda, küçük de olsa, bir gedik açılmıştır.

⁶³ Roderic Davison da yabancıların emlak tasarruf hakkını “Âli ve Fuad’ın kapitülasyonlara saldırmakta yararlandıkları bir silah” şeklinde yorumlamaktadır (Davison, 2005: 271).

Sonuç

Devletler arasındaki güç eşitsizliği, her zaman 'baskı ve boyun eğme' ikiliğine yol açmaz. Tanzimat dönemi (1839-1876), bu anlamda, tek bir teorik çerçeveye sıkıştırılarak incelenemeyecek kadar karmaşıktır. Tanzimat döneminde Babıâli'nin Avrupa devletleriyle ilişkisini baskı yapan-boyun eğen karşıtlığı üzerinden anlamaya ve anlatmaya çalışmak, uyum sağlama ve uzlaşma çabası, iş birliği isteği, baskıya karşı direnme ve hatta inatlaşmanın pek çok örneğine şahit olunabilecek uzun bir dönemi yeterince anlaşılır kılmaktan uzaklaştırmaktadır. Ancak, metin boyunca anlatıldığı gibi, yabancıların emlak tasarrufuna dair Avrupa devletlerinin baskıları Osmanlı tarafının boyun eğmesiyle değil; otuz yıllık inatlaşmanın ardından varılan uzlaşmayla sonuçlanmıştır.

Mustafa Reşid, Âli ve Fuad Paşaların liderliğini yaptığı Tanzimatçılar, serbest ekonomiyi savunan ve Müslüman olmayan tebaaya eşit haklar verilmesi gerektiğine inanan bir ideolojiye sahipti. Bu ideolojiyle hareket ederek uyguladıkları reformları, sadece Avrupa devletlerinin baskısına bağlamak eksik bir bakış açısidir. Üstelik, Tanzimatçı bürokratların önderleri tecrübeli diplomatlar ve hariciye kökenli kişilerdi. Ahmed Cevdet Paşa da Tanzimat Fermanı'nın ilanı örneği üzerinden, Reşid Paşa'nın Osmanlı'nın içinde bulunduğu siyasi krizleri reform programına muhalif bürokratların direncini kırmak için bir fırsat olarak kullandığını göstermektedir (Ahmed Cevdet, 1991: 7). Dolayısıyla, bu tecrübeli diplomatların yalnızca Avrupa devletlerinin telkinleri veya baskısıyla reformları uygulamaya koyan birer 'zoraki aracı' şeklinde tasviri, tarihinin tarihi olaylarla olan gerçeklik bağlantısını kopartmaktadır. 1867 nizamnâmesine de bu açıdan yaklaşmak gerekmektedir. Söz konusu nizamnâme Girit isyanına odaklanmış Avrupa efkârını, Osmanlı Devleti'nin liberalliğine ve reformculuğuna dair algıyla dağıtmayı başarmıştır. Dolayısıyla onları, baskıya boyun eğen pasif birer aktör olarak değil, baskıya karşı direnebilen, müzakere eden ve uzlaşma arayan diplomatlar olarak görmek gerekmektedir.

1838 yılından itibaren yabancıların emlak tasarrufuna karşı olmadıklarını belirten Tanzimatçılar, bu hakkın kapitülasyonlar çerçevesinde verilmesinin mahzurlarını görebilecek kadar tecrübeye sahipti. Nitekim yabancıların Osmanlı tebaasından kişiler üzerine kaydettirdiği emlaklar için vergi vermeye yanaşmamaları, Osmanlı tebaasının usulsüz tâbiyet değişiklikleriyle emlak tasarruf etmeye devam etmesi ve son olarak kapitülasyonların bu şekliyle yorumlanmasının Osmanlı tebaasının yabancı tâbiyete geçişini teşvik etmesi, Tanzimatçıların sürdürdükleri politikadaki inatçılığın gerekçelerini oluşturmaktaydı. Üstelik bunu tamamen modern devletin hükümler hakları çerçevesinde değerlendirerek Avrupalılara cevap vermekteydi. Anlatılmaya çalışıldığı üzere, Avrupalıların baskısı sonucunda verilen bir ödün olarak yorumlanan söz konusu nizamnâme, 1838 yılında Mustafa Reşid Paşa'nın tezkeresinde belirttiği görüşün, yaklaşık otuz yıl sonra kanunlaştırılmış halinden

başka bir şey değildi. Dolayısıyla otuz yıllık inatlaşmanın sonucunda ortaya çıkan kanun, Avrupalıların inatla talep ettikleri bir hakkı Tanzimatçıların inatla savundukları sınırlar içerisinde vermektedir. Sonuçta bir Avrupalının kendi adına gayrimenkul kaydettirmesi için öncelikle Osmanlı Devleti'nin emlaka dair kanunlarına uyması ve aynı zamanda güvenmesi gerekmektedir.

Kaynakça

- Ahmed Cevdet Paşa. (1980). Ma'rûzât. (Haz. Y. Halaçoğlu). İstanbul: Çağrı Yayınları.
- Ahmed Cevdet Paşa. (1991). Tezâkir 1-12. (Haz. C. Baysun). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ahmed Refik. (1331). "Sultan Abdülmecid Han'ın Sarayında (Doktor Şipitser'in Hatıratı)". Tarih-i Osmanî Encümeni Mecmûası, 34, 599-622.
- Akarlı, E.D. (1978). Belgelerle Tanzimat: Osmanlı Sadrazamlarından Âli ve Fuad Paşaların Siyasi Vasiyyetnâmeleri. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Alandağlı, M. (2015). Süreç ve Sonuçlarıyla Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancıların Mülk Edinmeleri (1830-1914). Ankara: Helke Yayıncılık.
- Altuğ, Y. (1976). Yabancıların Arazi İktisabı Meselesi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Barkan, Ö.L. (1980). "Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi". Türkiye'de Toprak Meselesi. İstanbul: Gözlem Yayınları.
- Barker, W.B. (1862). Cilicia, Its Former History and Present State. Londra: Richard Griffin and Company.
- Beaud, M. (2015). Kapitalizmin Tarihi 1510-2010. (Çev. F. Başkaya). İstanbul: Yordam Kitap.
- Chiha, N.H. (1967). "Osmanlı Devletinde Gayrimenkul Mülkiyeti Bakımından Yabancıların Hukuki Durumu". (çev. H. Cin). Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 24(1), 247-274.
- Collas, B.C. (2005). 1864'te Türkiye: Tanzimat Sonrası Düzenlemeler ve Kapitülasyonların Tam Metni. (Çev. T. Tunçdoğan). İstanbul: Bileşim Yayınevi.
- Cotton Supply Reporter, No. 70, 15 Temmuz 1861.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hariciye Nezareti İdare (HR.ID.), 264-1.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hariciye Nezareti Londra Sefareti (HR.SFR.3), 24-1; 32-18.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hariciye Nezareti Mektubi Kalemi (HR.MKT.), 196-9; 327-17; 354-37; 376-58; 403-5; 407-56.

- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hariciye Siyasi (HR.SYS.), 27-18; 2821-54; 2920-47; 2925-58.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hariciye Tercüme Odası (HR.TO.), 220-47; 472-34.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Hatt-ı Hümayun (HAT.), 1172-46365.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), İrade Hariciye (İ.HR.), 55-2568.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), İrade Meclis-i Mahsus (İ.MMS.), 9-362; 10-408; 11-467; 34-1417.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), İrade Meclis-i Vala (İ.MVL.), 146-4104; 521-23412.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Mabeyn-i Hümayun Evrakı İradeleri (MB.İ.), 8/89.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Meclis-i Vala (MVL.), 624-25; 624-75.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Sadaret Meclis-i Vala Evrakı (A.}MKT.MVL.), 46-50; 100-36.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Sadaret Nezaret ve Devair Evrakı (A.}MKT.NZD.), 267-25.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı Osmanlı Arşivi (BOA), Sadaret Umum Vilayat Evrakı (A.}MKT.UM.), 25-69; 27-18; 102-96; 106-57; 403-53; 411-84; 545-11.
- Davison, R.H. (2005). Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform 1856-1876. (Çev. O. Akınbay). İstanbul: Agora Kitaplığı.
- du Velay, A. (1978). Türkiye Maliye Tarihi. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı.
- Düstûr. (1289). C 1. İstanbul: Matbaa-i Amire.
- Engelhardt, E.P. (2017). Türkiye ve Tanzimat: Devlet-i Osmaniye'nin Tarih-i Islahatı 1826'dan 1882'ye. (Çev. A. Reşad ve E. Kılınç). İstanbul: Ötüken Neşriyat.
- Ferguson, N. (2015). İmparatorluk: Britanya'nın Modern Dünyayı Biçimlendirışı. (Çev. N. Elhüseyni). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Genç, M. (2013). "Yed-i Vâhid". Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, 43, 378-383.
- Gönen, Y. S. (1999). "Hukukî Kapitülasyonlar ve Sonuçları". Osmanlı, VI. (Ed. G. Eren). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 340-353.

- Gülsoy, U. (1996). “Osmanlı Topraklarına Avrupa’dan Muhacir İskânı (1856-1859)”. *İlmî Araştırmalar*, (3), 51-65.
- Hobsbawm, E. (2008). *Devrim Çağı: 1789-1848*. (Çev. B.S. Şener). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Hobsbawm, E. (1998). *Sanayi ve İmparatorluk*. (Çev. A. Ersoy). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Karal, E.Z. (2011). *Osmanlı Tarihi: Islahat Fermanı Devri 1861-1876, VII*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Karpat, K. (2008). *Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*. (Çev. A. Durukan, K. Durukan). Ankara: İmge Kitabevi.
- Karpat, K. (2003). *Osmanlı Nüfusu (1830-1914): Demografik ve Sosyal Özellikleri*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Kasaba, R. (1993). *Osmanlı İmparatorluğu ve Dünya Ekonomisi*. (Çev. K. Emiroğlu). İstanbul: Belge Yayınları.
- Kaya, A.Y. (2006). “Politics of Property Registration: The Cadastre of İzmir in the Mid-Nineteenth Century”. *New Europe College Regional Program Yearbook 2005-2006*. (Ed. I. Vainovski-Mihai). Bükreş, 149-179.
- Kaya, A.Y. (2015). “On the Çiftlik Regulation in Tırhala in the Mid-Nineteenth Century: Economists, Pashas, Governors, Çiftlik-holders, Subaşıs, and Sharecroppers”. *Ottoman Rural Societies and Economies, Halcyon Days in Crete VIIIth*. (Ed. E. Kolovos). Rethymon: Crete University Press, 333-379.
- Kaya, A.Y. (2019). “Les racines agraires d’un entrepreneuriat capitaliste Les domaines fonciers de la famille Baltazzi a l’arriere-pays d’İzmir au xixe siecle”. *Dans Rives Méditerranéennes*, (59), 119-133.
- Kaya, A.Y. (2021). “Balkanlar ve Batı Anadolu’da İlk Birikimin Gelişimi (1839-1914)”. *Devrimci Marksizm*, (45-46), 11-66.
- Kaya, A.Y. (2023). “Türkiye’de burjuva devrimi (1908-1912)”. *Devrimci Marksizm*, (55), 9-51.
- Keyder, Ç. (1985). “Osmanlı Devleti ve Dünya Ekonomik Sistemi”, *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi III*. İstanbul: İletişim Yayınları, 642-652.
- Keyder, Ç. (2008). *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kıray, E. (2015). *Osmanlı’da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Koloğlu, O. (1985). “Osmanlı Basını: İçeriği ve Rejimi”. *Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi I*. İstanbul: İletişim Yayınları, 68-93.
- Konan, B. (2006). *Osmanlı Devletinde Yabancıların Kapitulasyonlar Kapsamında Hukuki Durumu*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Konan, B. (2009). “Osmanlı Devletinde Protégé (Koruma) Sistemi”. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 58(1), 169-188.
- Kurmuş, O. (2012). Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi. İstanbul: Yordam Kitap.
- Küçük, M. (1999). “Şark Meselesi Çerçevesinde ve İkinci Meşrutiyet'e Kadar Olan Dönemde Osmanlı Devleti'nin Siyasi Vaziyeti”. Osmanlı V. (Ed. G. Eren). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 51-62.
- Kütükoğlu, M. (1999). “İzmir Temettü Sayımları ve Yabancı Tebaa”, Belleten, 63(237), 755-774.
- Kütükoğlu, M. (1992). “Tanzimat Devrinde Yabancıların İktisâdî Faaliyetleri”. 150. Yılında Tanzimat. (Ed. H.D. Yıldız). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 91-138.
- Levant Herald (LH), No. 137, 30 Ekim 1861; No 7, 19 Mart 1862; No 23, 9 Temmuz 1862; No 24, 16 Temmuz 1862; No 29, 20 Ağustos 1862; No 40, 5 Kasım 1862; No 44, 3 Aralık 1862; No 48, 31 Aralık 1862.
- McFarlane, C. (1850). Turkey and Its Destiny: The Result of Journeys Made in 1847 and 1848 to Examine into the State of that Country, I-II, Londra: John Murray.
- Mehmed Sadık Paşa. (2016). Polonezköy'ün Kurucularından Çaykovski Mehmet Sadık Paşa'nın Osmanlı Anıları. (Çev. ve Haz. G. Kara). Konya: Kömen Yayınları.
- Mordtmann, A.D. (1999). İstanbul ve Yeni Osmanlılar, (Çev. G. Songu-Habermann). İstanbul: Pera Yayıncılık.
- Ortaç, H. (2010). “Batı Anadolu'da Bir Büyük Toprak Sahibi Levanten: Baltacı Manolaki”. Tarih İncelemeleri Dergisi, 25(1), 319-336.
- Ortaç, H. (2023). “Osmanlı İmparatorluğu'nda Yabancıların Mülk Edinmesi”. Türkiye Cumhuriyeti'nin 100. Yılında Prof. Dr. Zeki Arıkan Anısına Tarih Tasarımları. (Ed. M. Demiryürek, F. Akın, H. Yazar). İstanbul: İdeal Kültür Yayıncılık, 307-329.
- Oyan, O. (2016). Feodalizmden Kapitalizme, Osmanlı'dan Türkiye'ye. İstanbul: Yordam Kitap.
- Pamuk, Ş. (1985). “Osmanlı Ekonomisinin Dünya Kapitalizmine Açılışı”. Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi III. İstanbul: İletişim Yayınları, 718-723.
- Pamuk, Ş. (2004). “Commodity Production for World-Markets and Relations of Production in Ottoman Agriculture, 1840-1913”. The Ottoman Empire and the World-Economy. (Ed. H. İslamoğlu-İnan). Cambridge: Cambridge University Press, 178-202.
- Pamuk, Ş. (2007). Osmanlı-Türkiye İktisadi Tarihi 1500-1914. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

- Pınar, H. (2007). Devlet ve Siyaset Adamı Olarak Mehmed Emin Ali Paşa (1815-1871). Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Saydam, A. (1999). “Kırım ve Kafkasya’dan Yapılan Göçler ve Osmanlı İskân Siyaseti (1856-1876)”. Osmanlı IV. (Ed. G. Eren). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 677-686.
- Senior, N.W. (1859). A Journal Kept in Turkey and Greece in the Autumn of 1857 and the Beginning of 1858. Londra.
- Sonyel, S.R. (1991). “Osmanlı İmparatorluğu’nda Koruma (Protégé) Sistemi ve Kötü Kullanılışı. Belleten, 55(214), 359-370.
- Tanzimat Sonrası Arazi ve Tapu. (2014). Yayın Nu.: 135. İstanbul: T.C. Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayınları.
- The National Archives Foreign Office (FO), 78/ 390-134; 391-248; 523-247; 674-202; 683-208; 686-292; 821-211; 1081-468; 1087-717; 1091-900; 1160-174; 1247-449; 1258-274; 1261-362; 1274-1049; 1274-1058; 1275-1070; 1353-31; 1356-196; 1364-449; 1506-319; 1565-21; 1579-829.
- Timur, T. (2010a). “Lamartine, Osmanlı Devleti ve Burgaz Ova Çiftlikleri”. Osmanlı Çalışmaları: İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 287-303.
- Timur, T. (2010b). “Osmanlı ve Batılılaşma”. Osmanlı Çalışmaları: İlkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları, 107-126.
- Ubicini, M.A. (Tarihsiz). Türkiye 1850, II. (Çev. C. Karaağaçlı). İstanbul: Tercüman Yayınları.
- Wood, E.M. (2021). Kapitalizmin Kökeni: Geniş Bir Bakış. (Çev. A.C. Aşkın). İstanbul: Yordam Kitap.
- Wood, E.M. ve Wood, N. (2008). İsyân Borusu: Kapitalizmin Yükselişi ve Siyasal Teori 1509-1688. (Çev. F. Bakırcı). Ankara: Epos Yayınları.
- Yerasimos, S. (2001). Azgelişmişlik Sürecinde Türkiye: Tanzimattan I. Dünya Savaşına, I. (Çev. B. Kuzucu). İstanbul: Belge Yayınları.
- Yılmaz, M. (1999). “XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti’nin Muhaciri İskân Politikası”. Osmanlı IV. (Ed. G. Eren). Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 587-602.
- Yılmaz, S. (1991). “Osmanlılarda Serbest Ticaret Konusunda Bir Lâyıha”. Tarih ve Toplum, (96), 354-362.

Vergi Suçlarıyla Mücadelede İdari Unsurlar: OECD'nin On Küresel İlkesi Çerçevesinde İdareye İlişkin Düzenlemeler

Fatih SARAÇOĞLU*

Iraz HASPOLAT KAYA**

Rana DAYIOĞLU ERUL***

Öz: Vergi suçlarıyla mücadele kapsamında OECD tarafından on küresel ilke yayımlanmıştır. OECD ülkelerinin bu ilkeler kapsamında vergi suçlarıyla mücadeleye yönelik düzenlemeler yapması beklenmekte ve hedeflenmektedir. OECD raporlarında Türkiye'ye ilişkin herhangi bir veri veya bilgi yer almamakta, dolayısıyla çalışma Türkiye için derinlemesine bir araştırmayı kapsadığından bu husus çalışmanın özgün yönünü oluşturmaktadır. Bu çalışmada, vergi suçlarıyla mücadeleye yönelik küresel ilkelerden idareye ilişkin olanların Türkiye için incelenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı küresel ilkeler seçilerek Türkiye için incelenmiştir. Vergi müfettişleri, MASAK uzmanları, idari yargı hakimleri ile yüz yüze görüşülerek toplanan bilgiler ve yazarların araştırmaları birleştirilerek vergi suçlarıyla mücadelede idareye ilişkin küresel ilkeler değerlendirilmiş ve idarenin vergi suçlarıyla mücadelede izlediği politika ve stratejiler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Vergi suçları, vergi suçlarıyla mücadele, OECD, OECD'nin küresel ilkeleri, idari unsurlar.

*Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, fatih.saracoglu@hbm.edu.tr, Orcid: 0000-0002-5778-0488

**Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, iraz.haspolat@hbm.edu.tr, Orcid: 0000-0003-2380-416X

***Doç. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, mrana.erul@hbm.edu.tr, Orcid: 0000-0001-9073-6430

Makale Geliş Tarihi: 20.03.2024

Makale Kabul Tarihi: 22.04.2025

Administrative Factors in Fighting Tax Crimes: Administrative Regulations within the Framework of Ten Global Principles of OECD

Abstract ;Ten global principles have been published by OECD within the framework of fighting tax crimes. It is expected and aimed that OECD countries will make regulations to fight tax crimes within the scope of these principles. There is no data or information about Türkiye in OECD reports, so this issue constitutes the unique aspect of the study as it covers an in-depth research for Türkiye. In this study, it is aimed to examine and evaluate the global principles regarding the administration for fighting tax crimes for Türkiye. In this context, the second, third, fourth, fifth and sixth global principles are selected and examined for Türkiye. By combining the information collected through face-to-face interviews with tax inspectors, MASAK experts, administrative judges and the authors' research, global principles regarding the administration are evaluated and the policies and strategies followed by the administration in the fight against tax crimes are tried to be revealed..

Key Words: Tax crimes, fighting tax crimes, OECD, global principles of OECD, administrative factors.

Giriş

Vergi suçlarıyla ulusal ve uluslararası düzeyde mücadelenin artan önemi nedeniyle OECD, vergi suçlarıyla mücadelede on küresel ilke yayınlamıştır. Bu ilkeler, OECD'nin raporunda yer alan ülkeler için bu ülkelerde yer alan vergi suçu araştırmalarına yetkili olan birimlere (kişi veya kurumlara) yapılan anketler yoluyla incelenmiş ve gelişmekte olan ülkeler için örnek teşkil edecek nitelikte düzenlenmiştir.

Bu çalışmada, mücadelenin büyük bir önem taşıdığı vergi suçlarına ilişkin düzenlemelerin, OECD raporunda Türkiye'ye ilişkin herhangi bir veri veya bilginin yer almamasından hareketle, OECD'nin vergi suçlarıyla mücadelede belirlediği on küresel ilkedен idareye ilişkin ilkelerin Türkiye için değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Çalışmada OECD ülkelerine uygulanan anketlerin bir benzeri, Türkiye'de vergi suçlarına yönelik araştırma yapma yetkisi olan kişilere uygulanmıştır. Elde edilen bulgular, yazarların araştırmalarıyla birleştirilerek idareye ilişkin küresel ilkelerin, yurt dışı uygulamaları temel alınarak uygulamaya yönelik değerlendirme ve önerilere yer verilmesi hedeflenmiştir.

Çalışmanın amacı doğrultusunda, öncelikle OECD'nin on küresel ilkesine yönelik temel açıklamalara yer verilecek, idareye ilişkin olan seçilmiş ilkelerin temel özellikleri ve OECD ülkelerindeki uygulamaları ile ele alınacak, son olarak ise Türkiye'de bu ilkelerin gerekliliklerine yönelik olarak yapılan düzenlemeler incelenecek ve değerlendirilecektir.

Vergi Suçlarıyla Mücadelede OECD'nin On Küresel İlkesi

Vergi suçlarıyla mücadele, ulusal ve uluslararası düzeyde yaygın bir biçimde sürdürülmektedir. OECD'nin vergi suçlarıyla mücadelede küresel ilkeler üzerine yaptığı çalışmalar ve bu çalışmalar sonucunda yayımlanan raporlar, vergi suçlarıyla mücadelenin OECD ülkeleri tarafından aktif olarak yürütüldüğünü göstermekte ve diğer ülkeler ve ilgili ülkelerin mücadeleye ilişkin düzenlemeleri açısından da yol gösterici olmaktadır. Nitekim PROTAX ve diğer araştırmacılar tarafından yapılan araştırma, bazı AB ülkelerinin vergi suçları konusunda ciddi endişeleri olduğunu ve başarılı olmak için OECD ilkelerinde yer alan önlemleri benimsediklerini ortaya koymaktadır (PROTAX, 2018).

2017 ve 2021 yıllarında olmak üzere iki kez yayımlanan bu çalışma, 33 ülkenin vergi suçlarına ilişkin düzenlemeleri ve vergi suçlarıyla mücadele deneyimleri konusunda yapılan anket verileri çerçevesinde oluşturulmuştur. Raporda Almanya, Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Azerbaycan, Birleşik Krallık, Brezilya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Fransa, Güney Afrika, Gürcistan, Hollanda, Honduras, İrlanda, İspanya, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, İzlanda, Japonya, Kanada, Kolombiya, Kore, Kosta Rika, Macaristan, Meksika, Norveç, Şili, Yeni Zelanda, Yunanistan'a ilişkin mücadele stratejileri yer almaktadır. Bu raporun aşağıdaki üç amaca hizmet etmesi planlanmıştır (OECD, 2021a):

- Ülkelerin vergi suçlarıyla mücadeleye yönelik süreç ve sistemlerini iyileştirmeye yönelik başarılı uygulamaları belirlemek amacıyla yasal ve operasyonel çerçevelerini kıyaslamaları,
- Güncellemeler yoluyla vergi suçlarıyla mücadelede ilerlemenin ölçülmesi ve izlenmesi,
- Yetki alanlarının hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkeler için eğitim ihtiyaçlarını ifade etmeleri.

OECD'nin vergi suçlarıyla mücadele raporunda, tüm ülkelerin kendi uygulamalarını her bir ilke açısından ayrı ayrı karşılaştırması tavsiye edilmiş ve elde edilen anket verileri doğrultusunda bu rapor oluşturulmuştur. Buna göre rapor; soruşturma yetkilerini artırmak, hükümetin bazı verilerine erişimi genişletmek, vergi suçlarının tespit edilmesinde strateji üretmek gibi değişiklik yapılması gereken alanların belirlenmesini içermektedir (OECD, 2017a: 9). Bu raporlarda, özellikle gelişmekte olan ülkelerin bu faaliyetleri geliştirmesinin teşvik edildiği belirtilmektedir. Bu on küresel ilke temel başlıkları itibarıyla aşağıdaki gibidir.

Tablo 1. Vergi Suçlarıyla Mücadelede OECD’nin On Küresel İlkesi

1.	Vergi suçlarının yasa dışı faaliyet olarak değerlendirilmesi
2.	Vergi suçlarının tespitinde etkili bir strateji tasarlanması
3.	İdarenin vergi suçlarını araştırması ve tespit etmesi için yeterli güce sahip olması
4.	İdarenin varlıklara el koymak için etkili yetkilere sahip olması
5.	Organizasyon yapısının tanımlanmış sorumluluklarla donatılması
6.	Vergi suçlarına ilişkin araştırmalar için yeterli kaynak ayrılması
7.	Vergi suçlarının kara para aklamada öncül suç haline getirilmesi
8.	Yurt içi kurumlar arası iş birliği için etkili bir çerçeveye sahip olunması
9.	Uluslararası iş birliği mekanizmalarının olması
10.	Şüphelilerin haklarının korunması

Kaynak: OECD (2017); OECD (2021a).

10 Haziran 2022 tarihinde söz konusu ilkeler OECD tarafından “Vergi Suçlarıyla Mücadeleye İlişkin On Küresel İlke Hakkında Tavsiye Kararı” olarak kabul edilmiştir. Bu tavsiye kararında, on küresel ilke kullanılarak üye veya üye olmayan devletlere vergi suçlarıyla mücadelede yönelik ulusal stratejilerin tasarlanması veya güncellenmesi konusunda destek sağlanması hedeflenmekte ve on küresel ilkenin daha fazla benimsenmesi ve bu doğrultuda adımlar atması tavsiye edilmektedir (OECD, 2022a).

OECD’nin on küresel ilkesi, vergi suçlarına karşı küresel bir strateji oluşturmak için iş birliği yapmayı da içermekte olup bu ilkelerin dünya genelinde uygulanması, vergi kayıp ve kaçaklarının tespiti ve yerel kaynakların korunması açısından kritik önem taşımaktadır (OECD, 2017a: 9). Diğer taraftan, ülkelerin on küresel ilkeyi uygulaması, hukuk sistemlerinin, idari uygulamalarının ve kültürlerinin daha geniş bir bağlamını yansıttığından; on küresel ilkenin yasal çerçevesi, vergi suçlarıyla mücadelede yönelik organizasyon yapısı ve yargı mercilerinin taahhütlerine uyum bağlamında en uygun ve bunlarla en tutarlı şekilde nasıl uygulanacağına karar vermek her ülkenin/yargı bölgesinin sorumluluğundadır (OECD, 2021a). Bu, ülkelerin vergi suçlarıyla mücadele yöntemlerinin farklılaşmasının hem bir nedeni hem de bir sonucudur.

OECD’nin çalışmaları, raporda belirtildiği gibi vergi suçlarıyla mücadelede ilerlemenin ölçülmesi amacıyla yönelik olarak, ülkelerin vergi suçlarıyla mücadelede ne gibi aşamalar kaydettiğinin tespiti açısından önem taşımakta ve ülkelerde mücadelenin hangi düzeye ulaştığının tespit edilerek sonraki çalışmalara ve düzenlemelere yol göstermektedir (APEC/OECD, 2019: 8).

OECD’nin raporlarına ilişkin diğer önemli bir husus da raporların kapsamıdır. Bu raporlar, gelir vergisine yönelik yükümlülükler ile KDV gibi

dolaylı vergilere ilişkin yükümlülöklere yönelik ihlalleri kapsamakta olup gümrük ve tüketim vergilerinin ihlali, yolsuzluk, rüşvet ve diğeri mali suçları içermektedir.

Yöntem ve Veriler

OECD'nin vergi suçlarıyla mücadeleye ilişkin raporunda, Türkiye ilgili kuruluşlara veri sağlamadığı için Türkiye'ye ilişkin herhangi bir veri ya da düzenleme yer almamaktadır. Bu nedenle çalışmanın amacını, OECD ülkeleri için oluşturulan değerlendirme ve incelemelerin Türkiye için yapılması oluşturmaktadır.

OECD raporunda yer alan değerlendirmeler oldukça kapsamlı olduğundan çalışmada yapılacak olan incelemeler, küresel ilkelerin idareye ilişkin olanları ile sınırlandırılmıştır. Bu doğrultuda idareye ilişkin ilkeler ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı küresel ilke olarak belirlenmiştir. Sekizinci ve dokuzuncu ilkeler de idareye ilişkin olmakla birlikte; bu ilkeler daha ziyade uluslararası düzenlemeleri içerdiğinden ve bu alanda derinlemesine bir araştırmaya yer verilmesi gerektiğinden çalışmaya dahil edilmemiş ve bundan sonraki çalışmalarda incelenmesi planlanmıştır.

Çalışmada sosyal bilimlere yönelik araştırma yöntemlerinden nitel araştırma yöntemi (nitel veri analizi) uygulanmıştır. Nitel araştırmalarda çoğu kez yaklaşım, tümevarımcıdır ve bir tür temellendirilmiş kurama dayanmaktadır; ayrıca nitel veriler gerçek olayları belgeleyerek, gerçek insanların söylediklerini (kelimeler, jestler ve ses tonları ile birlikte) kaydederek, belli davranışları gözlemleyerek, yazılı belgeleri irdeleyerek ve görsel imgeleri inceleyerek toplanmaktadır ve bunlar toplumsal dünyanın özgül, somut bileşenleridir (Neuman, 2020a: 307).

Çalışmada, idareye ilişkin ilkelerin detaylarını oluşturabilmek amacıyla OECD ülkelerine uygulanan anket¹ temel alınarak vergi suçlarıyla mücadeleye yönelik olarak sorular hazırlanmış ve bu sorular, ağırlıklı olarak vergi müfettişleri olmak üzere vergi müfettişlerine, Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK) çalışanlarına ve idari yargı hakimlerine yüz yüze görüşmeler yoluyla uygulanmıştır². Çalışmaya 70 vergi müfettişi, 5 MASAK çalışanı, 15 idari yargı hakimi katılım sağlamıştır³.

¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, 2022b.

² Uygulanan çalışma için bkz. Ek 1.

³ Vergi suçlarıyla mücadeleye yönelik olarak yüz yüze görüşülerek bilgi toplanan kişi sayısı, Ek 1'de görüldüğü gibi oldukça ayrıntılı ve uzun süren bir çalışma olması ve subjektif görüş içermemesi nedeniyle sınırlı tutulmuştur.

Çalışmada Türkiye'ye ilişkin değerlendirmeler, hem yüz yüze görüşmeler yoluyla elde edilen bilgiler hem de yazarların araştırmaları çerçevesinde birleştirilerek yapılmıştır. Tüm bu bilgi ve belgelerin birleştirilerek analize dahil edilmesi dolayısıyla çalışmada tümevarımcı bir yöntem olarak nitel veri analizi yöntemi uygulanmıştır.

Yüz yüze görüşmelerde uygulanan anketlerde yer alan bilgiler, nitel veri analizi stratejilerinden ardışık yaklaşma ve alan analizi yöntemleri kullanılarak analiz edilmiştir. İlk yöntem olan ardışık yaklaşma; tekrarlı yinelemeler yapmayı gerektiren bir yöntem olup bu yöntemde her seferde başa dönerek adım adım nihai bir analize gidilmekte, zamanla veya çok sayıda yineleme yaptıktan sonra muğlak fikirlerden ve verilerdeki somut ayrıntılardan, genellemeler içeren kapsamlı bir analize doğru ilerlenmekte, her bir aşamada kanıtlar ve kuram birbirini şekillendirmektedir ve bu nedenle bu yöntemde ardışık yaklaşma denilmektedir (Neuman, 2020b: 823). Çalışmada da yapılan her bir görüşmede aynı sorular, karşılıklı istişareler yoluyla yinelenmiş ve değişikliğe uğrayarak nihai sonuca ulaşılmıştır.

Uygulanan ikinci nitel veri analizi yöntemi ise alan analizidir. Alan analizini geliştiren Spradley'e göre kültürel ortamdaki temel birim kültürel alandır ve geliştirdiği veri analizi sistemi alanları analiz etmeye dayanmaktadır (Spradley, 1979a, 1979b). Alanlar tanımlandıktan sonra kültürel veya toplumsal ortamın yorumlarına dayandırılmakta, öznel anlamlara ve düzenleyici fikirlere dayanarak yeni fikirler oluşturulmakta, fikirler arasında ilişkiler aranmakta, fikir kümelerinin benzerlikleri ve farklılıkları karşılaştırılmakta ve daha kapsamlı bütünleştirici fikirler oluşturulmaktadır (Neuman, 2020b: 825). Bu çalışmada alan, Türkiye'de vergi suçlarıyla mücadelede yetkili kurum/kuruluşlar, uygulanan anket için de Vergi Denetim Kurulu vergi müfettişleri, MASAK çalışanları ve idari yargı hakimleri olarak belirlenmiş ve elde edilen veriler çerçevesinde bütünleştirici fikir, düzenleme ve önerilere yer verilmiştir. Nitekim OECD raporunda da vergi suçlarıyla mücadelenin her ülkenin özelliklerine göre farklılaştığı belirtildiğinden, "alan"ın Türkiye olarak belirlenmesi önem taşımaktadır.

On Küresel İlke Kapsamında İdareye İlişkin Unsurlar

Çalışmanın bu bölümünde, on küresel ilkeden idarenin stratejileriyle ilgili olanlar konusunda hem OECD ülkeleri hem de Türkiye uygulamaları açısından değerlendirmelere yer verilecektir. Dolayısıyla bu kısımda ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı küresel ilkelerin kapsamı ve uygulanış esasları ayrı ayrı incelenecektir.

İkinci Küresel İlke

İkinci küresel ilke temel olarak, vergi suçlarının tespitinde idarenin etkili bir strateji tasarlaması ve bu stratejinin düzenli olarak gözden geçirilmesi anlamına

gelmektedir. Vergi suçlarıyla mücadelenin en etkin şekilde tasarlanması için, vergi mükelleflerinin vergiye ilişkin yükümlülüklerini yerine getirmedeki farklı tutumlarına idare etkin bir biçimde cevap verebilmeli, bunun için ise vergi uyumunu teşvik etmeye yönelik strateji geliştirilmelidir (OECD, 2021a). Bu strateji; gönüllü vergi uyumunu teşvik eden, en hafif vergi suçlarından en ağır vergi suçlarına kadar vergi uyumunun tümünü kapsayan, vergi kanunlarına/ilgili mevzuata karşı vergi uyumsuzluğu ile ilgili riskleri tanımlayan ve bu risklerin ele alınmasına yönelik planı ortaya koyan bir strateji olarak tanımlanabilir (OECD, 2021a).

Diğer önemli bir husus da vergi uyumuna karşı tehdit ve risklerin idare tarafından belirlenmesidir. Bu husus, idarenin sınırlı kaynaklarını verimli bir şekilde tahsis edebilmesi için vergi kanunlarına yönelik tehditleri belirleyip buna yönelik bir süreç tasarlaması açısından önem taşımaktadır. Bu risk ve tehditler belirlenirken idare çeşitli unsurları (kültürel, siyasi, hukuki, ekonomik ve teknolojik) dikkate almalı ve vergi suçlarıyla mücadeleden sorumlu kurumlardan görüş almalıdır (OECD, 2021a). Bu, kurumlar arası iş birliğini güçlendirme açısından da önemlidir.

Bu ilke kapsamında, vergi suçlarını ele alma stratejisinin, idari ve adli vergi suçlarına ilişkin yetkililerin uzmanlık, süreç ve istihbarat paylaşımına yönelik bir mekanizmayı içermesi de önem taşımaktadır. Bunun nedeni ise idari ve adli vergi suçlarına ilişkin yetkililerin ortak ve birbiri ile bağlantılı bir ilişkiye sahip olmasıdır; örneğin bu şekilde idari suçlardan sorumlu kişi ve kurumlar hem belirli davalarda hem de genel araştırmalarda vergi suçlarını soruşturmak için gerekli istihbarata sahip olacaktır (OECD, 2021a). Yetkililer arasındaki bu koordinasyon; kaynakların tutarlı bir şekilde kullanılmasını, olayların verimli bir şekilde önceliklendirilmesini ve hem vergi idaresi hem de vergi mahkemesi hakimlerinin iş yükünün hafiflemesini sağlayacaktır (OECD, 2021a).

Diğer taraftan, bazı stratejiler ulusal bağlamlarda işliyor olsa da vergi suçlarıyla mücadele stratejilerinin etkinliği, özellikle sınır ötesi vergi kaçakçılığı faaliyetleri söz konusu olduğunda somut sonuçlar vermemektedir (Turksen ve Abukari, 2020: 410). Malların, sermayenin ve insanların serbestçe hareket edebildiği Avrupa Birliği (AB) tek pazarında, tüm AB üye ülkelerinde uyumlu yasal hükümlerle desteklenmesi gereken uyumlu bir vergi stratejisi oluşturulması gerekmektedir (Turksen ve Abukari, 2020: 410).

Araştırmaya katılan tüm ülkelerde, vergi suçlarını araştırmaya yetkili olanların vergi suçu şüphelerini ilgili kolluk kuvvetlerine iletmesine yönelik bir süreç bulunmaktadır ve çoğu ülkede de bu duruma ilişkin bir yasal zorunluluk mevcuttur. Örneğin; Arjantin ve Brezilya'da vergi denetçilerinin, vergi suçları da dahil olmak üzere her türlü suç şüphesini yetkili kolluk kuvvetlerine bildirmeye ilişkin yasal yükümlülüğü bulunmaktadır; Fransa'da 100.000 Avro'nun üzerindeki davalar doğrudan savcılığa bildirilmekte, altındaki davalar için ise

başvuruyu savcılığa yönlendirmeden önce analiz etmekle görevli bağımsız bir idari makam bulunmaktadır (OECD, 2021a).

İkinci küresel ilke çerçevesinde vergi suçlarıyla mücadele örneklerinde önemli bir ülke ise İngiltere'dir. İngiltere Kraliyet Gelir ve Gümrük İdaresi (Her Majesty's Revenue and Customs-HMRC) ile İngiltere Kraliyet Hazinesi (Her Majesty's Treasury-HMT) ortaklaşa çalışarak 2019 yılında vergi suçlarının önlenmesi, soruşturulması ve kovuşturulmasına yönelik genel stratejisine yönelik olarak vergiden kaçınma, kaçakçılık ve diğer uyumsuzluk biçimleriyle mücadeleye ilişkin yaklaşımını yayınlamıştır. Bu belge, Birleşik Krallık'ın farklı vergi mükellefleri için uyum konusundaki stratejisini ve yaklaşımını özetlemekte olup bu yaklaşımın oluşmasında HMRC, emniyet teşkilatı, diğer devlet daireleri, uluslararası kuruluşlar ve özel sektör dahil olmak üzere çeşitli paydaşlarla istişarelerde bulunmaktadır (HMRC & HMT, 2019: 7). Bu belgede idare, vergi mükelleflerini türlerine ve boyutlarına göre sınıflara ayırarak mükelleflerin davranışları, yetenekleri ve risk düzeyine bağlı olarak vergi uyumunu sağlamaya yönelik yaklaşımını belirlemektedir.

Benzer şekilde, Hollanda'da, gelir idaresi, Mali İstihbarat ve Soruşturma Servisi ve savcılık yakın iş birliği içinde çalışarak mali suçların bildirilmesi ve soruşturulmasına ilişkin bir protokol yayınlamıştır (OECD, 2021a). Bu protokol, bir konunun olası cezai işlemlere ne zaman uygun hale geleceğine ilişkin kriterleri belirlemiş; buna ek olarak, üç kurum/kuruluş arasındaki iş birliği anlaşmaları ile mali ve ekonomik düzenlemelerin ihlalleriyle başa çıkmak için yapılan düzenlemeleri ortaya koyan bir uygulama stratejisi oluşturmuştur.

Son olarak, örneğin Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nin mücadele stratejisinde⁴;

“ABD’de, cezai soruşturmaların yürütülmesi için Gelir İdaresi içerisinde farklı bir birim bulunmaktadır. Ayrıca vergi idaresi, planlanan soruşturmaları yürütmek için Adalet Bakanlığı ile iş birliği yapar. Bu stratejiler içerisinde en önemlilerinden biri, vergi kaçakçılığıyla mücadeleye ilişkin tehditlerin belirlenmesi olup bu tehditler özellikle siber saldırı ve gizli bilgilere erişmeye yönelik eposta bildirimleri olarak ifade edilmiştir.

İdare her yıl, vergi kaçakçılığına ilişkin soruşturmalar için önceliklerini belirler. Örneğin son dönemde öncelikler uluslararası vergi kaçakçılığı, kötüye kullanım amaçlı vergi planları, siber saldırılar, kamu yolsuzlukları olarak belirlenmiştir.

Vergi kaçakçılığına karşı halkla etkili iletişim için ise çeşitli iletişim stratejileri kullanmaktadır. Örneğin başarılı soruşturmaların sonuçları Adalet Bakanlığı ile iş birliği yapılarak kamuoyuna duyurulmakta, hüküm verme

⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, 2021b.

aşamasındaki mahkemeler halka açık olarak yapılmakta, basın mensuplarının duruşmalara düzenli olarak katılımına izin verilmektedir.”

ifadeleri yer almaktadır.

Üçüncü Küresel İlke

Üçüncü küresel ilke temel olarak, idarenin vergi suçlarını araştırması ve tespit etmesi için yeterli güce sahip olmasını belirtmektedir. Bu güç, vergi suçlarını araştırma sorumluluğunun hangi kurum(lar)a ait olduğuna bağlı olarak, kurumların yetkilerinin niteliği ve kapsamı farklılık göstermekte ve bu farklılıklar aşağıdaki gibi dört model çerçevesinde ifade edilmektedir.

Tablo 2. Vergi Suçlarının Soruşturulmasına Yönelik Organizasyon Modelleri

Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Soruşturmaları vergi idaresi yönlendirir.	Savcının yönlendirdiği soruşturmaları vergi idaresi yürütür.	Vergi idaresi dışındaki uzman kurumlar, savcılar da dahil olabileceği vergi suçu soruşturmalarını yürütür.	Soruşturmalar polis veya savcı tarafından yürütülür.

Kaynak: OECD, 2021a.

Model 1 kapsamında cezai vergi soruşturmalarını yürüten vergi idaresi; arama, el koyma, telefonları dinleme ve belgelerin ibrazını talep etme gibi tam kapsamlı olarak tüm yetkilere, uzmanlığa veya kaynaklara sahip olmayabilir. Vergi idaresi cezai vergi soruşturmalarını yürütmekten sorumlu olmakla birlikte, tam kapsamlı soruşturma yetkilerine sahip değilse bu yetkiler ihtiyaç duyulduğunda ilgili diğer kurumlardan talep edilerek kullanılabilir. Polisin veya savcının soruşturmaları yürüttüğü ve/veya yönlendirdiği Model 2 ve Model 4 çerçevesinde soruşturma yetkileri, büyük oranda diğer mali soruşturmaları yürüten polisin soruşturma yetkilerine benzer olmaktadır. Model 3'e göre ise vergi suçlarına ilişkin soruşturmalardan vergi idaresinden ayrı bir kurum sorumludur. Diğer taraftan, hangi organizasyon modeli kullanılırsa kullanılsın, vergi suçlarını soruşturmaktan sorumlu kurumların, ek yetkilere sahip olabilecek diğer kolluk kuvvetleriyle çalışabilme yetkisi ve geleneksel ya da eski bilgi kaynaklarına ek olarak, dijital dünyadaki bilgi ve kanıtlara erişime izin vermesi önem taşımaktadır (OECD, 2017a).

Üçüncü küresel ilke kapsamında idarenin veya vergi suçu soruşturmalarını yürüten kurum/kuruluşların aşağıdaki yetkilere sahip olup olmadığı araştırılmaktadır (OECD, 2021a)⁵:

- Üçüncü kişilerden bilgi veya belge edinme yetkisi,
- Arama/araştırma yetkisi (mülkün aranması ve vergi suçu işlendiğine dair kanıt olabilecek kayıtlar ve diğer materyaller gibi fiziksel delillerin aranması ve ele geçirilmesi),
- İletişim araçlarını (eposta, çevrimiçi sohbetler, sosyal medya vb.) araştırma yetkisi,
- Bilgisayar donanımı, yazılımı, cep telefonları ve dijital medyayı arama ve el koyma yetkisi (kısa mesajlar, elektronik belgeler, banka kayıtları ile bilgisayar donanımı veya yazılımında, tabletlerde, cep telefonlarında veya harici bellekler dahil tüm depolama alanlarındaki deliller)⁶,
- Şüpheliler, sanıklar ve tanıklarla görüşme yapma yetkisi,
- Gizli izleme yetkisi (suç ortaklarını veya tanıkları tespit etmek, şüpheliler hakkında arama izni çıkarmak için delilleri tespit etmek ve vergi suçunun işlenmesinde kullanılan varlıkları veya gelir olarak elde edilen varlıkları tespit etmek amacıyla bir şüphelinin hareketlerinin, konuşmalarının ve diğer faaliyetlerinin gizlice izlenmesi),
- Gizli operasyon yetkisi (bir görevlinin bilgi ve delil elde etmek amacıyla farklı bir kimliğe büründüğü gizli bir operasyon yürütme yetkisi),
- Tutuklama yetkisi.

Bu yetkiler ayrıntılı olarak incelendiğinde; bilgi edinme gibi yetkilerin çoğu OECD ülkesinde doğrudan yetki, tutuklama ve gizli operasyon gibi daha ağır görev ve yetkilerin ise daha az sayıda ülkede doğrudan yetki ile sağlandığı görülmektedir.

Dördüncü Küresel İlke

Dördüncü küresel ilke, vergi suçu soruşturması sırasında idarenin mal varlığını dondurması, haczetmesi ve varlıklara el koyması için etkili yetkilere sahip olması anlamına gelmektedir. Burada belirtilen mal varlığının dondurulması kavramı; varlıkların transferinin, dönüştürülmesinin, elden çıkarılmasının veya

⁵ Araştırmaya konu olan ülkelerde bu yetkilerin nasıl kullanıldığına dair ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, 2021a.

⁶ Bir önceki yetki fiziksel delillerin aranması ve el konulmasına odaklanırken; bu yetki daha ziyade dijital ortamdaki delillere odaklanmaktadır.

taşınmasının geçici olarak yasaklanmasını veya bir mahkeme veya başka bir yetkili makam tarafından verilen bir emir temelinde varlıkların gözetiminin veya kontrolünün geçici olarak üstlenilmesini” kapsamaktadır (UNODC, 2004: 5). Haciz, bir varlığın geçici olarak kısıtlanması veya devletin gözetimine verilmesi olup araç gibi fiziksel varlıklar için geçerlidir (OECD, 2021a). El koyma ise mahkeme veya başka bir yetkili makam kararıyla varlıklardan kalıcı olarak yoksun bırakılması” olarak tanımlanabilir (UNODC, 2004: 6).

Dördüncü ilke kapsamında varlıkların dondurulması, haczedilmesi veya el konulmasının önemi; suçun tespit edilmesi veya önlenmesi ve vergi suçuna yol açan/vergi suçuna konu olan varlıkların soruşturmalar boyunca yeterince güvence altına alınabilmesi için finansal varlıkların hareketini/aktarımını kesebilmek açısından ortaya çıkmaktadır (OECD, 2017a). Zira mali varlıklar kolaylıkla aktarılabilirliğinden devlet için önemli düzeyde mali kayba yol açabilir.

Vergi suçunun tespit edilebilmesi, önlenmesi veya mali kayıpların tespit edilebilmesi için mali varlıkların dondurulması, haczedilmesi veya el konulmasının hızlı bir biçimde yapılması önem taşımakta olup bazı ülkelerde bu yetki 24-48 saat bile gibi çok kısa zaman için bile verilmektedir (OECD, 2021a). Ayrıca özellikle organize suç faaliyetlerinde uygulanan, belirli bir suçla bağlantılı mallara el konulmasına ek olarak mahkemenin diğer suçların kapsamına girerek mali kayba neden olduğuna karar verdiği ek mallara da el konulmasını içeren genişletilmiş bir el koyma yöntemi uygulayabilmektedir. Son olarak, asıl suçlu dışındaki bir kişiyi (üçüncü kişileri), suç niteliğindeki mülkiyetten mahrum bırakmak için mal varlığına el konulabilmektedir; nitekim haczi veya el konulmasını engellemek amacıyla fail tarafından üçüncü kişilere devredilen varlıklar için bu durum geçerlidir (OECD, 2021a).

Beşinci Küresel İlke

Beşinci küresel ilke, vergi suçları ve diğer mali suçlarla mücadeleye yönelik sorumlulukları açık bir biçimde tanımlanmış bir organizasyon yapısının bulunmasını ifade etmektedir. Vergi suçlarının soruşturulmasına ilişkin sorumlulukların tahsisine yönelik bir dizi organizasyonel model bulunmakta olup açık bir organizasyon yapısı, kaynakların kullanımı ve stratejilerin uygulanması konusunda daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirliğe izin verdiği için önemlidir.

Her ne kadar AB ülkelerini böyle bir organizasyon yapısına olan gerekliliğin yerine getirilmesini sağlamaya teşvik etmiş olsa da, bu ilke birçok AB ülkesinde halen büyük bir zorluk teşkil etmektedir ve bu yaklaşımın ardındaki temel mantık, kaçırılan vergilendirilebilir varlıkların genellikle suç faaliyetlerinden kaynaklanmamasıdır (PROTAX, 2018). Vergiden kaçınma şeklinde gerçekleşebilen bu tür faaliyetlere karşı çok net ve uygun bir biçimde düzenlenmiş önlemler alınması gerekmektedir.

Bir ülkede uygulanan mevcut organizasyonel yapının anlaşılması, bir yargı sistemine diğer küresel ilkeleri en etkin şekilde nasıl uygulayabileceği konusunda bilgi sağlayacağından önem taşımaktadır. Örneğin organizasyon yapısı; genel uyum stratejisinin tasarımı, soruşturma yetkilerinin kapsamını, uygun miktarda kaynak tahsisini ve kurumlar arası iş birliği ve uluslararası iş birliğine yönelik stratejilerin tasarlanmasını etkilemektedir (OECD, 2021a).

Tablo 3. Vergi Suçlarının Soruşturulmasına Yönelik Genel Organizasyon Modelleri

Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Vergi idaresi, genellikle uzman bir cezai soruşturma bölümü aracılığıyla soruşturmaları yönlendirme ve yürütme sorumluluğuna sahiptir. Savcılığın soruşturmalarda doğrudan bir rolü yoktur; ancak savcı, soruşturmacılara hukuki süreç ve mevzuat gibi konularda tavsiyelerde bulunabilir.	Vergi idaresi, savcının veya istisnai olarak hakimlerin talimatıyla soruşturma yürütme sorumluluğuna sahiptir.	Maliye Bakanlığının denetimi altında ancak vergi idaresi dışında bulunan vergi ile ilgili uzman bir kurum, savcılar da dahil olabileceği soruşturmaların yürütülmesinden sorumludur.	Polis veya savcının soruşturma yürütme sorumluluğu vardır.
ABD, Almanya, Avustralya, Güney Afrika, Hindistan, İngiltere, İrlanda, İsrail, İsviçre, Japonya, Kanada, Kore, Malezya, Singapur, Uganda, Yeni Zelanda, Yunanistan	ABD, Almanya, Avusturya, Azerbaycan, El Salvador, Estonya, Hollanda, İspanya, İsveç, Letonya, Macaristan, Portekiz, Sırbistan	Gana, Gürcistan, İzlanda, Türkiye, Yunanistan	Belçika, Brezilya, Burkina Faso, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Ekvador, Finlandiya, Fransa, İspanya, İsveç, İzlanda, Kolombiya, Kosta Rika, Litvanya, Lüksemburg, Meksika, Norveç, Peru, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, Şili, Yunanistan

Kaynak: OECD, 2017b: 11-12 ve OECD, 2021a'dan yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Hangi organizasyon modeli kullanılırsa kullanılsın, vergi suçlarını araştırmak ve soruşturmadan sorumlu kurum veya kuruluşların sorumluluklarının açıkça tanımlanmış olması ve sorumlulukların nasıl dağıtıldığının net bir biçimde belirlenmesi önem taşımaktadır. Buna açık yönetim düzenlemeleri (açık karar alma sorumluluğu, hesap verebilirlik ve denetim gibi), uygun soruşturma yetkileri ve yeterli kaynaklar eşlik etmeli; ayrıca organizasyon yapısı aynı zamanda kurumlar arası iş birliği modelleriyle de açıkça uyumlu hale getirilmelidir. (OECD, 2021).

Altıncı Küresel İlke

Altıncı küresel ilke, vergi suçlarına ilişkin araştırmalar için yeterli kaynak ayrılması gerektiğini ifade etmektedir. Kaynakların türü ve düzeyi, bütçe kısıtlamalarına ve ülkelerin diğer ekonomik gerekçelerine ve bütçe önceliklerine göre değişmektedir. Altıncı küresel ilke daha detaylı olarak aşağıdaki hususları kapsamaktadır:

- Vergi suçuna ilişkin araştırmaların yapılabilmesi için gerekli finansal kaynaklara (bütçeye) sahip olunması,
- Yeterli bilgiye sahip personelin olması,
- Personele gerekli eğitimlerin verilmesi,
- Araştırmaların yapılabilmesi için yeterli altyapının olması,
- Bazı organizasyonel kaynaklara sahip olunması.

Kısaca belirtmek gerekirse vergi suçlarıyla mücadelede altıncı küresel ilke kapsamında önemli olan kaynaklar; finansal kaynaklar, vergi suçlarını araştırmaktan sorumlu personelin niteliği ve eğitimi, altyapı kaynakları, organizasyonel kaynaklar ve teknolojik kaynaklardır.

Bu madde çerçevesinde en önemli hususlardan biri, vergi suçlarını araştırma ve soruşturmaya yönelik olarak yeterli bir bütçe ayrılması olup OECD raporunda bu bütçeye ilişkin detaylı bilgilerin yer aldığı verilere bakıldığında en yüksek bütçenin ABD ve Hollanda'ya ait olduğu görülmektedir⁷. Diğer taraftan, araştırmalar sonucunda elde edilen tahmini gelirler de önem taşımaktadır. Buna göre (OECD, 2021a);

- Gürcistan'da 2018 yılında vergi suçlarına ilişkin araştırmaların sonucunda, bu araştırmalar için harcanan her Gürcistan Larişi için 1,88 Lari gelir elde edilmiştir (%88 getiri).

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. OECD, 2021a.

- Meksika'da 2019 yılında vergi suçu araştırmalarında harcanan her bir dolara karşılık 16 ABD doları gelir elde edilmiştir (%1.600 getiri).
- İspanya'da 2015-2019 yılları arasında vergi suçu araştırmalarında harcanan her avro için vergi idaresi 11,51 avro gelir elde etmiştir (%1.151 getiri).
- İsviçre, federal düzeyde, vergi suçları araştırmalarına yapılan yatırımın, personelin toplam maliyetinin 20 katı kadar getirisi olacağını tahmin etmiştir (personel maliyetine göre %2.000 getiri).

Vergi suçlarını araştırmaktan sorumlu personelin niteliği ve eğitimi ise bu personelin yeterli donanım ve yetkinliğe (araştırma/inceleme yapacak personelin uygun/yeterli bilgi, uzmanlık, eğitim ve becerilere) sahip olması, araştırmalarda görev yapacak yeterli sayıda personelin bulundurulması, ayrıca incelemede yetkili olan personele ilişkin eğitimlerin sürekli olarak yapılması, her deneyim düzeyindeki personele açık olması, hukuki bilgi, riskler, soruşturma ve görüşme teknikleri, teknolojik araştırmalar, yönetim becerileri, kurumlar arası ve uluslararası soruşturmalarda çalışma gibi alanları içermesi, eğitimlerin uluslararası düzeyde yapılması gibi hususları ifade etmektedir. Aşağıda anket yapılan ülkelerdeki personel sayılarına ilişkin bilgiler 2018 yılı itibarıyla gösterilmektedir.

Tablo 4. Vergi Suçu Araştırmalarından Sorumlu Ortalama Tam Zamanlı Personel Sayısı

Ülke	Personel sayısı	Ülke	Personel sayısı
ABD	2.200	İspanya	4.800
Almanya	2.454	İsrail	500
Arjantin	83	İsveç	200
Avusturya	145	İsviçre	22
Azerbaycan	40	Kanada	564
Çek Cumhuriyeti	300	Kolombiya	132
Fransa	105	Kosta Rika	246
Gürcistan	394	Macaristan	1.179
Honduras	45	Meksika	60
Japonya	1.494	Şili	56
İrlanda	2.000	Yunanistan	1.782

Kaynak: OECD, 2021a

Vergi suçlarına ilişkin araştırmaların etkin bir biçimde yapılabilmesi için gerekli ekipmanlar, iletişim platformları ve kanıtların güvenli bir biçimde toplanabilmesi için gereken araçlar gibi birtakım fiziki altyapı kaynaklarına ihtiyaç vardır. Son olarak, araştırmacıların ilgili veri ve teknolojik kaynaklar ile bunları analiz edebilecek donanım ve yazılıma erişebilmesi önem taşımakta olup

bu veriler aşağıdaki gibi birtakım bilgi ve belgelere erişimi içermelidir. Aşağıda Tablo 5'te bu bilgilerin bazılarına erişime izin veren ülkeler ayrıntılı olarak görülmektedir.

Tablo 5. Vergi Suçu Araştırmalarında Devlet Veri Tabanlarına ve Kayıtlarına Erişim

Ülke	İstek üzerine erişim		Doğrudan erişim		Erişim yok
Şirket kuruluşu	ABD	Honduras	ABD	İsrail	Şili
	Almanya	Japonya	Avusturya	İsveç	
	Arjantin	Kanada	Brezilya	İsviçre	
	Avustralya	Kolombiya	Çek	İtalya	
	Birleşik	Kosta Rika	Cumhuriyeti	İzlanda	
	Krallık	Meksika	Danimarka	Kore	
	Çek	Yeni	Fransa	Macaristan	
	Cumhuriyeti	Zelanda	Gürcistan	Norveç	
	Güney		Hollanda	Yeni	
	Afrika		İrlanda	Zelanda	
Malvarlığına ilişkin bilgiler	ABD	İsviçre	ABD	İsrail	Şili
	Almanya	Kanada	Avusturya	İsveç	
	Avustralya	Kore	Brezilya	İtalya	
	Birleşik	Kosta Rika	Kolombiya	İzlanda	
	Krallık	Meksika	Çek	Hollanda	
	Danimarka	Yeni	Cumhuriyeti	Macaristan	
	Güney	Zelanda	Gürcistan	Norveç	
	Afrika	Yunanistan	Honduras	Yeni	
	Fransa		İrlanda	Zelanda	
	Japonya		İspanya		
Vatandaşlık bilgileri	ABD	İrlanda	ABD	Honduras	Kanada
	Almanya	Japonya	Arjantin	İsrail	
	Avustralya	Kore	Avusturya	İsveç	
	Birleşik	Kosta Rika	Brezilya	İtalya	
	Krallık	Meksika	Çek	İzlanda	
	Güney	Yeni	Cumhuriyeti	Kolombiya	
	Afrika	Zelanda	Danimarka	Macaristan	
	İspanya	Yunanistan	Fransa	Norveç	
	İsviçre		Gürcistan	Şili	
			Hollanda		
Polis veri tabanı	ABD	İrlanda	Arjantin	İsveç	İspanya
	Almanya	İsrail	Avusturya	İtalya	İsviçre
	Arjantin	İsviçre	Azerbaycan	Kanada	İzlanda
	Avustralya	Japonya	Brezilya	Kolombiya	Norveç
	Birleşik	Kore	Çek	Kosta Rika	Şili
	Krallık	Meksika	Cumhuriyeti	Macaristan	
	Fransa		Danimarka	Norveç	

	Güney Afrika Honduras	Yeni Zelanda Yunanistan	Fransa Gürcistan Hollanda	Yunanistan	
Vergi işlemleri	Brezilya Danimarka Fransa İsveç Kolombiya	Kosta Rika Macaristan Meksika Norveç	ABD Almanya Arjantin Avusturya Avustralya Birleşik Krallık Çek Cumhuriyeti Fransa Güney Afrika Gürcistan Hollanda Honduras İrlanda	İspanya İsrail İsveç İsviçre İtalya İzlanda Japonya Kanada Kore Norveç Şili Yeni Zelanda Yunanistan	
Adli kayıtlara ilişkin bilgiler	ABD Almanya Avusturya Avustralya Birleşik Krallık Çek Cumhuriyeti Güney Afrika Gürcistan Yunanistan	Hollanda Honduras İrlanda Kanada Kore Macaristan Meksika Yeni Zelanda	ABD Arjantin Brezilya Fransa İsrail İsviçre İtalya	İzlanda Japonya Kolombiya Kosta Rika Norveç Yeni Zelanda	İspanya İsveç İsviçre Norveç Şili
Banka hesapları	ABD Almanya Arjantin Avustralya Birleşik Krallık Brezilya Çek Cumhuriyeti Fransa Güney Afrika Gürcistan Honduras İrlanda	İspanya İsrail İsviçre İzlanda Japonya Kolombiya Kore Macaristan Meksika Norveç Yunanistan	Avusturya Azerbaycan Fransa Hollanda İtalya Kosta Rika		Arjantin İsveç Kanada Şili
Araç kayıtlarına ilişkin bilgiler	Almanya Avustralya Birleşik Krallık	Japonya Kanada Kore Meksika	ABD Arjantin Avusturya Brezilya	İsveç İsviçre İtalya İzlanda	

Güney	Yeni	Çek	Kolombiya
Afrika	Zelanda	Cumhuriyeti	Kosta Rika
Honduras		Danimarka	Macaristan
İsviçre		Fransa	Norveç
		Gürcistan	Şili
		Hollanda	Yeni
		İrlanda	Zelanda
		İspanya	Yunanistan
		İsrail	

Kaynak: OECD, 2021a

İdareye İlişkin İlkelerin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi: Mevcut Durum ve Öneriler

İkinci Küresel İlke Açısından Değerlendirme

Türkiye’de vergi suçlarına ilişkin inceleme ve soruşturmalar, 2011 yılı öncesinde [Vergi Denetim Kurulu (VDK) kurulana kadar) merkez ve taşra olarak iki farklı alanda ve 4 farklı kurum (Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı, Gelirler Kontrolörü ve Vergi Denetmeni) aracılığıyla gerçekleştirilirken; 2011 yılından itibaren T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan VDK Başkanlığı sorumluluğunda yürütülmektedir.

Vergi suçlarıyla mücadele stratejilerinin koordinasyonundan sorumlu kurumlar öncelikli olarak VDK ve Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) olarak karşımıza çıkmakta olup vergi suçlarının önlenmesine yönelik gerekli çalışmaların yapılması esnasında GİB ile iş birliği yapılmaktadır. VDK ve GİB, vergi mevzuatının geliştirilmesi, uygulanması ve uygulamadaki aksaklıkların giderilmesi açısından koordineli olarak çalışmaktadır. GİB veri tabanında kişi ve kurumlara ilişkin bilgiler yer almakta olup GİB vergi uyumuna ilişkin uygunsuzlukların tespitine yönelik bilgisayar destekli analizler gerçekleştirmekte, gönüllü uyumu teşvik etmek ve olası suçları belirlemek için önceden hazırlanmış kira beyan sistemi, KDV iadelerinin risk analizi gibi çeşitli projeler geliştirmiştir.

VDK, mali suçların araştırılmasında MASAK ile de entegre çalışabilmekte; vergi suçlarına yönelik incelemelerini bir rapora bağlamakta ve soruşturmanın yürütülmesi için Adalet Bakanlığı ile (Cumhuriyet Başsavcılıkları aracılığıyla) iş birliği yapmakta, uluslararası standartlara uyum sağlamak ve ülkeler arası iş birliğini artırmaya yönelik olarak ise OECD kapsamında faaliyetlerini yürütebilmektedir.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Vergi Konseyi, vergi suçlarına ilişkin stratejiler konusunda danışılabilen bir kurum olup özel sektör ve/veya sivil toplum kuruluşları ile gerçekleştirilen her türlü istişare Vergi Konseyi çatısı altında yapılmaktadır.

Türkiye'de vergi suçlarıyla mücadelede kullanılan yöntemler ve stratejiler, hükümetin politikalarına ve vergi idaresinin önceliklerine bağlı olarak değişebilmektedir. Vergi denetimleri, vergi mükelleflerinin beyanlarını inceleyerek doğrulama, vergi incelemeleri, vergi kaçakçılığıyla mücadele operasyonları, saha denetimleri, paranın kaynağının ve mal edinimlerinin takibi gibi çeşitli yöntemler kullanılarak yapılmaktadır.

Stratejinin/yöntemin temel unsurları risk temelli araştırmalara dayanmaktadır; diğer bir ifadeyle etkinliği sağlamak için risk analizi temelli yöntemler kullanılmaktadır. Nitekim idarenin vergi suçları ile mücadelede kullandığı en önemli stratejilerden biri risk odaklı mükellef bilgileri olduğundan, en önemli stratejik paydaş GİB olarak belirtilebilir.

Diğer taraftan, vergi uyumuna yönelik risk ve tehditlerin belirlenmesi ikinci küresel ilke kapsamında vergi suçlarına ilişkin stratejiler açısından önem taşıdığından, VDK Risk Analiz Merkezi (VDK-RAMER) ve Vergi Denetim Kurulu Risk Analiz Sistemi (VDK-RAS) oluşturulmuştur. 2022 yılında risk analiz modeli, proje çalışmaları, görüş ve öneri raporları ve diğer kurum ve kuruluşlardan gelen taleplere istinaden yürütülen risk analiz çalışmaları neticesinde sistem üzerinden toplam 41 ayrı sektör ve konudan toplam 30.263 mükellef incelemeye sevk edilmiştir (VDK, 2022: 56). Dolayısıyla bu sistem çerçevesinde riskli mükellefler sektör vb. çeşitli unsurlar ön plana çıkarılarak incelemeye alınmaktadır. Özellikle son dönemlerde agresif vergi planlaması, büyük meblağlarda kayıt dışı hasılat, kara paraya ilişkin soruşturmalar da vergi suçlarına yönelik stratejiler kapsamında ön planda tutulmaktadır.

Yargı sisteminin vergi suçlarına ilişkin başarılı soruşturma/kovuşturmaları kamuoyuna duyurmaya yönelik doğrudan bir stratejisi/yöntemi bulunmamaktadır. Bu bakımdan yargı sisteminde bu tür iletişim stratejilerinin yeterli olarak gelişmediği belirtilebilir. Ancak, Danıştay ve Yargıtay'a ait bazı emsal kararlara erişim mümkün olmakla birlikte, mahkeme kararlarının özellikle üst mahkemeler bazında erişimin açık olduğu, ilk mahkeme kararlarına erişimin ise çok mümkün olmadığı ifade edilebilir.

İkinci küresel ilke çerçevesinde amaçlanan vergi uyumunu artırmaya yönelik stratejilere hem mevzuat hükümleri hem de VDK tarafından getirilen uygulamalar ile yer verilmektedir. Gelir Vergisi Kanunu'nun mükerrer 121. maddesinde yer alan vergiye uyumlu mükelleflere vergi indirimi ve 2020 yılında Vergi Usul Kanunu ile getirilen izaha davet müessesesi bu stratejilere örnek olarak verilebilir. Ayrıca dijitalleşmeye uyum sağlamak ve işlemleri kolaylaştırmak ve hızlandırmak için getirilen pek çok elektronik uygulama da (elektronik veri ibraz sistemi, e-defter, e-tahsilat, e-haciz, e-yoklama ve e-tebligat vb.) vergi uyumunu artırmaya yöneliktir.

Mali suçların azaltılması ve vergi uyumunun artırılması konusunda uygulanan stratejilerin performansı, Hazine ve Maliye Bakanlığı 2022 Yılı

Performans Programı'nda yer alan hedefler aracılığıyla değerlendirilebilir. “Vergi denetimi aracılığıyla kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmek” olarak belirlenen performans hedefi ve “vergi denetimi aracılığıyla vergiye gönüllü uyumu desteklemek ve kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmek” olarak ifade edilen alt program hedefine yönelik performans göstergeleri aşağıdaki gibidir. Belirtilen hedefe yönelik olarak beş adet alt performans göstergesi belirlenmiş olup bunlar Tablo 6'da gösterilmektedir.

Tabloda yer alan hedefin gerçekleşme oranı, performans göstergesidir. Buna göre vergi suçlarını ve vergi kayıp ve kaçaklarını önlemeye ve vergi uyumunu artırmaya yönelik hedeflerin birinde hedeflenen değere ulaşılmış, dördünde ise değere kısmen ulaşılmıştır. Hedefin sapma oranı ise e-teftiş haricinde çok yüksek düzeylerde olmayıp bu anlamda başarılı bir strateji izlendiği belirtilebilir.

Tablo 6. Performans Göstergeleri

Performans göstergesi	Hedef	Yıl sonu gerçekleşmesi	Sonuç	Hedefin Gerçekleşme Oranı (%)	Hedefin Sapma Oranı (%)
Cari yıl içinde incelenen mükellef sayısı (adet)	70.000	77.610	Değere ulaşıldı	110,87	10,87
İncelenen matrahtaki yıllık artış oranı (yüzde)	10,00	-25,38	Değere kısmen ulaşıldı	74,62	25,38
Risk Analiz Sistemi kaynaklı vergi incelemelerinin toplam vergi incelemeleri içerisindeki oranı (yüzde)	20,00	16,38	Değere kısmen ulaşıldı	81,91	18,09
Cari yıl içinde elektronik teftiş yöntemleriyle teftiş edilen birim sayısı (adet)	110	53	Değere kısmen ulaşıldı	48,18	51,82
İade inceleme işlemleri süresi (gün)	90	95	Değere kısmen ulaşıldı	94,74	5,26

Kaynak: VDK, 2022: 77-83'ten yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Üçüncü Küresel İlke Açısından Değerlendirme

Üçüncü küresel ilke kapsamında idarenin vergi suçlarını araştırması ve tespit etmesi için yeterli güce sahip olması hususu aşağıda Tablo 7’de Türkiye için değerlendirilmektedir. Tabloda yer alan yetki türü kısmı, kurumun tam yetkiye sahip olup olmadığını, başka bir kurum aracılığıyla dolaylı yetkiye sahip olup olmadığını veya hiçbir yetkiye sahip olmadığını ifade etmektedir.

Tablo 7. Vergi Suçlarını Araştırmaya Yetkili Kişi ve Kurumların Yetkileri

Yetki konusu	Yetki türü	Açıklama
Taşınmazlarda incelemelerde bulunan defter, kayıt, belge ya da somut kayıtlar gibi fiziksel kanıtlara el koyma	Dolaylı/sınırlı yetki	Bazı soruşturmalarda hakimın kararıyla arama kararı çıkarılmışsa savcılığa gönderilmek üzere el koyma mümkün olabilmektedir ⁸ (gecikmesinde sakınca bulunursa Cumhuriyet Savcısı da izin verebilir). Özellikle aramalı incelemelerde söz konusudur.
Üçüncü taraflardan belge alma	Tam yetki	VUK md. 148 kapsamında her türlü gerçek ve tüzel kişiden bilgi belge istenebilir. Belge teminine aykırı hareket eden kişiler özel usulsüzlük cezaları ile karşı karşıya gelmektedir.
Görüşme	Tam yetki	Mükellefler bilgi isteme için çağırılabilirler.
Soruşturma	Yetki yok	Savcılıklarca yürütülür.
Gizli gözetim/gözetli gerçekleştirme	Yetki yok	Savcılıklarca yürütülür.
Bilgisayar donanımını, yazılımını ve elektronik depolama ortamlarını arama ve bunlara el koyma	Dolaylı/sınırlı yetki	Bazı soruşturmalarda hakimın kararıyla arama kararı çıkarılmışsa savcılığa gönderilmek üzere el koyma mümkün olabilmektedir (gecikmesinde sakınca bulunursa Cumhuriyet Savcısı da izin verebilir). Özellikle aramalı incelemelerde söz konusudur.
Tutuklama	Yetki yok	Savcılıklarca yürütülür.

Üçüncü küresel ilkeye ilişkin bir husus da dijital medyanın aranması ve ele geçirilmesiyle ilgili yasal zorluklardır. Bu konuda servis sağlayıcılarının yurt dışında olması veya temsilcilerinin ülkede bulunmaması, elektronik kimliklerin

⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ceza Muhakemesi Kanunu m. 127/1.

farklı kıtalarda oluşturulan ağlar üzerinden izinin sürülmesi temel sorunlardır. Bu sorunlara yönelik çözüm önerileri ise;

- Avrupa devletleri ile koordineli bir ağ takip sistemi oluşturulması,
- Sisteme erişim imkanlarının artırılması,
- Sistem içerisine girecek olan yeni kanalların bir dizi aşamalara tabi tutularak giriş imkanlarının zorlaştırılması,
- Sistem içerisinde bulunan platformların periyodik olarak bilgi paylaşımında bulunması,
- Riskli yahut şüpheli hareketler gerçekleştiren kullanıcıların askıya alınması ve bu hesaplarının bilgisinin gerekli birimler ile paylaşılması.

şeklinde belirtilebilir. Ayrıca dijital medyanın aranması ve verilerin alınması ile ilgili profesyonel yardıma ihtiyaç duyulmakta olup denetim kurumlarında bu konuda profesyonel personel istihdam edilmemektedir.

Dördüncü Küresel İlke Açısından Değerlendirme

Dördüncü küresel ilke, idare tarafından suç konusu unsurların dondurulması, haczedilmesi ve bu unsurlara el konulmasına yönelik yetkileri içerdiğinden, üçüncü küresel ilke ile ilişkilidir. Yukarıda Tablo 7'de görülen dolaylı veya sınırlı yetki olarak görülen yerlerde el koyma kararını verme yetkisi, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 127. maddesine göre hakim kararı, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısı veya Cumhuriyet savcısına ulaşılamadığı hallerde ise kolluk amirinin yazılı emri ile verilmektedir. Hakim kararı olmaksızın yapılan el koyma işlemi ise yirmi dört saat içinde görevli hakim onayına sunulmakta; hakim, kararını el koymadan itibaren kırk sekiz saat içinde açıklamakta, aksi halde el koyma kendiliğinden kalkmaktadır (CMK m. 127/3). Kısaca ifade etmek gerekirse vergi suçlarını araştırmaktan sorumlu VDK ile vergi incelemelerini yürüten vergi müfettişlerinin mal varlığını dondurma, haczetme ve mal varlığına el koyma yetkisi yoktur. Nitekim doğrudan vergi suçlarıyla bağlantılı varlıklara el konulmasını düzenleyen bir mevzuat bulunmamaktadır.

Soruşturma veya kovuşturma konusu suçun işlendiğine ve bu suçlardan elde edildiğine dair somut delillere dayanan kuvvetli şüphe sebebi bulunan hallerde, şüpheli veya sanığa ait;

- a) Taşınmazlara,
- b) Kara, deniz veya hava ulaşım araçlarına,
- c) Banka veya diğer malî kurumlardaki her türlü hesaba,

- d) Gerçek veya tüzel kişiler nezdindeki her türlü hak ve alacaklara,
- e) Kıymetli evraka,
- f) Ortağı bulunduğu şirketteki ortaklık paylarına,
- g) Kiralık kasa mevcutlarına,
- h) Diğer malvarlığı değerlerine

el konulabilir (CMK m. 128/1). Somut olarak belirlenen bu taşınmaz, hak, alacak ve diğer malvarlığı değerlerinin şüpheli veya sanıktan başka bir kişinin zilyetliğinde bulunması halinde dahi, el koyma işlemi yapılabilenekte olup ayrıca bu madde kapsamında el koyma kararı alınabilmesi için ilgisine göre Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Mali Suçları Araştırma Kurulu, Hazine Müsteşarlığı ve Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumundan, suçtan elde edilen değere ilişkin rapor alınmaktadır (CMK m. 128/1).

El koymanın nedenleri ise “ispat aracı olarak yararlı görülen ya da eşya veya kazanç müsaderesinin konusunu oluşturan malvarlığı değerleri, muhafaza altına alınır. Yanında bulunduran kişinin rızasıyla teslim etmediği bu tür eşyaya el konulabilir. Muhafaza altına alınan veya el konulan eşya ya da malvarlığı değerlerinin kıymeti tespit edilir” hükümleriyle CMK m. 123’te açıklanmıştır. Varlıklara el konulmasında makul şüphe, istatistiki veriler ve işlem hacmi etkili olmaktadır.

Beşinci Küresel İlke Açısından Değerlendirme

Mali suçlarla mücadele stratejileri; suçların önlenmesi, tespiti, soruşturulması, kovuşturulması ve suç gelirlerinin geri alınması dahil olmak üzere bir dizi temel aşamadan oluşmaktadır. Bu stratejiler, vergi idaresi de dahil olmak üzere savcılık, kolluk kuvvetleri, mali istihbarat birimleri gibi pek çok kamu kurumunu kapsayabilmektedir. Bu kurumların her birinin yapılandırılması ve sorumlulukların paylaşılması için bir dizi organizasyonel model mevcuttur. Bu organizasyonel modeller, kurumlar arası iş birliğinin geliştirilmesi açısından her bir kurumun görevinin net olmasına olanak sağlamaktadır.

Görev, yetki ve sorumlulukların belirlenmesinde uygulanan organizasyonel modeller arasında Türkiye’de, OECD raporunda yer alan bilgilere göre ve Tablo 3’te görüldüğü gibi Model 3 kullanılmaktadır. Model 3’e göre Maliye Bakanlığının denetimi altında ancak vergi idaresi dışında bulunan vergi ile ilgili uzman bir kurum, savcıların da dahil olabileceği soruşturmaların yürütülmesinden sorumludur. Burada “vergi idaresi dışındaki uzman kurum” ifadesi Gelir İdaresi Başkanlığı dışında ve vergi suçlarını araştırmaktan sorumlu bir kurum olan VDK’yı ifade etmektedir. VDK, vergi suçlarına yönelik incelemelerini bir rapora bağlamakta ve soruşturmanın yürütülmesi için Adalet Bakanlığı ile (Cumhuriyet Başsavcılıkları aracılığıyla) iş birliği yapmaktadır.

Dolayısıyla üçüncü ve dördüncü küresel ilkelerde ayrıntılarıyla anlatıldığı gibi, organizasyonel model kapsamında suç araştırılmaktan sorumlu kurum, sonrasında yapılacak olan soruşturma ve kovuşturmalardan sorumlu olan kurum gibi tüm aşamalar net bir biçimde belirlenmiştir.

Altıncı Küresel İlke Açısından Değerlendirme

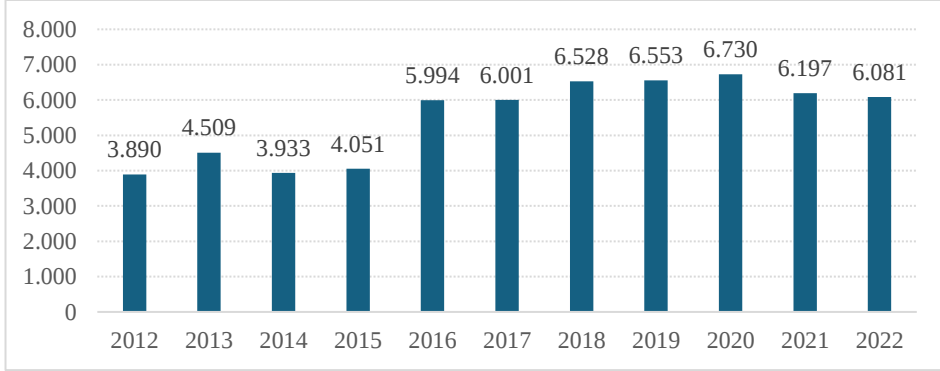
Vergi suçlarına ilişkin incelemelerin yapılabilmesi için yeterli kaynak ayrılmasını ifade eden altıncı küresel ilke kapsamında öncelikle VDK tarafından vergi denetimi için ayrılan bütçe önem taşımaktadır. Bütçe giderlerinin alt faaliyet bazında dağılımına bakıldığında, aşağıda Tablo 8'de görüldüğü gibi, 2021 yılında vergi denetimine ayrılan ödenek 1.332.786.000 TL, harcama 1.297.836.756,31 TL; 2022 yılında ise ödenek 2.231.623.490 TL, harcama da 2.197.682.708 TL'dir. Burada vergi denetimine ayrılan bütçe giderlerinin toplam içindeki payının %98-99 düzeyinde olması dikkat çekmektedir.

Tablo 8. VDK Bütçe Giderlerinin Alt Faaliyet Bazında Dağılımı

Fonksiyon adı	Tutar/ Yüzde	2021		2022	
		Ödenek (TL)	Harcama (TL)	Ödenek (TL)	Harcama (TL)
Muhtelif işler	Tutar/	17.500.000	2.064.723,89	13.100.000	12.008.197
	Yüzde	1,30	0,16	0,58	0,54
Vergi denetimi	Tutar/	1.332.786.000	1.297.836.756,31	2.231.623.490	2.197.682.708
	Yüzde	98,70	99,84	99,42	99,46

Kaynak: VDK, 2021: 38 ve VDK, 2022: 42'den yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Altıncı küresel ilke çerçevesinde önemli bir husus, vergi suçuna ilişkin araştırmaların yapılabilmesi için yeterli bilgiye ve yetkinliğe sahip personelin olmasıdır. Türkiye için bu değerlendirme, vergi denetimi yetkisine sahip personelin incelenmesi suretiyle yapılmış olup aşağıda Şekil 1'de VDK'nın kurulduğu 2011 yılından itibaren aktif iş gücü sayısı görülmektedir. Burada aktif iş gücü; komisyon çalışmaları, idari görev, yurt dışında bulunma, ücretsiz izin, yetkisiz vergi müfettiş yardımcıları ve benzeri hususlar dışarda bırakılarak sadece vergi incelemesine yönelik hesaplanan iş gücü sayısını ifade etmekte, dolayısıyla aktif olarak inceleme yapmayan vergi müfettişleri burada yer almamaktadır.

Şekil 1. Aktif İş Gücü Sayısı (2012-2022)

Kaynak: VDK faaliyet raporlarından yararlanılarak yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

Denetim elemanı sayısı, VDK raporlarında yer alan verilere göre, yıllar itibarıyla genel olarak benzer düzeylerde seyretmiş olup bu süreçte 6.500'ün üzerinde vergi müfettiş yardımcısı mesleğe alınmış (VDK, 2022: 19), dolayısıyla yapılan alımlar sayesinde vergi müfettişlerinin sayısı ikiye katlanmıştır. Bu husus, 2012 ve 2022 yıllarındaki aktif iş gücü sayısı karşılaştırıldığında da görülmektedir. Bu bağlamda VDK'nın kurulması, denetim birimlerinin tek çatı altında birleştirilmesi, personelin eğitim süreçleri sonrası denetim tecrübesi kazanması gibi gelişmeler doğrultusunda vergi denetiminin etkinliğe ulaşma yolunda ilerlediği belirtilebilir (Beşel, 2017: 91).

Vergi denetiminin etkinliğini belirlemede iş gücü sayısına ek olarak inceleme oranları önem taşımaktadır. Vergi inceleme oranlarına bakıldığında oranların çok düşük seviyede (%2'ler seviyesinde) olduğu ve yıllar itibarıyla düşüş olduğu görülmektedir (Vergi Konseyi, 2023: 53)⁹. Dolayısıyla aktif iş gücü sayısı yıllar itibarıyla belirli düzeyde artış göstermiş olsa da etkinliğe ulaşmak için bu sayının artırılması gerektiği belirtilebilir. Nitekim vergi denetim oranlarının düşük olması, mükellefleri kayıt dışı faaliyet göstermeye teşvik etmektedir. Türkiye'de vergi toplama maliyetlerinin, her 100 TL vergi için 1 TL'nin altında olması ve vergi müfettiş sayısının artırılmasının ciddi bir maliyet teşkil etmeyeceği düşünülmektedir (Vergi Konseyi, 2023: 60).

Vergi suçlarıyla mücadele kapsamında sahte ve muhteviyatı itibarıyla yanıltıcı belge kullanımı ile mücadele doğrultusunda Vergi Konseyi tarafından sahte belge düzenleme incelemelerinde Vergi Denetim Kurulunun yöntem değişikliğine gitmesi önerilmiştir. İnceleme yöntem değişikliğine yönelik bazı öneriler aşağıdaki gibidir (Vergi Konseyi, 2022: 22-23):

⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Ek 2.

- Aktif ve öz sermaye büyüklüğü, çalışan sayısı, ortaklık yapısı, bildirilen hasılatla mütenasip organizasyon yapısı, tahakkuk tahsilat durumu gibi hususlar çerçevesinde sahte belge düzenleme yönünden yüksek riskli mükellefler tespit edilmelidir.
- Risk analizi üzerine tespit edilen yüksek riskli mükelleflerin faaliyetlerinin kısa sürede sonlandırılması için yeterli sayıda vergi müfettişinin yer alacağı ekipler oluşturulmalıdır.
- Yüksek riskli olup incelemeye sevk edilen mükellefler hakkında inceleme yürüten müfettişlerden en kıdemlisine inceleme görevi yanında Vergi Usul Kanunu'nun 160. maddesi hükümleri çerçevesinde yoklama ve re'sen terk işlemlerinin işleyişine yönelik araştırma görevi tanımlanmalıdır.
- Ekiplerin koordinasyonu görevi, yoklama ve re'sen terk işlemlerine yönelik araştırma görevi verilen müfettişe verilmelidir.
- Görevlendirme kapsamındaki yüksek riskli mükellefler hakkında araştırma ve inceleme süresi (3 ay gibi) kısa tutulmalıdır.

Altıncı küresel ilkenin önemli bir bileşeni olan eğitim hususu ise denetimde yetkili olan personele hem başkanlık içi hem de başkanlık dışı olmak üzere süreklilik taşımaktadır. Vergi müfettiş yardımcılarının görevleriyle ilgili bilgi ve becerilerini artırmaya yönelik uyum eğitimi, temel eğitim, hizmet içi eğitim, kişisel gelişim ve motivasyon eğitimi ile uygulamalı eğitimler verilmektedir (VDK, 2022: 20, 60). Ayrıca vergi müfettişlerine günün gerektirdiği gerekli teorik ve pratik bilgiyi kazandırmak suretiyle mesleklerini daha etkili bir şekilde icra etmelerini sağlamak için çalıştay, konferans, kurs, seminer ve paneller düzenlenmekte ve vergi müfettişlerine kişisel gelişim, motivasyon ve hizmet içi eğitimler, çevrimiçi eğitimler ile ihtiyaç duyulan konularda çalıştaylar düzenlenmektedir (VDK, 2022: 20). Buna ek olarak vergi müfettişlerine bağlı bulundukları Daire Başkanlıklarında; veri güvenliği ve kişisel verilerin korunması, mükellef hakları, mükelleflerle etkili iletişim, turne esnasında iş ve işlemlerin yürütülmesi ve VEDAS eğitimi konularında eğitimler verilmiş olup 2022 yılında 15 konuda eğitim/çalıştay düzenlenmiş ve bu eğitimlere toplam 13.031 katılımcı dahil olmuştur (VDK, 2022: 61-62).

Eğitim konusunda Vergi Konseyi raporlarında, vergi müfettişlerinin ve Hazine avukatlarının meslek içi eğitim kapsamında vergi hukuku eğitimine tabi olmaları önerilmektedir. Bunun gerekçesi olarak da vergi müfettişleri tarafından yazılan inceleme, vergi tekniği ve vergi suçu raporlarının vergi müfettişlerinin gerekli/yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olmamaları halinde, bu raporlara dayanılarak yapılan vergi tarhı ve ceza kesme işlemleri ile açılan ceza davalarının idare aleyhine sonuçlanması ihtimalinin yüksek olması, ayrıca vergilendirme işlemleri hakkında açılan davalarda Hazine avukatlarının vergi tarhı ve ceza

kesme işlemlerinin hukuka uygunluğunu gereği gibi savunamadıkları belirtilmektedir (Vergi Konseyi, 2022: 20).

Vergi suçlarını araştırmaya yetkili olanların kullanımına açık veri tabanları/bilgi kaynakları ise aşağıdaki gibidir.

Tablo 9. Vergi Suçlarını Araştırmaya Yetkili Olanların Kullanımına Açık Veri Tabanları/Bilgi Kaynakları

Veri Tabanı	Erişim yok/ istek üzerine erişim veya doğrudan erişim
Şirket kuruluşu	Herhangi bir yetkiye gerek olmaksızın Ticaret Sicil Gazetesi kayıtlarına doğrudan erişim
Tapu	Doğrudan erişim
Vatandaşlık kayıtları	Doğrudan erişim
Vergi veri tabanları	Doğrudan erişim
Adli sicil kayıtları	İstek üzerine erişim
Şüpheli işlem/faaliyet raporu veri tabanları	İstek üzerine erişim
Araç Tescili	Doğrudan erişim
Banka hesapları	Özet bilgilere doğrudan/ayrıntılı hareketlere istek üzerine erişim

Bu ilke çerçevesinde önemli bir husus da vergi suçlarının incelenmesinde gerekli altyapıya sahip olunmasıdır. Bu doğrultuda denetim kapasitesinin güçlendirilmesi ve teknoloji ve dünyadaki uygulamaların takip edilmesi sağlanmakta; bu amacı gerçekleştirmek için ise e-defter, e-fatura, e-teftiş gibi uygulamalar ve e-denetime verilen önem artırılmakta, Dijital Denetim Projesi çalışmalarına devam edilmekte, risk analiz çalışmalarına yoğunlaşarak risk analiz sistemi geliştirilmekte ve Bilgi Teknolojileri Genel Müdürlüğüne VDK Başkanlığına birçok hizmet verilmektedir¹⁰. Tüm bu çalışmaların, Türkiye’de vergi suçlarının araştırılmasında altıncı küresel ilke doğrultusunda düzenlemeler yapılmaya çalışıldığı biçiminde değerlendirilebilir (Dayıoğlu Erul, 2023: 110).

Sonuç

Vergi suçlarıyla mücadelenin artan küresel önemi doğrultusunda OECD, 2017 ve 2021 yıllarında olmak üzere vergi suçlarıyla mücadelede on küresel ilke yayımlamıştır. Bu ilkeler, OECD ülkeleri ve gelişmekte olan ülkeler için yol gösterici nitelikte olup ülkelerin bu doğrultuda mücadele plan ve stratejilerini belirlemeleri tavsiye edilmiştir.

¹⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. VDK, 2022: 102.

OECD raporlarında Türkiye'ye ilişkin herhangi bir bilginin yer almamasından hareketle çalışmada, vergi suçlarıyla mücadelenin küresel ilkeler bağlamında Türkiye için incelenmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda on küresel ilkeden idareye ilişkin olan ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı ilkeler seçilmiş; OECD anketlerine benzer bir uygulama hazırlanmış, bu uygulama yoluyla vergi müfettişleri, MASAK uzmanları, idari yargı hakimleri ile yapılan yüz yüze görüşmeler yoluyla bilgi toplanmış ve son olarak bu bilgiler yazarların araştırmaları ile birleştirilerek Türkiye'de uygulanan mücadele stratejisinin ortaya konulması hedeflenmiştir.

Bu araştırmalar sonucunda, vergi suçlarının tespitinde etkili bir strateji tasarlanmasını ifade eden ikinci küresel ilke incelendiğinde, özellikle risk ve tehditlerin belirlenmesi konusunda yoğunlaşıldığı, buna yönelik olarak idarenin çeşitli yöntem ve sistemler geliştirdiği ve vergi uyumunu artırmaya yönelik çalışmaların hızlandırılmaya çalışıldığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda OECD ülkelerine benzer yöntemler uygulandığı ancak özellikle vergi uyumunu artırma konusunda daha çok düzenleme yapılması gerektiği belirtilebilir.

İdarenin vergi suçlarını araştırması ve tespit etmesi için yeterli güce sahip olması anlamına gelen üçüncü küresel ilke kapsamında idarenin hangi yetkilere sahip olduğu incelenmiştir. Bu ilke kapsamındaki yetkilerden bilgi edinmeye ilişkin yetkilerin çoğu OECD ülkesinde doğrudan yetki, tutuklama ve gizli operasyon gibi daha ağır görev ve yetkilerin ise daha az sayıda ülkede doğrudan yetki ile sağlandığı görülmüştür. Bu durum Türkiye uygulaması ile benzerlik göstermekte olup bu düzenlemenin yerinde bir uygulama olduğu düşünülmektedir.

Dördüncü küresel ilke, vergi suçu soruşturması sırasında idarenin mal varlığını dondurması, haczetmesi ve varlıklara el koyması için etkili yetkilere sahip olması anlamına gelmekte olup bu hususlar vergi suçlarını araştırma yetkisine sahip vergi müfettişleri tarafından yapılamamakta, hakim kararı ile yapılmaktadır. Bu düzenleme, keyfi uygulamaların engellenmesi açısından yerinde bir uygulama olmakla birlikte; olağanüstü durumlarda hızlı bir biçimde bu işlemlerin yapılabilmesi için vergi müfettişlerine istisnai olarak yetki verilebileceği düşünülmektedir.

Vergi suçlarıyla mücadelede organizasyon yapısında görev ve sorumlulukların açık ve net bir biçimde belirlenmesi gerektiğine dayanan beşinci küresel ilke çerçevesinde; organizasyonel modeller arasında Türkiye'de Model 3 uygulanmaktadır. Buna göre vergi idaresi dışında vergi ile ilgili uzman bir kurum olan VDK, savcılar da dahil olabileceği soruşturmaların yürütülmesinden sorumlu olup bu uygulamanın vergi suçlarına yönelik araştırmaların etkin bir biçimde yapılabilmesi açısından uygun olduğu belirtilebilir.

Son olarak altıncı küresel ilke ise vergi suçlarıyla mücadeleyle yönelik yeterli bütçe ayrılması, araştırma ve soruşturmaları yürüten personelin nitelikli olması üzerine yoğunlaşmıştır. Türkiye’de denetim elemanlarının sayısının artırılması ve kalifiye hale getirilmesine yönelik eğitimler üzerinde durulmakla birlikte, bu hususların özellikle üzerinde yoğunlaşılması gereken konular olduğu, bu bağlamda kısaca denetim elemanlarının nitelik ve nicelik olarak geliştirilmesi gerektiği ifade edilebilir.

Kaynakça

- Beşel, F. (2017). Türkiye’de Vergi Denetiminin Çeşitli Göstergeler ile Analizi. Sayıştay Dergisi, 107, 65-98.
- Dayıoğlu Erul, R. (2023). Vergi Suçlarıyla Mücadelede OECD’nin On Küresel İlkesinden Altıncı İlkeye Yönelik Bir Değerlendirme. Ekonomik, Mali ve Finansal Gelişmelere Teorik Çözümler (Editör Şahin Karabulut). Afyonkarahisar: Yaz Yayınları, 103-111.
- Her Majesty’s Revenue and Customs (HMRC) & Her Majesty’s Treasury (HMT) (2019). Tackling tax avoidance, evasion, and other forms of non-compliance. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785551/tackling_tax_avoidance_evasion_and_other_forms_of_non-compliance_web.pdf, 05.01.2024.
- Neuman, W. L. (2020a). Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar (Çeviren: Özlem Akkaya). Ankara: Siyasal Kitabevi, Sekizinci Edisyon, Cilt 1.
- Neuman, W. L. (2020b). Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar (Çeviren: Özlem Akkaya). Ankara: Siyasal Kitabevi, Sekizinci Edisyon, Cilt 2.
- OECD (2017a). Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017b). Effective Inter-Agency Co-operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes-Third Edition. OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd.org/tax/crime/effective-inter-agency-co-operation-in-fighting-tax-crimes-and-other-financial-crimes.htm>, 10.01.2024.
- OECD (2021a). Fighting Tax Crime-The Ten Global Principles. Paris: OECD Publishing (Second Edition).
- OECD (2021b). Fighting Tax Crime-The Ten Global Principles, Second Edition: Country Chapters, Paris: OECD.
- OECD (2022a). Recommendation of The Council On The Ten Global Principles For Fighting Tax Crime. Council, Meeting of the Council at Ministerial Level, 9-10 June 2022. <https://www.oecd.org/mcm/Recommendation-on-the-Ten-Global-Principles-for-Fighting-Tax-Crimes.pdf>, 15.01.2024.
- OECD (2022b). Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles - Country Survey Template. Centre for Tax Policy and Administration Committee on Fiscal

Affairs, Task Force on Tax Crimes and Other Crimes.

[https://one.oecd.org/document/CTPA/CFA/TFTC\(2022\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/CTPA/CFA/TFTC(2022)2/en/pdf), 12.12.2023.

PROTAX (2018). Case studies of tax crimes in the European Union (787098 PROTAX – D1.2 Deliverable Report). PROTAX, 2018-2021, EU Horizon 2020 Project. file:///C:/Users/LENOVO/Downloads/Attachment_0%20(2).pdf, 02.01.2024.

Spradley, J. P. (1979a). The Ethnographic Interview. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Spradley, J. P. (1979b). Participant Observation. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Turksen, U. ve Abukari, A. (2020). OECD's global principles and EU's tax crime measures. Journal of Financial Crime, 28(2), 406-419.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2018). Faaliyet Raporu. Strateji, İş Geliştirme ve Kontrol Şube Müdürlüğü.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2019). Faaliyet Raporu. Strateji, İş Geliştirme ve Kontrol Şube Müdürlüğü.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2020). Faaliyet Raporu. Strateji, İş Geliştirme ve Kontrol Şube Müdürlüğü.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2021). Faaliyet Raporu. Strateji, Faaliyet İzleme ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2022). Faaliyet Raporu. Strateji, Faaliyet İzleme ve Koordinasyon Şube Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2012). Faaliyet Raporu. Strateji ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2013). Faaliyet Raporu. Strateji ve Dış İlişkiler Şube Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2014). Faaliyet Raporu. Strateji, Dış İlişkiler ve Veri Analizi Şube Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2015). Faaliyet Raporu. Strateji, Dış İlişkiler ve Veri Analizi Şube Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2016). Faaliyet Raporu. Strateji, İş Geliştirme ve Kontrol Şube Müdürlüğü.

T.C. Maliye Bakanlığı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı (2017). Faaliyet Raporu. Strateji, İş Geliştirme ve Kontrol Şube Müdürlüğü.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Konseyi (2022). Sahte ve Muhteviyatı İtibariyle Yanıltıcı Belge ile Mücadele Çalışma Grubu Raporu. Ankara.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Vergi Konseyi (2023). "Kayıt Dışı Ekonomiye Daraltmaya Dönük Tedbirler" Çalışma Grubu Raporu. Ankara.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2004). United Nations Convention Against Transnational Organized Crime and The Protocols Thereto. United Nations, New York.
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>, 11.01.2024.

EKLER

Ek 1. Yüz Yüze Görüşmeler Yoluyla Toplanan Bilgilere İlişkin Detaylar

İKİNCİ KÜRESEL İLKE: Vergi Suçlarının Tespitinde Etkili Bir Strateji Tasarlanması

Vergi suçlarına ilişkin olarak ortaya çıkan risklerin ve tehditlerin belirlenmesi ve buna yönelik düzenlemelerin uygulanması ve izlenmesine yönelik stratejilerin geliştirilmesi için aşağıdaki sorular araştırılmaktadır.

1. Vergi Kaçakçılığı/Suçu

İdarenin vergi suçları ile mücadele etme konusunda herhangi belirli bir stratejisi ya da yöntemi var mıdır? Aşağıdaki hususlar hakkında kısa bilgi veriniz.

- Stratejinin/yöntemin koordinasyonundan sorumlu devlet kurumu/kurumları
- Stratejinin/yöntemin geliştirilmesinde danışılan devlet kurumları
- Özel sektör ve/veya STK'larla gerçekleştirilen her türlü işişare
- Stratejinin/yöntemin temel unsurları
- Etkililiği sağlamak için stratejinin/yöntemin nasıl izlendiği/incelediği. Örneğin; Amerika Birleşik Devletleri'nin mücadele stratejisinde;

“ABD’de, cezai soruşturmaların yürütülmesi için Gelir İdaresi içerisinde farklı bir birim bulunmaktadır. Ayrıca vergi idaresi, planlanan soruşturmaları yürütmek için Adalet Bakanlığı ile iş birliği yapar. Bu stratejiler içerisinde en önemlilerinden biri, vergi kaçakçılığıyla mücadeleye ilişkin tehditlerin belirlenmesi olup bu tehditler özellikle siber saldırı ve gizli bilgilere erişmeye yönelik eposta bildirimleri olarak ifade edilmiştir.

İdare her yıl, vergi kaçakçılığına ilişkin soruşturmalar için önceliklerini belirler. Örneğin son dönemde öncelikler uluslararası vergi kaçakçılığı, kötüye kullanım amaçlı vergi planları, siber saldırılar, kamu yolsuzlukları olarak belirlenmiştir.

Vergi kaçakçılığına karşı halkla etkili iletişim için ise çeşitli iletişim stratejileri kullanılmaktadır. Örneğin başarılı soruşturmaların sonuçları Adalet Bakanlığı ile iş birliği yapılarak kamuoyuna duyurulmakta, hüküm verme aşamasındaki mahkemeler halka açık olarak yapılmakta, basın mensuplarının duruşmalara düzenli olarak katılımına izin verilmektedir.”

ifadeleri yer almaktadır.

2. Tehdit Analizi

Vergi dairesi periyodik aralıklarla bir tehdit analizi yapıyor ise bunların;

- Metodolojisini
- Bu metodolojiyi oluşturmak için kullanılan veri kaynaklarını
- Danışılan kurumları
- Tehdit analizinin temel unsurlarını
- Tehdit analizinin ne sıklıkta güncellendiğini

Kısa bilgiler halinde açıklayınız.

3. İletişim Stratejisi

Yargı sisteminin vergi suçlarına ilişkin başarılı kovuşturmaları kamuoyuna duyurmaya yönelik bir stratejisi/yöntemi var mı? (örneğin basın bültenleri, mahkeme kararlarının yayınlanması, bilinçlendirme kampanyaları vb.).

ÜÇÜNCÜ KÜRESEL İLKE: İdarenin Vergi Suçlarını Araştırması ve Tespit Etmesi İçin Yeterli Güce Sahip Olması

1. Türkiye’de vergi suçlarının soruşturulmasına yönelik organizasyon modellerinden (Model 1, Model 2, Model 3, Model 4) hangisi ya da hangilerinin uygulandığını belirtiniz.

Model 1: Soruşturmaları vergi idaresi yönlendirir.

Model 2: Savcının yönlendirdiği soruşturmaları vergi idaresi yürütür.

Model 3: Vergi idaresi dışındaki uzman kurumlar, savcılar da dahil olabileceği vergi suçu soruşturmalarını yürütür.

Model 4: Soruşturmalar polis veya savcı tarafından yürütülür.

2. Vergi suçlarını soruşturmaktan sorumlu kişi/kurumların aşağıdaki yetkilerinin olup olmadığına ilişkin bilgi veriniz.

- Üçüncü kişilerden bilgi veya belge edinme yetkisi
- Arama/araştırma yetkisi (mülkün aranması ve fiziksel delillerin aranması ve ele geçirilmesi)
- İletişim araçlarını (eposta, çevrimiçi sohbetler, sosyal medya vb.) araştırma yetkisi
- Bilgisayar donanımı, yazılımı, cep telefonları ve dijital medyayı arama ve el koyma yetkisi

- Şüpheliler, sanıklar ve tanıklarla görüşme yapma yetkisi
- Gizli izleme yetkisi (suç ortaklarını veya tanıkları tespit etmek, şüpheliler hakkında arama izni çıkarmak için delilleri tespit etmek ve şüphelinin hareketlerinin, konuşmalarının ve diğer faaliyetlerinin gizlice izlenmesi)
- Gizli operasyon yetkisi (bir görevlinin bilgi ve delil elde etmek amacıyla farklı bir kimliğe büründüğü gizli bir operasyon yürütme yetkisi)
- Tutuklama yetkisi

3. Dijital medya

Dijital medyanın aranması ve ele geçirilmesiyle ilgili yasal zorluklar varsa bu sorunu ve/veya soruna ilişkin çözümü kısaca açıklayınız.

DÖRDÜNCÜ KÜRESEL İLKE: Suç Konusu Unsurların Dondurulması, Hacedilmesi ve Bu Unsurlara El Konulması İçin İdarenin Yetkileri

1. İdarenin aşağıdaki yetkilerden hangilerine sahip olduğunu belirtiniz.

- Mal varlığının dondurulması
- Varlıkların transferinin, dönüştürülmesinin, elden çıkarılmasının veya taşınmasının geçici olarak yasaklanması
- Bir mahkeme veya başka bir yetkili makam tarafından verilen bir emir temelinde varlıkların gözetiminin veya kontrolünün geçici olarak üstlenilmesi

Vergi suçunun tespit edilebilmesi, önlenmesi veya mali kayıpların tespit edilebilmesi için mali varlıkların dondurulması, hacedilmesi veya el konulması işlemleri hızlı bir biçimde yapılmakta mıdır? Cevabınız evet ise ne kadar bir sürede yapıldığını yazınız.

2. Suç konusu unsurların dondurulması, hacedilmesi ve bu unsurlara el konulmasına ilişkin diğer bilgiler

- Vergi suçlarıyla bağlantılı varlıkların dondurulması, hacedilmesi ve varlıklara el konulması hangi mevzuata tabidir?
- Vergi suçlarıyla bağlantılı varlıkların dondurulması, hacedilmesi ve varlıklara el konulması için yasal eşik nedir? (örneğin makul şüphe veya suç, olasılıklar dengesi vb.)
- Vergi suçlarıyla bağlantılı varlıkların dondurulması, hacedilmesi ve varlıklara el konulmasından hangi kurum veya kuruluşlar sorumludur? (örneğin, polisin bağımsız yetkisi veya mahkeme emri uyarınca polis yetkisi vb.)

BEŞİNCİ KÜRESEL İLKE: Organizasyon Yapısının Tanımlanmış Sorumluluklarla Donatılması

Vergi suçlarının soruşturulmasına ilişkin sorumlulukların tahsisine yönelik olarak ülkemizde Hazine ve Maliye Bakanlığının denetimi altında ancak vergi idaresi dışında bulunan vergi ile ilgili uzman bir kurum, savcılarının da dahil olabileceği soruşturmaların yürütülmesinden sorumludur.

Bu model çerçevesinde; vergi suçlarını araştırmak ve soruşturmadan sorumlu kurum veya kuruluşların,

- Sorumlulukları açıkça tanımlanmış mıdır? (araştırma, soruşturma, rapor hazırlama, raporların ilgili kurum ve kuruluşlara iletilmesi, cezai yaptırımların uygulanması vb. tüm aşamaların hangi kişi/kurum/kuruluşlar tarafından uygulandığını belirtiniz.)
- Buna, uygun soruşturma yetkileri ve yeterli kaynaklar eşlik etmekte midir?
- Organizasyon yapısı, kurumlar arası iş birliği modelleriyle açıkça uyumlu hale getirilmiş midir?

ALTINCI KÜRESEL İLKE: Vergi Suçlarına İlişkin Araştırmalar İçin Yeterli Kaynak Ayrılması

Bu madde;

- Sağlam organizasyon yapılarının ve yönetimin geliştirilmesi
- Personelin uygun eğitimi ve gelişimi ve
- BT altyapısı, verilere erişim ve uygun analitik kaynakların kullanımını kapsamaktadır.

1. Vergi suçlarına ilişkin bütçe

Son yıllarda vergi suçlarının araştırılması için tahsis edilen yıllık bütçeyi belirtiniz (vergi suçlarıyla bağlantılı varlıkların soruşturulması, kovuşturulması ve geri kazanılması için tahsis edilen bütçe).

2. Eğitim

Vergi suçlarını araştırmaktan sorumlu kişilere uygulanan eğitimleri aşağıdaki hususlar bağlamında kısaca açıklayınız.

- Kapsanan konular
- Eğitim sıklığı

- Eğitimin uzunluğu
- Uzmanlık eğitimi
- Vergi dışı paydaşlarla eğitim
- Uluslararası eğitim

3. Vergi suçlarını araştırmaya yetkili olanların kullanımına açık veri tabanları/bilgi kaynakları

Vergi suçlarına ilişkin araştırma yapmaya yetkili olan kurum/kişilerin aşağıdaki veri tabanlarının erişimine ilişkin bilgileri hakkında bilgi veriniz (erişim yok/ istek üzerine erişim veya doğrudan erişim).

- Şirket kuruluşu
- Tapu
- Vatandaşlık kayıtları
- Vergi veri tabanları
- Adli sicil kayıtları
- Şüpheli işlem/faaliyet raporu veri tabanları
- Araç Tescili
- Banka hesapları

Ek 2. Mükelleflerin İncelenme Oranları

Yıllar	Mükellef sayısı	İncelenen mükellef sayısı	İnceleme oranı
2015	2.527.084	58.676	%2,32
2016	2.541.016	49.817	%1,96
2017	2.636.370	44.182	%1,68
2018	2.727.208	44.376	%1,63
2019	2.813.452	40.763	%1,45
2020	3.004.329	47.597	%1,58
2020	3.221.894	54.065	%1,68

Kaynak: Vergi Konseyi, 2023: 53.