

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

**AK PARTİ İKTİDARLARI DÖNEMİNDE
TÜRKİYE’DE SİYASET- BÜROKRASI İLİŞKİSİ
(2002-2012)**

DOKTORA TEZİ

Tahsin GÜLER

Enstitü Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

**Tez Danışmanı : Prof. Dr. Musa EKEN
Ortak Danışman : Prof. Dr. Abdullah YILMAZ**

ŞUBAT - 2015

T.C.
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ




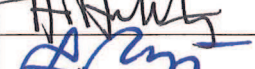

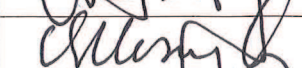

AK PARTİ İKTİDARLARI DÖNEMİNDE
TÜRKİYE'DE SİYASET- BÜROKRASI İLİŞKİSİ
(2002-2012)

DOKTORA TEZİ

Tahsin GÜLER

Enstitü Anabilim Dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Enstitü Bilim Dalı :

“Bu tez ...18../02.../2015. tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.”

JÜRİ ÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof. Dr. Musa EKEN	BAŞARILI	
Prof. Dr. Abdullah YILMAZ	BAŞARILI	
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	BAŞARILI	
Prof. Dr. Halil İbrahim AYDINLI	BAŞARILI	
Doç. Dr. Ferruh TUZCUOĞLU	BAŞARILI	
Doç. Dr. Mehmet Zahid SOBACI	BAŞARILI	
Yrd. Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU	BAŞARILI	

BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitede tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Tahsin GÜLER

18/ 02 /2015

ÖNSÖZ

“AK Parti İktidarı Döneminde Türkiye’de Siyaset-Bürokrasi İlişkileri” konusu devleti ve devlet adına toplumu yönetme iddiasında bulunan siyaset ve bürokrasi kurumlarının ilişkisini yansıtmaktadır. Bu ilişkide AK Parti iktidarının, geçmişten bugüne vesayet kurumlarının gölgesinde kalmış olan siyasetin alanını genişletme arzusu ve bu arzusunu, devleti “bürokratik devletten hizmet devletine” dönüştürme ideali üzerinden gerçekleştirme çabası söz konusu ilişkiler bağlamında incelenmeye değer bulunmuştur.

Doktora süreci kendimden ve yakın arkadaşlarımdan biliyorum, kısacık yaşamımızın uzun soluklu uğraşlarından biriydi. Yaşanan bu sürecin benim açımdan en güzel yanı ise desteğini, ilgisini ve duasını esirgemeyen güzel insanların hep yanı başımda oluşuydu. Burada hepsini tek tek sayamadığım hocalarıma, arkadaşlarıma ve dostlarıma destekleri için çok teşekkür ederim.

Ancak ilk önce danışmanlarım Sayın Prof. Dr. Musa EKEN ve Sayın Prof. Dr. Abdullah YILMAZ’a teşekkür etmek istiyorum. Son derece yoğun olmalarına rağmen bana vakit ayırdıkları ve bugünlere gelmemde sarf ettikleri çok değerli emekleri için kendilerine müteşekkirim. Çalışmayı ayrıntılı şekilde okuyarak çok değerli fikir ve tavsiyelerini esirgemeyen Sayın Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN’a, Sayın Prof. Dr. Halil İbrahim AYDINLI’ya, Sayın Doç. Dr. Ferruh TUZCUOĞLU’na, Sayın Doç. Dr. Mehmet Zahid SOBACI’ya ve Sayın Yrd. Doç. Dr. Özer KÖSEOĞLU’na sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Yıllarca aynı odadan farklı fikirlere her şeyi paylaştığım, doktora yol arkadaşım Sayın Hasan ŞAHİN’e de ayrıca teşekkür ederim.

Son olarak en değerli varlığım olan aileme, tez çalışmasının yoğunluğunda onlardan esirgediğim vakitleri anlayışla karşılayan ve desteklerini hiç esirgemeyen sevgili eşim Nuran’a, Berkay’ıma ve Aslı’ma en içten sevgi ve teşekkürlerimi sunuyorum.

Tahsin GÜLER

18/ 02/ 2015

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR	iv
TABLolar LİSTESİ	v
ŞEKİL LİSTESİ	vi
ÖZET	vii
SUMMARY	viii
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1: KURAMSAL ÇERÇEVE	8
1.1. Siyaset Olgusu.....	8
1.1.1 Klasik Siyaset Biliminin Temel Aktörü: Devlet.....	14
1.1.1.1. Devlet Nedir?	14
1.1.1.2 Toplum Sözleşmesi Kuramı	17
1.1.1.3. Toplum Sözleşmesi Kuramının Eleştirisi ve Alternatifleri.....	18
1.1.2. Üstün İktidar Kavramı: Egemenlik.....	23
1.1.3. Modern Siyaset Biliminin Temel Aktörü: Siyasal İktidar	28
1.2. Bürokrasi Olgusu	33
1.2.1 Kavramsal Analiz	34
1.2.2. Bürokrasi Kuramları	40
1.2.2.1. Marksist Kuram.....	42
1.2.2.2. Liberal Bürokrasi Kuramları	48
1.2.2.3. Neo-Liberal Bürokrasi Kuramları	57
1.3. Siyaset ve Bürokrasi İlişkilerinin Analizi	64
1.3.1. Siyaset ve Bürokrasi İlişkisinde Temel Yaklaşımlar	65
1.3.1.1. Siyaset- Yönetim Dikotomisi.....	66
1.3.1.2. Siyaset ve Yönetim Birlikteliği.....	68
1.3.1.3. Tarafsız Bürokrasi.....	69
1.3.2. Siyaset ve Bürokrasinin Güç Kaynakları.....	71
1.3.2.1. Siyasetin Güç Kaynakları.....	72
1.3.2.2. Bürokrasinin Güç Kaynakları	77
BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE SİYASET VE BÜROKRASI İLİŞKİLERİNİN TARİHİ SEYRİ	85

2.1. Osmanlı'da Siyaset-Bürokrasi İlişkileri.....	87
2.1.1. Osmanlı Klasik Dönemi: Bürokrasinin Kurumsallaşması.....	87
2.1.1.1. Padişah	90
2.1.1.2. Bürokrasi	93
2.1.1.3. Kul (Gulam) Sistemi	98
2.1.2. Arayış Dönemi: Bürokratik Yapıda Bozulma ve Yozlaşma.....	99
2.1.2.1. Ekonomik ve Sosyal Yapının Sorunsalları	100
2.1.2.2. Yönetimsel Yapının Sorunsalları	104
2.1.2.3. Yönetimin İslahına İlişkin Risaleler.....	106
2.1.3. Tanzimat Dönemi: Reformist Bürokrasi.....	111
2.1.3.1. Reformlar ve Yasal- Rasyonel Bürokrasinin Yükselişi	113
2.1.3.2. Yeni Bürokrasinin Yeni Bürokratları.....	118
2.2. Cumhuriyet Dönemi Siyaset- Bürokrasi İlişkileri.....	123
2.2.1. Tek Parti Dönemi: Siyaset- Bürokrasi Bütünleşmesi	123
2.2.2. Çok Partili Dönem: Bürokrasinin Zorlu Yılları.....	129
2.2.3. 1960'tan 2000'e: Bürokrasinin Yeniden Doğuşu	134
2.2.4. 2000'li Yıllar: İlişkileri Etkileyen Gelişmeler.....	143
2.2.4.1. Küreselleşme ve Avrupalılaşma.....	144
2.2.4.2. Yeni Kamu İşletmeciliği	154
2.2.4.3. Yönetişim	155
2.2.4.4. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik	160
2.2.4.5. Demokratikleşme	165
2.2.4.6. Yerelleşme.....	169
BÖLÜM 3: AK PARTİ İKTİDARININ BÜROKRASİ İLE İLİŞKİLERİ.....	174
3.1. AK Parti'nin Kuruluşu ve Siyasetteki Misyonu	177
3.2. Muhafazakâr Demokrat Siyasal Kimlik.....	182
3.3. AK Parti'nin Sorunsalları.....	188
3.3.1. Muhafazakâr Demokratlık mı? Müslüman Demokratlık mı ?.....	189
3.3.2. Merkez-Çevre Paradigması Açısından AK Parti'nin Konumu.....	194
3.3.3. Meşruiyet Sorunsalı	198
3.4. Parti Metinlerinde Bürokrasinin Konumlandırılması.....	201

3.5. AK Parti'nin Bürokrasiye Bakışının TBMM Tutanaklarındaki Yansımaları.....	205
3.6. Bürokrasinin Dönüşümünde Temel Dinamikler: Kamu Yönetimi Reformları.....	208
3.6.1. AK Parti'nin Ekonomi-Politiği.....	209
3.6.2. Özgürlükleri Geliştirmeye Yönelik Reformlar.....	213
3.6.3. Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar	216
3.6.3.1. Kent Konseyleri	218
3.6.3.2. Kalkınma Ajansları	219
3.6.4. “İyi Yönetişimi” (<i>Good Governance</i>) Sağlamaya Yönelik Reformlar.....	220
3.6.4.1. Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı.....	220
3.6.4.2. Halkla İlişkiler Uygulaması Olarak BİMER.....	225
3.6.4.3. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu ve 5018 Sayılı Kanun.....	228
3.6.4.4. Etik Yönetimin Anahtarı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu	231
3.6.4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu.....	237
3.6.5 Yerel Yönetim Reformu	242
3.7. Dönüşümün Bürokratik Etki Alanları	245
3.7.1. Dönüşümün Askeri Bürokrasi Üzerindeki Etkileri.....	246
3.7.2. Dönüşümün Yargı Bürokrasisi Üzerindeki Etkileri.....	253
3.8. Dönüşümde Halk Desteğinin Rolü.....	262
SONUÇ	268
KAYNAKÇA	280
ÖZGEÇMİŞ	320

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AECR	: Alliance of European Conservatives and Reformists
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
ANAP	: Anavatan Partisi
BM	: Birleşmiş Milletler
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DHKDK	: Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EPP	: European People's Party
IMF	: Uluslararası Para Fonu (IMF),
LAR	: Local Administration Reform
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MNP	: Milli Nizam Partisi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi
WB	: Dünya Bankası
YG-21	: Yerel Gündem 21
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. 2008-2012 Yılları Arasında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları.....	224
Tablo 2. BİMER Kanalıyla Yapılan Başvuruların Kurumlara Göre Dağılımı.....	227
Tablo 3. 2012 yılında Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların Sayısı ve Konularına....	234
Tablo 4. 2012 Yılında KGEK Tarafından Etik Eğitimi Verilen Kurum ve Personel Sayısı	235
Tablo 5. Yolsuzluk Algılama Endeksi'nde Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Durumu	236
Tablo 6. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurular Hakkında Yapılan İşlemler (2013)	238
Tablo 7. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Şikâyetlerin Konu Dağılımı (2013)	240
Tablo 8. Anayasa Mahkemesi Tarafından Kapatılan Siyasi Partiler (1983-2012).....	254
Tablo 9. 2011 Yılı UYAP Sisteminin Entegrasyonu ile Sağlanan Tasarruf (€).....	258
Tablo 10. UYAP Sisteminin İşlemlerdeki Hızlandırıcı Etkisi	259

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1. Bürokrasi Üzerinde Küresel Etkiler Çerçevesi.....	147
Şekil 2. Avrupalılaşıma ve Avrupa Entegrasyonunun Yatay ve Dikey Farklılıkları...	149
Şekil 3. 2005-2010 Yılları Arasında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları.....	163
Şekil 4. Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri.....	211
Şekil 5. BİMER Kapsamında Alınan Başvurularla İlgili İşlem Sayıları	226
Şekil 6. AK Parti'nin (2002-2011) Genel ve Yerel Seçimlerdeki Oy Oranları	266

Tezin Başlığı: AK Parti İktidarları Döneminde Türkiye’de Siyaset-Bürokrasi İlişkisi (2002-2012)

Tezin Yazarı: Tahsin GÜLER

Danışman : Prof. Dr. Musa EKEN

Ort. Danış. : Prof. Dr. Abdullah YILMAZ

Kabul Tarihi : 18.02.2015

Sayfa Sayısı: viii (ön kısım) + 320 (tez)

Anabilimdalı : Siyaset Bil. ve Kamu Yönetimi **Bilimdalı :**

Siyaset-bürokrasi ilişkisi öteden beri kamu yönetimi disiplininin en temel ve tartışmalı konusu olmuştur. Bu ilişki parlamenter sistemlerde çoğunlukla bürokratlar ve siyasetçiler arasında üstünlük arayışıyla güdülenen gerilimli bir süreci barındırmaktadır. Bu ilişkinin niteliği hukuk devletinde anayasa ve yasalarca çizilir, ancak anayasa ve yasalarca çizilen bu çerçeve, uygulamada mevzuatın ötesinde büyük ölçüde o ülkenin siyasal ve yönetsel gelenekleriyle, siyasal ve yönetsel kültürüyle biçimlenmektedir. Türk yönetim tarihinde en azından bin yıllık köklü bir geçmişe sahip bulunan geleneksel bürokratik anlayış dönem dönem siyaset-bürokrasi ilişkilerinde üstün ve belirleyici bir rol oynamıştır. Ancak bürokrasinin bu rolünün AK Parti iktidarı döneminde (2002-2012) ciddi biçimde sorgulanıyor olması bu dönemi incelenmeye değer kılmıştır.

Bu bağlamda tez çalışması, siyaset ve bürokrasi kavramlarının genel gelişim çizgileri ile kamu yönetimi disiplini açısından birbirleriyle ilişkilerinin analizini yapmayı, siyaset-bürokrasi ilişkisinin tarihi bürokratik imparatorluk geleneğine sahip Türkiye’de AK Parti iktidarı döneminde (2002-2012) gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları bağlamında incelenmesini amaçlamaktadır.

Bu çerçevede çalışmanın temel hipotezi, AK Parti iktidarının ilk on yıllık döneminin, bürokrasinin, siyasetin dönüştürücü etkisine direndiği, AK Parti’nin ise bu direnci kırarak bürokrasiyi asli pozisyonu olan “kamu hizmeti aygıtı”na dönüştürme yolunda hareket ettiği, daha çok çatışmacı, sonlanmamış ancak siyasetin çeşitli kazanımlarla etki alanını önemli ölçüde genişlettiği bir süreç olarak yaşandığı iddiasını içermektedir.

Türk siyasetinde 2000’li yılların en önemli aktörü olarak AK Parti’nin bürokratik vesayeti dönüştürme yolunda izlediği stratejinin çözümlenmesi, dönüşüm sürecinin egemen aktörü haline gelme iradesini göstermesini sağlayan kodların anlaşılabilmesinde önemli bir çaba olacaktır.

Çalışmada Türkiye örneğinde yorumsamacı bir yaklaşımla eleştirel literatür taraması yöntemi kullanılmıştır. Çalışmanın ana konusunu teşkil eden “AK Parti iktidarının bürokrasiyi dönüştürme” çabalarını açıklamada birincil kaynaklar olarak parti tüzüğü, seçim beyannameleri ve hükümet programları, parti ileri gelenlerinin partinin siyasal kimliğine ve siyasetteki misyonuna ilişkin beyanatları, AK Parti iktidarının ilk on yıllık (2002- 2012) dönemine ilişkin kamu yönetimi reformları ve dönemin bürokrasiyi etkileyen yasal düzenlemeleri ile bunların kamuoyundaki yansımaları dikkate alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Siyaset, Bürokratik Oligarşi, Dönüşüm, Demokrasi

Title of the Thesis: Politics-Bureaucracy Relation at AK Party Governments Era in Turkey (2002-2012)	
Autor: Tahsin GÜLER	Supervisor: Prof. Dr. Musa EKEN Prof. Dr. Abdullah YILMAZ
Date : 18.02.2015	Nu. of pages : viii (pre text) + 320 (main body)
Department : Political Science and Public Administration Subfield	
<p>Politics-bureaucracy relationship has long been the most fundamental and controversial issues of public administration discipline. These relationships hold a tense period in parliamentary systems are mostly motivated by the quest for supremacy between bureaucrats and politicians. The characteristics of this relationship is drawn in constitutional law and state law, but in practice this framework drawn by the constitution and laws is shaped by the country's political and administrative traditions and political and administrative culture largely beyond the legislation. The traditional bureaucratic approach which has a deep rooted past at least for a thousand year in Turkish government history has sometimes played a decisive and superior role in politics - bureaucracy relationship. However, the role of bureaucracy in AK Party government period (2002-2012) has seriously been questioned made it worth to study.</p> <p>In this context, the thesis study aims to make the analyze of the relationship between politics and bureaucracy concepts' general line of developments interms of the public management discipline, and to examine politics - bureaucracy relationship in the context of public management reforms made by Ak Party Government (2002-2012) in Turkey which has a historical bureaucratic empire tradition.</p> <p>The main hypothesis of the study in this context includes the claim that, the first decade of the AK Party government is a period of bureaucracy's resisting the politics converter impact, the AK Party, breaking this resistance, move in the way of transforming the bureaucracy to its primary position "public service device", more confrontational, unfinalized but expanded the politics impact area with the various acquisitions.</p> <p>The resolution of, the most important actor in Turkish politics in2000s, AK Party's strategy followed to transform the bureaucratic tutelage will be an important effort to understand the codes that enables to show the decree to become the dominant actor in the transformation process.</p> <p>In this study, critical literature survey with a hermeneutic approach method is used in Turkey sample. While explaining the main subject of study, the efforts of "AK Party Government's conversion the bureaucracy", party's regulation, election manifest, government programmes, the party notables' political identity and the statements about the mission in politics, public management reforms of the AK Party government in the first decade (2002- 2012) period and regulations that affect the bureaucracy and their reflections in publics are considered as primary resources.</p>	
Keywords: Politics, Bureaucratic Oligarchy, Transformation, Democracy	

GİRİŞ

Çalışmanın Amacı

Günümüz uygarlığı ulaştığı seviyeyi her şeyden önce hayatın her alanında görülen köklü değişimlere borçludur. Bu değişimler bir birini izler biçimde insanlığın avcı/toplayıcılıktan yerleşik tarım toplumuna evrimini, sanayi toplumu evresinden günümüz bilgi toplumuna geçişini sağlayan etkileyicilerdir. Binlerce yıldır süregelen bu uygarlaşma sürecinin en önemli unsurlarından birisi sürecin belirli bir aşamasında ortaya çıkan ve bir yandan süreci dönüştürürken kendisi de dönüşen ve yeniden üretilen yönetsel yapılar olmuştur.

Bundan yaklaşık beş yüz yıl önce modern devlet tarih sahnesine çıkarken yeni bir sorunun da habercisi olmuştur. Bu sorun “devleti ve devlet adına toplumu yönetme” sorunudur. Hem siyasal hem de yönetsel bir olgu olarak klasik politika biliminin merkezinde yer alan devlet, doğuşundan itibaren büyük bir gücün temsilcisi görünümündedir. Bu gücün elde edilmesi ve kullanımının çerçevesi ise bir yönetim tarzı veya felsefesi olarak modern demokrasilerin gelişmesiyle çizilmeye başlanmıştır. En genel anlamda seçimler yoluyla iş başına gelerek yönetme meşruiyetini elde eden siyasal iktidarlar, kamu hizmetlerinin görülmesi, toplumun beklentilerinin karşılanması ve siyasaların uygulanabilmesi konusunda örgütlenmiş yapılara yani kamu bürokrasilerine ihtiyaç duymaktadır.

Kamu bürokrasisinin bu etkileşim sürecinde özellikle en yoğun ve doğrudan ilişki içerisinde olduğu aktör siyaset kurumu ve bunun başat aktörü olan siyasal iktidardır. Kamu bürokrasisinin yönetim sistemi içerisindeki konumu ise büyük ölçüde siyasal sistemle ilişkileri bağlamında şekillenmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak siyaset-bürokrasi ilişkisi öteden beri kamu yönetimi disiplininin en temel ve tartışmalı konusu olmuştur. Bu ilişki parlamenter sistemlerde çoğunlukla bürokratlar ve siyasetçiler arasında üstünlük arayışıyla güdülenen gerilimli bir süreci barındırmaktadır. Bu süreç her ülkenin kendi özel koşullarına göre kimi zaman bürokrasinin kimi zaman ise siyasetin ağır bastığı, kolaylıkla bozulabilen hassas ve psikolojik bir dengede sürdürülmeye çalışılmaktadır. Bu ilişkinin niteliği hukuk devletinde anayasa ve yasalarca çizilir, ancak çizilen bu çerçeve, uygulamada mevzuatın ötesinde büyük

ölçüde o ülkenin siyasal ve yönetsel gelenekleriyle, siyasal ve yönetsel kültürüyle biçimlenmektedir. Türk yönetim tarihinde en azından bin yıllık köklü bir geçmişe sahip bulunan geleneksel bürokratik anlayış dönem dönem siyaset-bürokrasi ilişkilerinde üstün ve belirleyici bir rol oynamıştır.

Bu noktada çalışmanın amacı da ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada dünyada siyaset ve bürokrasi kavramlarının genel gelişim çizgileri ile kamu yönetimi disiplini açısından birbirleriyle ilişkilerinin analizi yapılmakta, söz konusu ilişkilerin, tarihi bürokratik imparatorluk geleneğine sahip Türkiye’de (Heper, 1977: 2) AK Parti iktidarı döneminde (2002-2012) aldığı biçim ortaya konmaya çalışılmaktadır. Nitekim AK Parti iktidarı geçmişten bugüne devletin gölgesinde kalmış olan siyasetin alanını genişletmek isterken ve bu amaçla devleti “bürokratik devletten hizmet devletine” dönüştürme iddiasında bulunarak çeşitli reformlar, yasal- kurumsal düzenlemeler gerçekleştirirken bu süreçte karşısında dönüşüme karşı direnç gösteren en önemli aktör bürokrasi olmuştur. Bu amaç çerçevesinde çalışmanın hipotezi şu şekilde ifade edilmiştir.

AK Parti iktidarının ilk on yıllık dönemi, bürokrasinin siyasetin dönüştürücü etkisine direndiği, AK Parti’nin ise bu direnci kırarak bürokrasiyi asli pozisyonu olan “kamu hizmeti aygıtı”na dönüştürme yolunda hareket ettiği, daha çok çatışmacı, sonlanmamış ancak siyasetin çeşitli kazanımlarla etki alanını önemli ölçüde genişlettiği bir süreç olarak yaşanmıştır.

Bu hipotezin sınanması amacıyla aşağıda belirtilen araştırma soruları tespit edilmiştir.

1. Siyaset ve bürokrasi kavramlarının doğasını oluşturan faktörler nelerdir.
2. Siyaset ve bürokrasi ilişkisinde temel yaklaşımlar ve birbirlerine göre güçlü ve zayıf yanları nelerdir.
3. Türkiye’de siyaset-bürokrasi ilişkilerinin tarihsel seyri günümüzdeki ilişkilerini ne yönde etkilemektedir.
4. AK Parti’nin Türk siyasetindeki misyonu ve/veya siyasal kimliği nedir/nasıl oluşmuştur.
5. AK Parti’nin siyaset-bürokrasi ilişkilerindeki tutumu nedir ve nasıl şekillenmektedir.
6. Türkiye’nin sahip olduğu tarihsel bürokratik geleneğin AK Parti’nin bürokrasiyle ilişkilerine etkisi ne yönde olmuştur.

7. AK Parti iktidarının “bürokratik devleti hizmet devletine” dönüştürme iddiası ile gerçekleştirdiği reformlar ve yasal/kurumsal düzenlemelerin bürokrasiye etkileri nelerdir.
8. AK Parti iktidarının bürokrasiyle ilişkilerinde toplumsal desteğinin, küresel konjonktürün ve AB üyelik sürecinin etkisi ne yönde olmuştur.

Yukarıda belirlenen araştırma sorularından birinci ve ikinci sorular tezin Birinci Bölümü’nde, üç numaralı araştırma sorusu İkinci Bölümde, dört, beş, altı, yedi ve sekiz numaralı araştırma soruları ise tezin Üçüncü Bölümü’nde yanıtlanmaya çalışılmaktadır.

Çalışmanın Önemi

Devlet elitlerinin siyasal kültürü olarak kökleri Osmanlı’da bulunan ve özellikle son yüz elli yılda devletin bekasını her şeyden üstün tutma iddiasıyla varlığını pekiştiren bürokratik anlayışın 21. yüzyılın ilk on yılında iç ve dış dinamiklerin etkisiyle siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel anlamda büyük bir değişime zorlandığı aşikârdır. Bu süreçte zaman zaman bürokrasinin ulaştığı gücün ve aşkınlığın frenlenmesine yönelik bir takım çabalar görülmüşse de bu çabalar bürokrasinin direnciyle karşılaşmıştır. Bürokratik otoritenin bunca yıldır değişimlere karşı gösterdiği direncin de sırrı olan, onu kullanma iradesine sahip olanlara sunduğu, birçok şeyi istenildiği şekilde yoğurup şekillendirebilme gücü ve imkânı, ülkemizde değişim ve dönüşüm süreçlerinin büyük oranda çatışmacı süreçler şeklinde yaşanmasına neden olmaktadır.

Öncesinde bir takım emareler görülmekle birlikte özellikle 2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisinin (tezde bundan sonra tüzüğünde belirtilen AK Parti kısa adı kullanılacaktır) iktidara gelmesi ile yaşanmaya başlanan değişim süreci siyasetin bürokrasiyi yeniden şekillendirdiği bir biçime evrilmiştir.

AK Parti iktidarının bu süreçte, devleti; koşulsuz itaati şart koşan/kadiri mutlak bürokratik devletten, bireye hizmet için var olan etkin bir hizmet devletine dönüştürme iddiasını dile getirmesi ve bu çabalarıyla ilgili olarak sık sık Türk siyasal yaşamında iz bırakan Demokrat Parti ve Anavatan Partisi dönemlerine göndermelerle tarihsel bir misyonu temsil ettiğini vurgulaması dikkat çekici bulunmaktadır. Dolayısıyla bu tarihi misyonun da gereği olarak AK Parti, bürokratik devletin dönüşümü çabalarının kendi

dönemlerinde daha kapsamlı ve sonuç almaya yönelik bir tarzda gerçekleştirildiğini düşünmektedir.

Türk siyasetinde 2000’li yılların en önemli aktörü olarak AK Parti’nin bürokratik vesayeti dönüştürme yolunda izlediği stratejinin çözümlenmesi, dönüşüm sürecinin egemen aktörü haline gelme iradesini göstermesini sağlayan kodların açığa çıkarılmaya çalışılması önemli bir çaba olacaktır.

Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ilişkileri özellikle AK Parti iktidarı döneminde dikkat çekici önemde ve büyüklükte bir değişim yaşamasına, bu değişimin gerek basın yayın organlarında ve çeşitli mecralarda aleni gerekse kapalı kapılar ardında gizli yapılan çok sayıda tartışmaya konu olduğu bilinmektedir. Literatürde AK Parti iktidarı dönemini farklı açılardan (demokrasi, insan hakları, kadının rolü, ekonomi- politigi, Avrupa Birliği ile ilişkiler, dış politika vb.) inceleyen çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Ancak tezin konusunu teşkil eden “AK Parti iktidarı döneminde siyaset- bürokrasi ilişkileri”ne ilişkin literatürün, köşe yazarlarının yazılarında, dönemin farklı konularını irdeleyen makalelerinin derlendiği editoryal kitaplarda ve bir kısım düşünce kuruluşlarının raporlarında parçalı ve dağınık bir görünümde olduğu tespit edilmiş, dönemin siyaset- bürokrasi ilişkilerini bütüncül, kapsamlı ve ilişkileri kuramsal, tarihsel ve neden- sonuç ilişkisi açısından inceleyen kitap veya tez çalışmasına rastlanmamıştır.

Bunun en önemli nedeninin konunun araştırmacıların ilgisini çekmemesi değil yakın bir döneme işaret etmesi nedeniyle henüz araştırmaların gün yüzüne çıkacak yeterli zamanı bulamaması olduğu düşünülmektedir. Çalışma bu alanda ilklerden olması ve ciddi bir boşluğun doldurulmasına katkı sağlaması bakımından önemli olacaktır.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada Türkiye örneğinde uzun bir zaman kesitinde meydana gelen süreçleri incelemeye izin vermesi bakımından eleştirel literatür taraması ve yorumsamacı yaklaşım tercih edilmiştir.

Çalışmanın ana konusunu teşkil eden “AK Parti iktidarının bürokrasiyi dönüştürme” çabalarını açıklayabilmek amacıyla birincil kaynaklar olarak AK Parti tüzüğü, seçim beyannameleri ve hükümet programları, parti ileri gelenlerinin partinin siyasal kimliğine

ve siyasetteki misyonuna ilişkin beyanatları, dönemin kamu yönetimi reformları ve bunların ilişkilere etkisi yorumsamacı bir yaklaşımla değerlendirilmektedir.

Belirtilen çerçeve içerisinde üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde “Siyaset ve Bürokrasi” olguları kuramsal çerçevede ele alınarak bu çerçevenin oluşumuna katkı sağlayan temel kavramların tarihsel gelişim süreçleriyle birlikte incelenerek katkıları ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu bölümün detayında siyaset olgusu, içerisinde barındırdığı kavramlar olan *egemenlik kavramı*, klasik siyaset biliminin ana unsuru olan *devlet* ve modern siyaset biliminin ana unsuru olan *siyasal iktidar* kavramları üzerinden, Bürokrasi olgusu ise gelişiminde etkili olan ana akım kuramlar olarak Marksist, Liberal ve Neo- Liberal Kuramlar üzerinden okunmaktadır.

Bu bölümde ayrıca çalışmanın da özüne uygun biçimde siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde temel yaklaşımlar olarak ilişkiyi bir ayrılık ve dikotomi (zıtlaşma) olarak gören Amerikan kamu yönetimi sistemi ile ilişkiyi özerklik ya da hiyerarşik boyut açısından inceleyen yaklaşımlara yer verilmekte, siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde görece avantaj ve dezavantaj sağlayan yönler, değer algıları ve öncelikleri üzerinde durulmaktadır.

İkinci bölümde siyaset-bürokrasi ilişkisinin Türkiye örneğinde tarihsel arka planı ve günümüze getirilen birikim incelenmektedir. Tarihi bürokratik imparatorluk geleneğine sahip olan Osmanlı İmparatorluğu'nun ve mirasçısı Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi ve idari sistemi yüzyıllar süren bir süreklilik arz etmektedir. Sistemin bu süreçte dönem dönem yeniden biçimlendiği kabulüyle tarihsel arka plan çeşitli dönemlere ayrılarak incelenmektedir. Bu aşamada yaklaşık bin yıllık tarihin dönemselleştirilmesinde tarih bilimi ve siyaset biliminin Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti üzerine uzmanlaşmış bilim insanlarının eserleri üzerinden hareket edilmiştir. Dönemlerin başlangıç ve bitiş periyodları daha çok siyaset ve bürokrasi ilişkilerinin durağanlıktan sıyrılarak yer yer kırılmaya varan dönüşümlerin yaşandığı zaman dilimlerini karşılamaktadır. Tarihsel arka planın çalışılması bilhassa Türkiye örneğinde günümüze kadar sirayet eden güçlü bürokratik geleneğin kodlarını açığa çıkarmaya çalışması bakımından çalışmaya ayrı bir anlam katmaktadır.

Tezin üçüncü ve son bölümünde ise, AK Parti iktidarının ilk on yılında (2002-2012) siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde görülen paradigma değişikliği incelenecektir. Bu

paradigma değişikliği siyaset kurumunun, sürükleyici olduğu, kendisi için “yüksek ve güçlü siyaset”, bürokrasi için ise “hizmetkâr bürokrasi” olarak belirlediği konumu inşa etme sürecini barındırmaktadır. Bu dönem, geleneklerini sürdürme amacıyla köklü bir vesayet kurumu olan bürokrasi ile siyasetin alanını genişletmenin bürokratik vesayetin kırılmasından geçtiğini bilen bir siyasal iktidarın karşı karşıya geldiği bir dönemdir. Bu nedenle öncelikle AK Parti’nin kuruluş süreci, Parti’nin kuruluşunda etkili olan dinamikleri incelenecek, Parti’nin siyasetteki misyonu, muhafazakâr demokrat siyasal kimliği, sorunsalları ve bunları nasıl aştığı irdelenecektir. Bunu takiben AK Parti’nin, Parti metinlerinde (Parti Tüzüğü, Seçim Beyannameleri, Hükümet Programları vb.) ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanaklarında bürokrasiye bakış açısı nasıl olduğu ve ona atfettiği konum tespit edilecektir.

Bu tespitlerin ardından AK Parti’nin bürokrasiyi siyasete tabi “hizmet aygıtı”na dönüştürmek için gerçekleştirdiği reformlar ortaya konacaktır. Söz konusu reformlar; ekonomi-politik, demokrasi, insan hakları, temel hak ve özgürlükler, denetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım boyutlarıyla incelenecektir. Bu bölümde ayrıca bürokratik vesayetın kırılması sürecinde AK Parti’nin askeri bürokrasi ve yargı bürokrasi ile ilişkilerinin ne şekilde geliştiği, bu ilişkilerde siyaset kurumu adına elde edilen kazanımlar ve bürokratik yapıların dönüşümünde AK Parti’nin sahip olduğu halk desteğinin rolü irdelenecektir.

Bu bölümde yer alan kamu yönetimi reformları ile değişim ve dönüşüme ilişkin sürecin kamuoyuna yansımaları başta AK Parti tüzüğü, seçim beyannameleri, hükümet programları olmak üzere düşünce/araştırma kuruluşlarının konuya ilişkin analiz ve raporları, çalışmaya konu edilen kamu kurumlarının istatistikleri ve faaliyet raporları, konuya ilişkin bilimsel makaleler ve köşe yazarlarının görüşleri dikkate alınarak ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın Sınırlılıkları

Tez çalışması AK Parti iktidarının ilk on yıllık (2002-2012) dönemini kapsamaktadır. Çalışmanın 2012 yılında sonlandırılarak, 2013 ve sonrasının çalışmaya dahil edilmemesinin çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Bunlar, 2013 yılı yasal düzenlemelerinde çalışmaya ciddi şekilde katkı sağlayacak önemde bir reform çalışmasının bulunmaması ve sosyal bilimlerin doğasında var olan, sağlıklı bir analiz

yapabilme kaygısının belli tarihsel kesitler üzerinde çalışmayı zorunlu kılmasıdır. Dolayısıyla sağlıklı bir analiz için taşların belli ölçülerde yerine oturmasına, etkilerin/ sonuçların görülmesine ve çeşitli tartışmaların yapılmasına zaman tanınması açısından üzerinden belirli bir süre geçmiş dönemlerin incelenmesinin uygun olacağı düşünülmüştür.

2012 yılında Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu, 3060 sayılı On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ve 3. Yargı Paketi gibi önemli düzenlemelerin yapılmış olması çalışmanın bu yılı kapsamasını zorunlu kılmıştır.

BÖLÜM 1: KURAMSAL ÇERÇEVE

Siyaset olgusu üzerine yapılan çalışmalarda, siyasetin doğuşu, gelişimi, dönüşümü ve kuramsal çerçevesi çok çeşitli boyutları ile ele alınmaktadır. Bu aşamada kuramsal çerçeve çalışmanın sistematüğını bozmayacak şekilde farklı bakış açılarının katkıları da göz önüne alınarak “siyasetin kavram seti” olarak nitelendirilen *devlet*, *egemenlik* ve *siyasal iktidar* kavramlarıyla çizilecek olup söz konusu kavramların siyaset bilimindeki özellikli konumlarına odaklanılacaktır. Bununla söz konusu kavramların hüküm sürdüğü alanların tespiti, birbirlerine göre konumları, etkileşimleri ve siyaset olgusuna katkıları ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1.1. Siyaset Olgusu

Günümüz toplumsal yaşamının en önemli gerçeklik alanlarından birisi olan siyaset olgusu karşımıza çoğunlukla toplumun hemen her kademesinde çeşitli anlamlardaki kullanımlarıyla çıkmaktadır. Zaman zaman insanların birbirlerini “*bırak siyaset yapmayı!*” sözleriyle eleştirdikleri, anne ve babaların çocuklarına sakıncalı bir şey olduğunu ima ederek “*siyasete bulaşma!*” diye tenbihte buldukları, bir televizyon ekranında devletin dış siyaseti tartışılırken diğer bir ekranda politikacıların sık sık “*kimlik siyaseti yapmayacağız, ilkeli siyasetten yanayız vb.*” söylemlerinde siyaset kavramının sık sık kullanıldığı görülmektedir.

İlginçtir ki, toplumda bu kadar sık ve yaygın olarak dillendirilen kavramın, kullananlar tarafından tanımının yapılması istendiğinde yanıt almakta zorlanılacağı, az çok bir takım fikirlerin söyleneceği, ancak kavramı kullananların birçoğunun açık ve net bir tanım yapmada büyük güçlük çekeceği görülecektir. Bunun sebebini siyasetin insan doğasında var olan bir dürtünün dışı vurumu olmasında aramak gereklidir. Bir bakıma her insan topluma katıldığından itibaren siyasetinde içerisine katılmıştır. Dolayısıyla siyaset tek bir insanı değil, insanları ilgilendiren, tek bir “ben”de değil “ben”in etrafında, yani “ben” ve “ötekiler” arasında cereyan eden bir ilişkidir. (Oktay, 2003: 6). Dolayısıyla çok farklı güdülerin beslediği karmaşık bir sürece işaret etmektedir.

Aristo, bir tanrı veya bir hayvanın sosyal bir düzen içerisinde olmadan yaşayabileceğini fakat insanların yüksek ölçüde düşünebilme potansiyeliyle akıllıca ve müşfik bir hayat

sürmesinin sadece bir cemiyet/toplum içerisinde mümkün olabileceğini savunur. İyi veya kötü hakkında, adalet ve adaletsizlik hakkında ve diğer hususlarda herhangi bir duyguya sahip olan yegane yaratık insandır ve bu hislere sahip insanlar beşeri yaratıkların oluşturdukları topluluklarda bir aile ve devlet kurarlar (Smellie, 2000: 27). Bu yapıların ister en küçük birliği olan aile olsun ister en yüksek iyiye yönelmiş en yüce topluluk olan devlet olsun toplumsal yaşamın hemen her alanı kaçınılmaz biçimde ister alışkanlıklardan isterse örgütlü bir devletin yasalarından kaynaklansın kurallar tarafından örgütlenmiştir. İnsanların içerisinde buldukları dayanışmacı ve işbirlikçi toplumsal ilişkiler aynı zamanda potansiyel bir egemenlik ve çatışma ilişkisidir. İnsanlar bu ilişkileri düzenleyen kuralları koyarak ya da onlara karşı gelerek iktidar olmaya çalışırlar. Daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse, insanlar kuralları koyarlar, kuralları çiğnerler, çünkü kurallar ve kurallara karşı gelmek toplumsal yaşantılarda arzulan hedeflere ulaşmanın en akılcı yoludur. Hem yukarıdakiler hem de aşağıdakiler, kendilerini diğerlerine bağımlı kılan bağlantıları kullanarak kendi yaşantılarının kimi parçalarını oluşturmaya ya da yeniden yapılandırmaya çalışırlar (Piven ve Clovard, 2010: 19- 43).

Tüm bu çabalar insanoğlunun doğasını açıklamak için onu siyasal bir hayvan “zoon politikon” olarak niteleyen Aristo’da siyaset kavramıyla nitelendirilmektedir. Ona göre siyaset, insanoğlunun doğasında olan toplumsallığın, yani hemcinsleri ile iletişim kurma ihtiyacı ve yeteneğinin uzantısı olarak ortaya çıkmaktadır (Vergin, 2003: 21). Nitekim Aristo’ya göre, aileler ve köylerin birleşiminden başlangıçta yaşamı sürdürmek için ortaya çıkan şehir devletleri artık insanlara daha iyi bir yaşam sunmak için vardır, dolayısıyla toplulukların doğal amacı devlet olmaktır (Saunders, 2006: 30).

Klasik siyaset bilimi, devlet kavramını, başlangıcı Aristo’ya kadar götürülebilecek şekilde ana konu olarak kabul etse de - örneğin Prelot’un, siyaset bilimini mahiyeti ve temel kavramı bakımından devlet bilimi olarak nitelendiren tezi - (Kapani, 2009: 28; Öztekin, 2010: 25) çok farklı tanımlara sahip olan “devlet” sözcüğü insan gruplaşmalarını, toplumların özel bir aşamasını anlatması bakımından sosyal bir olguya işaret eder. Bu durum bizi siyaset olgusunun devleti de aşan bir olgu olduğuna, dolayısıyla toplumun hemen her aşamasında siyasal ilişkilerin var olduğu/olacağı gerçeğine götürür. Siyaset olgusunun bu aşkınlığı, içerisinde cereyan ettiği tüm toplumsal/siyasal ilişkilerin doğru şekilde anlamlandırılabilmesi çabaları için tek başına

bile yeter koşulu oluşturmaktadır. Öte yandan siyaset olgusunun değerini artıran diğer bir gelişme, 1950'lerden itibaren gerek toplumun gerekse araştırmacıların tüm dünyada sosyal bilimlere ve özellikle politika bilimine olan ilgisinde önemli bir artışın görülmesidir (Royes ve Bastos, 2001: 935).

Artan bu ilgi ve yapılan çalışmalar siyaset kavramının sınırlarını genişletmekle kalmamış, kavramın kendine özgü toplumsal karakteristiğinin de çok yönlü olarak dönüşmekte olduğunu göstermiştir. Bu dönüşüme örnek olarak yüzyıllardır siyaset kavramının baş aktörü olan devlet olgusunun, yerini siyasal iktidar kavramına bırakması gösterilebilir.

Toplumsal hayat farklılıklar üzerine kurulmuştur. Söz konusu farklılıklar doğal olarak toplumda üretilen değerlerin hem üretilmesi hem de bölüştürülmesi sürecinde çözümlenmesi gerekli çeşitli sorunları da beraberinde getirmektedir. Konunun siyasetle ilgisi bu bölüşümün otoriteye ilişkin olarak gerçekleşmesi durumunda başlamaktadır (Dursun, 2006: 32). Toplumdaki bireyler ve bireylerin oluşturduğu gruplar, sınıflar ve örgütler, kendilerinin, dolayısıyla toplumun yarattığı değerlerden pay isteyecekler ve bu isteklerini, hakları ölçüsünde elde edebilmek için değerleri paylaştıran kurumlara yansıtacaklardır. Bu durumda siyaset bir bakıma, toplumun yarattığı maddi ve manevi değerlerin bir otoriteye dayalı olarak dağıtılması süreci olacaktır (Öztekin, 2010: 25). Bu süreçte siyaset içerisindeki her kurumun yapısı ve fonksiyonu araştırılarak belirli bir takım sonuçlara ulaşılabilir. Ancak siyasetin bütününe anlayabilmek için parçadan bütüne/bütünden parçaya giderek sistemin yapısını anlamak, parça ve bütün arasındaki ilişkilerin çözümlemesini yapmak gerekmektedir. Bu durum siyasal yaşamın bir etkinlikler sistemi olduğuna işaret etmektedir (Easton, 1999: 174-175).

Benzer şekilde Heywood'un, "*Robinson Crusoe gibi yalnız bireyler basit bir ekonomi geliştirebilirler, bir sanat ortaya çıkarabilirler ancak siyaset yapamazlar, siyaset bir başka insanın, Cuma'nın gelişiyle başlar*" (Heywood, 2006:1) söylemi de siyasetin toplumsallığını ön plana çıkaran bir vurgudur. Heywood'un bu saptamasına ilaveten, siyasi kavramların (örn. özgürlük, adalet, demokrasi, siyasal iktidar, egemenlik vb.) derin ideolojik çekişmelere konu olan kavramlar olduğuna dikkat çekmesi de önemlidir (Heywood, 2006: 24). Söz konusu kavramlar farklı insanlara, toplumlara ve zamanlara

göre farklı anlamlar içermesinin de ötesinde aynı toplumda ve aynı zamanda bile tek doğruya ulaşmanın imkânsızlığını içermektedir.

Muhtemel varılacak nokta siyasetin kesin tanımlamalardan uzak, süreç şeklinde yaşanan bir kavram olduğudur. Ancak bu demek değildir ki siyaseti tanımlama çabaları beyhude bir uğraştır. Aksine, yapılan tanımlamalar siyasetin zenginleşmesine, Aristo'nun ona verdiği “üstün-bilim” payesini kanıtlarcasına bilgi hiyerarşisinin en tepesindeki (Kapani, 2009: 23) yerinin sağlamlaşmasına katkı sağlayacaktır.

Etimolojik köken bakımından Yunanca bir sözcük olan ve kent devleti anlamına gelen “*polis*” ten türeyen politika kavramı, devlet ya da yönetim işlerine katılma anlamına gelmektedir. Devletten daha kapsamlı bir kuruluş olarak nitelendirilen *polis*, yalnızca toplumsal ve siyasal bir örgütlenme biçimi değil aynı zamanda askeri ve ekonomik yanı da olan bir bütünü, egemen bir şehir devletini ifade etmektedir (Flew, 2000: 12; Çilingir, 2009: 10; Ertugay, 2011: 4). Nitekim Aristo'ya göre, *polis*, insanlardaki beşeri olan her şeyi ortaya çıkaracak hayat tarzıdır, insanların akıllıca ve müşfik bir hayat sürmeleri de ancak *polis*'te mümkündür (Smellie, 2000: 28- 29). Nitekim bu düşünce bugün Batı dünyasında *politics* kavramıyla karşılanmaktadır.

Doğu düşüncesinde ise *politics* kavramının karşılığı olarak kullanılan siyaset kavramı Arapça'dan Türkçe'ye geçmiş bir kelime olup bu dilde “siyasa” şeklinde kullanılmaktadır. Arapça'da *sasa* kökünden gelen *siyasa* kelimesi yönetmek, eğitmek, yetiştirmek anlamına gelmekte ve etimolojik olarak da İbranice Kitab-ı Mukaddes'teki at anlamına gelen *sus* kelimesine bağlanmaktadır. At bakmak, yetiştirmek, terbiye etmek şeklindeki ilk kullanımlarının zaman içerisinde insanların yetiştirilmesi ve terbiyesine, oradan da insanların ve şehirlerin refahını artırmak¹ için belirli yöntemler kullanarak onları yönetme sanatına dönüştüğü görülmektedir (Dursun, 2006: 25; Ertugay, 2011: 4- 5).

Siyasetin yönetme sanatı olduğuna ilişkin vurgu Ortaçağ yönetim felsefesinin en önemli düşünürlerinden olan Farabi'de doruk noktasına ulaşmaktadır. Farabi'ye göre, insan

¹ İbn Haldun, “insanlığın kalkınması için siyaset zorunludur” der. Toplumı yöneten otorite sahibi, kararlarında bazen Allah'ın dininin hükümlerine dayanır. Bazen de aklı esas alan bir siyaset izler. Her iki durumda da ona itaat etmek gereklidir. Yöneticilerine karşı tamamen minnetsiz olmaları için toplumdaki her bir bireyin taşıması gereken manevi erdemlerin en iyi şekilde hayat bulduğu, bu erdemlerle donatılmış toplumun yaşadığı yere de “erdemli şehir” adı verilir. Ancak “erdemli şehir” ender görülür ve inşası çok uzak bir ihtimaldir (İbn Haldun, 2003: 94- 95). Erdemli şehir veya toplum bireysel mutlulukla toplumsal mutluluğun, bu dünya mutluluğu ile öteki dünya mutluluğunun kazanıldığı yerdir (Çilingir, 2009: 67- 68).

yaradılışı gereği medenidir, birlikte yaşamaya eğilimlidir. İnsanın nihai amacı mutluluk ve erdeme ulaşmak olmalıdır. O, mutluluğun tek başına kazanılabileceğine inanmaz. Ancak siyaset aracılığı ile iyi ile kötü, güzel ve çirkin, erdemli ve erdemsiz birbirinden ayırt edilerek pratiğe uyarlanabilir. Bütün bunların işlerlik kazanması, siyasi bir teşkilatlanmayı ve bunu gerçekleştirebilecek bir yönetim veya başkan¹ gerekli kılar (Cihan, 2004: 20; Çilingir, 2009: 52; Eryılmaz, 2009: 30). Ona göre siyaset; bilimdir, sanattır, bilgeliktir. Siyaset; bulunduğu şehri mükemmelleştiren, mutluluğa ve erdeme ilişkin nitelik ve yetenekleri yerleştirerek sürekliliğini sağlayan ve koruyan başkanlık/liderlik etme sanatıdır (Kars, 2006: 22- 23).

Günümüz modern siyaset düşüncesinde siyasetin tanımlanması çabalarında düşünürlerce en çok vurgulanan husus, siyasetin çatışmacı ve uzlaşmacı olmak üzere iki yönünün olduğudur (Kapani, 2009: 17- 18; Türköne, 2007: 6; Yücekök, 1987: 3). Söz konusu çatışmacı ve uzlaşmacı yön “devlet yönetimi ve iktidar mücadelesi” anlamındaki siyaset tanımlamasını doğurmaktadır. Nitekim siyasetin devlet yönetimini çağrıştırması klasik bakış açısını akla getirirse de günümüz düşüncesinde iktidar mücadelesi, toplumun birçok kesimini yakından ilgilendirmektedir. Çoğunlukla iktidarı ele geçirmek olarak belirlenen ve çatışmacı bir doğaya sahip olan çabalar süreç içerisinde siyasetin uzlaşmacı yanını ortaya çıkaran, iktidara sahip olunamasa da onu paylaşmanın ya da etkilemenin de önemli olduğu şeklindeki sonuçlara evrilebilmektedir.

Siyaseti tanımlamada ve kavramın anlaşılmasında önemli katkılar yapan diğer bir yaklaşım, siyaseti, “güç ve değerlerin dağıtıldığı süreç” olarak gören yaklaşımdır. Buna göre siyaset en geniş anlamıyla beşeri varoluşun akışı içerisinde kaynakların üretimi, dağıtımı ve kullanımıyla ilişkilidir. Bu bağlamda siyaset, kıt kaynaklar üzerinde bir mücadele olarak görülürken, iktidar da bu mücadelenin yapılmasının yoludur. Nitekim Lasswell’in; siyaseti, *kimin, neyi, ne zaman aldığıнын belirlenmesi* olarak tanımlaması bu yüzdendir (Heywood, 2006: 12- 13). Easton ise siyaseti, “*toplumun yarattığı maddi ve manevi değerlerin bir otorite eliyle dağıtılması süreci*” olarak tanımlayarak siyasal

¹ Fârâbî siyaset felsefesinde, yönetimde, yöneticinin belirleyici rolü üzerinde ısrar eder. Ahlâk ve siyaset arasındaki ilişki şehrin veya devletin kurucusu olarak kabul ettiği ilk başkan (ilk reis), kurucu siyasi liderde muayyen şartlar arar. Bu şartlar fizyolojik, diğerleri ise doğrudan zihni ve ahlâki özelliklerdir. İlk Reisten sonra gelen yöneticilerin ise ilk reisin kurmuş olduğu sistemi ve kanunları devam ettirebilmesi gerektiği ısrarla vurguladığı bir husustur (Arkan, 2005: 391).

sistemde kaynakların girdi- çıktı ilişkisine vurgu yapmaktadır. Ona göre siyasal sistemin girdileri istemler ve destek, çıktıları ise yetkin kararlardır (Easton, 1999: 175- 177). Easton'ın üzerinde durduğu istemler, daha yüksek hayat standardı için baskı oluşturmaktan, daha fazla istihdam beklentisine ve daha bol refah ödemelerinden, azınlık ve birey haklarına sağlanacak daha fazla güvenceye kadar çeşitlendirilebilir. Destekler ise, vergi ödeyerek, bağlılık sunarak, kamusal hayata katılmaya istekli davranarak toplumun siyasal sisteme katkıda bulunması için bir yol oluşturur. Çıktıları ise, siyasa oluşturma, kanun yapma, vergi koyma, özel fonlar tahsis etmeyi içeren hükümet kararları ve faaliyetlerinden oluşmaktadır (Heywood, 2006: 25- 26).

Siyasete yönelik buraya kadar bahsedilmiş olan bakış açılarından biraz daha farklı bir bakış açısı da “siyasetin bir kötülük kaynağı ve aracı olduğu”nu iddia eden yaklaşımdır. Siyaseti baskı kurma ve sömürü aracı olarak gören Marksizm bu yaklaşımın en önemli temsilcilerindendir (Ertugay, 2011: 4). Marksizmin bu görüşüne bir destek de Oppenheimer'dan gelmiştir. Oppenheimer'a göre, bir kimsenin isteklerini karşılamak için başvurabileceği iki yol vardır. Çalışmak ya da soymak. Yani isteklerini kendi işgücüsüyle karşılaması ya da ötekilerin işgücüsüne zorla el koyması. Oppenheimer, birinci yola “ekonomik yollar”, ikinci yola ise “ siyasal yollar” adını vermektedir. Devletin özünü *siyasal olanda* gören Oppenheimer'a göre, devletlerin tarihinden ibaret olan dünya tarihi de ilk çağlardan günümüze kadar ekonomik yollar ve siyasal yolların çatışmasından ibarettir (Oppenheimer, 2005: 44- 46).

Siyaset kavramının çok yönlü bir biçimde irdelenmesini sağlayan bu bakış açıları aynı zamanda kavramı zenginleştiren unsurlar olmuştur. Nitekim siyaset, ister iktidar mücadelesi, ister değerlerin dağıtıldığı süreç isterse de bir kötülük kaynağı olarak nitelendirilsin ortak noktaları siyasetin toplumsal bir temele dayanmasıdır. Öyle ki bu temel bir yandan bireylerin farklılıklarını barındırırken diğer yandan varlığını sürdürmede, ortak sorunların çözümü ve değerlerin oluşturulmasında yönetsel düşünce pratiklerine ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyaç ise siyasetin başta bürokrasi olmak üzere çevresiyle dinamik bir etkileşim içerisinde olmasını gerektirmektedir.

1.1.1 Klasik Siyaset Biliminin Temel Aktörü: Devlet

Heywood, “devletin gölgesi hemen hemen bütün beşeri faaliyetlerin üzerine düşer” der (Heywood, 2006: 123). Nitekim devlet, Antik Yunan’dan bu yana klasik siyaset biliminin en önemli konusu, düşünürlerin üzerine en çok fikir ürettikleri, ne olduğu, ne olması gerektiği hatta olmasının gerekip gerekmediği (Akal, 2000: 21), kaynağının ve hemen her formunun tartışıldığı bir olgu olmuştur. Toplumun oluşumuna yol açan temel parametrenin toplumsal iş bölümü olduğu kabul edilecek olursa yaklaşık on bin yıllık bir tarihe sahip olduğu ileri sürülebilecek devlet kurumu daha somut ve görünürü olarak iki bin dört yüz yıl önce Aristo’yla siyasi tarih sahnesine çıkmıştır (Şaylan, 1995: 16). Bu dönemde devlet, günümüz devletin daha küçük ölçekte bir prototipi görünümde olsa da Aristo’dan bu yana çok sayıda düşünürün çalışmalarında yer bularak çağdaş siyaset bilimi anlayışına kadar siyaset biliminin en temel konusu olma özelliğini korumuştur (Dursun, 2006: 141).

Bugün birçok siyaset bilimci, devlet adına, ülkede yaşayan bütün insanları bağlayıcı kararlar alan, kurallar koyan ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak için zora başvurabilme yetkisine sahip olan “siyasal iktidar” kavramının (Kapani, 2009: 39) günümüzde üzerinde daha çok durulan ve devletten daha önemli bir kavram hâline geldiğini belirtse de, siyasal iktidarların da devlet adına hareket ettiği vurgusu bile tek başına devletin incelenmesi için yeterli gerekçe oluşturmaktadır. Ancak burada soyut varlık olarak devlet ile devlet adına hareket eden yöneticiler ve onların oluşturdukları organların birbirine karıştırılmaması gerekmektedir.

1.1.1.1. Devlet Nedir?

Üzerindeki tartışmaların Aristo’ya kadar uzandığı “devletin ne olduğu?” sorusu kavramın en çok sorgulanan kısımlarından birisini oluşturmaktadır. Bu soruya verilebilecek tek ve genel kabul gören bir cevaba ulaşmanın mümkün olmadığı bilinmektedir. Nitekim bu savın doğrulayıcısı olarak devletin ne olduğu konusunda farklı bakış açılarının izlerini taşıyan çok sayıda tanımlamayla karşılaşılmaktadır. Öyle ki, en yüksek iyiyi gerçekleştiren yüce bir oluşum olduğundan, toplumsal bir sözleşme olduğuna, bir sömürü düzeni olduğundan, sınıfsal egemenlik aracı olduğuna kadar - ki bu yelpaze daha da artırılabilir- farklı nitelikte tanımlamalardır bunlar.

Devlet (*polis*), Eski Yunan'da, ortak iyi hayatı gerçekleştirmek amacıyla bir şehir düzeyinde örgütlenmiş organik bir bütünlüğü temsil ederken Roma İmparatorluğunda, temeli hukuk anlayışına dayalı bölgeleri kapsayan bir coğrafi alanda siyasi düzeni sağlamaya yönelik bir örgütlenmedir (Dursun, 2006: 142). Diğer bir tanımda, devlet, dışarıda ve içeride, özellikle kendi vatandaşları üzerinde en büyük yaptırım gücüne sahip en büyük tüzel kişiliktir. Bu anlamda kurumların kurumudur (Öztekin, 2010: 48). Aktan ise, günümüzde devlet denilince belli sınırlar içerisinde yerleşmiş insan topluluğu, kurumsallaşmış bir siyasi otorite ile zorlama gücüne sahip bir kurumun anlaşıldığını belirtmektedir (Aktan, 1995: 27).

Marksistlere göre devlet, bir sınıfın diğer sınıflar üzerinde egemenlik kurmak için toplumsal açıdan güç ve şiddet tekeli elinde bulunduran bir yapı iken; Marx'ın kurumsal karşıtı olan Weber'e göre ise, düzenli olarak örgütlenmiş, şiddet tekeli elinde bulunduran ve toplumun bunu meşru kabul etmesi ile söz konusu şiddet kullanma tekeli belli bir coğrafyada gerçekleştiren bir yapıdır (Şaylan, 1995: 17; Giddens, 1996: 44- 45).

Devletin çeşitli bakış açılarıyla tanımlanması çabaları içerisinde en yaygını ve hemen herkesin üzerinde birleştiği, ülke, insan topluluğu ve iktidar olmak üzere üç ana kurucu unsuru bir araya getirerek oluşturulan “anlatımcı” (deskriptif) tanımlardır¹. Buna göre devlet, belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur (Kapani, 2009: 37- 38; Gözler, 2007: 4; Barry, 2004: 66; Sorensen, 1999: 593).

Diğer yandan devlet olgusunun ne olduğu ve nasıl tanımlanması gerektiği sorunsalının yanında devletin doğuşu ve kökeni konusunda da çok sayıda farklı görüşün olduğu bilinmektedir. Tarihsel süreçlerin ve dönemin toplumsal koşullarının da etkisiyle oluşturulan bu görüşlere değinilmesi kavramın anlaşılması açısından değer taşıyan bir çaba olacaktır.

¹ Üç Unsur Teorisi: Devlet konusunda pek çok tanım yapılmıştır ve yapılmaya da devam etmektedir. Bu tanımların içinde şüphesiz en benimsenmiş kökeni Georg Jellinek'in ilk baskısı 1900 yılında yayınlanan *Allgemeine Staatslehre*'de bulunan “üç unsur teorisi (*Dreielementenlehre, three elements theory*)” diye bilinen teoriye göre yapılmış olan tanımdır (Gözler, 2007: 4). Bu teoriye göre devlet, *insan, toprak* ve *egemenlik* unsurlarının bir araya gelmesiyle oluşmuş bir varlık olarak tanımlanmaktadır (Doehring, 2002: 24).

Devletin siyasi bir güç olarak yasa koyma ve yasalara uymayanları cezalandırma hakkı olduğunu vurgulayan (Rosen ve Wolff, 2006: 79) Locke; siyasal erki, yasa çıkarma, ölüm cezası veya mülk edinmeye ve mülkün korunmasına ilişkin daha hafif cezai yaptırımlar getirmek, bu yasaları uygulamak ve ülkeyi dış düşmanlara karşı korumak için kamu güçlerini kullanma ve bütün bunları halkın iyiliği için yapma hakkı olarak ifade etmektedir (Locke, 2006: 83). Locke, yönetilenlerin rızasına dayalı bir devletin meşru olacağını, yasa ve kurallara uymayanları cezalandırma hakkının olduğunu vurgulamakla birlikte otoritenin, keyfi, tabiat kanunlarının dokunulmaz kıldığı alanlara dokunan ve bir kimsenin vicdanı ile bağdaştıramayacağı kanunlarına karşıda direnme hakkının olduğunu belirtir (Peters 2000:70- 73). Bu görüş Ortaçağ siyaset bilimcilerinin, üzerinde en çok durdukları, devletin hukuki, ahlaki ve tabii gerekliliğe uygun olması düşüncesini de yansıtmaktadır (Gierke, 2000: 129).

Her siyasi örgütü olduğu gibi modern devleti de sadece ona özgü olan araçla yani fiziksel baskı kullanımıyla tanımlayan Weber de devleti, tarihsel olarak kendinden önce gelen siyasi kurumlar gibi insanın insan üzerinde baskı kurduğu, meşru (yani meşru kabul edilen) şiddet vasıtasıyla korunduğu bir kurum olarak görmektedir. Fiziksel baskı kullanma hakkı ancak devletin izin verdiği ölçüde kurumlara ve bireylere teslim edilebilir (Weber, 2006: 83-84). Modern milli devleti öncelikle moral bir değer olarak değerlendiren Durkheim gibi çağdaş düşünürlerin aksine Weber, her şeyin üzerinde güç kullanımıyla devletin belirli bir bölgesel alan üzerindeki iddia kapasitesini vurgulamaktadır. Modern devlet bölgesel esasa var olan zorlayıcı bir birlikteliktir ve sınırları içerisinde gücün kullanımının meşru denetimini tekeli altında bulundurmaktadır (Giddens, 1996: 43). Nitekim tarih, devletin, sahip olduğu kuvvet ve kudret tekeli devlet içinde tehdit eden tehlikelere karşı kullandığı sayısız örneklerle doludur (Lipson, 1986: 81).

Devletin, özellikle Ortaçağ'da ve erken modern Avrupa'da üzerinde çokça durulan meşru güç kullanma tekelinin gerekçelerinin bilinmesi konusunda "Devlet Kuruluşu Kuramı"nın fikir babaları olan Max Weber ve Otto Hintze'in çalışmaları ayrı bir öneme sahiptir. Nitekim dönemin Kıta Avrupa'sında büyük karmaşaların, ülkeler arasında yaşanan sürekli savaşlar ve savaş tehditlerinin, bölgenin önemli güçleri olan Prusya (Almanya), Fransa, Aragon (İspanya), Sicilya gibi devletleri bürokratik ve mutlakiyetçi eğilimlere yönelten (Ertman, 2010: 396- 397; Giddens, 1996: 43) ve bu eğilimlerini

haklı göstermeleri konusunda yönetimlerin elini kolaylaştıran olgulardır. Hintze, bu savı destekleyici örnek olarak da Manş deniziyle Kıta Avrupa'sından coğrafik olarak ayrılan İngiltere'nin tarih boyunca doğrudan bir tehdide maruz kalmamasının mutlakiyetçilik ve bürokratikleşmeden görece uzak kalmasına, parlamentonun, ayakta kalarak kralın yürütme yetkisine ortak olmasına olanak sağladığına işaret etmektedir (Ertman, 2010: 396- 397).

1.1.1.2 Toplum Sözleşmesi Kuramı

Devletin doğuşunu, varlığını ve temel özelliklerini açıklamaya çalışan en önemli kurumsal bakış açılarından birisi “toplum sözleşmesi” kuramıdır. Devlet iradesinin kaynaklarının halkın iradesinde bulunduğunu savunan bu düşünce geleneği özellikle en önemli temsilcileri olan Hobbes, Locke, Rousseau ve Kant'ın fikirleriyle önem kazanmıştır (Rosen ve Wolff, 2006: 79).

Hobbes, Leviathan'da¹ “*herkes dilediğini yapma hakkını elde tuttuğu sürece bütün insanlar savaş durumundadır*” der. Herkesin herkese karşı savaş durumunda olduğu bu basit doğa durumundan insanların karşılıklı haklarını devrederek, hak ihlallerini önleyecek yeterli hak ve güce sahip ortak güvenilir genel bir gücün varlığıyla çıkılabilir. İnsanları yabancıların saldırısından ve birbirlerinin zararlarından koruyabilecek kendi emekleriyle ve yeryüzü meyveleriyle kendilerini besleyebilmeleri ve mutluluk içinde yaşayabilmelerini sağlayabilecek böylesi bir genel gücü kurmanın tek yolu, bütün kudret ve güçlerini tek bir kişiye veya hepsinin iradesini oyların çokluğu ile tek bir iradeye indirgeyecek bir heyete devretmelerinden geçmektedir. Bu yapıldığında tek bir kişilik hâlinde birleşmiş olan topluluk devlet olarak adlandırılır (Hobbes, 2006: 87- 89).

Locke'da, hepsi doğuştan eşit, özgür ve bağımsız olan insanların başka insanlarla birleşip bir arada, rahat, güvenli ve huzurlu olarak yaşamak ve bu topluluktan olmayanlara karşı da güven tesis etmek için anlaşma yapmanın ve buna rıza

¹ Thomas Hobbes'un 1651'de yayınladığı kitabıdır. Kitabının sonunda Hobbes, “bu kitabın yazılmasına günümüzün huzursuzlukları neden oldu” ifadesini kullanır. Nitekim söz konusu huzursuzluklar kanlı Püritan isyanı ve sonucunda 1649'da Kral I. Charles'ın kafasının kesildiği dönemi ifade etmektedir. Leviathan, Kitab- 1 Mukaddes'te diğer bütün hayvanlar üzerinde hâkimiyet kurmuş yenilmez bir timsahtır. Hobbes, aklı başında insanların kendi yararlarını düşünerek isyanla, baş kaldırmayla yıkılamayacak ve bu nedenle isyana dahi teşebbüs edilemeyecek Leviathan gibi bir devletin yönetiminde bulunmanın gerekliliğini görececeklerini (Watkins, 2000: 53- 54) dolayısıyla, anarşi ve düzensizliğin tek seçeneğinin mutlakiyetçi bir yönetim olduğundan hareketle yurttaşlara devlete karşı kayıtsız ve şartsız yükümlülük taşımalarını öğütlemiştir (Kara, 2009: 554).

göstermenin önemine değinir. Ona göre topluluğun çıkardığı yasaların yetki verdiği meclislerde (herhangi bir sayı belirtilmemişse) çoğunluğun görüşü topluluğu oluşturan herkesin görüşü olarak kabul edilir. Bu akıl ve doğa yasası uyarınca tüm bireylerin gücünün mecliste toplandığı kabul edilir (Locke, 2006: 90).

Rousseau ise, doğa durumunu Hobbes ve Locke'un sunduğu bütünsellikten farklı olarak insanın en ilkel hâlimden (hayvan) başlayarak kendi içinde geçirdiği değişim ve dönüşümlerle bir tür insanlık tarihi olarak sunsa da "toplum sözleşmesi" insanlığın tam anlamıyla gerçek doğuşuna damga vurması bakımından ortak noktayı oluşturmaktadır (Dumont, 2000: 162). Rousseau'nun ifadesiyle, insanlar özgür doğdukları hâlde her yerde zincire vurulmuşlardır. Yapılması gereken şey kişisel çıkarlar ile toplumsal görevler arasında uyum sağlayan, insanın hem özgür olduğu hem toplumsal birliğin sağlandığı yeni bir düzenin kurulmasıdır. Rousseau'nun soyut ve karmaşık toplumsal sözleşme kuramı, bu düzenin kurulmasını mümkün kılacak tek yoldur. Buna göre insanlar akla dayalı kurucu bir sözleşme aracılığıyla kendilerini halka dönüştürürler ve ardından da yönetsel işleri yürütmek için siyasal iktidarı oluştururlar (Duman, 2011: 81). Burada özel iradenin kendisini genel iradeye teslim etmesi söz konusudur (Kahraman, 14.01.2014, CNN Türk). Bir hükûmetin yönetimi altında olması insana acı verecektir fakat insanın boyun eğmek zorunda olduğu yönetimin, o insanın daha az yabancı olduğu bir yönetim olması da daha az ıstırap vericidir (Jouvenel, 2000: 82). Diğer yandan Kant, devletin bu gibi emirlerine uymanın basiretli bir davranış gibi görünse de ahlaki olamayacağını, çünkü otoriteye sırf devletin otoritesi olduğu için boyun eğmenin ahlaki özgürlüğü bertaraf edeceğini iddia etmektedir (Barry, 2004: 67).

1.1.1.3. Toplum Sözleşmesi Kuramının Eleştirisi ve Alternatifleri

Toplumsal sözleşme kuramına karşı çok çeşitli eleştirilerin yöneltildiği şaşkıncı değildir. Nitekim bu eleştirileri yönelten önde gelen düşünürler arasında Hume, Bentham, Hegel ve Hart görülmektedir.

En etkili muhâlif, fikre bir dizi eleştiri yönelten ve özellikle örtülü rıza fikrine şiddetle saldıran David Hume'dur (Rosen ve Wolff, 2006: 80). Hume'a göre devletin varlığı bir sözleşmenin, açık ya da örtülü bir rızanın sonucu olarak açıklanamaz. Çoğu zaman şiddetle kurulan devletler, zaman içinde toplumsal hayatın diğer kurumları gibi yerleşiklik kazanmış ve meşrulaşmıştır. Günümüze kayıtları ulaşılmış bütün yönetimler

ve devletler ya bir gasp ya bir fetih ya da her ikisi üzerine kurulmuştur. Devlete boyun eğmenin nedeninin ne olduğu sorusuna Hume'un yanıtı; “- *Çünkü toplum başka türlü var olamaz.*” şeklindedir (Duman, 2011: 83).

Bentham'da ise, devletin otoritesinin ve verilen sözleri yerine getirme yükümlülüğünün temelinde yararlılık ilkesinin olduğundan hareketle Hume'un peşinde bir gidiş görülür (Rosen ve Wolff, 2006: 80).

Sözleşme teorisine eleştirel yaklaşan ve devlete idealist yaklaşımı en açık şekilde sergileyen Hegel (Heywood, 2006: 124) ise, söz konusu devlet olduğunda benzer irade ve eşitlikte olanların aralarında yaptıkları türden bir sözleşmenin söz konusu olamayacağını belirtmektedir. Ona göre bireyin keyfi iradesi kendini devletten ayıramaz, çünkü hepimiz zaten doğuştan devletin vatandaşıyız. Devletin temelinde sözleşme diye bir şey yoktur ve devletin temeli bireylere kalmış bir şey değildir. Her bireyin kesinlikle yurttaş olması gerektiğini söylemek daha doğrudur (Hegel, 2006: 103-104). Öyle ki Hegel, devleti tanrının yeryüzündeki yansıması yahut mutlak ruhun tarih içindeki cisimleşmiş hâli olarak değerlendirmiştir (Dursun, 2006: 143). Hegel'e göre, genel yarar ancak devlet vasıtasıyla gerçekleşir ve devlet araç değil amaçtır, mutlak ve mistik bir niteliğe sahip, (Eryılmaz, 2008: 22) iyi ve kötüye, utanç verici ve bayağıya, hile ve aldatmaya ilişkin hiçbir soyut kural kabul etmeyen kendinden emin bir saltık tindir (Cassirer, 1984: 267- 268) Hegel, bu yaklaşımıyla sözleşmenin eşitler arasında söz konusu olabileceğini ancak devletin, eşiti ve üstünü bulunamayacak ve de bireyle karşılaştırılmayacak kadar yüce bir varlık olduğunu savunmaktadır.

Devletin varoluşu ile ilgili olarak belli ölçülerde bir takım kabullerin varlığının görüldüğü bu fikirler dışında devlet karşıtlığını ön plana çıkararak bir anlamda sözleşme kuramının karşısında olan özellikle Bakunin, Robert Paul Wolff ve Kropotkin gibi anarşistlerin¹ çalışmaları da dikkat çekmektedir. Bakunin, herkese açık eğitimin, özgürlüğün ve toplumsal yaşamın gelişmesinin savunucuları olarak devletin ve her türlü devlet biçiminin düşmanı olduklarını, doğası ve konumu gereği her devlet insanların dışında ve üstünde bir güç olduğundan, gücün, güce boyun eğmeye zorlananları bozduğu gibi ona sahip olanları da bozduğunu savunmaktadır. Ona göre gücün zararlı

¹ Anarşizm teriminin kökeni buyurma, yönetme anlamındaki *archein*'den türeyen *anarkhia* sözcüğüdür. Yönetimsizlik, buyruksuzluk, hiçbir yönetici erkin bulunmadığı toplumsal düzen, bireylerin edimlerini sınırlayan her türlü erki reddeden siyasi öğretisi ve karışıklık, başıboşluk anlamlarına gelmektedir (Kamu Yönetimi Sözlüğü, 2008: 2- 3)

etkisiyle, güçlüler, kişisel ya da sınıfsal çıkarları için toplumu sömüren ihtiraslı ve açgözlü zorbarlar olurlar; güçsüzler ise köle (Bakunin, 2006: 110).

Wolff'da meseleye devlet ve insan doğası perspektifinden bakmaktadır. Ona göre devletin belirleyici özelliği otoritedir, yönetme hakkıdır. İnsanın birinci yükümlülüğü ise özerk kalmak, yönetilmeyi reddetmektir. Bu nedenle bireyin özerkliği ile devletin otoritesi arasındaki çatışmanın çözüme kavuşturulması mümkün değildir. Bunun için insan, devletin yasalarına salt yasa oldukları için itaat etme görevi olduğu savına karşı çıkmalıdır (Wolff, 2006: 111- 112). Wolff, sırf devlet olduğu için emirler verme yetkisine sahip olan devletin bu nedenle gayrimeşru olduğunu iddia eder (Barry, 2004: 67).

Sözleşmecî kuramlara karşı çıkan düşünürlerden Gauchet'e göre devlet, kendisinin efendisi olarak kalan, kendi örgütlenmelerini kendileri oluşturabilen ve bunu ortak rızaya dayalı olarak değiştirebilen toplumlarda ortaya çıkmamıştır. Ona göre devlet, kendi varoluşları üzerine söz söyleme yetkisinden yoksun olduklarını düşünen, kendi iç örgütlenmelerinin dışarıdan belirlendiğine, bir dış odak tarafından meşru kılındığına inandıkları için kendilerine bir hak tanımayan toplumların bir ardılı olarak ortaya çıkmaktadır (Gauchet, 2000: 35).

Devletin ortaya çıkışı ve bununla bağlantılı olarak işlevlerini açıklamaya çalışan kuramlardan “çatışmacı kuramlar” ise, devletin bir uzlaşmanın sonunda gerçekleşen sözleşmenin değil; bizatihi kendi özünde yansıttığı çatışmanın, baskının ve sömürünün bir sonucu olduğunu iddia etmektedir. Klasik örneğini Marks ve Engels'te gördüğümüz kurama göre devlet, ekonomik gelişimin belirli bir aşamasında ferdin çıkarı ile topluluğun çıkarları arasındaki çatışma sonucunda oluşan ancak ferdin ve topluluğun gerçek çıkarlarından bağımsız ve kopuk bir biçime dönüşen örgütlenmedir (Marx ve Engels, 2011: 36). Nitekim belirli bir sınıflı toplumsal oluşumun karmaşık bütününde konumlanan devlet, egemen sınıf aracılığı ile çatışma sürecinin genel gidişatını kontrol etmekte ve özellikle emeğin üretkenliği ile yakından ilgilenmektedir (Poulantzas, 1992: 43). Devleti, sömürülen çoğunluk üzerindeki sömüren azınlığın bir aracı olarak gören Marxistler, devlet iktidarının sınıf örgütlenmesinden başka bir temelden doğabileceği ihtimalini göz ardı etmeleri noktasında eleştirilse de, gerçekte devletin yasama, bütçe ve maliye politikalarının, sosyal yardım ve reformların örgütlü çıkar grupları arasındaki

mücadelenin sonucu olduğu, dolayısıyla sınıf güçleri arasındaki sürekli değişen dengeyi yansıttığına ilişkin merkezi fikre bugüne kadar pek az şeyinde eklendiği bir gerçektir (Parkin, 2002: 614- 615).

Devletin toplumsal evrim perspektifinden bir değerlendirmesi ise Oppenheimer’da bulunabilir. Oppenheimer, devleti, oluşumu sırasında tümüyle, zafer kazanmış bir insan grubunun yendikleri üzerindeki egemenliğini bir düzene bağlamak ve kendini içten ve dıştan gelecek ayaklanma ve saldırılara karşı güvenceye almak amacıyla yendiği gruba zorla kabul ettirdiği toplumsal bir kurum olarak nitelendirmektedir. Toplulukların “kolektif eylem” gücüne işaret etmesi ve bu etmeni devletin doğuşunda merkezi bir yere oturtması Oppenheimer’ın vurgulanması gereken önemli bir özelliğidir. Onun bu yaklaşımında İbni Haldun’un “asabiye”¹ kuramının yansımalarını görmek mümkündür (Oppenheimer, 2005: 7).

1.1.1.4. Modern Devlet

Devletin ne olduğu ya da olması gerektiği, ortaya çıkışı ve kökeni konusundaki görüşlerin yanı sıra tarihsel süreç içerisinde devletin geçirdiği aşamalar ve aldığı formlar da siyaset bilimcilerin yoğun ilgisini çekmiştir.

Tarihsel süreçte yöneten- yönetilen ilişkisinin başlamasıyla birlikte yönetim olgusu farklı biçimlerde kurumsallaşmıştır. Batı dünyası için site ya da polis yönetimleri, şehir cumhuriyetleri, kabile federasyonları; Doğu dünyası için ise beylik, emirlik, hanlık, sultanlık, hilafet vb. gibi farklı örgütlenme tipleriyle karşılaşmıştır. Bu konuda var olan görüşlere bakıldığında sürecin ağırlıklı olarak erken devlet, polis, merkezi iktidarın olmadığı feodal dönem ve modern devlet aşamalarıyla şekillendiği görülmektedir (Duman, 2011: 87- 98).

Sözü edilen tarihsel süreçte devletin, her biri ayrı bir araştırmanın konusu olabilecek çeşitlilikteki formları çalışmaya konu edilmeyecekse de vurgulanması gereken husus,

¹ Batı dillerine “grup ruhu” ve “dayanışma duygusu”ndan, “milli duygu” ve “milliyetçilik”e varıncaya kadar çok farklı şekillerde çevrilen “asabiye” kavramı daha ziyade onun İbn Haldun tarafından Mukaddime’de farklı bağlam ve anlamlarda kullanılmasından kaynaklanır. Kavram ilkin “bedevi umran” aşamasında grubu oluşturan bireyleri dıştan gelecek tehlikelere karşı koruyucu ilke olarak kullanılır. O grup üyelerinin, birbirine karşı yakınlık duymalarının temelinde de uzak veya yakın bir kan bağı bulunur. İkin bedevi toplum aşamasında ortaya çıkan asabiye farklı toplumsal aşamalarda da içerik değiştirerek varlığını devam ettirir. Her ailede var olan asabiye, bizi asabiye’nin en önemli ilkesi olan “egemenlik ve mülkün sağlayıcı” ilkesi olma durumuyla yüzleştirir. Asabiye ikinci aşamada ise riyaset tarzında siyasi bir yapılanmaya evrilir (İbn Haldun, 2003, 26- 27; Çilingir, 2009: 114- 115).

çağdaş siyaset biliminde devlet formlarındaki değişimden daha çok arka planda devlet anlayışında yaşanan değişimin çok daha önemli ve belirleyici olduğudur. Bu değişim modern egemen devlet anlayışının resmileştiği 1648 Westphalia Anlaşmasından bu yana uzunca bir süre siyaset bilimi ve siyaset sosyolojisinde belirleyiciliği olan “statik” yaklaşımın yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren yerini gözlem metodu ve ampirik yaklaşımlara bırakması sürecidir. Bu süreçte devleti yeniden merkeze alan bilgi sisteminin yükselişi kısmen, özel olarak Marksist, elitist, çoğulcu teorilerde ve davranışçı siyaset yaklaşımlarında görülen devlet algılayışlarını ve araştırma programlarını da içeren yetersizlikler tarafından desteklenmiştir (Amenta, 2006: 95). “Devletin geri getirilmesi”¹ yeniden sosyal bilimlerin alanına sokulması şeklindeki bu yeni paradigma Reinhard Bendix, Barrington Moore, Stein Rokkan, Charles Tilly, Michael Mann, Perry Anderson, Immanuel Wallerstein ve kendileri Max Weber, Otto Hintze ve Karl Marx’tan esinlenmiş olan bir çok siyaset bilimcinin çalışmalarına da esin kaynağı olmuştur (Ertman, 2010: 395; Lane, 2011: 35- 36). Diğer taraftan devletin sosyal bilimlerin alanına yeniden sokulması konusunda Skocpol özellikle sosyal politikalar ve sosyal devrimlerin devletlerin değişimine olan etkisini Fransa, Rusya ve Çin’in karşılaştırmalı analizleriyle ortaya koymaya çalışmış, söz konusu politikalarla devletin yeniden inşa edildiği iddiası bu alandaki çalışmalara yeni bir bakış açısı kazandırmıştır.² Mann ise, indirgemeci yaklaşımla devletin hala kendi içerisinde bir şey olmayıp, sadece toplum içinde fiziksel güç kullanımının somut bir örneği olarak görüldüğünü ancak devletin, despotik gücün yanında sivil toplum temelli özerk güç

¹ Davranışsal devrimin eski tarz diye yokluğa mahkûm ettiği devletin yeniden incelenmesi (Lane, 2011: 35) devletin yapısal yönünün ve potansiyelinin yeniden ortaya konmasına yönelik anlayıştır. Peters, Amerikan politik düşünce ve pratiklerinde devlet merkezliliğin Kıta Avrupa’sına göre daha az olduğunu belirterek özellikle 19. yüzyılın son çeyreğinde Wilson’un “*The State; Elements of Historical and Practical Politics*” ve Theodore Dwight Woolsey’in *Political Science: or the Theoretically and Practically Considered* adlı eserlerinden itibaren Theda Skocpol ve diğerleri onu tekrar geri getirene kadar devletin büyük ölçüde kenara itildiğini belirtir (Peters, 2005: 5). Devletin Özerkliği Teorisi “State Autonomy Theory” ile Theda Skocpol devletin potansiyel özerk alanlarla iç içeliğine vurgu yaparak bunun göz ardı edilmeyecek önemde olduğuna dikkat çeker. Özellikle Amerika örneğiyle aktardığı toplumun tüm alanlarını kapsayabilen siyasi partilerin hükûmetlerden daha önemli olduğuna yaptığı vurgu günümüz siyasetinin ve siyasal iktidar ilişkilerinin açıklanmasına önemli bir katkı yapmıştır. Bkz. Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back In; Strategies and Analysis in Current Research*, P. B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Edt.), *Bringing the State Back In*, Chambridge University Press, 3- 43

² Bu konuda bkz. Skocpol, Theda (1979) *States and Social Revolutions: A Comparative Study of France, Russia, and China*, Chambridge University Press; Skocpol, T. and E. Amenta. (1986). *State and Social Policies*, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, pp 131-157 <http://www.jstor.org/stable/2083198>; Skocpol, T. (1994). *Social Policies in the Modern World*, Chambridge University Press

alanlarını da ihtiva ettiğini vurgular (Mann, 1984: 186). Dolayısıyla günümüz modern devleti gerek iç gerekse dış dinamiklerin etkisinde şekillenmeye devam etmektedir.

16. yüzyıldan itibaren siyasi birliğin her şeye hükmeden düzen kavramı (Schmitt, 2000: 245), siyasal kuruluşların en geniş ve gelişmiş, en iyi örgütlenmiş ve en kapsayıcı olanı, siyasal olaylar ve iktidar ilişkilerinin genellikle içerisinde cereyan ettiği kurum olan devlet, günümüzde egemenliğinin ve yetkilerinin ulus-altı ve ulus-üstü otoritelere devredilmesine yönelik maruz kaldığı küresel nitelikteki girişimler ve eğilimlerle yeniden biçimlendirilmek istenmektedir. Bu süreçte “minimal devlet”, “optimal devlet”, “zayıf devlet” ve hatta “devletsiz toplum- devletsizleştirme” kavramlaştırmaları bu tür arayışların ürünleri olarak görünmektedir (Parlak, 2008: 186). Nitekim devlet yapılarına yapılan yatırımın kitlesel bir biçimde geri çekildiği süreçte, geçmişte dönüşümün taşıyıcısı olarak yüzlerini devlete dönen kitleler şimdi devletlerin dönüşümünü sağlama, hatta devletin toplumsal düzeni muhafaza etme yeteneği konusunda da şüpheye düşmüşlerdir (Wallerstein, 2005: 142).

Günümüzün küresel kapitalizmi bir yandan kökü binlerce yıllık geçmişe uzanan insanlığın bu en görkemli eserini, bugün küresel düşlerin peşinde kendi elleriyle güçsüz bırakmanın yollarını ararken, belki de gelecekte onun düzenleyici ve istikrar unsuru olma özelliğini de arayacaktır (Parlak, 2008:186). Ya da Oppenheimer’ın dediği gibi torunlarımız, belli yasaları ve onları uygulama görevine ve gücüne sahip oldukları ölçüde hala bir devlet olan, fakat tarihte bilinen önceki tüm devletler gibi, efendilik ve sömürünün temsilcisi olmadığı için bir devlet olmayan, bir düzende yaşayacaklardır (Oppenheimer, 2005: 221).

1.1.2. Üstün İktidar Kavramı: Egemenlik

Doğuşundan itibaren devletin en temel özelliği toplumun yönetilmesi sürecini gerçekleştirmek, bu süreçte düzeni ve güvenliği sağlamak olmuştur. Bu amaçları gerçekleştirmek için devlet, kurallar koyma, bu kuralları uygulama/uygulatma, cezalar verme, emir ve talimatlar vererek toplumsal yaşamın sağlıklı şekilde sürdürülmesi konusunda çeşitli işlemler tesis etme yetkisini kullanmıştır. Bu noktada devletin kullandığı bu yetki karşısında insanların buna uymasını gerektiren ve devlete bu tür tasarruflarda bulunma imkânı tanıyan bir kavram olan egemenlik kavramı ortaya

çıkılmaktadır. Kavram ortaya çıkışından itibaren edindiği, kamu hukuku ve siyaset biliminin en temel kavramlarından biri olma özelliğini uzun zaman korumuştur.

Diğer taraftan kamu hukuku ve siyaset biliminin en temel kavramlarından biri olan egemenlik kavramının tam ve açık olarak neyi karşıladığı, ona kimin sahip olduğu ya da olması gerektiği (Kapani, 2009: 58) konusundaki tartışmaların tam olarak sona ermediği de bilinmektedir (Hacker, 2000: 72). Nitekim bu tartışmaların gizi, kavramın, içinde yaşadığı dönemlerin siyasal, kültürel ve iktisadi anlayışlarının tesiriyle sürekli anlam yenilenmesinde yatmaktadır.

Kavramın doğuşundan günümüze değin yaşanan süreçte, klasik yaklaşımdaki devlet egemenliğine vurgu yapan algının yerini, egemenliğin kullanıcısı olarak siyasal iktidar kavramına bıraktığı gözlemlenmektedir. Bu nedenle bir sonraki bölümde üzerinde durulacak olan siyasal iktidar kavramından önce, onu besleyen egemenliğin kavramsal çerçevesini çizmeye çalışarak doğuşu, gelişimi ve modern devlet anlayışı açısından değerini tartışmakta yarar olduğu düşünülmektedir.

Modern anlamda egemenlik kavramı, tarih sahnesinde, krallar, kilise, feodalite ve Roma-Germen İmparatorlukları arasında yüzyıllar süren üstünlük mücadelesinin bir sonucu olarak tezahür etmiştir. Siyasi tarih, bu mücadele sürecini, egemenlik kavramının doğuşu yanında uzun zaman ayrılmaz bir parçası olarak nitelendirildiği modern devletin de doğum sancılarının çekildiği bir süreç olarak aktarmaktadır.

Egemenlik kavramının feodaliteden mutlak monarşilere geçişle birlikte ortaya çıkması noktasında Ortaçağ Avrupa'sındaki parçalanmışlığı ve iktidar mücadelelerini anlamada dönemin büyük düşünürlerinden Thomas Aquinas, (Aquino'lu Thomas) (1225- 74) araştırmacılara önemli ipuçları vermektedir. Aquinas, en önemli eseri olan "Summa Theologica"da ruhları yönetme işinin kiliseye, bedenleri yönetme işinin ise devlete düştüğünü ileri sürer. Bu iki kurumdan her birinin kendine ait alanı olduğunu ve birinin ötekini işine karışmaması gerektiğini belirtir. Fakat anlaşmazlık hâlinde papa, hükümdarın günah işleyip işlemediğini daima yargılayabilir. Ona göre, "Utriusque potestatis apicem tenet", "iki iktidarın zirvesinde Papa vardır" (Mosca, 2004: 63- 64). Bu durum Hakyemez'in deyimiyle, Aquinas'nun, egemenliği henüz yeryüzüne indiremediğini gösterir. Çünkü, ona göre egemenliğin sadece kullanımını yeryüzü belirler, ilkesini değil (Hakyemez, 2004: 23). Ancak Aquinas'nun, gerçekte monarşinin

halk tarafından seçilmesini istemesi, aristokrasiye de özel bir liderlik ve yönetim fonksiyonu ayırması, Aristo’da kendini gösteren, monarşi, aristokrasi ve demokrasi unsurlarını kaynaştıran (Jouvenel, 1997: 41) “karışık anayasa” fikrinin, kendisinin döneminde de yankılandığını göstermektedir¹ (Cranston, 2000: 40- 41).

Thomas Aquinas’nun Ortaçağ felsefesine yaptığı en önemli katkı tanrısal/ilahi egemenliğe ilişkin insanların laik yetkelere boyun eğme zorunluluklarının adaletsiz ya da zorba bir yetke söz konusu olduğunda ortadan kalkacağını ifade eden yorumudur. Cassirer’e göre bu yorum kilise ve devlet, yani laik ve tinsel düzenler arasındaki ardi arkası kesilmeyen çatışmalara karşın, her iki düzenin ortak bir ilkede birleştirilmesi çabası olarak görülmektedir (Cassirer, 1984: 111). Biraz daha farklı açıdan bakılır ve cesaretle ifade edilirse Aquinas, belki farkında olmadan tümüyle kiliseye ait olan egemenlik alanında laik egemenlik anlayışına da yer açarak modern egemenlik kavramının doğuşuna giden yolda çok önemli bir engeli kaldırmıştır.

Kilise ve papalığın Ortaçağ boyunca krallar ve feodal beyler üzerindeki üstünlüğü uzun yıllar süren savaşlar ve mücadeleler sonucunda özellikle başta Fransa kralları olmak üzere monarşilerin lehine üstünlükle sonuçlanmıştır. Nitekim tüm Ortaçağ boyunca kilise ve papalığın yerleştiği din temelli ilahi iktidara işaret eden egemenlik kavramı bu uzun ve çetin mücadele sırasında (Cassirer, 1984: 111) Fransa kralları tarafından ülke içinde kendi iktidarlarını, ülke dışında ise kendilerinden üstün bir otorite tanımadıklarını ifade eden bir hukuki formüle dönüştürülerek kullanılmıştır (Kapani, 2009: 59).

Bu dönüşüm döneminin önemli düşünürlerinden Machiavelli’de de (1469- 1527) Aristo ve Aquinas’nun değindiği kral, soylular ve halk arasındaki gücün paylaşıldığı yönetim tarzının mükemmel bir devlete dönüşmesi özlemi (Machiavelli, 2008: 35) hissedilmektedir. Dini bir özellik olarak Hristiyanlığa, dini bir müessese olarak da kiliseye karşı büyük bir nefret ve düşmanlık besleyen (Landi, 2000: 46) ancak din

¹ Aristo’ya göre hakiki yönetim biçimleri, birisinin, birkaç kişinin ya da birçok kişinin ortak çıkar gözeterek yönettiği devletlerdir. Aristocu ilkeye göre, düzgün bir monarşi en iyi olan adamın idaresine, düzgün bir aristokrasi en zengin ve en iyi adamların idaresine ve düzgün bir anayasal hükûmette özgür adamların idaresine dayanmaktadır. Yönetenlerin kendi çıkarlarını kamu yararının üzerinde tutmaları hâlinde rejimler çarpık rejimler hâline gelecek Monarşi Tiranlığa, Aristokrasi Oligarşiye, Anayasal hükûmet ise Demokrasiye dönüşecektir. Aristocu bakışta demokrasinin kendine özgü çarpıklığı yöneten konumunda olan yoksul kesimin, hem devletin kolektif çıkarına hem de varlıklı kesimin çıkarına karşı uyguladıkları ayrımcılıktır (Tilly, 2010, 460- 461).

düşmanı da olmayan, tersine, dinin insanın toplumsal yaşantısının zorunlu öğelerinden biri olduğuna inanan Machiavelli (Cassirer, 1984: 142), siyasal iktidarın, birlik ve bütünlük içerisinde tek bir egemen otoritenin ürünü, onun da bir “hükümdar” (1513) olması gerektiğini savunmuştur (Çetin, 2011: 39). Bu düşünceler ışığında 18. yüzyıl politik doktriner tarihi, modern devletin kendi rasyolarını geliştirme ve mutlaklaştırma eğilimini ifade ederken, Hobbesçu ve Bodinci anlamda egemenlik kavramı bu yüzyıla damgasını vurmuştur (Öğün, 2002: 184).

Bu düşüncelerin etkilediği yeni dönem, siyasal iktidara rasyonel gerekçeler ve meşruiyet kaynaklarının araştırıldığı, eskinin mitolojik, dinsel, geleneksel ve doğaüstü meşruiyet yasaları yerine rasyonel ve doğal kaynakların arandığı dönem olmuştur (Çetin, 2011: 39). Nitekim Ortaçağ döneminde daha çok ilahi iktidar olarak tanrı ile ilişkilendirilerek kullanılan egemenlik kavramı modern dönemde dünyevileşerek yerini siyasal/laik egemenlik anlayışına bırakmıştır (Jouvenel, (1957: 171).

Fransızca’da “souverainate”, İngilizce’de ise “sovereignty” ile ifade edilen, kökünü Latince “en üstün iktidar” anlamına gelen “superanus” kelimesinden alan (Kapani, 2009: 59- 60; Özman, 1964: 56; Hakyemez, 2004: 53) “egemenlik” kavramı, ilk kez Jean Bodin (1530- 1596) tarafından sistematize edilmiştir. Bodin, 16. yüzyılın sonlarında yayınladığı başyapıtı Devletin Altı Kitabı’nda (*Les six livres de la Republique*)¹ egemenliği, bir ülkede yaşayan tüm insanlar üzerinde devletin yasayla kısıtlanamayan en üstün iktidarı olarak tanımlamıştır. Bodin’e göre egemenliğin zaman ve mekân bakımından sınırı yoktur, sınırsız, mutlak, bölünemez ve devredilemez bir iktidardır (Özman, 1964: 57; Ağaoğulları ve diğ. 1994: 19; Öztekin, 2010: 38). Bodin’in, egemenliğin tek bir hükümdara ait olması düşüncesi Machiavelli ile de örtüşmektedir.

Bodin’dan bir kuşak sonra egemenlik kavramının yetkinleştirilmesi misyonu Hobbes’ta görülmektedir. Ancak Hobbes’un egemeni, çalışmanın “devlet” başlıklı bölümünde üzerinde durulan toplumsal bir sözleşme sonrasında ortaya çıkmasına rağmen, sözleşme ile bağlı değildir (Hakyemez, 2004: 33). Hobbes, egemenlik teorisinde öncelikle insanlar için tek yolun diğerleriyle birlikte mukavele yaparak yüce bir otoriteye boyun

¹ Bodin’in bu eseri kapsam ve derinlik bakımından hem öncesindeki Aristoteles’in *Politica*’sıyla hem de sonrasındaki Montesquieu’nün *Yasaların Ruhu* ile boy ölçüşebilecek değerde bir yapıt olduğu belirtilmektedir (Ağaoğulları ve diğ. 1994: 14).

eğmeleri olduğunu belirterek siyasi hükümlanlığın rasyonelliğini yeniden düzenlemeye çalışmıştır. Sonrasında sıra insanların sınırsız tek bir hükümlanlık otoritesine ihtiyacı olduğunu göstermeye gelmiştir. Ona göre, sınırlı veya bölünmüş hükümlanlık kendi içinde çelişkili kavramlardır. Nitekim böyle bir durumda hükümlanlık süren bir otorite yoktur ve ülke gerçek veya başlamakta olan bir iç savaşın içindedir (Watkins, 2000: 58-59).

Yapılan çalışmalar esnasında, kavrama esin kaynağı olan (Machiavelli), kavramı ilk kez kullanan ve sistemleştiren (Bodin) ve kavramı ulus-devlet yapılanmasında pekiştiren (Hobbes) düşünürlerin hiçbirinde egemenliği kullanacak otoritenin sınırlandırılması gerekliliği düşüncesine rastlanmamaktadır. Nitekim bu durum, Duguit'in, ifadesini Alman hukukçularda bulduğu, egemenliğin kendinden başka hiçbir şey tarafından belirlenmemek, kendine ve yalnızca kendine özgü bir özelliği olan irade olduğu algısını kuvvetlendirmiştir (Duguit, 2000: 383). Bu anlamda söz konusu düşünürler egemen otoritenin meşruiyetinin nasıl sağlanacağı konusunda yeterli argümanı sun(a)mamışlar ve meşruiyeti egemenin iradesine bırakmışlardır.

Meşruiyetin kaynağına ilişkin eksik argüman 18. yüzyıla gelindiğinde Rousseau tarafından bulunmuştur. Rousseau, egemenlik kavramını demokratik terimlerle yeniden tanımlayarak kavramın, meşruiyetini halk egemenliğine dayanarak sağlayabileceğini öngörmüştür (Hakyemez, 2004: 37). Nitekim Rousseau, yönetilen bir kimsenin aynı zamanda bir kanun yapıcısı olması gerektiğini belirtmektedir. Onun meşru olarak düşündüğü yegâne birlik şekli, birliğe katılanların beraberce halk adını aldıkları ve egemen otoriteye katıldıklarından kendilerine vatandaşlar denilen birliklerdir (Jouvenel, 2000: 82- 83).

Egemenlik kavramı, 20. yüzyılda “sınırlı egemenlik” hâline dönüşmesinden önceki son aşamasını, bir anlamda Rousseau'nun düşüncesinin ulus egemenliği temelinde hayata geçirildiği 1789 Fransız Devrimi ile tamamlamıştır. Bu tarihten sonra ulus devletin en temel ilkesi hâline gelen ulusal egemenlik, 19. yüzyıl boyunca iç hukuk yönünden olduğu kadar devletler hukuku açısından da en aşırı ve en mutlak şekilde anlaşılmıştır (Özman, 1964: 65).

20. yüzyılda ise klasik politika biliminde mutlak, bölünmez, sınırsız ve devredilemez olarak tanımlanan, devleti en üstün ve tek üstün güç olarak ortaya çıkaran egemenlik

kavramının değişime uğradığı, anayasal süreçlerle ve ulus- üstü organizasyonlarla sınırlandırıldığı, güçler ayrılığı prensibi ile bölündüğü, seçimlerle devredildiği (Çetin, 2011: 41), demokratik haklar ve katılım süreçleri ile toplumla paylaşıldığı görülmektedir. Bu da göstermektedir ki günümüzde egemenlik kavramı kesin hatlarla tanımlanabilecek ya da keşfedilebilecek bir olgu olmaktan ziyade bir sürece işaret etmektedir. Diğer bir ifade ile egemenlik, prosedüre bağlı belirli kurallara göre belirli kişiler ve kurumlar arasında etkileşim olarak karşımıza çıkmaktadır (Hacker, 2000: 72).

Nitekim ortaya çıkışından itibaren çeşitli formlara büründüğü görülen kavramın yönetmeye ve otorite kullanımına ilişkin öneminin azalmadığı yalnızca klasik yaklaşımdaki devlet egemenliğine vurgu yapan algının yerini egemenliğin kullanıcısı olarak siyasal iktidar kavramına bıraktığı gözlemlenmektedir. Bu sürecin özellikle Türkiye’de siyaset- bürokrasi ilişkilerinin seyrinde siyaset kurumu açısından bir avantaja dönüştüğü söylenebilir. Bilhassa halk egemenliğine vurgu yapan, siyasal iktidarın ise bu egemenliği kullanmanın tek aracı olduğunu öne çıkaran yaklaşımlar bürokrasinin bu alanda öteden beri var olan hakimiyetini azaltacak etkiler yaratmaktadır.

1.1.3. Modern Siyaset Biliminin Temel Aktörü: Siyasal İktidar

Siyaset biliminin son yüzyılı, siyasal iktidar kavramının yükselişine tanık olunan bir zaman dilimini ifade etmektedir. Bu dönem siyasal iktidarın, toplumsal yapının düzenlenmesindeki etkin rolünün tüm yönleriyle tartışıldığı bir dönem olmuştur. Nitekim bugün siyaset kavramının çıkış noktası olan toplumsallığın doğasında iktidar ilişkilerinin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. İktidar kavramının, siyaset bilimi literatüründe psikolojik, sosyolojik, ekonomik ve siyasal boyutlarıyla incelenmesi de kavramın toplumsal yönünün baskın olmasındandır. İktidar ilişkilerinin önemini Russell, fizikte enerji kavramı neyse sosyal bilimlerde de iktidar kavramı odur, enerjinin çeşitli biçimleri olduğu gibi iktidarın da aynı şekilde servet, silah gücü, sivil makamlar, düşünceye söz geçirme gibi biçimleri vardır (Russell, 1994: 12) sözleriyle ifade etmektedir. Diğer yandan Berle, iktidar olgusunun sosyal organizasyonların doğasında var olan bir fenomen olduğundan söz eder. Berle’ye göre, bir iktidar boşluğunun daima iktidarı elinde bulunduran biri veya bu tür bir sayıda insan tarafından doldurulduğu gerçeği tüm insanlık tarihinin değişmeyen bir gerçeğidir. Bunun yadsınamaz derecede

iki sebebi; toplumun her kademesinde kanun ve düzen ihtiyacı ile tüm insanların hissi yapılarında bir dereceye kadar iktidar içgüdüsünün varlığıdır (Berle, 1980: 39).

Kavramın tanımlanması konusunda sosyal bilimlere özgü olan tanım çeşitliliği ile burada da karşılaşılmaktadır. Ancak sosyal bilimlerin dinamik yapısının herhangi bir olguya ilişkin yapılan bir yargıyı çok çabuk yanlışlayabileceği bilincinden hareketle farklı tanımların sorun olmaktan ziyade kavramı zenginleştirerek kavramsal analizin doğruluk düzeyine katkı yapacağını kabul etmek daha pragmatik bir bakış açısı olacaktır.

İktidar kavramının en genel anlamı bir kişi ya da grubun başka kişi ya da gruplar üzerinde kendi istediğini yaptırabilme gücüdür (Çetin, 2011: 34). Dolayısıyla bir kimse başka kimseleri kendi istediği yönde davranmaya sevk edebildiği ölçüde onlar üzerinde bir iktidara sahip bulunuyor demektir. Weber, iktidar kavramını, bir sosyal ilişki içerisinde bir aktörün, kendisine karşı gelinmesi hâlinde bile istediğini yapabilme konumunda olması şeklinde tanımlayarak kavramın zorlayıcı yönüne atıfta bulunur (Weber, 2011: 40). Duverger ise, iktidarın, güç ve etki üzerinden tanımlanmasının çok doğru olmayacağını düşünmektedir. Ona göre, iktidar normatif bir kavramdır. Toplumsal bir ilişki içerisinde bulunan bir kişinin, başkalarından, buyruklarına uymalarını isteme hakkına sahip olduğu durumu yansıtır. Bu hakkı yaratan ve ondan yararlanacak olan kişiye veren içinde bulunulan topluluğun norm ve değerler sistemidir. Dolayısıyla buyurma hakkının etkin şekilde kullanılabilmesi için kişiye içerisinde gücün de olduğu bir takım olanaklar verilse de güç ve iktidar her zaman bir arada bulunmazlar. İktidarsız pek çok güç bulunabildiği gibi, güçsüz iktidarlarda vardır (Duverger, 1998: 129).

İktidarın güç ya da değerler sistemiyle ilişkilendirilmesi dışında sonuç odaklı bir süreç olarak tanımlandığı da görülmektedir. Nitekim Lipson'a göre iktidar, uyumlu, düzenli eylem ve davranışlarla bir sonuç elde etme yeteneğidir (Lipson, 1986: 86). Bu tanım ilk bakışta, iktidarı, yalnızca sonuç elde etme yeteneği olarak niteleyen basit bir kavrammış gibi gösterse de bu görünüm bir yanılsamadır aslında. Çünkü sonuç elde etme yeteneğiyle kastedilen, istediğini elde etmede güç kullanmaktan kurnazlığa, kişisel becerilerden servet ve zenginliğe kadar uzanan hemen her çeşit unsurun kullanılması sürecidir.

İktidarın ne olduğuna ilişkin Giddens'in yaklaşımında ise iktidar, "bir aktörün olayların seyrini değiştirebilme kapasitesi" olarak vurgulanmaktadır. Daha dar bir iktidar tanımının yapıldığı bu yaklaşımda, kavramın etki ve etkileşim boyutu üzerinde yoğunlaşıldığı görülmektedir (Giddens, 1976: 11- 12). Söz konusu etki ve etkileşim boyutunun ise Poulantzas'ta, sınıfsal çıkarların etkileşimi bağlamında kendini gösterdiği görülmektedir. Nitekim Poulantzas, iktidarı, bir toplumsal sınıfın özgül nesnel çıkarlarının sağlanmasını gerçekleştirebilme kapasitesi olarak tanımlamaktadır. Öte yandan Poulantzas, kavramı, sınıfsal eylemlerde iktidar ilişkisi olarak nitelendirilen özgül bir egemenlik ve boyun eğme ilişkisinin belirleyicisi olarak görmektedir (Poulantzas, 1992: 105- 107).

Bir iktidara sahip olmak, diğer bir deyişle başkalarının iradelerini etkileyerek davranışlarına yön verebilmek ya da kontrol edebilmek, toplumsal ilişkiler içerisinde diğerlerinden çeşitli açılardan farklı olmayı veya bir takım etki yaratabilecek araçlarla donanmış olmayı gerektirmektedir. Söz konusu araçlar hitabet gücü, servet, karizma, silah gücü, bilgi ve uzmanlık gibi soyut ya da somut unsurlar olabilir. Bu araçlar doğuştan getirilebileceği gibi sonradan da kazanılabilir. Bu noktada tüm bu araçların etkinliği ancak ve ancak toplumdaki eşitsizliklerin varlığı ile anlamlıdır. Çünkü toplumda iktidar ilişkilerini doğuran, en başta eşitsizliğin kendisidir.

Dünya üzerinde insanların hepsine doğumlarında eşit olarak verilen tek şey zamandır. Fakat diğer tüm eşitsizlikler kısa sürede zamanın kullanımı, değerlendirilmesi ya da boşa harcanması gibi farklılıklara yol açarak tek eşit olgunun da bozulmasını zorunlu kılar. Duverger, toplumdaki eşitsizlik modellerinden en temel ve en önce gelenin "aile" olduğunu belirtir. Daha ilk yaştan başlayan ebeveynin otoritesi, yaşlı kuşak aile büyüklerinin otoritesi, kardeşler arası büyük kardeşin otoritesi, cinsler arasında doğal olarak var olan ve kültürün de güçlendirdiği eşitsizlikler (Duverger, 1998: 125) akla gelen ilk örneklerdir.

Buraya kadar üzerinde durulan iktidar olgusu sosyal iktidar olarak adlandırılan, toplumsal ilişkilerde, aile, bireyler, gruplar, kurumlar vb. örgütlenmelerde görülen iktidardır. Bu tür bir iktidar olgusu, siyaset biliminden daha çok sosyolojinin alanıdır (Dursun, 2006: 100). Siyaset biliminin ilgi alanı ise bir iktidar mücadelesinin sonucunda

ortaya çıkan, tüm toplumu kapsayan ve etkisi altına alan, yaptırım gücüne sahip “siyasal iktidar”dır.

Siyasal iktidarı diğer iktidar ilişkilerinden ayıran en temel özelliklerden biri siyasal iktidarın etkisinin çok daha geniş kapsamlı oluşudur. Diğer iktidar ilişkilerinde örneğin, ailede babanın iktidarı aile ile sınırlıdır. Sendikal bir örgütte başkanın iktidarı sendika organları ve belirli ölçülerde ilişkide bulunulan diğer örgütler üzerinde söz konusudur. Siyasal iktidar ise, bu iktidar ilişkilerini de içine alan, toplumun bütünü etkileme potansiyeli olan, ülkedeki en üstün iradeyi temsil etmektedir. Bu anlamda siyasal iktidar; Duverger’in ifadesiyle, egemen, son aşamada kararı veren, yani başka hiçbir iktidara tabi olmayıp başka bir iktidar tarafından sınırlandırılmayan bir iktidardır (Duverger, 1998: 133).

Siyasal iktidarın en önemli karakteristik özelliği ise onun maddi kuvvet ve zor kullanma kapasitesine sahip oluşudur (Kapani, 2009: 52). Bunun ilk göstergesi kural koymadır. Kural koyma temelde insanların diğer insanlara kendi istediklerini yaptırdıkları bir iktidar stratejisidir (Piven ve Cloward, 2010: 32). Konulan kuralların çiğnenmesi eylemi toplumsal yaşamın devamı için fiilin ağırlığına göre çeşitli yaptırım ve cezalarla karşılaşacaktır. Diğer iktidarların da konumlarını sürdürme konusunda başvurdukları (ikna, psikolojik baskı, disiplin cezası v.b) çeşitli yaptırım türleri vardır. Ancak meşru güç kullanma hakkı siyasal iktidarlara mahsustur.

Siyasal iktidarın üzerinde önemle durulan özelliklerinden birisi onun sürekliliği meselesidir. Siyasal iktidarın en üstün, kapsayıcı ve zor kullanma tekeline sahip olması, tek başına, iktidarın sürekliliğini sağlamaya yeterli olmaz. Bu yeterlilikte kilit rol oynayan unsurlar rıza ve itaattir. İtaat ve boyun eğme, kabullenen kişinin eyleminin, asıl olarak, verilen emrin içeriğini kendi davranışına temel olarak benimsediğini gösterecek yolu izlemesidir (Weber, 2011: 53). Jouvenel, nasıl tanımlanırsa tanımlansın iktidarın her zaman ve her yerde sivil itaat fenomeni ile karşı karşıya olduğunu, bütün ilişkilerin bu itaat etrafında döndüğünü, dolayısıyla itaatın sebeplerini bilmenin iktidarın mahiyetini bilmeyi sağlayacağını öne sürmektedir (Jouvenel, 1997: 41- 42).

Siyasal iktidara itaatın ve rıza göstermenin gelenekler, fırsatçılık/menfaatçilik, imkânsızlık, alternatifsizlik, gönül verme gibi bir takım gerekçeleri olduğu görülmektedir. Diğer yandan toplumun itaati ve rızasının sağlanabilmesi için siyasal

iktidarın konumuna, zor kullanma gücüne haklılık kazandırma çabaları son derece önemli olmuştur. Meşruiyet olarak adlandırılan bu kavram; itaat ve rıza gösterenlerin, emirleri veren ve yönetenlerin buna hakkı olduğuna inanma derecesini ifade etmektedir.

Siyasal iktidarın meşruluğu iki aşamada ortaya çıkmaktadır. Birincisi bir kadronun iktidarı elde etme sürecinin meşruluğu, diğeri ise iktidarı sürdürme sürecindeki meşruluktur (Dursun, 2006: 107). Diğeri taraftan siyasal iktidarı kullananların emretme ve toplumu bağlayıcı kurallar koyma yetkisini nereden aldığı sorusu yüzyıllardır cevabı aranan bir soru olmuştur. Tarihin akışı içerisinde bu soruya bulunan cevaplar en çok teokratik görüşler ve demokratik görüşler olarak adlandırılan iki yaklaşım etrafında kümelenmiştir.

Geçmişten bu yana süre gelen devlet egemenliğini kullanan meşru organın günümüzde siyasal iktidar olduğunu belirtmek yanlış olmayacaktır. Ancak yine günümüzde üzerinde önemle durulan bir husus vardır ki, o da, siyasal iktidarların, egemenliğin hangi düzeyde kullanıcısı olduklarının önemli ölçüde “kurucu” ya da “kurulu iktidar” olmalarına göre şekillendiğidir.

Nitekim birçok siyaset bilimci devlet içinde kurucu iktidar ve kurulu iktidar şeklinde bir ayırım yapmanın gerekli olduğu ve egemen kudretin de ancak kurucu iktidara ait olabileceği görüşünü ileri sürerler (Kapani, 2009: 67). Çünkü kurucu iktidar, yaptığı anayasa marifetiyle devletin temel hukuk düzenini, siyasal iktidarın hangi organlar tarafından hangi sınırlarla, ne şekilde kullanılacağına karar veren, toplumu bağlayıcı normları koyan iktidardır. Kurulu iktidar ise yetkilerini yürürlükteki anayasadan alan, toplumdaki diğeri sosyal iktidarlardan üstün olmakla, yasalar çıkarıp, uyulması zorunlu kuralları tespit eden ayrıca tüm bunları anayasada belirtilen sınırlar içerisinde kalarak yapabilen iktidardır. Dolayısıyla bu anlamda kurulu iktidar en üstün iktidar olmayacaktır.

Gözler, kurucu iktidarı en basit şekilde anayasayı yapma ve değiştirme iktidarı olarak tanımlamaktadır. Kurulu iktidar ise kurucu iktidar tarafından yapılmış anayasa hükümlerine göre hukuki ve siyasi statüleri belirlenmiş devlet organlarıdır (Gözler, 1998: 13- 14).

Günümüzde kurucu iktidarın egemenliği karşılayabilecek bir kavram olduğu sonucuna varılabilirse de sosyolojik ve politik bir takım gerçeklerin kurucu iktidarı etkilediği

gerçeğinden hareketle; kurucu iktidarın da kurma sürecinde tamamen bağımsız bir iradeyle işlem yaptığını iddia etmek mümkün olmayacaktır.

1.2. Bürokrasi Olgusu

Frank Moorhouse, “formaliteler ve prosedürler beşeri örgütlenmenin bilgelikliğini gösteren uygarlaştırıcı araçlardır” (du Gay, 2002: 12) der. Nitekim uygarlık tarihi bir bakıma toplumların büyüme, gelişme, daha iyi yaşama ve hükmetme mücadelesinin tarihidir. Bu tarih sayfalarında karizmatik liderlerin kişisel başarıları yer bulsa da planlı ve örgütlü çabalarla elde edilen başarılı sonuçların daha çok yer tuttuğuna şahit oluruz.

Bu tarihsel gerçek, bürokrasi olgusunu modern hayatın işleyişinde kaçınılmaz, vazgeçilmez ve zorunlu bir olgu olarak karşımıza çıkarmaktadır. Kaçınılmazdır, çünkü modern toplum kışladan kampüse, sivil toplum örgütlerinden sendikalara, bürokratik yapı ve değerlerin içinde yaşamaktadır. Vazgeçilmezdir, çünkü yerine konabilecek alternatiflerinin de bürokratik olmaktan kurtulması mümkün değildir. Zorunludur, çünkü doğumdan ölüme hayatın kendisi belge ile başlayıp belge ile bitmektedir (Demirci ve Önder, 2011: 312). Dünya üzerinde, yapılması gereken o kadar çok iş, çözümlenmesi gereken o kadar çok sorun vardır ki, tüm bunların üstesinden gelebilme çabalarında kıyasıya eleştirilse de bürokrasiden daha iyi bir yol henüz bulunamamıştır.

Bürokrasi, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik tüm yönetim faaliyetlerinin, ki bu devlet yönetimi, siyasi partilerin yönetimi ya da herhangi bir ticari, sınai ya da kültürel örgütün yönetimi olsun, temelinde yer alan bir itici güç, aktör ya da organik bir yapı olarak rol oynamaktadır (Weber, 2011: 16). Bu bağlamda Weber’in deyimiyle modern dünyada bürokratikleşmekten başka alternatif yoktur. Dolayısıyla geçmişten günümüze tüm yönetimlerin amaçlarını gerçekleştirmek için bürokratik mekanizmalar oluşturmanın zaruretine inandıklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Var olan çeşitli anlamları arasında kamu yönetimi anlamının ön plana çıkarıldığı bürokrasi, günümüzde idari işlerin yürütülmesi, kamu politikası ve kararların oluşumuna olan katkısı, çıkarları dile getirme ve birleştirme, siyasi istikrarı sürdürme (Heywood, 2006: 513) gibi son derece önemli fonksiyonları icra etmektedir. Dolayısıyla sadece sosyal bilimlere ait olmakla kalmayıp doğasında yönetme, hükmetme, güç ve

iktidar elde etme potansiyeli barındırması bürokrasi olgusunu incelemeye değer kılmaktadır.

Bu bağlamda öncelikli olarak yapılacak kavramsal analiz, bürokrasi kavramının tüm boyutları ile irdelenerek gerek etimolojik gerekse ifade ettiği çeşitli anlam ve kullanımlarının ortaya konulmasını sağlayarak çalışmaya önemli ve anlamlı bir katkı yapacaktır. Söz konusu katkının düzeyi, kavramın ortaya çıkışından günümüze değişimi, süreç içerisinde yeni anlam eklenmeleri ve dönemsel vurgulamalara da yer verilerek artırılacaktır. Bu yer veriş bir bakıma kavramın yönetim dünyasında geçmişten bugüne olan yolculuğunun da bir sunumu olacaktır. Bu sunumun satırlarında bahsedilecek olan yönetim biliminin bugünkü aşamaya gelmesinde değerli katkılar yapmış ve halen yapmaya devam eden bürokrasiye ilişkin fikir ve anlayışlar ise “bürokrasi kuramları” başlığı altında incelenecektir.

1.2.1 Kavramsal Analiz

Sosyal bilimlerde “kavram çözümlemesi” olarak adlandırılan, kavramın tanımlanması ve kavramdan ne anlaşıldığının bilinmesi süreci, yapılacak çalışmaların önemli ve vazgeçilmez bir unsurudur. Fakat bu çözümleme sürecinde söz konusu kavramların üzerinde çoğu kez tam bir mutabakatın sağlanamadığı, zamana, içinde bulunulan topluma ve tarihsel birikimlere göre değişebilen çok sayıda ve farklı anlamın ortaya çıktığı durumlarla sıklıkla karşılaşmaktadır. Bu karşılaşma sosyal bilimlerin doğasından kaynaklanan olağan bir durumdur aslında.

Aynı durum bürokrasi kavramı içinde geçerli olup kavramın yönetsel, siyasal ve sosyolojik yönleriyle çok geniş ve farklı anlamlara sahip olduğu görülmektedir. Ancak bürokrasi kavramının etimolojik anlamı üzerinde kavramın anlam farklılıklarının aksine genel bir kabul söz konusudur. Latince’de “masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş” anlamına gelen “burra” ve Yunanca’da “yönetim ve egemenlik” anlamındaki “kratos” sözcüklerinden türetilen, orijin olarak “masaların ya da büroların egemenliği” anlamına gelen kavramın (Eryılmaz, 2009: 214), 18. yüzyılda “memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi” anlamında kullanıldığı, bir anlamda memur masalarının koyu renkli kumaş renginden hareketle memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğinin vurgulandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 6). Kavramın literatüre

kazandırılmasının yaklaşık üç yüz yıllık bir geçmişi olsa da unutulmamalıdır ki bürokrasi olgusunun geçmişi binlerce yıl öncesine dayanmaktadır.¹

Bürokrasi sözcüğünün karşılığı olarak Hançerlioğlu, Toplumbilim Sözlüğünde kavramın yönetim kipi anlamını ön plana çıkararak memur hâkimiyeti, Felsefe Ansiklopedisinde memur yönetimi karşılıklarını önermekte, Ozankaya ise Toplumbilim Terimleri Sözlüğünde kavramın yönetim aygıtı anlamını ön plana çıkararak “genörgüt” karşılığını kullanmaktadır (Bozkurt, 2008: 43). Türk Dil Kurumu Sözlüğünde ise bürokrasi kavramı “devlet yönetiminde görev alan üst düzey memurlar”, “kırtasiyecilik ve buna bağlı olarak işlerin zorlaştırılması” anlamında kullanılırken İktisat Terimleri Sözlüğünde bu anlamlara ilaveten terimin “devlet idaresinde bir işi yapabilmek için alınması gereken izin, onay, imza ve uyulması gereken kurallar” anlamının da kullanıldığı görülmektedir (www.tdk.gov.tr, 2012).

Bilimsel sözlüklerin bürokrasiye attikleri anlamlar dışında gerek yönetim bilimi gerekse diğer disiplinler açısından bürokrasinin farklı anlamlara sahip olduğu, dahası kavramın ortaya çıkışından bu yana bazı anlamların çeşitli dönemlerde diğer anlamları örtercesine baskın olduğu görülmektedir. Bu itibarla söz konusu anlamlar şu şekilde belirtilebilir

1. Yönetim Biçimi Olarak Bürokrasi: Bürokrasi kavramının yaygın anlamlarından birisi bürokrasinin memurların hâkimiyetinde bir iktidar ve hükûmet etme biçimi olmasıdır. Bürokrasi, seçilmişler karşısında bürokratların yönetimi anlamında kullanılabilirdiği gibi siyasi sistem itibariyle seçilmişlerin yönetiminin söz konusu olduğu durumlarda dahi bürokrasinin sahip olduğu çeşitli imkânları kullanarak siyasi kurumları güçlü bir şekilde etkilemesi şeklinde de olabilir.

İlk kez 1745 yılında Fransız fizyokrat Vincent de Gournay tarafından kullanılmış olan bürokrasi kelimesi onun bir mektubunda “*büyük yıkımlara yol açan bir hastalığımız var, adı ‘bureaumanie’dir. Bazen bu hastalık bir hükûmet şekline dönüşüyor o zamanda*

¹ Bürokrasinin tarihi gelişimi ile ilk devletin ortaya çıkışı arasında bir bağ kurulmaktadır. İlk devletin M.Ö. 8000 yılında Mezopotamya’da Sümerler tarafından kurulduğu öne sürülerek bürokrasinin geçmişinin de bu tarihlere uzandığı belirtilmektedir (Tortop ve diğ. 2007: 347). Farazmand’da dünyanın en eski bürokratik geleneğinin ve en eski medeniyetinin bundan 8000 yıl önce İran’da Elam ve Pers imparatorlukları döneminde bir şehir devleti formundaki Susa’da görüldüğünü belirtir (Farazmand, 2009: 546).

adı ‘bureaucratie’ oluyor” ifadeleri ile (Tortop ve diğeri, 2007: 331) bu anlamı öne çıkaran bir tarzda kullanılmıştır.

Bürokrasi kavramını literatürde ilk kullanan kişi olması açısından ayrı bir yeri olan De Gournay’in kavramın kullanımında fizyokrat¹ görüşlerinin önemli etkisi olduğu görülmektedir. De Gournay’in bürokrasi ile ilgili görüşlerinin şekillenmesinde 1751-1758 yılları arasında ticaret sektöründe devlet hizmetinde çalışması ve (Columbia Encyclopedia, 2012) bu süreçte devlet müdahaleciliğinin yarattığı sorunları bizzat görmesi de etkili olmuştur. Dolayısıyla bürokrasi kelimesinin literatüre kazandırılmasında dönemin otoriter ve müdahaleci yönetim tarzının yol açtığı olumsuzlukların önemli rol oynadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Benzer şekilde Mises, aynı dönemde herkesin bürokrasinin fena bir şey olduğunu ve dünya üzerinden kaldırılması gerektiği kanaatinde olduğunu, bürokrat kelimesinin kimsenin üzerine almak istemediği yer yer hakaret kasdıyla kullanılan kötuleyici bir kavram olarak bilindiğini ifade etmektedir (Mises, 1947: 19).

Günümüzde bürokrasinin bu yönüne daha çok atıf yapılmakla birlikte bürokrasiyi bir hâkimiyet-iktidar biçimi anlamında daha çok siyaset ile ilgili olan bilim dalları kullanmaktadır. Siyaset literatüründe Laski, Kaplan, Lasswell gibi klasiklere göre bürokrasi, “...sıradan yurttaşların özgürlüklerini tehlikeye atan, tamamen memurların elinde olan ve bu görevlilerce denetlenen yönetim biçimi...” veya “...memurlardan oluşan seçkinlerin hâkimiyet biçimi...” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamalarda dikkat çeken nokta, siyaset literatüründe bürokrasinin bir iktidar biçimi olduğu üzerine odaklanmadır (Bayram ve Çınar, 2007: 13). Bu konuda Knapp’ın “*Resmi makamlarımız, iktidarın ellerinden alınmasına asla müsaade etmeyeceklerdir... Hiçbir nizam yüksek tahsilli ve alicenap devlet memurlarının üstünlüğü kadar kolaylıkla idame ettirilemez ve şükranla karşılanamaz. Almanya, resmi makamların her şeyden üstün tutuldukları bir devlettir ve ümit ederiz öyle kalacaktır.*” (Mises, 1947: 17-18) sözleri 19. yüzyıl Prusya’sında bürokratik yönetim anlayışının ulaştığı noktayı gözler önüne sermektedir.

¹ İktisadi düşünce alanında bir sistem olarak kabul edilen ve doğanın egemenliği veya doğal düzen anlamına gelen (Ersoy, 1990: 131) fizyokrasi, 16. yüzyıldan başlayarak üç asır süren, özellikle sanayi ve ticaretteki devlet müdahaleciliğini savunan merkantilist görüş ve politikalara karşı liberal anlayışın mottosu olan “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” anlayışını benimsemiş, devletin sosyal ve ekonomik hayata etkin müdahalesine karşı çıkan bir düşünce okuludur.

Yönetim tarihimize bakıldığında bürokratik yönetim anlayışının Türk kamu yönetiminin karakteristik özellikleri arasında yer aldığı görülmektedir. Öyle ki çalışmaya da temel oluşturan bu özelliğin dönem dönem çok daha belirgin hale geldiği, bürokrasinin bu dönemlerde kendisini devletle özdeş olarak gördüğü bilinmektedir.

2. Kamu Yönetimi Olarak Bürokrasi: Bürokrasiye yüklenen anlamlardan bir diğeri, literatürde başat anlam olan ve çalışmaya da esas teşkil eden “kamu yönetimi” anlamıdır. Bu anlamda bürokrasi, siyasi karar mekanizmalarınca şekillendirilen politikaların yürütülmesinde görev alan, idari görev ve işlerin yerine getirildiği, çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarından oluşan örgütsel yapının adıdır. Nitekim büyüklükleri ne olursa olsun devletler yönetsel bir güce ihtiyaç duyarlar (Akbulut, 2007: 383). Bu güç toplumda oluşturulmuş kurum ve/veya birliklerin faaliyetlerini devletin/yönetimin amaçları doğrultusunda dolaylı yollardan yönlendirerek kullanılabilmesi gibi sistem içerisinde bilgi, uzmanlık ve yetki ile donatılarak güçlendirilmiş, adına kamu yönetimi dediğimiz bir yapı tarafından doğrudan da kullanılabilir. Bu anlamda bürokrasi devletin yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenerek genel kural ve kamu politikası kararlarını uyguladığı kamu yönetimi sisteminin adıdır (Eryılmaz, 2008: 12). Mises’de bürokrasiyi “neticesi piyasa fiyatı ile ölçülebilecek bir mahiyet taşımayan idari hizmetleri görmek üzere başvuru usulü” (Mises, 1947: 72) olarak tanımlarken kamu hizmeti kavramını ve bu hizmetlerin planlanması ve yürütülmesinde görevli kamu yönetimi aygıtını vurgulamaktadır.

Yabancı literatürde ise kamu bürokrasilerinin tanımlanmasında özellikle sistemin örgütsel yapısına vurgu yapıldığı görülmektedir. Buna göre kamu bürokrasileri, “*bir devletin kalıcı (sürekli) yönetimini oluşturan bürolar ve ofislerin bütünü... hükûmetin en yüksek ve en düşük derecelileri, seçilmişler ve atanmışları olmak üzere bütün memurlarını kapsar*” (Shafritz ve Russell, 1996: 215), “*bürokrasi, ihtiva ettiği insan sayısı ve yapılan harcama ve fon miktarına bakıldığında herhangi bir hükûmetin en geniş boyutlu parçasıdır*” (Lindblom ve Woodhouse, 1993: 57), Jacop ise bürokrasinin “*geniş örgütlenmelerin amaçlarına ulaşmak için kullandıkları karmaşık bir insan, ofis, yöntem ve otorite sistemi* ”olarak düşünülebileceğini belirtir (Jacob, 1966: 34).

Literatürde, kamu yönetimi teknik iktidar olarak da nitelendirilerek gücüne sıkça vurgu yapılmakta, teknik ve süreklilik özelliğinin onu siyasal iktidardan ayıran en önemli

özelliğ olduğu dile getirilmektedir. Bu vurguda dikkat çeken husus kamu yönetiminin teknik uzmanlık ve süreklilik özelliğinin aynı zamanda (Weber, 2003: 193- 194) modern bürokrasilere özgü olarak nitelendirilmesidir.

3. Örgütsel Yapı Olarak Bürokrasi: Günümüzde bürokrasinin yaygın anlamlarından bir diğeri de örgütsel yapıları anlatmada kullanılan bir kavram olmasıdır. Kavramın hareket noktası Weber tarafından, önceden saptanmış kesin kurallara ve ilişki kalıplarına göre işleyen biçimsel yapı olarak betimlenen (Gülmez, 1975: 48) rasyonel örgüt modelidir. Weber, bürokrasiyi tüm kurumların rasyonel ilkelere göre örgütlenip yönetilmesi olarak tanımlamış, örgüt kavramını bürokrasiyle eş anlamlı olarak kullanmıştır. Ancak Weber, bürokratik örgüt tipinin yalnızca siyasal otoriteye özgü olmadığını modern endüstri toplumlarında görülen özel girişimler, siyasal partiler, üniversiteler, gazeteler gibi kuruluşlar için de geçerli olduğunu belirtmiştir (San, 1971: 126). Nitekim Aksan ve Çelik'te (2011: 2), Öztürk'ün (2003, 7) görüşlerine katılarak bürokrasi kavramının sosyal bilimcilerin çoğunluğu tarafından geniş ölçekli karmaşık organizasyonları tanımlamak için kullanıldığını belirterek, bu düşünceye atfen bürokrasiyi- ne düşman ne de kahraman- sadece belirli özellikleri olan sosyal organizasyon şekli olarak ifade etmektedir.

4. Kırtasiyecilik Olarak Bürokrasi: Bu çerçevede bürokrasinin günümüzde kullanılan anlamlarından birisi; işlerin ağır yürütülmesinden işlerin yokuşa sürülmesine, kuralcılıktan kırtasiyeciliğe, yönetimde gizlilik ve dışı kapalı olmaktan yetki devrine soğuk bakmaya kadar birçok olumsuz davranışı niteleyen pejoratif anlamıdır.

Bu anlamda bürokrasi; bürokrasi hastalığı olarak da ifade edilen evrak trafiği, karmaşa, yetkisizlik ve belirsizlik, “bugün git yarın gel” olarak kendini gösteren durumlar, yorgun, bezgin, çaresiz insanlar ortaya çıkarmaktadır (Yazıcıoğlu, 2000: 116). Kurallara aşırı bağlı bürokratik yönetim yapılarında bürokratlar çoğu zaman doğabilecek olası sorumluluktan kaçmak amacıyla hizmetlerin yürütülmesinden ziyade kuralların yerine getirilmesine ağırlık vererek inisiyatif kullanmamayı tercih etmektedirler (Karatepe, 1995: 168). Böylesi durumlarda bürokratlar kendilerine verilen işleri geleneksel bürokratik anlayışın neden olduğu tek düze hareket tarzı ile âdeta çözümsüzlüğe mahkûm edebilmektedir. Farklı sorunlara farklı çözümler üretme becerisine sahip olmayan bürokrat, kendisine verilen emir ya da biçimsel olarak aktarılan kuralın dışına

asla çıkmamakta, sabit kurallara göre hareket etmekle görevini yapmış olduğunu düşünmektedir. Burada mekanik ve organik örgüt farklılaşmasının devreye girdiği görülmektedir (Gibson vd, 2003: 393).

Bürokrasinin içinde bulunduğu bu duruma memurlardan ziyade daha çok bürokratik yapının doğasında var olan kural ve prosedürler sebep olmaktadır (Eryılmaz, 2009: 215). Ancak sistemin kötülüğü konusunda bürolarda hizmet gören kadın ve erkek memurların doğrudan ve tek sorumlu olarak görülmemesi gerekmektedir (Mises, 1947: 37). Örneğin bürokrasilerde gizliliğe ve dışa kapalılığa önem verme temayülünün arkasında yatan, sahip olunan bilginin güç ile eşdeğer olarak bir iktidar aracı olarak kullanılması imkânıdır. Dolayısıyla bürokratlar sahip oldukları bilgi, belge, sır, istatistik, vb. imkânları gerek siyasal otoriteler gerekse toplum üzerindeki etkilerini artırmada kullanabileceklerini çok iyi bilmektedirler (Eken, 2005: 12).

Türk yönetim literatürü incelendiğinde ise bürokrasinin anlamı konusunda çeşitli bilim insanlarınca ortak noktalarda birleşilmekle birlikte kapsamının daha dar ya da daha geniş ölçekte değerlendirilebildiği görülmektedir. Bir kısım değerlendirmeler bürokrasiyi, devlet örgütü, belli bir örgütlenme ve yönetim biçimi, kötü yönetim ve verimsizlik şeklinde anlamlandırırken (Dursun, 2004: 315; Tortop ve Diğ, 2007: 332). Bozkurt, bir toplumsal ve toplumbilimsel kategori anlamını (Bozkurt, 2008: 43), Eryılmaz ise bu anlamlara memurlar tarafından yönetim ile büyük yapıları örgütler ve modern toplum olgusunu da eklemektedir (Eryılmaz, 2008: 7- 21).

İnsanlığın gelişmesinin belirli bir aşamasında, bu gelişmeye bağlı olarak ortaya çıkan, özel bir yönetim ilişkisi ve toplumların vazgeçemediği bir örgüt kimliğine sahip olan bürokrasi, ortaya çıkışında önemli rol oynayan kapitalist esasa dayanan bir ekonomik sistem, ona bağlı olan sosyal kümeleşme, şehirleşme ve bunun doğurduğu rasyonelleşme, ihtisaslaşma ve teşkilatlanma şeklindeki idari görevlerin (Abadan, 1959: 36) vazgeçilmezliği ile varlığını günümüzde de sürdürmektedir. Nitekim başlı başına insan ve insan faktörünü içeren organizasyonlar var olduğu sürece bürokrasilerinde var olacağı, değişimlerin ise dönemsel ve mekânsal olarak daha çok bürokrasilerin gücünde olacağı aşikârdır.

1.2.2. Bürokrasi Kuramları

Bürokrasi olgusu taşıdığı değer açısından özellikle yirminci yüzyılda çeşitli kuramsal çalışmaların odak noktası olmuştur. Bir yandan Alman sosyolog/düşünür Max Weber’le özdeşleşen bürokrasi kuramı, günümüz kamu yönetimi çalışmalarında kullanılan önemli kavramların gelişmesini sağlamış, kamu yönetiminde yasallık, ussallık, hiyerarşi ve denetim gibi özellikleri açığa çıkaran kavramlar ise bürokrasi kuramlarının katkılarıyla gelişmiştir. Kısa sayılabilecek bir sürede olumlu kurucu kavram olmanın yanı sıra çağdaş toplumlarda yönetimin kapsamlı eleştirilerine kaynaklık eden bir kavrama dönüşen bürokrasi; bir yanda Pareto ve Michels gibi elit kuramcılarının, diğer yanda Rizzi ve Burnham gibi Troçkist eleştiricilerin açıklamalarıyla kapitalizm ve sosyalizm savaşlarında keskin araçlara dönüşmüştür (Güler, 2011: 37).

Söz konusu kuramsal çalışmaların kesin sınırlarının çizilmesine çalışıldığında bürokrasinin kavramsal analizinde karşılaşılan zorlukların burada da geçerli olduğu gerçeğiyle karşılaşılmaktadır. Ortaya çıkışları daha eskilere dayanmasına rağmen bürokrasi ve bürokratik yapıların özelliklerinin incelenmesi ve işlevleri konusunda kuramsal çalışmaların özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayan ve 20. yüzyılda yoğunlaşan bir eğilim izlediği görülmektedir.

Söz konusu çalışmalarda ağırlıklı olarak bürokrasinin rol boyutu, grup boyutu ve örgüt boyutu olmak üzere üç açıdan ele alındığı görülmektedir. (Tortop ve diğerleri, 2007: 356-357). Bu çalışmalar, gözlemlerin bürokratik örgütün farklı sorunları üzerinden yapılması, dolayısıyla farklı sorunları olan, farklı alanlarda faaliyet gösteren, bu nedenle farklı şekillerde yapılanmak zorunda olan örgütlerin incelenmesiyle genele uygulanabilecek tek bir bürokratik yapılanma biçiminde karar kılınamayacağını göstermesi açısından önemlidir. Nitekim bürokrasi kuramlarında görülen çeşitliliğin altında yatan ana nedenin de bu olduğu düşünülmektedir.

Bürokrasi kuramı genelde Max Weber ismi ile anılmakla birlikte kuramın daha önceki dönemlerde Karl Marks’ın kuramsal çalışmalarında farklı bir bakış açısıyla yer aldığı görülmektedir (Leblebici, 2008: 100). Ana akım olan Weber ve Marks’ın çalışmaları yanında literatürde Liberal Kuramlar adıyla anılan Weber’in bürokrasi kuramını çeşitli yönlerden tamamlayan ve eleştiren kuramlar ile modellerin de var olduğu görülmektedir. İlginç olan şudur ki, hem Türkçe hem de yabancı literatürde bürokrasi

kuramlarının bir bütün olarak sınıflandırılmaya tabi tutulmadığı, Türkçe literatürde bürokrasi kuramlarının genel olarak kamu yönetimine giriş kitaplarında Weberyen ve Marksist kuramlar biçiminde ana kategorilere ayrıldığı ancak bu kategorilerin temel özellikleri ve mantıklarının ciddi olarak tartışılmadığı görülmektedir (Akbulut, 2003: 3).

Akbulut'un çalışması özellikle Türkçe literatürde söz konusu bu eksikliği giderebilecek nitelikte olması açısından değerlidir. Çalışmasında bürokrasi kuramları konusunda önerdiği sınıflama Merkantil Gelenek, Liberal Kuramlar ve Marksçı Kuramlar şeklindedir. Ancak Akbulut, 16. ve 18. yüzyıl arasında gelişen ve iktisadi refahı devlet eliyle gerçekleştirme amacını güden Merkantil Geleneğin aslında bir kuram olmaktan çok bir çalışma alanı olduğunu belirtir. Bu geleneğin üzerine inşa edilen Kameralizm ise Merkantil Geleneği bilimsel yönden destekleyen, onu özellikle yönetim bilimleri alanında derinleştiren sosyal ve ekonomik bilimlerin toplamıdır.

Kameralizmin bürokrasi özelinde kapsamlı bir kuram olmadığından hareketle bu safhada ana hatlarıyla birbirinden ayrılan iki temel kuramın varlığı sonucuna varılmaktadır.

Çalışmada ana kuramlar olarak Marksist ve Liberal Kuramlar esas alınmakla birlikte Liberal ana kuramdan önemli farklılıklara sahip ve günümüz yönetsel yapılarını önemli ölçüde etkilemesi bakımından Neo- Liberal Kuramlara ayrıca yer verilmesi anlamlı olacaktır. Weber sonrası bürokrasi sorununu kamu bürokrasisi açısından kavrayan ve bu açıdan sorunsallaştıran, örgüt ve özel sektör merkezli çözüm önerileriyle dikkat çeken Neo- Liberal Kuramlar, Kamu Tercihi Teorisi ve Yeni Kamu Yönetimi düşünceleri bağlamında değerlendirilmiştir. Bu kuramlar dışında, bürokrasinin ekonomik, yönetsel, örgütsel ve davranışsal yönlerini ortaya koymaya çalışan modellemelerin de (Althusser'in Yapısalcı Marksizmi, Poulantzas'ın Devletin Görelî Özerkliği, Miliband'ın Çağdaş Araççı Yaklaşımı, Rizzi'nin Bürokratik Kollektivizmi, Merton, Selznick ve Gouldner Modelleri vb.) olduğu bilinmektedir. Ancak söz konusu modellemeler çalışmaya dâhil edilmemiştir. Bunun gerekçesi bürokrasi kuramlarının en alt düzeye değin çözümlenmesi ve ayrıca ele alınmasının çalışmaya farklı bir anlam katmayacağına olan inançtır.

1.2.2.1. Marksist Kuram

Bürokrasiyi kuramsal çerçevede ele alan ilk kişi Karl Marx (1770- 1831) olmuştur (Leblebici, 2008: 100). Ancak Marksist kuramda Liberal kuramda olduğu gibi ayrı bir bürokrasi kuramı bulunmamaktadır (Akbulut, 2003: 2). Merkezi bir konu olarak doğrudan yer almasa da Marx'ın bürokrasi konusundaki düşünceleri onun sınıf çatışması teorisi, kapitalizmin krizi ve komünizm aşamalarıyla ilgili çalışmalarının genel çerçevesi analiz edilerek anlaşılabilir (Eryılmaz, 2008: 21).

Marks'ın devlet ve bürokrasi üzerine düşüncelerinde Hegel'in devlet anlayışı ve bürokrasinin bu anlayış çerçevesinde konumlandırılmasına yönelik eleştirileri önemli yer tutmaktadır. Devleti, sınıf kavramının üstünde, toplumun tüm katmanlarını kapsayan ve birleştiren neredeyse bir yeryüzü tanrısı olarak tasvir eden (Kapani, 2009: 36; Heywood, 2006: 124; Cassier, 1984: 266) Hegel'e göre, aile ve sivil cemiyet ya da bunların ideal özü en yüksek merteye olan devlet kavramında birleşmektedir (Copleston, 2000: 107). Ona göre ihtiyaçlar ve öz çıkarların çatışması olan sivil toplum, devlet ve birey farklı kutuplarda düşünülemez. Aksine bunlardan biri diğeri olmadan tam olarak anlamını bulamayacaktır. Nitekim sivil toplum olarak nitelendirilen alan etik, çatışma, rekabet, hırs gibi bireylerin öz çıkarlarına dönük normlar etrafında şekillenmektedir (Çaha, 2003: 29-30). Hegel'in bu görüşlerinin aksine Marx, devleti ferdin ve topluluğun çıkarları arasındaki çelişmeden doğan, ancak ferdin ve topluluğun çıkarından kopuk, bağımsız, sözde ortak bir hayatmış gibi görünen bir olgu olarak görür. Hatta ona göre, devlet içinde süregiden bütün mücadeleler, demokrasi, soylular, krallık mücadelesi, oy hakkı mücadelesi vb. hep değişik sınıfların birbirleriyle sürdürdükleri gerçek mücadelelerin aldatmaca biçimlerinden başka bir şey değildir. Bu nedenle devletin temsil ettiği ortak hayatın aldatıcı bir biçimi olan "genel çıkar" fertlere yabancı ve bağımsız bir çıkar olarak zorla kabul ettirilmektedir (Marx ve Engels, 2011: 36- 37).

Marx'ın bürokrasi konusundaki düşüncelerini doğru okuyabilmek, Marksist anlayışın üzerinde yükseldiği temellerin iyi bilinmesiyle mümkündür. Marx'ın bu yapıda bürokratik mekanizmayı nereye konumlandığı ancak bu aşamadan sonra anlaşılabilir. Marx, toplum kuramının ana öğelerinden birisi ve insanla doğa arasındaki değişimin başlıca biçimi olan emeği, doğayı değiştirirken insanın onun aracılığıyla kendisini ve

toplumunu da değiştirdiği tarihsel olarak gelişen bir süreç olarak görmektedir (Bottomore, 2002: 131). Bu nedenle en temel konu, üretim araçları sahipleri ile bu araçlar olmaksızın onlar için çalışmaya zorlananlar yani emek sahipleri arasında var olan eşitizliktir (Hall ve Ikenberry, 2005: 9). Bu nedenle Marksizmin temel iddiasına göre; gerçekten adil ve eşitlikçi bir toplum, insanın “zgrleşmesine” ve “yabancılaşma”¹dan kurtulmasına bağlıdır. Bu da her Şeyden önce, toplumsal alandaki bütün iktidar ilişkilerinin ortadan kaldırılmasını gerektirir. Çünkü bundan önce topluluğun yerini ne tutmuşsa devlet vb. gibi, orada kişisel özgürlük yalnız hâkim sınıfın ilişkileri çerçevesinde gelişen fertler için ve yalnız bu sınıfın fertleri oldukları için var olmuştur. Fertlerin bugüne dek içinde bir araya geldikleri sözde topluluk, her zaman onların karşısında bağımsız bir varlık kazanmıştır (Marx ve Engels, 2011: 57). Buna göre ekonomik yapının temel taşları olan üretim güçleri, üretim ilişkileri, toplumsal iş bölümü ve mülkiyet ilişkileri toplumda sınıfları, sınıflar arası çatışma ise üst yapıyı yani kültür, ideoloji, siyasi kurumlar ve toplumsal yönetim biçimini belirlemektedir. Burada Marx’ın bahsettiği sınıflar ve sınıf atışması kapitalizmin gelişmesiyle ortaya çıkan burjuvazi ve işçi (proleterya) sınıfı çatışmasıdır ve bu çatışma insanlık tarihindeki son sınıf atışması olacaktır. Işçi sınıfı burjuvaziye devirip, toplumu sınıfsız hle getirdiğinde bütün insanlık tarihini kaplamış olan sınıf çatışmaları dönemi de sona erecektir. Işçi sınıfı, iktidarı, bir “devrim”le burjuvazinin elinden aldıktan sonra, yeni bir toplumun yapımına girecek ve “komünizm”e ulaşılacaktır (Tanilli, 1990: 48).

Marksizm, açık bir Şekilde sınıf yapısı içerisindeki güç dengesizliğinin etkilerini ve devletin politik karar vermedeki eğilimlerini vurgulamaktadır (Granados ve Knoke, 2010: 309). Marksistlere göre sınıflar arasındaki çatışmanın ortaya çıkardığı devlet, egemen sınıfın, kendi hâkim durumunu sürdürebilmesi için diğer sınıflara karşı verdiği

¹ Marx’a göre yabancılaşma, nesneleşmeyi beraberinde getiren, kapitalist ekonomide emeğin üretken gücü ile işçinin kendi ürettiği nesnelere üzerinde kontrolünün olmaması durumuna dayanmaktadır. Bu durumda işçinin ürüne verdiği hayat kendisine karşı yabancı ve düşman bir g olarak dikilir. Kendi ürettiği üründe somutlaşan Şey artık kendisine ait değildir (Marx ve Engels, 1965: 120- 123). Yabancılaşmış emek bazı insanlara başkalarının zorladıkları bir çalışma, zgr yaratıcı etkinliğe karşıt olarak zoraki emektir. Ayrıca, işçi tarafından onunla üretilenlere, başkalarınınca, yani “retim sisteminin efendileri”nce el konulduğu bir emek türüdür (Bottomore, 2002: 131). Bu açıdan bakıldığında kapitalizm “sözleşme özgürlüğü” adı altında emeğin sömürüsünü meşrulaştırarak emekçileri gizli bir köleliğe mahkûm etmektedir. Kapitalist toplumda kaçınılmaz olarak ortaya çıkan yabancılaşma mevcut üretim biçiminin yarattığı ilişkiler ağı içinde insanları hayatı rutinleştiren bir anlamsızlığa mahkûm etmektedir. Bu nedenle gerçekten insani bir yaşama pratiğine imkân verecek bir toplumun kurulabilmesi için kapitalizmin yıkılması ve başta mülkiyet olmak üzere, insanlar arası ilişkilerde iktidar unsuruna yol açan bütün kurumların ortadan kaldırılması gerekmektedir (Erdoğan, 1998: 267).

mücadelenin araçsal yapısını oluşturmakta (Parkin, 2002: 613), hâkim sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir.¹

Nitekim bu ilişkiler ağında özel bir oluşum olarak ortaya çıkan bürokrasiye atfedilen önem, onun hâkim sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hegemonyasını sürdürmede kullandığı bir araç kabul edilmesindedir. Ayrıca bürokrasi halkın hayatını düzenlese de halk üzerinde esrarengiz bir havaya bürünerek zalim ve özerk bir güç hâline dönüşür. Bu durum bürokratin konumunu da kutsallaştırmaktadır. Bu süreçte bürokrat hem kendisine hem de dışarıdakilere yabancılaşır (Mouzelis, 2003: 11). Bürokrasi aslında genel çıkarlar yerine özel çıkarları önceleyen aldatıcı bir yapıdır. Bürokrasi terk edilemeyecek bir döngüdür ancak kendi özel mülkiyeti olarak devletin özünü ve toplumun ruhsal özünü etkiler. Marx, “*The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte. 1852*’ de dönemin Fransa’sı için kullandığı “*muazzam bürokratik ve askeri örgütü, dört bir yana kol atan marifetli devlet çarkıyla, yarım milyonu bulan memurlar sürüsü ve daha bir o kadar askeriyle bu yürütme gücü Fransız toplumunun gövdesini bir ağ gibi sarıp bütün hava deliklerini tıkayan bu netameli asalak gövde ...*” (Marx ve Engels, 2011: 348) ifadeleriyle Fransa’da devletin bürokratikleşmeyle “parazit beden”e dönüştüğünü vurgulamaktadır. Bürokratik devletin Avrupa’da feodal güçlere boyun eğdirme girişimlerinde monarşiye yardımcı bir araç olarak ortaya çıktığını kabul eden Marx, bürokratik devletin ortadan kaldırılmasının ancak sosyalist devrimle mümkün olacağını belirtir (Giddens, 2009: 363).

‘Devletin Görelî Özerkliği’ yaklaşımının savunucularından Poulantzas ise Marks, Engels ve Lenin’in genel anlamda bürokrasi olarak adlandırdıkları devlet aygıtının üyelerinin bir sınıf değil özgül bir toplumsal kategori oluşturduğunu, farklı sınıfsal kökenleri olsa da devlet aygıtına ait olmak ve nesnel işlevlerinin devletin rolünün yerine getirilmesi olduğu gerçeğinin onları içsel bir birlikteliğe götürdüğünü belirtmektedir. Dolayısıyla bu durum özgül ve görece birleşmiş bir toplumsal kategori olmalarını sağlamaktadır (Poulantzas, 1990: 28). Diğer yandan Poulantzas, devlet aygıtının politik iktidarın uygulanma merkezi olduğunu vurgulamaktadır (Poulantzas, 1992: 116). Miliband, Poulantzas’ın bu görüşünü, devlet seçkinlerinin doğasını hesaba katmayarak “nesnel

¹ Marxist sınıf teorisinin daha geniş bir eleştirisi için bkz. Parkin, F. (1979). *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, New York: Columbia University Press; Dahrendorf, R. (1957), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London: Routledge & Kegan Paul.

ilişkilere” ağırlık vermesi, devletin her yaptığıının söz konusu bu nesnel ilişkilerce belirlendiğini savunması, dolayısıyla devleti, yönetici sınıfın istediği gibi yönettiği basit bir araç olarak gören eski Marksist geleneği de reddetmesi açısından eleştirmektedir (Miliband, 1990: 48-49).

Bürokrasiyi hâkim sınıfın çıkarlarını koruyan ve kaynağını toplumun sınıflara bölünmüş olmasında gören Marx, sınıflar ortadan kalkıp burjuvazi hâkim sınıf olma özelliğini yitirdiğinde bürokrasinin son bulacağına inanmaktadır (Dursun, 2012: 143).

Marksist düşünce, esas itibariyle bürokrasiyi çeşitli gerekçelerle eleştirmiştir. Büyüyen ve tekel hâline gelen büyük teşebbüslerin, esnekliğini kaybederek kağıt (kırtasiye) içine gömülmeye mahkûm olacağı, dev işletmelerin sorumsuz idarecilerinin irsi bir aristokrasi kurma eğiliminde oldukları ve hükûmetlerin mali klikler elinde birer oyuncak olma tehlikesine maruz kaldıkları iddiası bu eleştirilerin başında gelmektedir. (Mises, 1947: 29-30).

Fakat zaman içerisinde bürokrasinin ortadan kalkması bir yana özellikle Marksist düşünceye göre şekillenen yönetim yapılarında bürokrasinin had safhaya ulaştığı görülmüştür. Bunda yönetici partinin egemenliğini devam ettirebilmek için siyasi, iktisadi ve ideolojik tekeli ele geçirmesi gerekliliği önemli rol oynar. Yönetici parti, yönetim, üretim ve haberleşmeden oluşan “üçlü iktidar tekeli” sayesinde devletin araçlarını bütün toplumu bürokratik bir şebeke aracılığıyla denetim altına alma ve düzenlemek için kullanır. Lenin’in “yeni tür parti” olarak nitelendirdiği bu parti meşruluğunu Marksist- Leninist ideolojiden, bu ideoloji ise gücünü iktidar merkezinin partiyi, devleti ve toplumu kendi çıkarlarına göre teşkilatlayıp denetim altına almasına imkân veren, eşi bulunmaz bürokratik örgütün kusursuzluğundan almaktadır. Çok fazla merkezileşmiş ve tekелci bir bürokrasinin varlığı, toplumun top yekûn zapt edilmesini kurumlaştırmıştır (Wagner, 1999: 389). İlginç olan şudur ki, Marksistler, hükûmetlerin kırtasiyeciliği önleyemediğine dair yapılan tenkitlere, bürokrasinin yalnız hükûmetlere mahsus bir kusur olmadığı, bürokrasiye hem kamu teşkilatı hem de özel teşebbüs sahasında rastlandığı, sorunların asıl sebebinin faaliyet hacminin genişlemesinden kaynaklandığı, bu nedenle bürokrasinin kaçınılmaz bir olgu olduğunu söylemekten başka bir şey yapmamaktadırlar (Mises, 1947: 29-30).

Lenin ise devrimden sonra bürokratik aygıtta gerilemenin aksine hızlı bir şekilde genişleme ve büyüme görülmesi konusunda sorunu sosyalizmin olgunlaşmamasının bir işareti olarak sivil savaş ve ekonominin kaotik durumu ile kısmen izah etmeye çalışır. İşçilerle çiftçiler arasındaki sosyalist olmayan üretim ilişkileri, küçük burjuvazinin varlığı, feodal zihniyet ve sezarist bürokrat vb. faktörler, bürokrasinin daha fazla büyümesinin ortamını hazırlamıştır. Fakat Lenin'e göre bürokratikleşme, ekonomik gelişme başarıldığı zaman otomatik olarak çözüme kavuşacaktır. Uzun dönemde sanayileşmenin gelişmesi, bürokrasiye karşı nihai başarı için objektif bir temel oluşturacaktır (Mouzelis'den akt. Eryılmaz, 2008: 28). Lenin, 16 Mayıs 1921'de Sokolof'a yazdığı mektupta, Çarın kapı dışarı edilebileceğini, toprak ağalarının kapı dışarı edilebileceğini, kapitalistlerin kapı dışarı edilebileceğini, bunları hep yaptıklarını ancak köylü bir ülkede bürokrasiyi kapı dışarı etmenin mümkün olamayacağını belirtmektedir (<http://www.sosyalistzemin.com>, 02.10.2012).

1917 Ekim Devrimi'nden sonra Sovyetler Birliği başta olmak üzere ve hatta burjuvazinin iktidardan alınarak işçi devletinin oluşturulduğunun iddia edildiği ülkelerde bürokrasinin son bulması şöyle dursun liberal ülke yönetimlerine oranla bürokrasilerin daha güçlü bir şekilde örgütlendikleri görülmüştür. Bunun sebebi ise Marksist- Leninist ideolojinin hâkim kılınması için işçi ve köylü ağırlıklı toplumda devletin bütün faaliyetleri planlaması, denetlemesi ve topluma hâkim olmak istemesi, bunu gerçekleştirmede en önemli araç olan bürokrasilerin büyümesini gerekli kılmış olmasıdır. Lenin'in, her ikisi de şöhretini bürokrasi lojistiğine borçlu olan Prusyalı disiplini ile Amerikalı verimliliğinden etkilenecek oluşturduğu “yeni tip parti” ve “demokratik merkezîyetçilik” fikri Troçki'nin de farkına vardığı gibi bürokratik merkezîyetçilikten başka bir şey değildi. Bundan yirmi yıl sonra ise Stalin bürokrasiyi kurumlaştırarak “yeni tür bürokrasi”nin kurucusu oldu. Djilas'ın¹ deyişiyle bu yeni sınıf, komünist rejimlerin de omurgası olmuştur (Wagner, 1999: 390).

¹ Milovan Djilas, eski Yugoslavya'da başbakan yardımcılığı yapmış siyasetçi/devlet adamı. “Yeni Sınıf” (The New Class, 1957) adlı eserine dikkat çeken Djilas, eserinde imtiyazsız/sınıfsız toplum iddiasında olan komünist sistemin imtiyazlı yöneticilerden oluşan yeni bir sınıf oluşturmasını işlemiştir. Bürokratlar, parti görevlileri, polis ve askeri memurların oluşturduğu, “siyasi bürokrasi” olarak adlandırılan, hızla gelişen, zenginleşen ve yozlaşan bu yeni sınıf, milli geliri dağıtmak, ücret ve maaşları tespit etmek, iktisadi gelişimi planlamak hususunda tek söz sahibi olmuştur. Görüşleri nedeniyle 10 yılını Yugoslav hapisanelerinde geçirmek zorunda kalan Djilas, eserinde komünist partilerin topluma neden öncülük edemediğinin analizini yapmış, komünizmin başarısızlığının aşırı bürokratikleşme ve sahip olunan gücün

Bu omurga üzerinde yükselen Marksist ülkelerin yönetimleri bürokrasinin gücünü ve idari tekeli aynen kapitalistler gibi halkı sömürmek için kullanmışlardır (Samson, 1978: 276). Siyasal ve sosyal hayatın her aşamasında etkin olan bürokrasiler, ekonomiden kültüre hemen her alanda kararların alınmasındaki etkileriyle, sahip oldukları statü ve imtiyazlarla ayrı bir sınıf olarak belirmişlerdir.

Troçki (1879- 1940), bürokrasinin bir sınıf olmadığını, sadece bir kast, bir sosyal tabaka olduğunu iddia etmiştir. Ona göre bürokrasi işçi devletinin dejenere olması, ana çizgiden saparak bozulmasının bir sonucudur (Dursun, 2012: 144). Lenin'in ölümünden sonra Stalin ile girdiği iktidar mücadelesinden yenik çıkan Troçki, bürokrasi ile ilgili olarak özellikle 1917 Ekim Devrimi'nden sonra bürokrasinin giderek ezici bir karaktere büründüğü, Lenin zamanında halkın hizmetinde olan bürokrasinin, Stalin zamanında parti örgütünün ve sonrasında Stalin'in hizmetine geçtiğini belirtmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 57-58). Troçki hayatının sonuna kadar Stalin'e karşı beliren bürokratik karşı-devrimci eğilimin en önemli temsilcilerinden olmuştur (Doğan, 2003: 2).

Buraya kadar anlatılanlar ışığında Marksist kuramın siyaset-bürokrasi ilişkilerine bakış açısı irdelendiğinde teori ile pratiğin birbiriyle uyuşmadığı iki farklı durumla karşılaşmaktadır. Buna göre Marksist kuramın temelinde bürokrasi, hâkim sınıfın (burjuvazi) çıkarlarını koruyan, devleti ve toplumu sararak boğan, zalim ve özerk bir güçtür. Bu güç sınıf çatışmalarını sona erdirecek sosyalist bir devrimle sona erdirilebilecektir. Pratikte ise Marks'tan yıllar sonra Marksist iktidarlar (başta Lenin ve Stalin) ise eski Marksist geleneği reddedercesine bürokrasi ve siyaseti bütünleştirerek bürokratik merkezîyetçiliği kurumlaştırmışlardır. Denilebilir ki bu dönemde iktidarda yer alanlar devletin, bütün faaliyetleri planlayarak topluma hâkim olmasını istemiş, bu isteklerini bürokratik otoriter bir yapıyla gerçekleştirme yoluna gitmişlerdir. Diğer taraftan bürokrasinin gücünü ve idari tekeli bir sömürü aracı haline getiren dönemin Marksistlerinin, bürokrasinin aşırı büyümesini sosyalizmin yeterince uygulanmamasına bağlama çabası da ironiktir.

kendini geliştirmeye ve kendine hizmet etmeye odaklanmaktan kaynaklandığı sonucuna ulaşmıştır (Türküne, 2007: 461).

1.2.2.2. Liberal Bürokrasi Kuramları

Çağdaş devletin siyasal rejimi ne olursa olsun bürokrasinin toplum ve devlet hayatında vazgeçilmezliği varsayımına dayanan, bunu savunurken bürokrasiyi temel bir örgüt tipi olarak gören ve kapitalist ulus devletin bürokratik örgütlenmesinin idealleştirildiği kuramları kapsamaktadır. Söz konusu kuramlar kapsamında en önemli olanları Max Weber'in Bürokrasi Kuramı ve bu kuramın temel kabullerini reddetmemekle birlikte iktidarın yapısını güç ilişkileri üzerinden okuyan Seçkin (Elitist) Bürokrasi Kuramı'dır.

1.2.2.2.1. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı

Sosyal yaşamın birçok alanında önemli etkileri bulunan ve yorumlayıcı sosyolojinin kurucusu olarak kabul edilen çok yönlü bir bilim adamı olarak sosyolojiden tarihe, iktisattan felsefeye kadar birçok alanda çalışmaları bulunan Max Weber (1864- 1920), bürokrasi kavramını kuramsal olarak açıklayan ilk bilim insanıdır.

Weber tarafından önceden saptanmış kesin kurallara ve ilişki kalıplarına göre işleyen biçimsel bir yapı olarak betimlenen bürokrasi modeli, (Gülmez, 1975: 48) gerek örgütlerle ilgili çalışmalarda gerekse modern kamu yönetimi, siyaset sosyolojisi, işletme bilimi ve çağdaş örgütlerle ilgili incelemelerde önemli bir hareket noktasını teşkil etmektedir (Eryılmaz, 2008: 44).

Weber, bürokrasiyi doğrudan tanımlamamakla birlikte bürokrasiyi devlet yönetimindeki 'yasal otorite' nin saf tipi olarak inceler. Bürokrasinin temel özelliği rasyonelliğidir. Çünkü bürokrasileşme, güvenilir, önceden tahmin edilebilir ve hepsinden önemlisi etkili bir sosyal örgütlenme yoludur (Heywood, 2006: 507). Ancak Weber'e göre, bürokratik örgütlenme tipi sadece siyasal otoriteye özgü olmayıp, modern endüstri toplumunda ortaya çıkan özel girişimler, üniversiteler, siyasal partiler vb. kuruluşlar içinde geçerlidir (San, 1971: 126). Bürokrasi, bir yandan kapitalist sistemin gerekleriyle en uyumlu örgüt biçimi iken diğer yandan demokratikleşme süreci önünde bir tehdit ya da tıkanıcı bir engel vasfındadır (Weber, 2006: 533).

Weber'in ortaya koyduğu bürokratik modelde görevlerin hiyerarşik bir sistem oluşturacak şekilde düzenlenmesi, söz konusu yetki ve görevlerin esnekliğe olanak

tanımayacak şekilde önceden belirlenmiş kanun ve idari kurallarla biçimsel olarak belirlenmesi bürokrasinin katı yüzünü oluşturmada etkili olan faktörlerdendir.

Weber'in bürokrasi modelinin gelişiminde Marks, Mosca, Michels gibi düşünürlerin izleri görülmektedir. Marks'ın kuramında sınıf çatışmalarının oynadığı rolü, Weber'de bürokrasi oynamaktadır. Ünlü Alman sosyologuna göre, demokratik toplumlarda siyasal iktidar, seçimle gelen siyaset adamlarından çok, bürokrasiye aittir: "Güncel görünümünde siyasal iktidarı bürokrasi kullanır. Eğer yönetim makinesinin tüm dişlileri uygulamasını güvence altına almazsa, parlamento görüşmelerinde çoğunluğun aldığı kararlar, ölü satırlar olarak kalmaya mahkûm olur" (Kışlalı, 2003: 324).

Weber'in bürokratik aygıtının güç ilişkilerinin toplumsallaşması ve bunun yanında eylem aracı olarak etkinliği, siyasi gücü elinde bulunduranların kolaylıkla bunu denetlemesini sağlamaktadır. Toplumsal eylemle birlikte bürokratizasyonun sağlandığı her yerde iktidar ilişkileri çok sağlam bir şekilde kurulmuştur. Bürokrasiye maddi ve manevi şekilde sarılmış profesyoneller sadece bir mekanizmanın basit bir dişlisinden ibarettir. Böylelikle birçok kişiyi kapsayarak kurulmuş örgütün çalışanlarının ortak menfaati, işlerliği ve toplumsal otoritenin kullanımı sağlanmaktadır. Weber, aynı zamanda bürokrasinin hem çalışan memurlar hem de toplum için giderek büyüyen bir ihtiyaç olup bundan kopmanın hayalî bir düşünce olduğunu belirterek bir düşmanın, işgalden sonra bile, işgal ettiği bölgedeki bürokratik yapılanmayı değiştirmeyeceğini sadece yüksek görevlilerin yerlerine başkalarını getireceğini belirtmektedir (Weber, 2003: 311).

Bürokrasi modelinin kurgusunda önemli rol oynayan toplumdaki güç ve otorite ilişkileri tarihsel süreçte bürokratikleşmeyi artıran bir etki yaratmıştır. Weber, otorite türlerini herbirinin meşruluk tezine göre Geleneksel Otorite, Karizmatik Otorite ve Yasal-Rasyonel Otorite olarak sınıflandırmaktadır.

Patriarkal, feodal ve monarşik otoritelerin başlıca örneklerini oluşturduğu geleneksel otorite tipi, Weber'e göre en yaygın ve ilkel otorite tipini teşkil etmektedir (Kapani, 2009: 98). Bunun yanı sıra Weber, geleneksel otoritenin en ilkel türleri olarak da

egemen yöneticinin şahsi bir idari memur ekibinin olmadığı (Giddens, 2009: 251) hâller olan “Gerontokrasi”¹ ve “Ataerkilliği”² göstermektedir.

Genellikle geleneklere zıt şekilde gelişen karizmatik otorite ise üstün niteliklere sahip olduğuna dair inançtan beslenmektedir. Bu inancın etik, estetik ya da benzer bir açıdan uygun sayılıp sayılmayacağı önem taşımamaktadır (Eşki, 2010: 193). Hatta karizmatik lider, yalnızca takipçileri tarafından kabul edilmekle yetinmeyip kendisinin çok önemli bir misyon için seçildiğine dair bir inanç beslenmektedir (Fagen, 1965: 275-276).

Weber’in meşru otorite tipolojisinde önemli bir yere sahip olan yasal/rasyonel otorite türü ise hukukun ve rasyonelitenin toplumda egemen olması ile başlayan, ideal şekli “ideal tip bürokrasi” olarak gösterilen otorite tipidir. İdeal tip kavramıyla eğer böyle bir bürokratik yapı olsaydı nasıl olacağını tanımlaması yapılmaya çalışılmıştır (Nohutçu, 2006: 46-47). Meşruiyetini yasalardan ve rasyonel düzenlemelerden alan, itaat edenlerin otorite sahiplerine değil yasalara ve hukuka uydukları ideal tip bürokrasinin değişik yapılarında görevli olanların her türlü davranışlarının yasa ve kurallarca önceden belirlenmiş olduğu, keyfilik ve duygusallığın en aza indirildiği, geleneklerin etkisinin azaldığı ve rasyonel yasal düzenlemelerin öne geçtiği bu bürokrasi türünün somut şekli çağdaş devletler olarak karşımıza çıkmaktadır (Dursun, 2012: 102- 103).

Yasal/rasyonel otorite, keyfiliği, duygusallığı, olağanüstülüğü ve doğaüstülüğü en az düzeye indirgeyen egemenlik ve yönetim türü olmaya aday olduğu söylenebilir. Bu nedenle yasal/rasyonel otorite bireysel nitelikleri tanımaz. Örneğin, vergi makamları önünde birey “mükellef” tir. Yargı önünde “sanık” tır, “davacı” dır, “davalı” dır. Eğitim kurumları karşısında “aday” dır, “öğrenci” dir, “mezun”dur, vb. Yasal/rasyonel otoritenin en özgül örneğini bürokrasi oluşturmakta dolayısıyla söz konusu otoritenin sahip olduğu nitelikler en açık biçimde bürokrasiye yansımaktadır (Oktay, 1997: 34-35).

¹ Gerontokrasi (gerontocracy) grup üzerinde egemenliğin yaşlıların elinde bulunduğu durumu anlatır. Çoğu küçük kırsal toplulukta otorite köyün yaşlıları tarafından sağlanır. En yaşlı olanların geleneksel bilgeliğe en yüksek ve bu yüzden otorite konusunda en ehil kişiler oldukları düşünülür (Giddens, 2009: 251; Weber, 2011: 75).

² Ataerkillik, genellikle hem ekonomik bakımdan hem de akrabalığa dayalı olarak örgütlenen bir grubu belli bir miras kuralı gereğince belirlenen bireyin yönetmesini anlatır. (örn. aile reisinin otoritesi) (Giddens, 2009: 251; Weber, 2011: 75).

Geleneksel bürokratik yapıların temelini oluşturan Weberyen Bürokrasi Modelinin önemli özellikleri şu şekilde belirtilmektedir (Weber, 2003: 290).

- **Yasalarla Belirlenmiş Yetki Alanı:** Bürokratik yapıların amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli çalışmalar, resmi görevler olarak yasalarla belirlenmiştir
- **Otorite hiyerarşisi:** Örgütte açıkça tanımlanmış bir hiyerarşik düzenin varlığı söz konusudur
- **Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması:** Kurallar ve emirler yazılı, yetki ve sorumluluklar ise açık ve net olarak tanımlanmış olmalıdır
- **Kamu- Özel Hayat Ayrımı:** Resmi faaliyet ile özel yaşam alanının ayrı olması üzerine kurulmuştur
- **Fonksiyonel uzmanlaşma ve İş Bölümü:** Bürokrat resmi görevlerini yerine getirme esnasında kişisel olmayan, biçimselliğe dayalı bir yol izler (Gullet ve Hicks. 1981: 101). Ancak izlenen bu yolun etkinliği belli bir uzmanlaşmayı ve tecrübeyi de gerektirir.
- **Kariyer Yapısı:** Bürokratik görevlerin meslek olmasını ifade eder. Sınavla işe alınma, liyakat ve kıdeme göre ödüllendirme ile terfi sistemi uygulanır

Kendine has özellikleri ile Weber'in bürokrasi modelinde önemli olan toplumsal fonksiyonların rasyonel olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından düzenlenmesidir. Söz konusu rasyonellik sistematik hukuk kurallarıyla desteklendiğinde kişisellik ve siyasetten arınmış bir yapıda her siyasi iktidara aynı verimlilik ve etkinlikle hizmet sunan bir makineye dönüşecektir. Weber, bürokrasiyi bir kez kurulduktan sonra yok edilmesi en zor kurumlardan biri olarak nitelendirerek, arka planda, gerek mensuplarına gerekse onu kontrol edenlere sağladığı imkânların neredeyse sınırsızlığına işaret etmektedir.

Bu anlamda Weber, bürokratik denetime tabi olanların yürürlükteki bürokratik aygıtın etkisinden kurtulmak istediklerinde bunu ancak yine aynı ölçüde bürokratik sürece bağımlı olan kendi örgütlerini kurarak yapabileceklerini belirtmektedir. Aynı şekilde yürürlükteki bürokratik aygıtın devamını sağlayan olgunun da yalnızca maddi ve objektif değil aynı zamanda ideal nitelik taşıyan güçlü çıkarlardır (Weber, 2011: 65). Dolayısıyla Weber, bürokrasiyi ideal bir yönetim aracı olarak tanımlarken büyük bir

gücün onu yönetenlerin elinde toplanmasına neden olduğunu, bu yapıda çalışanların sürekli çalışan bir makinenin dişlileri statüsüne indirgenerek insanı bir “demir kafes” e hapsettiğini de vurgulamaktadır (Leblebici, 2008: 104).

Weber’in bürokrasi modeli, bürokratik yapının ideal ve rasyonel olmasına dayanak yaptığı bürokratik özelliklerin gerçekten rasyonel sonuçlar üretip üretmediğinin ampirik olarak sorgulanmamış olması, ideal tip kavramının farazi ve akli tasavvurlara dayandığı ve yeryüzünde hiçbir bürokraside bulunmadığı eleştirileri yanında, iş bölümü ve uzmanlaşmanın resmi hiyerarşik otoriteyi zayıflatması, bürokratik örgüt yapısının otoriteyi üst kademelere toplayarak orta ve alt kademelerin inisiyatif kullanmasına olanak sağlamaması, kurallara aşırı bağlılığın rutine girmeyi kolaylaştırarak değişen şartlara uyumu güçleştirmesi, memurun bir makinenin dişlisi gibi gayrişahsi ve standart bir varlık kabul edilerek sistemin aksayan yönlerini görse de düzeltmesine olanak tanımaması, zamanla kapalı bir sistem hâline dönüşerek verimsizleşmesine (Leblebici, 2008: 104, Eryılmaz, 2009: 226-227, Hughes, 1998: 1; Bennis, 1993: 31-32; Gülmez, 1975: 63, Abadan, 1959: 63) yol açtığı iddialarıyla karşılaşmasına rağmen çağdaş toplumlardaki bürokratik organizasyonların önemli değişimler yaşansa da Weber’in bürokratik modelinde tanımladığı ilkelere tam bir kopuşu gerçekleştirdiğini söylemek zordur.

1.2.2.2.2. Seçkin (Elitist) Bürokrasi Kuramı

Siyasetin doğası gereği siyasi liderler itaati sağlama hususunda fiziki, iktisadi, normatif, kişisel ya da uzmanlık olarak sınıflandırılabilir olan güç kaynaklarını etkili bir biçimde kullanmanın gayreti içerisindeyler. Hatta siyasal iktidarların en önemli karakteristiği, onun maddi kuvvet ve zor kullanma gücüne sahip oluşunda görülmektedir. Toplum içerisinde ancak o bu güce ve yetkiye sahiptir. Diğer bir deyişle siyasal iktidarlar fizik zorlama gücünün tekeli ellerinde tutmaktadırlar (Kapani, 2009: 52).

Platon’dan Marx’a ve daha sonrakilere kadar politika sürecinin temel problemi devleti kimin yönetmesi gerektiği (Popper, 1999: 26), dolayısıyla yeri geldiğinde gücün kim tarafından kullanılacağını belirlemek olmuştur. Bu süreçte bazı siyasal bilimciler, siyasal kararları alma yetkisinin kimde olacağı, toplumu kim ya da kimlerin yöneteceği problemini yöneten ve yönetilenler ayrımıyla açıklamaya çalışmışlardır. Toplumda

yöneten ve yönetilen olarak iki sınıfın varlığına işaret eden, toplumu yöneten sınıfın küçük ve seçkin bir azınlıktan oluştuğunu belirten ve çağdaş politika bilminde “elit teorileri” olarak adlandırılan bu teorilerin kurucuları İtalyan düşünürler Gaetano Mosca ve Vilfredo Pareto’dur (Kapani, 2009: 124).

Toplumların iktidar yapısı ve güç ilişkilerini anlamayı ve sistematik olarak açıklamayı hedefleyen elit teorileri temelde kendi içinde Seçkinci (Elitist) Kuram, Çoğulcu (Pluralist) Kuram, Demokratik Elitizm ve İktidar Eliti olarak sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflandırmalar içerisinde tarihsel süreçte özellikle Türkiye’deki siyasal ve yönetsel alanda görülen etkileri bakımından Seçkinci (Elitist) Kuram üzerinde durulacaktır.¹ Seçkinci (elitist) kuram özellikle Mosca ve Pareto’nun kurama yaptığı katkılarla “Yönetici- elit model” olarak da bilinmektedir.

Elit kavramı, kamu politikası konularında temel kararların alınmasına katılan hiyerarşik güç yapılanmasındaki bireyleri anlatmaktadır (Rodee ve diğerleri, 1983: 166). “Elit” ve “kitle” ayrımını (kendisi “elit” kavramını kullanmamakla birlikte) ilk defa sistemleştiren siyaset bilimcisi Mosca’dır. Mosca, modelinde “elit” kavramı yerine “yönetici sınıf” terimini kullanmaktadır (Kapani, 2009: 124). Mosca, bütün toplumlarda yöneten ve yönetilen olmak üzere iki sınıf bulunduğunu; yönetenlerin sayı bakımından daima daha az ancak bütün siyasal fonksiyonları yürüten kesim olduğunu belirtmektedir. Yönetilenler konusunda ise sayıca çok olmalarına rağmen yönetilenlerin, yöneticiler tarafından az ya da çok, yasal ya da keyfi yollarla sevk ve idare edildiklerini vurgulamaktadır (Demirci ve Önder, 2011: 326).

Azınlığın çoğunluğu yönetmesi şeklinde cereyan eden ilişkide yönetici sınıfın sayıca az olmasına rağmen güçlü ve etkili olmasının sırrı belli amaçlar etrafında toplanan, yönetilenlere göre çok daha iyi organize olan ve koordinasyon içerisinde hareket eden bir grup karakterine sahip olmalarından ileri gelmektedir. Bu durumda tek bir itici güç ile hareket edebilen örgütlenmiş azınlık; örgütlenmemiş, dağınık ve karmaşık

¹ Söz konusu kuram özellikle Tanzimattan bu yana Türk siyasetinin önemli bir karakteristiği olan seçkinci yaklaşımların ve uzun yıllar boyunca değişimin yukarıdan aşağıya olmasını savunan devlet seçkinlerinin doğasını (Duran, 2007: 172) daha anlaşılabilir kılmayı açısından değerli olacaktır. Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de siyasi ve bürokratik elitler özellikle akademik çevrelerde çok sayıda araştırmaya konu edilmiştir. Türkiye’de devlet elitinin siyasal kültürü özünde bürokratik otoriter bir anlayışa sahip olması, bürokratik seçkinlerin devletin çıkarını tartışmasız aynı zamanda toplumun çıkarı sayması ve topluma güven duymayan iradeci bir yaklaşım sergilemesi (Erdoğan, 1998: 317) yönetici elitlerin söz konusu kuramla örtüşen özelliklerinin yanında tarihsel olarak ortaya koydukları davranış tarzlarıdır.

çoğunluğu kolayca hâkimiyeti altına alabilir. Ayrıca yönetici azınlığa sahip seçkinlerin zenginlik, zekâ, itibar, asalet vb. bir takım bireysel üstünlüklerinin yanında sahip olunan akrabalık, kültür, ideoloji vb. ortak bağlar da örgütlülüğü ve hâkimiyeti kolaylaştıran etkilere yol açmaktadır (Meisel, 1962: 40; Öztekin, 2010: 41; Bottomore, 1990: 10-11; Kapani, 2009. 124; Vergin, 2003: 117; Demirci ve Önder, 2011: 326; Arslan, 2003: 119).

Siyaset bilimi açısından, iktidara sahip olan ve bu sahipliğin avantajlarını iyi kullanarak kaynakların kontrolü ve siyasi sürecin yönünü belirleme yeteneğine sahip olan yönetici azınlığın, yönetilenlere kıyasla daha önemli ve incelenmeye değer kesimi oluşturduğu, keza yönetilenlerin de bu anlamda görece ihmal edildiği görülmektedir (Türköne, 2005: 381).

Yönetici elit modeli siyasi partiler ve mahalli birliklerin yanı sıra bütün toplumlara uygulayan Mosca, yönetici azınlığın çoğunluk üzerinde tam ve mutlak bir hâkimiyetinin söz konusu olmadığını, siyasal yönetici sınıfın alttan (kitlelerden) gelen baskılara açık olduğunu ve ister istemez bunların etkisi altında kalacağını kabul etmektedir (Kapani, 2009: 125). Nitekim kitlelerin baskılarına açık olmasına rağmen yönetici- elit modelin organize olmuş azınlıkları ya da oligarşileri¹ hiyerarşi yoluyla başkalarını yönetme imkânını elde etmektedirler. Mosca, bu anlamda monarşi, aristokrasi ve demokrasi şeklindeki geleneksel siyasal sınıflandırma biçimlerini kabul etmemekte, tarih boyunca oligarşiyi tek yönetim biçimi olarak görmektedir (Burns. 1984'ten aktaran; Demirci ve Önder, 2011: 326).

Seçkin (Elitist) teorinin önemli bir diğer temsilcisi olan Pareto ise Mosca'nın yönetici sınıf teorisini elit kavramı üzerinden hareketle sosyolojik bir temel üzerine oturtmaya çalışmıştır. Pareto; toplumları, elit olan ve olmayan olarak ikiye ayırırken elit sınıfı da kendi içinde yönetici elit ve yönetici olmayan elit olarak ele alır. Ona göre her meslekten ve her çalışan kesimden başarılı, yetenekli grupların belirlenmesinden sonra toplumun değişik kesimlerinden oluşan bir askeri elitten, bir din adamları elitinden, bir

¹ Eski terminolojide “zümre hâkimiyeti” Toplumbilim ve Felsefe Sözlüğü'nde “takımerki” karşılıklarının önerildiği oligarşi terimi, “egemenliğin az sayıda kişinin, birkaç ailenin elinde bulunduğu siyasi rejim”, “örgütlü gruplarda fiili egemenliğin küçük bir zümre tarafından kullanılması” anlamlarında kullanılmaktadır. Oligarşi, Platon'da “zenginlerin yürüttüğü, fakirlerin hiç karışmadığı bir düzen” iken, Aristoteles'te soylular yönetimi olan aristokrasinin bozulmuş ya da istenmeyen hâli olarak belirtilmektedir (Kamu Yönetimi Sözlüğü. 2008: 183).

işadamları elitinden, bir bürokratik elitten ve bir aydınlar elitinden söz edilebilir (Öztekin, 2010: 43). Toplumdaki bu elit kesimler siyasi iktidarı ellerinde bulundurmasalar bile onu etkileme gücüne sahiptirler. Bu nedenle asıl üzerinde durulması gereken kesimi oluşturmaktadırlar. Ancak Pareto'ya göre yönetici elite dâhil olan grupların tümü siyasal iktidar üzerinde aynı etki derecesine sahip değildir (Aksan ve Çelik 2011; 5). Mills, siyasal iktidar ve siyasal kararlar üzerindeki etkileri bakımından Amerikan toplumunda en kuvvetli elit grupların siyasi, ekonomik ve askerî alanda olduğunu belirtir. Geniş anlamda kurumsal ve yönetsel bir güç olan bu üçlü elit sosyal, ekonomik ve siyasal kararların merkezinde olup bu özellikleriyle iktidar seçkinlerini oluşturmaktadır (Mills, 1956: 6-7).¹

Söz konusu kuram özellikle Tanzimattan bu yana Türk siyasetinin önemli bir karakteristiği olan seçkinci yaklaşımların ve uzun yıllar boyunca değişimin yukarıdan aşağıya olmasını savunan devlet seçkinlerinin doğasını (Duran, 2007: 172) daha anlaşılabilir kılması açısından ayrı bir anlam ifade etmektedir. Tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de elit teorisi ilgi uyandırmış akademik çevrelerde çok sayıda araştırmaya konu edilmiştir. Türkiye'de devlet yönetiminde siyasal kültürün özünde bürokratik otoriter bir anlayışa sahip olması, bürokratik elitlerin devletin çıkarını tartışmasız aynı zamanda toplumun çıkarı sayması ve topluma güven duymayan iradeci bir yaklaşım sergilemesi (Erdoğan, 1998: 317) söz konusu elitlerin tarihsel olarak ortaya koydukları bir davranış tarzı olmuştur.

Bürokrasinin ve bürokratik elitizmin Türkiye'deki tarihsel gelişimine çalışmanın ikinci bölümünde kapsamlı olarak değinilecek olup elitlerin konumlarını sürdürmesi konusunda teoriye yaptığı katkı bakımından "oligarşinin tunç kanunu" na da değinmek yerinde olacaktır. Alman sosyolog Robert Michels bu çalışması, Türk kamu bürokrasisinin karakteristiğini açıklamada önemli bir bakış açısı sunması, bürokratik yapıların incelenmesine ciddi katkılar yapabilecek olması bakımından ayrı bir öneme sahiptir.

¹ Günümüzde ABD'de elit denilince akla "sarmaşık ligi" olarak adlandırılan ve Amerika'nın en seçkin 8 okulundan mezun olanların en üst yönetim kademelerine yükselmesi ve yönetimi paylaşma kapasitesinin yüksek olmasını anlatmaktadır (Kahraman, 14.01.2014, CNN Türk). Söz konusu ligi; Harvard, Yale, Cornell, Pennsylvania, Princeton, Columbia, Brown ve Dartmouth gibi okullar oluşmaktadır (<http://www.mciturkiye.com>). Diğer taraftan Türkiye'de bürokratik elitlerin yetiştiği/beslendiği kaynak olarak uzun yıllar süren Mülkiye Mektebi hakimiyeti bu kapsamda değerlendirilebilir.

1.2.2.2.1 Oligarşinin Tunç Kanunu

“Seçilmişlerin seçmenler, vekillerin vekalet verenler, delegelerin delege edenler üzerinde egemenlik kurmasına yol açan örgütün kendisidir. Örgütten bahseden gerçekte oligarşiden bahsediyor demektir” (Michels, 1962: 365) sözleri 1911 yılında genç bir Alman sosyoloğu olan Michels’in ‘Oligarşinin Tunç Kanunu’ olarak bilinen görüşünü özetlemektedir. Michels’in bu savı kısmen gerçeği yansıtmaktadır. Ellere bir otorite geçiren insanlar genellikle bunu uzun bir süre korumaya, çevrelerine hep kendilerine bağlı kişileri toplamaya ve çekilme zamanları geldiğinde de yerlerine bu kişileri getirmeye çalışmaktadırlar (Duverger, 1998: 176).

Michels’in iddiasına göre mevcut demokrasilerin kötü işleyişi ve özellikle liderlerin toplum ve örgütler üzerinde egemen oluşu, sosyal ve ekonomik gelişmenin yetersizliğinden, öğrenim düzeyinin düşüklüğünden ya da kamuoyunun denetlenmesinden ileri gelmemekte, daha çok karmaşık sosyal sistemlerin doğasından kaynaklanmaktadır. Oligarşi, yani bir toplumun ya da örgütün tepedeki yöneticiler tarafından kontrol altında tutulması, bürokrasilerin ya da büyük çaplı örgütlerin iç işleyişinden doğan bir özelliktir. Michels’e göre modern insan çözümsüz bir kısır döngü ile karşı karşıyadır; şöyle ki, insanın ulus devletler, sendikalar, siyasi partiler ya da kilise gibi büyük kurumların tepesindeki az sayıda yöneticiye etkin bir güç devretmeksizin bu çeşit kurumlara kurup yaşatması mümkün değildir (Lipset, 1961: 14).

Michels, bürokratik yapılar (parti, sendika vb.) üzerine yaptığı incelemeler sonucunda otoriteler hangi yollarla atanırsa atansın yönetim piramidinin tepesine oturan değişik kademelerdeki yöneticilerin iktidarlarını koruma ve haleflerini bir tür kooptasyonla belirleme eğilimi taşıdıklarını ileri sürmüştür (Demirci ve Önder, 2011: 327). Diğer yandan Michels’in iddiasına göre, siyasi partilerin ve sendika örgütlerinin yönetiminde görev alan ve sürekli mesaisini buraya harcayan yöneticiler veya parlamentoda temsili görev üstlenenler, kendileri köken olarak yönetilenler sınıfına dâhil olsalar bile zaman içinde yönetici oligarşinin bir parçası hâline gelmeye başlarlar (Lipset, 1961: 16).

Nitekim Türkiye’de bürokratik oligarşinin davranış tarzının da çok farklı olmadığı görülmektedir. Bu durum Meclis Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonununun 27 Kasım 2012 tarihli raporunda “derin devlet” yapılanması tarif edilirken, “istihbarat,

medya, mafya, sermaye ve sivil bürokratik unsurların, hâkim ve oligarşik zümre olan askerî bürokrasi etrafında vücut bulduğu” bir yapı olarak nitelendirilmesi önemli bir tespit olmuştur (www.hurriyet.com.tr, 27.11.2012; www.zaman.com.tr, 27.11.2012).

1.2.2.3. Neo-Liberal Bürokrasi Kuramları

Modern anlamda yaklaşık beş yüz yıllık bir geçmişe sahip olan devlet olgusunun hemen her zaman tartışma konusu olan yanı, sınırlarının ne olması gerektiğidir. Özellikle son yüzyılda “- Evet, devlet. Ama nasıl ve ne kadar?” sorusuna yanıt bulmak birçok sosyal bilimcinin uğraşı olmuştur. Bu sorunun cevabını son yüzyılda özellikle liberal düşünceyi savunanların devleti sorgulamalarında, neo-liberallerin ise meseleyi bir adım daha ileri götürerek yöneten ve kuralları koyan merkezi otoritelerden yana olan geleneksel paradigmadan özel sektör merkezli çözümler içeren yeni bir alana taşımak istemelerinde aramak gerekmektedir.

Bu alan, sınırların sürekli esnek olduğu, -ki sürekli esnek sınırlar sonsuz uzayda sınırsızlığa da vurgu yapar- genel geçer kuralların serbest piyasanın şartlarına göre oluştuğu, çok aktörlü bir etkileşimin hüküm sürdüğü, tek başına bir kumanda merkezinin olmadığı bir alana karşılık gelmektedir. Bu düşünceyi savunanlar geçişin birden olamayacağını bilincinde olup bu konuda çeşitli teorilerin, akımların başlangıçta düşünsel değişimlere, sonrasında bu düşünsel değişimlerin pratik ve sistematik dönüşümlere yol açmasını tasavvur etmişlerdir.

Devlet-piyasa ilişkisine dair bu tasavvur ağırlıklı olarak kamu tercihi teorisi, yeni kamu yönetimi ve yönetim gibi kuramsal modeller etrafında tartışılmıştır. Geleneksel Keynesçi refah devleti politikalarını sorgulayan, bu sorgulamayı özellikle siyaset ve büyüyerek hantallaşan bürokrasi üzerinden yapan kamu tercihi teorisi, siyasetçi ve bürokratların kaynak dağılımındaki rollerinin kısıtlanmasının gerekliliğini vurgulamıştır. Nitekim siyasetçilerin özellikle ekonomideki rolünün azaltılarak piyasa sisteminin kurallarının işlemesine yönelik bu yaklaşımlar ülkemizde de etkisini göstermiş ve “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”ın oluşturulmasında teorik arka planı teşkil etmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ise devletin işlevselliği, örgütsel yapısı ve harcamalarının sorgulanmaya başlandığı 1970’li yıllarda; devletin küçültülerek “etkin devlet” hâline

getirilmesini amaçlayan ve bu amacın özel sektör tipi yönetim uygulamalarının kamu sektörüne uygulanmasıyla gerçekleştirilebileceğini savunan bir anlayıştır (Parlak ve Sobacı, 2008: 190). Kamu yönetiminde piyasa yaklaşımına göre hareket etmenin etkinliği sağlamanın bir yolu olduğunu iddia eden yeni kamu yönetimi anlayışı bu çerçevede ileriki sayfalarda değineceğimiz çeşitli stratejileri ve ilkeleri bünyesinde barındırmaktadır.

1.2.2.3.1. Kamu Tercih Teorisi

Yirminci yüzyılın ilk çeyreğine kadar klasik iktisatçıların, özellikle *laissez-faire*'ci politik iktisat anlayışının temsilcileri olan Adam Smith'in, sonrasında Quesnay ve Ricardo'nun çalışmalarıyla öncülük ettiği, devlete karşı negatif tutumun bir yansıması olarak bütün toplumsal sorunların serbest piyasa ekonomisi içerisinde çözüleceği, adaletin piyasanın tabii düzeni içerisinde işlemesiyle sağlanabileceğine ilişkin klasik iktisat teorisi, yirminci yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren devletin ekonomiye müdahâlesi rasyoneli çerçevesinde güçlü argümanlara sahip olan geleneksel piyasanın başarısızlığı teorisiyle ciddi biçimde sarsıntıya uğratılmıştır. Hatta bu dönemde geleneksel liberal tezleri savunanların “toplum dışı” veya “tarih dışı” olarak nitelendirildiği bile olmuştur. Bu dönem aynı zamanda Keynesyen politik iktisadın da desteğini alarak özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında kendini iyiden iyiye hissettiren sosyal adaletçi refah devleti politikalarının temelini atıldığı bir dönemdir (Erdoğan, 1998: 11- 13). Bu politikalar özellikle devletin uyguladığı sosyal, ekonomik ve idari regülasyonlar üzerinden gerçekleştirilmiştir (Aktan, 2006: 84).

Ancak 1960'lı yıllarla birlikte devletin refah sağlama adına ulaştığı büyüklüğün, bu büyüklüğün beraberinde getirdiği verimsizlik, hantallık ve kaynak israfıyla birlikte bireyin ve toplum özgürlüklerindeki kısıtların ciddi biçimde sorgulandığı bir döneme kapı açılmıştır. Bu süreçte uzun bir dönem baskı altında tutulmuş olan özel sektörün yeni arayışlar içerisine girdiği ve o güne kadar var olan piyasanın başarısızlığı teorisi karşısında devletin başarısızlığı teorisinin güçlü bir destekle ortaya çıktığı görülmüştür (Hughes, 1998: 56).

Serbest piyasa savunucularının aradığı bu güçlü desteği hissettiren özellikle “kamu tercihi teorisi” olmuştur. Kamu tercihi teorisinin yönetim bilimi literatürü açısından önemli yanı bürokrasiyi teorik düzeyde açıklamaya çalışan sınıfsal, örgütsel ve siyasal

yaklaşımlara ek yaparak onu ekonomik yönüyle açıklamasıdır. James Buchanan ve Gordon Tullock gibi iktisatçıların öncülük ettiği; Branner, Tollison, Downs ve William Niskanen'in önemli katkılarıyla gelişen ve kendini kabul ettiren teorinin temel felsefesi, piyasa mekanizmasının başarısızlığı iddialarına karşı kamu kesiminin yetersizliğini öne çıkarmasıdır.

Özellikle James Buchanan ve Gordon Tullock'un temsil ettiği "Virginia Okulu" ile Antony Downs ve George Stigler'in temsil ettiği "Chicago Okulu" etrafında şekillenen (Akcagündüz, 2010: 29) kamu tercihi teorisine göre bireyler hem ekonomik hem de siyasal alanda yaptıkları faaliyetlerde kendi çıkarları peşinde koşmakta ve bu süreçte rasyonel bir bilinç içerisinde hareket etmektedirler. Buna göre bireyler ekonomik davranışlarında kendi çıkarlarını gözettiği gibi siyasal karar alma süreçlerinde de benzer davranışı sergiledikleri, dolayısıyla siyasal süreçlerde karar alınırken kamu yararını esas almadıkları, aksine kamusal kararlarda da kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalıştıkları görülmektedir (Akcagündüz, 2010: 30- 31; Eren, 2008: 72). Bu nedenle politika içinde oluşan, herkesin kendi çıkarını düşünmesi durumu kamu yararının ortaya çıkmasına engel olmaktadır (Buchanan, 1986: 36- 42). Dolayısıyla kamu tercihi teorisyenlerinin en önemli argümanlarından biri kişisel çıkar kaygısının politik davranışın en önemli belirleyicilerinden olmasıdır (Orchard ve Stretton, 1997: 410).

Kamu tercihi teorisyenlerinin, kamu kesiminin genişlemesini ekonomik analizlere dayanarak açıklayan çalışmaları içerisinde özellikle Niskanen'in bu çalışmaların uzantısı sayılabilecek olan ve bu alandaki sistematığı oluşturan bürokrasi analizi son derece önemlidir. Niskanen, çalışmasında, ekonomik süreçlerde kaydedilen temel davranış prensiplerini, bu prensiplerin bürokratik mekanizmalardaki yansımalarıyla bürokrasilerin tutum ve davranışlarını karakterize etmeye çalışmıştır (Wyckoff, 1990: 169). Bu çalışmada, bürokratların, çeşitli taleplerin karşılanması sürecinde faydalarını maksimize etmek için bütçelerini artırma isteklerinin varlığı ve bürolar ile iktidar partileri arasında bir siyasi mübadelenin gerçekleştiğine ilişkin saptamalar önemlidir. Niskanen'e göre bürokrat, meslek olarak şahsi çıkarları merkezinde motive olduğundan içinde bulunduğu bürokratik örgütü büyütme ve bütçeden dairesine daha fazla ödenek almaya çalışır. Bunu yapmakla aynı zamanda iş güvencesini sağlar, kariyer beklentisini karşılar, dahası ücretlerini artırarak güç, yetki ve saygınlık elde etmeye de çalışır (Demirci ve Önder, 2011: 325; Pitelis, 1994: 85).

Bu nedenle bürokratlar sahip oldukları gücü seçilmişleri manipüle etmek için kullanacaklardır. Sağlıklı bilgi akışını engelleyerek yukarıdan alınan kararları kendi inisiyatifleri doğrultusunda ve kendi çıkarlarına daha uygun tercihlerle etkilemeye çalışacaklardır. Bu yüzden kamu hizmetleri, kamu tercihini ya da kamu iradesini yansıtmamaktadır. Kamu tercihi teorisi bu tür durumları engellemek için siyasiler ile bürokratlar arasındaki güç dengesini düzenleyebilecek önerilerde bulunur. “Kontrat teorisi” olarak adlandırılan bu öneri amir ile astı arasındaki örgütsel ilişkinin tanımlanmasıdır. Buna göre amir, astının kendi istekleri doğrultusunda hareket etmesini sağlayacak yol ve yöntemleri bulmalıdır. Başka deyişle, siyasiler kendi çıkarları doğrultusunda çalışmaya eğilimli bürokratları “kamu yararı” ya da “kamu tercihi” doğrultusunda çalıştıracak çözümleri uygulamalıdır. Self’e göre, bu hususta yapılabilecekler arasında hükûmet faaliyetlerinin yayınlanması ve maliyet analizlerinin yapılması, sunulan hizmetlerin mümkün olduğunca fiyatlanması ve şeffaflığın artırılması gibi uygulamalar sayılmaktadır (Bayraktar, 2003: 568).

Tullock’a göre meselenin bir diğer yönü de bürokratların görevlerini yaparken topluma karşı sorumlulukları ve adanmışlıklarının derecesi meselesidir. Ona göre, kamu bürokratları kendilerini topluma ancak diğer insanların yaptığı kadar adamaktadırlar. Nasıl özel sektörde iş adamları gelirini en üst düzeye çıkarmak için çalışıyorsa kamu bürokratları da benzer eğilimler taşımaktadır. Fakat onların birincil ilgi alanları terfi olasılıkları, diğer kişiler üzerindeki gücü, etkisi ve halkın saygısını geliştirme imkânı, hatta bürosunun fiziksel koşullarını iyileştirme olarak karşımıza çıkmaktadır (Tullock, 2006: 63-64).

Kamu tercihi teorisinin önemli yanı yönetim bilimi literatüründe bürokrasilerin açıklanmasında eksik olan ekonomik yönü tamamlamasının yanında bürokrasilerin uygun denetim mekanizmaları ile denetlenmediğinde sahip olduğu kaynakları kamu yararından çok kamu görevlilerinin şahsi çıkarları için kullanma eğiliminin varlığını tespit etmesidir. Siyaset-bürokrasi ilişkileri açısından değerlendirildiğinde teorinin, bürokrasinin karakteristiği ve denetlenmesi gerekliliği konusunda siyasetçilere önemli uyarılar taşıdığı görülmektedir. Diğer yandan kamu tercihi teorisyenleri, faaliyet raporları, şeffaflık, maliyet, verimlilik ve performans analizleri yapılmasını bürokrasinin denetimi konusunda uygulanabilecek yöntemler olarak göstererek günümüz yönetim uygulamalarına öncülük etmişlerdir.

1.2.2.3.2. Yeni Kamu Yönetimi

Dünya özellikle geride bıraktığımız yüzyılın ikinci yarısından itibaren hemen her alanda çok büyük değişimler yaşamakta, bu değişimler yüzyıllardan beri biriktirilen ve bu birikimlerin sonucu olarak ortaya çıkan yapıları hızla dönüştürmektedir.

Bu süreçte, binlerce yıl önce ortaya çıkmasına rağmen modern anlayışta dört- beş yüzyıllık bir geçmişi olan devlet olgusunun dönem dönem farklı açılardan yorumlandığı görülmüştür. Özellikle yirminci yüzyılın ilk yarısında yaşanan dünya savaşları ve ekonomik buhranlar, ekonomilerin ancak devlet müdahâlesiyle düzgün işleyebileceği algısını dönemin dünya toplumuna kabul ettiren etkenler olmuştur. Bu eğilim refah devleti anlayışına ilişkin uygulamaların da katkısıyla devleti Hobbes'un deyimiyle adeta "Leviathan" boyutuna ulaştırmıştır (Parlak, 2007: 6).¹

Yapısal anlamda Weber'in sistematize ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmiş olan geleneksel yönetimler ise devletin bu büyüklüğe ulaşmasında başrolü oynayan aktörler olmuşlardır (Bilgiç, 2003: 27). Bu dönemde kamu yönetiminin dikkat çeken hâkim özellikleri; merkeziyetçilik, katı hiyerarşi, kurallara aşırı bağlılık, büyük ve hantal bürokrasi, artan kamu harcamaları ile devlet ve toplum ilişkilerindeki güven krizi olarak karşımıza çıkmıştır (Eryılmaz, 2009: 15).

Fakat 1970'li yıllarla birlikte ortaya çıkan sorunlar refah devleti politikalarının sürdürülebilirliğini tartışmaya açmış, daha önce piyasaya karşı ileri sürülen eleştiriler bu defa devlete yönelmiş, devletin gücünün ve etkinliğinin sorgulanmaya başlanmıştır (Al, 2008: 13). Geleneksel yönetim anlayışında çok yönlü ve ciddi değişimlerin yaşandığına tanık olunan bu dönemde en önemli süreç geleneksel yönetim anlayışının yerini "yeni kamu yönetimi" anlayışına bırakması süreci olmuştur.

1970'li yıllardan itibaren hükümetlerin ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalması, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve kamu kesiminde özel sektör değerlerinin, teknik ve pratiklerinin uygulanmasının gündeme gelmesiyle su yüzüne çıkan (Tortop ve diğ. 2007: 516) bu sürecin anlaşılması için Wallerstein, son 20-30 yılın incelenmesinin yeterli olamayacağını, bununla birlikte

¹ Devletin büyümesi ve sonuçları hakkında bkz. (Eryılmaz, 2009: 61- 68; Eryılmaz, 2008, 72- 89; Tortop ve diğ, 2007: 489-491; Aydın, 2007: 231- 232; Çevik, 2010: 32- 34; Gwartney, Holcombe ve Lawson, 1998: 164; Oktay, 1997: 153- 174; Özel, 2008: 135-138; Heywood, 2006: 123- 147).

ne olup bittiğinin çözümlenebilmesi için kısa dönemde 1945'lerden başlayan kapitalist dünya/ekonomik sistemindeki tipik Kondratieff Çevrimi'nin,¹ uzun dönemde ise 1450'lerden günümüze kadar gelen kapitalist dünya/ekonomik sisteminin yaşam çevriminin doğru okunması gerektiğini belirtmektedir (Wallerstein, 2005: 123- 124).

Wallerstein'ın sözünü ettiği yaşam çevriminin incelenmesi başka bir çalışmanın konusu olsa da değişim/dönüşüm sürecinde son elli yılda çok daha net olarak kendini gösteren gelişmelerin üzerinde durmak gerekmektedir. Bu anlamda ortaya çıkan ve söz konusu değişim/dönüşüm sürecini başlatan/şekillendiren faktörlerin neler olduğuna bakıldığında ilk etapta Yeni Sağ olarak adlandırılan düşünce akımının etkileri, ekonomik sorunlarla birlikte kamu hizmetlerinin nitelik ve niceliğinin sorgulanması, toplumun sosyal ve kültürel gelişiminin siyasi otoriteleri baskı altına alması gibi nedenler görülmektedir. Bu aşamada etkileri hâlen süren küreselleşme olgusunun da işgücünün eğitimi, mali yönetimi, girişimcilik kültürü gibi alanlarda yarattığı değişim ile ekonomiyi etkilemesinin (Hughes, 1998: 16) geleneksel yönetim yapılarının dönüşümüne katkı sağladığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışında sosyal değişimlerinde önemli etkisinin olduğu bilinmektedir. Vatandaşların giderek daha eğitilmiş, araştıran, sorgulayan, hakkını arayan ve siyasi otoritelere karşı daha az itaatkâr oldukları bir gerçektir. Günümüz insanı geçmişe nazaran daha çok ve daha kaliteli hizmet beklemektedir (Bilgiç, 2003: 30). Bunun yanı sıra altmışlı yılların demokrasi, insan hakları ve özgürlük rüzgârları bireylerin ve toplumun yönetime katılma taleplerini kamçılıyarak merkezi yönetimler üzerinde önemli bir baskı yaratmıştır. Dolayısıyla bu dönem geleneksel kamu yönetiminde yaşanan değişimin toplum tarafından özellikle sosyo-kültürel boyutta kabul görmesinin de bir nevi altyapısını oluşturmuştur.

¹ Kondratieff Çevrimi (Kondratieff Cycle); Her 50-60 yıllık periyotlarda ekonomik büyüme ve bunu takip eden resesyon dönemlerinin yaşandığını ileri süren teori (Cambridge Dictionary, 2012). Teori ilk kez Nikolay Kondratieff'in 1922 yılında yayınladığı "İktisadi Hayatta Uzun Dalgalar" adlı makalesinde ortaya konulmuş, Schumpeter ve takipçileri tarafından geliştirilmiştir. Kapitalizmde iktisadi gelişme, birbiri ardınca gelen büyük dalgalar hâlinde oluşmakta ve bu dalgalardan her birinin etki ve sonuçları bütün bir dönem içerisinde yayılarak zaman içerisinde yerini bir sonraki ilerleme dalgasına bırakmaktadır (Yılmaz, Kızıltan ve Kaya, 2004: 78). Nefiodov'a göre 1930-1970 yılları arasında petrokimya ve otomotiv sektöründeki gelişmelerle yaşanan 4. Kondratieff çevrimi yerini 1970'den itibaren bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin sürüklediği 5. Kondratieff çevrimine bırakmıştır (Nefiodov, 2006: 5).

Yeni kamu yönetimi anlayışının, yurttaşın yönetimde daha aktif bir rol üstlendiği ve demokratik katılımın üst düzeyde olduğu bir yapı arzuladığı savunucuları tarafından belirtilmektedir. Bu anlayışın demokrasinin güçlü olduğu ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Demokrasi ile iç içe olan ve demokrasiyi vazgeçilmez bir unsur olarak gören bu anlayışın bir yandan demokrasiden beslenirken diğer yandan bazı katılım araçlarını geliştirerek demokrasiyi beslediği vurgulanmaktadır (Karaçor ve Oltulu, 2011: 408).

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişim sürecine bakıldığında iki noktanın öne çıktığı görülmektedir. Bu noktalardan ilki rekabet, açıklık, şeffaflık, motivasyon ve kullanıcı tercihlerinin ön planda olduğu “kurumsal ekonomi” dir (Dunsire, 1995: 29). İçerisinde kamu tercihi teorisi, asil- vekil teorisi ve işlem maliyeti teorisini barındıran (Parlak, 2008: 192) kurumsal ekonomi sürecinde özellikle kamu tercihi teorisi üzerinde durulmuştur. İkinci nokta ise kamu sektöründe özel sektör odaklı “işletmecilik” anlayışının uygulanmasını esas almaktadır. Bu hareket profesyonel yönetime, teknik uzmanlığa, başarılı sonuç elde etmek için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri geliştirme aracılığı ile daha iyi örgütsel performans sağlanmasına ve örgütsel çıktılarının aktif ölçümü ve uyarlanmasına (Hood, 1991: 6), dolayısıyla içsel örgütsel kültüre, daha fazla bireysel daha az hiyerarşik örgütsel yapıların varlığına (Dunleavy ve diğ., 2005: 469) vurgu yapmaktadır.

Yönetimin küçültülmesi, bürokrasinin azaltılması, rekabetin, girişimciliğin ve verimliliğin artırılması, özelleştirme ve yerleşmenin önünün açılması gibi faaliyetlere referans oluşturan temel dayanaklar olduğu söylenebilir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının yerleşmesinde uluslararası kuruluşların da reform sürecinin içinde yer alması, reformun birçok ülkede benzer uygulamalar şeklinde ortaya çıkarak küresel etkisinin artmasına katkı yapmıştır. Bu süreçte özellikle performans kültürünün yaygınlaştırılması hemen hemen tüm ülkelerde açık bir şekilde görülmüş, 1980 sonrası kamu yönetiminde değişim küresel bir süreç halini almıştır (Al, 2008: 10).

Yeni kamu yönetimi anlayışının, devletin küçültülerek hakemlik ve katalizörlük rolünde olmasını savunması, kamu yönetiminin yalnızca siyasilere değil topluma karşı da sorumlu olmasına, etkinlik, verimlilik ve kalite kavramlarını önceleyerek özel sektör uygulamalarına atıfta bulunması (Eryılmaz, 2009, 23- 25) kamu bürokrasilerinde

değişim yönünde önemli etkiler yaratmıştır. Bürokrasinin verimlilik ve etkinlik konusunda çok kaygı taşımadığı, gizlilik ve kapalılığın önemli olduğu, hizmet aygıtı olmaktan uzak olan bürokratik anlayış yeni dönemde yukarıdan siyaset kurumunun aşağıdan ise sivil toplumun baskısını çok daha fazla hisseder hale gelmiştir. Dolayısıyla yeni kamu yönetiminin siyaset-bürokrasi ilişkilerindeki en önemli katkısı bürokrasinin süregelen hesapvermeyen, sorumsuz ve güvenceli konumunu sarsacak gelişmelere kapı açmasıdır.

Nitekim yeni kamu yönetimi, süreç içerisinde iyi ya da kötü nasıl nitelendirilirse nitelendirilsin geleneksel kamu yönetimine yönelik meydan okumaları artıran bir etki yaratmıştır (Barberis, 1998: 454).

1.3. Siyaset ve Bürokrasi İlişkilerinin Analizi

Tarih boyunca siyasal iktidarlar feodal düzenden krallıklara, krallıklardan ulus-devlet yapılarına geçişlerle birlikte daha da güçlenmiştir. Pek çok modern bürokrasi de devlet inşası olarak adlandırılan bu sürecin bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Siyasal iktidarlar bu süreçte toplumun beklentilerini karşılayabilmek ve kararları uygulayabilmek konusunda örgütlenmiş yapılara yani kamu bürokrasilerine ihtiyaç duymuştur.

Doğaldır ki her ülkenin kamu yönetimi, kendi toplumsal, siyasal, kültürel ve diğer temel yapılarından etkilenmekte ve bu çerçevede şekillenmektedir. Bürokrasilerin bu etkileşim sürecinde özellikle en yoğun ve doğrudan ilişki içerisinde olduğu ana sistem olan siyasal sistemle olan ilişkileri önemlidir. “*Kamu bürokrasilerini tanımlayan asıl şey onun ne yaptığıdır*” (Oszlak.2010: 526) dolayısıyla kamu bürokrasilerinin ne yapacağı, yönetim sistemi içerisinde nasıl konumlanacağı büyük ölçüde siyasal sistemle ilişkileri bağlamında şekillenmektedir. Bu durumun bir sonucu olarak bürokrasi ile siyaset ilişkisi öteden beri kamu yönetiminin en temel konusu olmuştur.

Yönetim anlayışında siyasetçiler ve bürokratların “en iyi yönetimi gerçekleştirmek” ideali etrafında buluşmaları beklenmekle birlikte pratikte bunu gerçekleştirmenin zorluğu da bilinen bir gerçektir. Modern devlette yönetme işi öncelikle bir kamu politikasının varlığını gerektirir. Sorunda burada başlamaktadır. Kamu politikası oluşturma sürecinde formal ya da informal olarak yer alan, direkt yer almasa dahi süreci etkileyen aktörlerin incelenmesi, bu aktörlerin mümkün olduğunca sistematik bir

konumlandırmaya tabi tutulması siyaset bilimi ve kamu yönetimi açısından önemli bir çaba olmuştur.

Devletin karar alma ve yürütme olarak bilinen ve son derece geniş, kapsayıcı iki temel işlevi etrafında şekillenen siyaset- yönetim dikotomisi yüzyılı aşkın bir zamandır gündemdedir. Bu süreçte ülke deneyimlerinin de etkisiyle farklı yaklaşımların ortaya çıktığı ve bu yaklaşımların haklılıklarını gösterme açısından çeşitli donelere de sahip olduğu görülmektedir. Bu yaklaşımlar arasında en bilinenleri siyaset ve yönetim alanlarının birbirinden ayrı olduğunu savunan yaklaşım ile bu alanların birbirini tamamlayan ayrılmaz iki parça olduğunu savunan yaklaşım yer almaktadır. Ancak son yıllarda her iki alanın ayrılığı ya da birlikteliğinin aksine yeni bir yaklaşım olarak iki alan arasında denge unsuru olabilecek özerk üçüncü bir alanın¹ yaratıldığını görmek mümkündür.

1.3.1. Siyaset ve Bürokrasi İlişkisinde Temel Yaklaşımlar

Modern devletin hemen her alanda hızlı bir şekilde büyümesi, çok çeşitli alanlarda karar alması ve bu kararları uygulamasını zorunlu kılmaktadır. Bu süreçte alınacak kararların istenilen sonucu sağlayacak doğru kararlar olması kadar kararların uygulanması sürecinin de doğru yönetilmesi önemlidir. Siyasetin ana fonksiyonu siyasa üretme aşamasında ortaya çıkarken bürokrasilerin ise yasaları ve üretilen siyasaları uygulamak konusunda uzmanlaştıkları kabul edilmektedir. Bürokrasinin çoğu zaman “idare” olarak anılmasının, buna karşılık siyasi icranın “hükûmet” diye adlandırılmasının sebebi budur. Bu ayrım, öteden beri siyasetçilerin siyasa üretme rolü ile bürokrasilerin siyasa yürütme rolü arasında bir çizgi çizilebileceği anlamına gelmektedir (Heywood, 2006: 513). İdeal durumda bürokrat, tarafsızlık, uzmanlık bilgisi ve üstlerine itaat özelliklerine sahiptir. Görevi, kuralları ve yukarıdan gelen emirleri uygulamaktır. Fikirleri, üstlerinin fikirlerinden farklı olduğunda, kendininkileri değil üstlerinden aldığı emirleri en uygun şekilde yerine getirmelidir. Siyasetçiler ise güç mücadelesinin tarafıdırlar. Bürokratlar ideal olarak tarafsız bir konumdayken, siyasetçiler en azından seçim dönemlerinde hesap vermek ve oy için mücadele etmek zorundadır. Buna karşılık bürokratların, siyasetçiler gibi uygulanan politikalara dair bir sorumluluğu yoktur. Bürokratların

¹ Söz konusu üçüncü alan idarenin tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği üzerinden hareket edilerek özellikle Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların önerdikleri belli ölçülerde siyasetten korunmuş ve arındırılmış bir denge modelidir (Eryılmaz,2008: 96).

sorumluluğu kendisine verilen talimatları yerine getirmek ve üstünde yer aldığı örgütü yönetmektir (Türküne, 2007: 462). Ancak pratikte sürecin teorideki gibi cereyan etmediği, bu konuda çok farklı uygulamalarla karşılaşıldığı bilinmektedir. Bu durum söz konusu ilişkilerin farklı yaklaşımlara konu edilmesini de beraberinde getirmiştir.

Siyaset ve bürokrasi ilişkileri konusunda kamu yönetimi literatüründe genel olarak üç farklı yaklaşımın var olduğu görülmektedir.

1.3.1.1. Siyaset- Yönetim Dikotomisi

Siyaset- yönetim ilişkilerinin tarihsel gelişimi bağlamında bu yaklaşımlardan birincisi, yüzyılı aşkın bir geçmişe sahip olup kamu yönetiminin ayrı bir disiplin hâline gelmesinde önemli katkılar yapmış, “*Wilsoncu paradigma*” olarak da anılan Siyaset-Yönetim Dikotomisi (Zıtlasma) (*Politics- Administration Dichotomy*) dir.

Siyaset- yönetim dikotomosinin referans noktasını Woodrow Wilson’un 1887 yılında yayınladığı “İdarenin İncelenmesi” (*The Study of Administration*) adlı makale oluşturmaktadır. Wilson makalesinde yönetsel verimliliğin sağlanması için merkezi hükûmette seçilmişlerden bağımsız olacak uzman bürokrasilerin gerekliliğine, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılarak işletmecilik yönünün geliştirilmesine vurgu yapar (Shafritz, Russell ve Borick, 2008: 29). Ona göre “*İdare alanı bir iş alanıdır. Siyasetin telaş ve çekişmesinden uzaktır... ancak idarede siyasi alanın bir parçasıdır... siyasi meseleler idari meseleler değildir. Siyaset idareye vazifeler yükliyorsa da makamlarının oynatılmasına izin vermemelidir... siyaset büyük ve evrensel hususlarda devlet faaliyeti, idare ise devletin daha küçük işlerdeki faaliyetidir... Böylece siyaset devlet adamının, idare ise teknik memurun işidir*” (Wilson, 1887: 209- 210). Wilson’un bu düşüncelerinin bir yansıması olarak yaşadığı dönemde Düzenleyici Kurumlar, Kent Yöneticiliği Hareketi ve danışma komitelerinin hayata geçirilmesi siyaset-bürokrasi dikotomisinin bir yansıması olarak görülmektedir (Akbulut, 2009: 239).

Dikotomi, tasarım ve uygulamada siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olmasını savunurken bu süreçte yönetimde hiçbir siyasi bağlantısı ve siyasi çıkarı olmayan tamamen apolitik ve kişisellikten uzak kamu çalışanlarının görev yapmasını öngörmektedir (Uwizeyimana, 2013: 166). Bu aşamada yönetim, amaç ve hedeflerin

belirlenmesi işinden ayrı tutularak kendisine verilen/gösterilen amaçlarla sınırlandırılmıştır.

Svara, Wilson'un, paradigmaya esas olan "İdarenin İncelenmesi" makalesinde açık bir şekilde zıtlama *-dichotomy-* sözcüğünü kullanmadığı, ayrılık *-distinction-* sözcüğünü kullandığı, ayırımın sonra gelen yazarlar tarafından 1940'lı yıllarda zıtlığa dönüştürüldüğünü ileri sürmektedir (Svara, 2001: 176-177). Ancak bu, Wilson'ın devlet yönetiminin siyasetten ayrı olarak ele alınması gerektiği savında dolayısıyla meselenin özünde bir değişiklik yaratmamaktadır.

Kamu yönetiminin en hassas, can alıcı ve entellektüel tartışma konularından birini oluşturan siyaset- yönetim dikotomisi (Svara, 2008: 46; Waldo, 1980: 65) Montesquieu'nun güçler ayrılığı (*separations of power*) prensibinin izlerini taşımakta, kamu yönetiminin ve yönetsel devletin inşa sürecine yaptığı önemli katkılarla bilinmektedir (O'Toole, 1987: 17).

Kamu yönetimi literatüründe özellikle 20. yüzyılın ilk çeyreğinde egemen olan dikotomi yaklaşımına Frank Goodnow'un da önemli katkısı olmuştur. Goodnow, 1900 yılında Siyaset ve Yönetim (*Politics and Administration*) adlı kitabında siyaset ve yönetimin kesin bir biçimde ayrılması gerektiğini savunarak, siyasetin kamusal isteklerin açıklanması yolu olduğu, yönetimin ise bu isteklerin yürütülmesinden sorumlu olduğunu belirtir (Ergun, 2003: 610). Goodnow bu konuda güçler ayrımının yanı sıra hükümet otoritelerine değinir. Ona göre, parlamento yargı organının da görüşlerinden yararlanarak kamunun isteklerini yasalar biçiminde çıkarır. Çıkarılan bu yasalar yürütme otoriteleri tarafından yansız ve apolitik biçimde uygulanır (Goodnow, 2009: 12). Yansız ve apolitik bir kamu yönetiminin gerekliliği Wilson ve Goodnow'un, Amerikan siyaset sisteminin karakteristik bir özelliği olan kayırmacılık (*spoils system*) uygulamalarının yönetsel verimliliği azalttığı saptamalarından (Akbulut, 2009: 77) doğmuş, bu nedenle yazarları tarafından, yönetimin, siyasetin etkilerinden uzak, bağımsız bir kariyer alanı olması gerekliliğine vurgu yapılmıştır (Tahmasebi ve Musavi, 2011: 133). Bu düşünce seçilmiş temsilcilerin kamu hizmetlerinin günlük yönetiminden alınması gerekliliği üzerinde durur. Böylece kamu sektörü yöneticileri, müşterilere maksimum etkinlikte hizmet sağlama görevini yerine getirebilirler (du Gay, 2002: 176).

1.3.1.2. Siyaset ve Yönetim Birlikteliği

Siyaset- yönetim ilişkileri konusunda bir diğer önemli yaklaşım ise siyaset ve yönetimin birleştirilmesi önermesidir. Bu bakış açısının önemli temsilcilerinden biri, Dwight Waldo'dur. Waldo'nun belirgin özelliği, siyaset- yönetim zıtlaşması ile demokrasi-bürokrasi karşıtlığının bir tür sentezini yapan eklektik bakış açısını¹ yansıtmadır (Akbulut, 2009: 129).

Waldo, yirminci yüzyılın ilk otuz yılının Ortodoks kamu yönetimi ideolojisinin egemenliğinde geçtiğini belirterek bu ideolojinin özünde; demokrasinin verimlilikle (bürokrasi) eş anlamlı düşünülmesi, hükûmetin işinin karar alma ve yürütme olarak iki parçaya bölünebilirliği (siyaset- yönetim dikotomisi), bilimsel yönetim ilkelerinin keşfi ve uygulanması, işletme yönetimi prensiplerinin kamu yönetimine uygulanması özelliklerinin bulunduğunu belirtir (Carroll ve Frederickson, 2001: 3).

Siyaset- yönetim dikotomisinin aksine kamu yönetiminin siyasetten ayrı değil bizzat siyasetin içinde olduğunu ileri süren Waldo, bu nedenle kamu yönetiminin siyasetin içinde işleyen bir süreç olarak ele alınmasının daha doğru bir yaklaşım olacağını iddia eder. Waldo'nun yaklaşımının hareket noktası da Wilsoncu paradigmadır. O da Amerikan yönetim sisteminde ortaya çıkan kayırmacılık *-spoils system-* uygulamaları sonucunda siyaset ve yönetim ayrımının araştırmacıların en temel konusu hâline geldiğini belirtir. Wilson'un ifadesiyle "*Bıçağını bileyen bir katilden, onun cinayet işlemeye ilgili niyetini öğrenmeden, sadece bıçağını bileme teknikleri öğrenilebilir*" dolayısıyla Amerikan demokrasisinin amaçlarının daha iyi anlaşılmasında Avrupa otokrasilerinin etkili yönetim tekniklerinden de yararlanılabileceği ifade edilir (Waldo, 1955: 40-61).

Waldo'ya göre siyaset ve yönetim arasındaki sorunlar profesyonel bir bakış açısıyla çözümlenebilir. Burada kamu yönetimini sert bir paradigma ya da doktrin olarak düşünmemek, siyasetle birbirine bağlı değerler seti olarak görmek gereklidir (Akbulut, 2009: 131). Çünkü siyaset ve yönetim arasında sert ve kesin bir sınır koymak

¹ Eklektizm, seçmecilik olarak bilinmektedir. Kamu yönetiminin eklektik bir bakış açısıyla ağırlıklı olarak diğer alanlarda üretilen bilgilerden yararlandığı ifade edilmektedir (Akbulut, 2006: 173). Marini, Waldo'yu alanının lideri olarak tanımlayarak onun, kamu yönetimi araştırmacılarını diğer alanlardan gelen bilgileri eklektik bir yaklaşımla geniş bir perspektiften değerlendirerek alana katmaya çağırdığını belirtir (Marini, 1993: 411).

imkânsızdır. Yöneticiler işlerin denge içerisinde yürümesi için vardır. Diğer bir deyişle herhangi bir durumda yöneticiler siyasetten ayrı olarak karar verme gücüne sahiptirler (Stivers, 2008: 54). Bu nedenle kamu yöneticileri kamu politikalarının ayrılmaz bir parçasıdır. Kamu politikalarının oluşturulma sürecinde kamu yöneticilerinin profesyonelliğinden yararlanılmalıdır. Kamu yöneticileri uzmanlıkları gereği toplumsal sorunların çözümünü amaçlayan siyasaların oluşturulmasında tecrübeleriyle katkıda bulunabilecektir (Waldo, 1948, 138-140). Diğer taraftan Waldo, Weber'in politikanın değerler, kamu yönetiminin ise olgular üzerinden hareket ettiği iddiasına karşı gelmekte (Ringeling, 2012: 8) kamu yönetiminin, siyasetin en azından siyasa yapımı sürecinin tüm aşamalarında var olduğunu belirtmektedir.

Siyaset ve yönetimin birleştirilmesi yaklaşımı genel hatlarıyla irdelendiğinde görülen odur ki; bürokrasinin idari rolü olduğu kadar siyasi rolü de vardır, bürokratlar genel olarak yönetim ve siyaset yapma sürecinin dahili bir unsurudur. Bürokrat ve siyasetçi ilişkisi hiyerarşik olmaktan ziyade akılcı, tamamlayıcı, interaktif ve iç içe girmiş biçimdedir. Siyasetçi ve bürokratlar işbirliği içinde çalışmak durumundadır. Aralarındaki ilişki düşmanca değil, etkin ve verimli bir idareyi ve yönetimi geliştirmek yönünde dayanışma içinde olmalıdır. (Eryılmaz, 2008: 94-96). Stivers'in da belirttiği gibi *“biz, işleri denge içinde yürütülmesi için yöneticilere bırakıyoruz”* (Stivers, 2008: 54).

1.3.1.3. Tarafsız Bürokrasi

Siyaset ve yönetim ilişkileri konusunda üçüncü yaklaşım ise 20. yüzyılın sonlarına doğru dikkatleri üzerine çeken, depolitize devlet anlayışı çerçevesinde üst kurullar şeklinde bir yapılanma ile idarenin, siyasi müdahalelerden uzak olacak, rasyonelliği ve verimliliği esas alacak, yönetilenleri keyfilikten koruyacak objektif ve tarafsız davranacak bir karaktere büründürülmesi anlayışıdır. Dolayısıyla yönetim perspektifinden bakıldığında karar verme ve düzenleme iktidarının belirli ölçülerde tarafsız kurullara (agencies) aktarılma yöntemidir (OECD, 2005: 4).

Bu amaçla siyasetçilerin bürokratların sınırlı sorumluluğundan faydalanarak yetkilerini herhangi bir biçimde kötüye kullanmaları ihtimaline karşı bir önlem olarak aynı zamanda idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratlar yetkilendirilmek istenir (Durgun, 2002: 85). Nitekim siyasetin, bazı uzmanlık ve teknik

alanlar ile ekonomi yönetiminde etkisinin azaltılması üst kurullar şeklinde örgütlenmiş tarafsız bir bürokrasiyi gerektirir. Bilgi ve uzmanlık gibi işlevsel avantajlara sahip üst kurulların çeşitli ülkelerde farklı zamanlarda ortaya çıkışları ve bir takım yapısal farklılıklara sahip olması doğal olup politik süreci öğrenme ve kurumsal uyarlanma gibi faktörler bunda etkili olmuştur. Diğer yandan devlet gelenekleri ve mevcut siyasal/kurumsal yapı da bu durumun dışında değildir (Thatcher, 2002: 136-137).

İdarenin tarafsızlığı, etkinliği ve verimliliği ihtiyacı ile siyasi temsil arasında bir denge kurmaya çalışan yaklaşım özellikle ABD yönetim sisteminin karakteristik örgüt modellerindedir. Modelin dünyaya yayılması da 1980’li yıllardan bu yana yapısal reformlar ile 1990’lı yıllarda ise Dünya Bankası ve IMF’in önerdiği düzenleyici reformlar eşliğinde gerçekleştirilmiştir (Güler, 2011: 324; Eryılmaz, 2008: 96). Söz konusu kurumlar sahip oldukları özellikleri ve işlevleri açısından diğer kurumlardan farklılıkları nedeniyle özellikle üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerin yönetim sistemlerinde birer “adacık” olarak da nitelendirilebilmektedir (Sobacı, 2008: 254).

Bu yapıların ülkeler arasında farklı uygulamaları olmakla birlikte bir takım ortak özellikleri barındırdığı görülmektedir. Buna göre üst kurullar yaşamın hassas alanları olarak nitelenen ekonomi, rekabet, enerji, bankacılık, finans, iletişim, insan hakları, gıda ve ilaç güvenliği gibi alan ve sektörlerde düzenleme ve denetim faaliyetlerinde bulunmakta, klasik idari yapılardan farklı olarak idari mali özerkliğe sahip olarak örgütlenmektedirler (Parlak ve Sobacı, 2008: 226).

Üst kurulların ilk görüldüğü ülke ABD olmasına rağmen yaygınlaşması 1980’lerde İngiltere’nin öncülüğünde, “ekonominin siyasetten arındırılması” programıyla gerçekleşmiştir. Günümüzde Batı ülkelerinde ve AB’de çok çeşitli alanlarda düzenleme ve gözetim faaliyetinde bulunan onlarca üst kurulun varlığı bilinmektedir.

Siyaset ve bürokrasi ilişkisine dair buraya kadar belirtilen kuramsal yaklaşımların uygulamada genelde sosyal bilimlerin özelde ise siyaset ve kamu yönetiminin doğasından kaynaklanan eksiklikleri barındırdığı muhakkaktır. Ancak “yönetimsel zorunluluk” olarak nitelendirilebilecek görüşe göre siyasetçi ve bürokrat, bir yandan politika/strateji diğer yanda yönetim/yürütme arasındaki işbölümüne bağlı olarak gereksiz ve boş yere birbirlerinin görevleri arasındaki farklılığı bulandıracakları yerde “kaynaşmayı sağlamlaştırmak” ve “öz yetenekler” üzerinde yoğunlaşmayı

sağlamalıdır. Böylece siyasetçiler kendilerini hükümet bürosunun günlük işlemlerinin dışında tutarken, bürokratlarda “zekice sorular sormayı” bırakıp “katma değer” üretme çabası içine girerler (de Guy, 2002: 190).

Ancak bir sonraki bölümde değinilecek olan, siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde tarafların sahip oldukları avantaj ve dezavantajların kullanılma biçimleri pratikte ilişkilerin seyrinde son derece etkili olmaktadır.

1.3.2. Siyaset ve Bürokrasinin Güç Kaynakları

Siyaset-bürokrasi ilişkileri konusunda kamu yönetimi literatüründe günümüze kadar türetilmiş olan yaklaşımlardan hangisi ele alınır alınmaz; ister dikotomi ister parçaların birleştirilmesi isterse de tarafsız bürokrasi modeli, siyaset ve bürokrasinin birbirini etkilediği bu süreçlerin hepsinde bir güç mücadelesinin var olduğu görülmektedir. Bu durum her karar alma biriminin karar alınmasının her düzeyinde çatışmalarla karşılaşması, alınan kararların etkilerinin bilinmemesinden kaynaklanacak riskler ve belirsizliklerden etkilenmesi gerçeğiyle yakından ilişkilidir. Dolayısıyla bu süreçte gerek siyasetin gerekse bürokrasinin çatışma ve belirsizlik alanlarını ortadan kaldırmaya yönelik tavır ve davranışlar geliştirmesi doğal bir refleks haline gelmiştir. Ancak söz konusu tavır ve davranışlar güç ve kontrolün kendinde olmasına ve özerk karar verme gücünü muhafaza etmeye dönük bir tarzda geliştirilmektedir.

Bürokrasi ile ilgili çalışmaların büyük çoğunluğu sahip oldukları güç ve etki potansiyeliyle bürokrasilerin siyaset sistemi içerisinde tam olarak nerede konumlandığını tespit etmeye yönelik olmuştur. Yalnızca verilen görevleri yapan ve kamu hizmetlerini yerine getiren bir idare aygıtı mı? Yoksa yapılacakların tespitinde söz hakkı olduğunu düşünen ve bunu gerçekleştiren bir hükmedici mi?

Mises’in bürokrasiye atfen söylediği “*siz bizlerden, vatandaşlardan daha mükemmel ve onlardan üstün insan olabilirsiniz... Fakat sizler devlet dediğiniz bir tanrının papazları değilsiniz. Sizler, bu memleketteki meşru kanunların hizmetkârsınız. Kanunu tenkit etmek ve çiğnemek size düşmez. Hakiki niyetleriniz ne olursa olsun, kanunu çiğnediğiniz zaman gangsterlerden beter olursunuz. Siz kanunu bozmak için değil desteklemek için tayin edildiniz. Bunun için yemin ettiniz ve bunun için maaş alıyorsunuz. Kanunların en kötüsü, bürokrasi istibdadından iyidir. Resmi makamlar ve bürokrasi devlet demek*

değildir. Onlar kanunları yürütmek maksadı ile kullanılan vasıtalar"dır" (Mises, 2010: 110) sözleri ne kadar keskin ve açıkça bürokrasiye bir pozisyon tayin etmeye yönelik olsa da o tarihten bu yana süregelen bürokrasilerin yükseliş süreci ve artan rolü siyaset-bürokrasi ilişkilerinin çok daha girift bir yapıya evrilmesine yol açmıştır.

İlişkilerin bu denli karmaşıklaşması ileri aşamalarda siyasal sistemin yükselen istemleri uygun çıktılarla karşılayabilmek için bürokratlaşmasına neden olmakta (Oktay, 1997: 26), ilişkilerin şeklini ise söz konusu aktörlerin sahip oldukları, kendilerini birbirlerine karşı güçlü kılan özellikleri belirlemektedir.

1.3.2.1. Siyasetin Güç Kaynakları

Günümüz modern siyaset düşüncesinde siyasetin tanımlanması çabalarında düşünürlerce en çok üzerinde durulan hususlardan biri siyasetin çatışmacı ve uzlaşmacı yönünün olduğudur. Söz konusu çatışmacı ve uzlaşmacı süreçler "devlet yönetimi ve iktidar mücadelesi" anlamındaki siyaset tanımlamasını doğurmuştur. Yine siyasetin tanımlanması ve kavramın anlaşılmasında önemli katkılar yapan diğer bir yaklaşım ise siyaseti, "güç ve değerlerin dağıtıldığı süreç" olarak görmektedir. Siyaset ister yönetim ve iktidar mücadelesi isterse güç ve kaynakların dağıtılması süreci olsun siyasi kurum ve aktörlerin belirli bir güç odağı olmalarının kaçınılmazlığını gözler önüne sermektedir. Bu süreçte siyasi kurumların özellikle yakın ilişkide bulunduğu ve demokratik ülkelerde denetimi ve gözetiminden de sorumlu kılındığı bürokrasiye karşı kendilerine avantaj sağlayan çeşitli güç kaynakları bulunmaktadır. Söz konusu güç kaynakları aşağıdaki gibi belirtilebilir. Peters, siyasi kurumların güç kaynakları olarak özellikle siyasi kurumların meşruiyeti, kamu bürokrasilerinin ihtiyaç duyduğu mali kaynakların, sahip olacağı görev ve yetkilerin belirlenmesi ve özerklik derecelerinin tayini konusunda yetkili olması ile siyasi kurumların demokratik temsil niteliklerinin bulunması üzerinde durur (Peters, 2001: 234- 236).

1-) Siyasi Kurumların Meşruiyeti: Söz konusu güç kaynakları içerisinde en önemlilerinden birisi siyasi kurumların "meşruiyeti"dir. Siyaset bilimi literatüründe çok uzun bir geçmişi olan siyasal iktidarların ve kurumların meşruluk temeline tekrar olmaması açısından girilmeyecektir. Ancak şu bilinmelidir ki; meşruluk, siyasal alanda, iktidarın sağlanması ve elde tutulması bakımından en önemli faktörlerden birisini

oluşturmaktadır. Bir siyasal sistemde, yönetilenler iktidarın meşruluğuna inandıkları ölçüde onun kararlarına kendiliklerinden uyma eğilimi gösterirler. Hatta bu kararlara uymayı gereklilik sayarlar (Kapani, 2009: 92). Dolayısıyla meşruluk kriteri yönetimi kolaylaştıran bir etki yaratmakta, kuvvet kullanımına başvurmayı gereksiz kılmaktadır. Diğer bir deyişle her ne kadar siyasi iktidarlar fiziki kuvvet kullanma tekeline sahip olsalar da bunu kullanmaktan kaçınmaları toplum nezdindeki meşruluklarını artıran bir etki yaratmaktadır (Öztekin, 2010: 33).

Günümüz demokrasilerinde siyasal iktidarlar meşruluklarını anayasa ve yasalardan almaktadır. Söz konusu hukuk metinlerinde siyasal iktidarların bürokrasi üzerinde yönetim ve denetim yetkisinin varlığı belirtilmektedir. Söz konusu yasallık, bürokrasinin kendisini ne kadar önemli görse de ve görüşlerini beğenirse de siyasetin önceliğini kabul etmesi ve ona bağlı olmasını gerektirmektedir. Mises bu durumu “bürokratin vazifesi, kaide ve nizamların emrettiği şeyleri yapmaktır” şeklinde belirtir (Mises, 2010: 70).

Özellikle demokratik rejimlerde seçimler siyasal iktidarın meşruiyetine önemli bir katkı yapmaktadır. Bu hususla ilgili olarak çok sayıda örnek verilebilir ancak etkileyici ve güncel olması bakımından 2013 yılı ortalarında yaşanan “Gezi Parkı” protestoları ve aynı yıl 17 Aralıkta yaşanan “yolsuzluk soruşturmaları” ile ilgili olarak yaşanan süreç örnek gösterilebilir. Bu süreçte siyasal iktidar, söz konusu olayları, seçimle iş başına gelen meşru iktidarın sandık dışında, meşru olmayan yöntemlerle değiştirilmeye çalışılması olarak okumuş, halkın oyuyla işbaşına gelmiş bir iktidarın ancak halkın oyuyla değiştirilebileceğini süreç içerisinde çeşitli defalar vurgulamıştır. Öte yandan Başbakan Erdoğan 2012 yılında TBMM Darbeleri Araştırma Komisyonu’nun yönelttiği sorulara verdiği yazılı yanıtta “*Halk iradesi seçim yoluyla ya da halkoylamaları yoluyla tecelli eder. Millet iradesini seçtikleri aracılığıyla veya doğrudan halkoylaması yoluyla kullanır... Halk, milli iradenin ortağı değil, bizzatıhi sahibidir. Kurumlar da milli iradenin ortağı değil, emrindeki görevlilerdir... Gücünü milletten almayan, milli iradeye dayanmayan, temel hukuk devleti normlarını, hak/özgürlükleri yansıtmayan her türlü iş, işlem, uygulama ve düzenleme demokratik meşruiyetten yoksundur...*” (Hürriyet, 27.11.2012; Zaman, 27.11.2012) ifadeleriyle meşruiyetin önemini vurgularken meşru iktidarların ancak meşru yollarla değiştirilebileceğinin altını çizmektedir.

Benzer şekilde 2013 yılında hükümet, Mısır'da seçimle işbaşına gelmiş Cumhurbaşkanı Muhammed Mursi yönetimine son veren askeri darbeyi ve kurulan yeni yönetimi tanımamış, buna gerekçe olarak da darbenin ve yeni yönetimin meşru temellere dayanmamasını göstermiştir.¹

Siyasal iktidarın meşruluğu ile ilgili olarak buraya kadar yazılanlar siyasal iktidarların bu olguyu ne kadar vurgulayıcı bir tonda kullandıklarını göstermek içindir. Yoksa birçok siyaset bilimcinin de işaret ettiği gibi meşruiyetin yalnızca seçim sonucuna indirgenemeyeceği, gerek şart olduğu ancak yeter şart olmadığı (Kahraman, 14. 01. 2014, CNN Türk) süreç içerisinde bir takım demokratik gerekleri (muhalefet, siyasal katılma, ifade ve örgütlenme özgürlüğü vb.) de içermesi gerektiğine ilişkin görüş ve tartışmalar görmezden gelinmemektedir. Ancak konunun bu boyutuna tezin kapsamı dışında olduğu için değinilmemiştir.

Bürokrasiyi denetleme ve kontrol etme yetkisinin siyasal aktörlerin elinde olduğu demokratik ülkelerde siyasal iktidarların meşruiyetini sağlayan unsur iktidarın bu yetkiyi anayasa ve yasalardan almasıdır (Eryılmaz, 2008: 105). Söz konusu yasallık her türlü işlemin hukuka uygunluğunun bir zorunluluk olduğu idarede, bürokratlarında tüm eylem ve işlemlerini bu kurala göre şekillendirmesini ve bürokrasinin bunu kabulünü gerektirmektedir. Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu 13 Ocak 2013 günü 6. Büyükelçiler Konferansında *“Demokratik ülkelerde politikayı siyasi irade belirler. Bürokrasi, o hükümetlerin emrinde devlete aidiyet içinde çalışacaktır... test edilebilir bir meşruiyete dayanan, yani seçimlerle işbaşına gelmiş milli iradeden kaynaklanmış siyasi iktidar ile test edilemeyen bir iradeden ama rasyonel temelden kaynaklanan bürokrasiyi karşı karşıya getirme çabası bir devlete çok büyük zararlar verir. Bu anlamda demokrasi açısından yürütme de kullandığı güç dolayısıyla hesap verebilmelidir”* (Davutoğlu, 2013, www.mfa.gov.tr) sözleriyle siyasetin meşruiyeti ve bürokrasi üzerindeki denetim ve gözetim hak ve sorumluluğunu vurgulamıştır.

2-) Kaynakları Dağıtma Yetkisi: Siyasi kurumların bürokrasi karşısında kullanabileceği önemli güç kaynaklarından birisi de kaynakları dağıtma yetkisini elinde bulundurmasıdır. Nitekim “toplumdaki değerlerin otorite yoluyla dağıtımı ve paylaşımı

¹ Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu; *“Mısır'da en önemli şey şu, meşruiyet meselesi. Bu darbe ile Mısır'dan en fazla oy almış bir siyasi hareket ve bir lider gayri meşru ilan edilmek isteniyor. Yani bir anda meşru siyasal alanın dışına itiliyor. Bizim 28 Şubat'a bu anlamda çok benziyor”* (06.07.2013, BBC).

süreci” olarak da tanımlanan (Easton, 1968: 129) siyaset süreci siyasetçilerin bu dağıtımda söz sahibi olmalarını ifade etmektedir.

Söz konusu kaynakların kamu bürokrasilerini ilgilendiren yönünün özellikle kurum bütçelerini ve yetkilerini artırma istekleri temelinde şekillendiği söylenebilir. Örneğin 1960’lı yıllarda DPT bir planlama örgütünün görev alanından çok daha geniş bir faaliyet alanına sahip olmuş, kurum, zaman içinde politika tespiti ve tedbirler önermenin ötesinde kamu hizmetlerinin bir kısmının yapılmasını da üstlenmiş, hizmetleri danışmanlıktan çıkıp icraya da yönelmiştir (Tataroğlu, 2012: 234). DPT’nin üst düzey bürokrasinin en önemli insan kaynağı havuzu olma niteliğini yakın zaman kadar sürdürdüğünü görmek mümkündür.¹ Burada DPT örneği, bürokratik bir kurumun siyasetin dağıttığı görev, yetki, bütçe vb. kaynaklara ne denli ihtiyaç duyduğunu ve bunların kurumun geleceği açısından önemini göstermek için verilmiştir.

Diğer yandan geçmişte bir Meclis başkanının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ni her gün 10-15 bin kişinin ziyaret ettiğini, sorunların çözümünde Meclis’in ne derece etkin olduğunu övünerek anlattığı (Çoker, 1995: 176) hatırlandığında kurumların büyümesi, yetki ve görevlerinin artmasının kurumun yöneticileri tarafından nasıl arzu edilen bir durum olduğunu ortaya koymaktadır.

Kamu kurumlarının bu tür (para, yetki, personel, araç ve gereç) talep ve ihtiyaçları karşısında bu taleplerin karşılanmasında karar mercii olması bakımından siyasi kurumlar önemli bir avantaja sahiptirler. Bunun dışında bürokratları atama, görevden alma ya da görev değişikliği konusunda sahip olduğu yetkinin siyasi kurumlara önemli avantajlar sağladığı görülmektedir.

¹ 1960 yılından beri ekonominin planlamasını üstlenen kurum, bir yandan da adeta bir okul gibi çalışıp üst düzey kamu yöneticilerini yetiştirmiştir. Birçok bakan, milletvekili ve üst düzey bürokrat buradan devletin tepe noktalarına yükseldi. DPT'nin yetiştirdiği en ünlü isimlerin başında hiç şüphesiz 8. Cumhurbaşkanı Turgut Özal geliyor. Özal, DPT müsteşarlığının ardından bakan ve başbakan olarak görev yaptı. Daha sonra ise Köşk'e çıktı. Turgut Özal'ın dışında Hikmet Çetin, Mehmet Keçeciler, Yusuf Özal, Murat Karayalçın, Hasan Celal Güzel, Adnan Kahveci, Kaya Erdem, Ekrem Ceyhun, Ekrem Pakdemirli, Nevzat Yalçıntaş, Beşir Atalay, Vahit Erdem, Yılmaz Karakoyunlu, Reha Denemeç, Talat Halman, Agah Oktay Güner, Işın Çelebi, Mahir Kaynak, Yalçın Küçük, Vehbi Dinçerler, Veysel Atasoy, Hüsnü Doğan, Algan Hacaloğlu, Nurhan Tekinel, Onur Kumbaracıbaşı, Mustafa Taşar, Ahmet Kenan Tanrikulu, Oğuz Tezmen, İlhan Kesici, Devlet Planlama Teşkilatı'nda görev yapan dikkat çekici isimlerdir (09 Ekim 2007, Zaman). 2013 yılı sonunda yapılan kabine değişikliğiyle Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına getirilen Lütfü Elvan'da 2007 yılında DPT Müsteşar Yardımcısı iken AK Parti'den milletvekili seçilerek siyasete atılmıştır (26.12.2013, Türkiye).

3-) Temsil Yeteneği: Siyasetin bürokrasi karşısındaki güçlü yanlarında birisi de sahip olduğu temsil yeteneğidir. Öyle ki büyük bir halk desteğiyle iktidara gelen ve yasama organında önemli çoğunluğa sahip olan bir siyasal iktidar söz konusu temsil yeteneğinin etkisiyle hükümet politikalarının uygulanması konusunda bürokrasi üzerinde daha etkin ve belirleyici olma imkânını elde etmektedir.

Siyasal iktidarlar atadığı bürokratların hükümet icraatları doğrultusunda davranmasını ve uygulamada gerektiğinde sorunları çözecek esnek ve pratik kararlar almalarını ister. Bürokratlar ise kimi durumlarda bu tür kararların sorumluluk doğuran yasal sonuçları olmasından veya kurumsal ideolojiye aykırılığından dolayı siyasetçiler ve örgütleri arasında sıkışmaktadır (Akın, 2011: 328).

Böylesi durumlarda siyasetçilerin elinde daha etkin ve uzun süreli etkileri olan önemli bir avantaj ise temsil gücünün büyüklüğüne de bağlı olarak yeni bir politika oluşturma yanında mevcut uygulamalarda gerekli gördüğü değişlikleri yasal düzenlemelerle (yönetmelik, kanun ya da KHK) ya da anayasa değişlikleriyle yapabilme hakkının olmasıdır. Ancak siyasal iktidarlar bu hakkı tek başlarına iktidar olduklarında dolayısıyla geniş bir temsil gücüne sahip olduklarında daha rahat kullanabilmektedir.

1980 sonrasında özelleştirmeler konusunda Danıştay'ın, özelleştirme ihaleleri başta olmak üzere idari eylem ve işlemler konusunda kamu yararı gerekçesiyle yürütmeyi durdurma ve iptal kararları vermesi 1980 sonrasında hemen bütün siyasal iktidarları rahatsız etmiş, siyaset kurumu bu sorunun çözümü için Özal döneminde Danıştay Kanunu'nda yargının “yerindelik” denetimi yapamayacağı şeklinde bir değişikliğe gitmeye çalışılmışsa da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bu yasal düzenleme hükümetin hareket alanını kısıtlamış ve iki kurum arasında gerilimler sürmüştür.

Yargı ile yaşanan benzer sıkıntılarla 2000'li yıllarda AK Parti hükümeti de karşılaşmış ve sorunun çözümünde 12 Eylül 2010 tarihli referandumla kabul edilen anayasa değişiklerinde yargı yetkisinin yalnızca hukuka uygunluk denetimi olarak kullanılabilmesi kararıyla çözüme yoluna gidilmiştir (Akın, 2011: 329).¹

¹ Söz konusu düzenleme Anayasanın “Yargı Yolu” başlıklı 125. Maddesinde; “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez*” (www.tbmm.gov.tr) şeklindedir.

Siyasal iktidarların seçimlerde aldıkları yüksek oy oranları güçlü bir siyasal temsile sahip olduklarının bir göstergesi olarak nitelendirilmektedir. Çünkü aldığı oy miktarının yüksekliği hitap ettiği ve desteğini aldığı seçmenin temsilcisi ve vekili olarak daha rahat hareket etmesini sağlamaktadır. Nitekim siyasette tek partinin iktidarda olduğu dönemler ile koalisyon hükümetleri dönemleri kıyaslandığında özellikle Türkiye’de koalisyon hükümetleri dönemlerinin çalkantılı, krizlere daha açık olduğu ve ekonomik göstergelerin tek parti iktidarı dönemlerine görece zayıf olduğu görülmektedir. Bu durum açıkça göstermektedir ki temsil kabiliyetindeki genişleme daha güçlü, istikrarlı ve bürokrasi üzerinde muktedir olabilme konusunda siyaset kurumunun elini güçlendirmektedir.

1.3.2.2. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Yönetim literatüründe siyaset ve bürokrasinin güç kaynakları konusunda Guy Peters’in saptamaları önemli bir yere sahiptir. Peters, siyaset ve bürokrasi arasındaki güç dengesine ve değişen dengelerin söz konusu kurumların performanslarını önemli ölçüde etkilediğine değinerek iki tarafında bu süreçte sahip olduğu güç kaynakları üzerinde durur. Ona göre bürokrasinin başlıca güç kaynakları; bilgi ve uzmanlığa sahip olması, karar verme iktidarı, kalıcı ve istikrarlı olması, bürokratik kurumların da destekçilerinin olması ve kurumsal ideoloji geliştirebilmeleridir (Peters, 2001: 234- 236).

1-) Bilgi ve Uzmanlık: Bürokrasilerin sahip oldukları en önemli güç kaynaklarından birisi “bilgi” ve “uzmanlık”tır. Hükümetler alacakları kararlar ve yapacakları icraatlar için öncelikli olarak bir takım bilgilere ihtiyaç duymaktadır. İhtiyaç duyulan bu bilgiler ise bürokrasinin elinde toplanmakta/yoğunlaşmakta dolayısıyla bürokrasi tarafından sağlanmaktadır. Çünkü bürokrasiler bilgiyi toplayan, arşivleyen, istatistikler ve raporlar oluşturan, bunları işleyen ve yorumlayan örgütlerdir. Bilgiye sahip, işlenmesi ve yorumlanması konusunda son derece uzman olan bu yapı, hükümeti manipüle ederek yanlış politikalar üretilmesini dolayısıyla hükümetin kamuoyu ve seçmen nazarında zor durumlarda kalmasını ya da kararların kendi istediği tarzda çıkarılmasını sağlayabilecek potansiyele sahiptir. Şüphesiz, bunun, bürokratların mutlaka kasıtlı olarak manipüle edici veya açıkça siyasi oldukları anlamına gelmesi gerekmez. Bu yalnızca, onların - bilinçli ya da bilinçsiz- tercihlerinin siyasi müzakereyi önemli ölçüde belirlediğini ve böylece alınan kararların muhtevasını etkilediğine işaret eder (Heywood, 2006: 523).

Kaldı ki, Türk siyasi tarihinde bürokrasilerin sahip oldukları bu potansiyeli zaman zaman olumsuz tarzda kullandıkları, eksik ya da yanıltıcı bilgilerle siyasal süreci sabote etme ya da istedikleri tarzda yönlendirme biçiminde bir tutum içerisine girdikleri görülmüştür.

Bu hususta iktidar partisi milletvekili Şamil Tayyar'ın ifadeleri çarpıcıdır. Tayyar, Mayıs 2013'te yaşanan ve ülke gündemini uzun süre meşgul eden "Gezi Parkı Olayları" olarak adlandırılan süreçte, özellikle sürecin öncesinde ve olayların ilk günlerinde ortamın yatıştırılması ve olayların sağduyu ile daha kısa zamanda sonlandırılması konusunda bürokrasinin üzerine düşeni tam olarak yapmadığı ve karar alacak siyasetçileri doğru bilgilendirmede önemli bir takım kusurlarının olduğunu dile getirmektedir (Tayyar, 2013, Beyaz TV). Bürokrasinin zaman zaman siyasetin alanını daraltıcı ve manipüle edici tutum ve davranışlar içerisinde olduğuna ilişkin çarpıcı bir iddia da Korucu'dan gelmektedir.¹ Hatta Korucu, 2006 yılında Terörle Mücadele Kanunu'nun değiştirilmesi sırasında AK Parti'nin bürokrasinin telkinlerine kanarak ileride neredeyse kendini kapattırarak bir düzenlemeye imza atmaktan son anda kurtulduğunu ifade etmektedir.²

¹ Korucu, 01.12.2013 tarihli Zaman gazetesinde bu durumu şöyle aktarır; 2006 yılında Terörle Mücadele Kanunu (TMK) değiştirildi. Kanunun ilk taslağında AK Parti, askerin baskısı ve vesayetçi bürokrasinin telkinlerine aldanmış görünüyordu. Ankara'da gazetecileri toplayan İkinci Başkan İlker Başbuğ'un şu sözleri süreci başlatıyordu: "Terörle Mücadele Kanunu gözden geçirilmeli ihtiyaca cevap verecek hale getirilebilmelidir. Batı ülkelerinde olanlar olsun, yeter. Örneğin; İngiltere'de yasaklanmış bir örgütün renklerini taşıyan bir rozet bile takamazsınız. Teröristin resmi veya sesi radyo ve televizyonlardan verilemez. İngiltere'de polisin yetkilerinin artırılması düşünülmektedir. Ülkemiz terörü öven onu yücelten yayımlarla dolu. Terör örgütünü öven kitaplar raflarda yer almakta ve rahatlıkla satılabilmektedir. Örgütün propagandasını yapan kişiler, kurumlar ve sivil toplum örgütleriyle mücadele edilmelidir. Örgütün sahip olduğu ve mesajlarını yayan yandaş medyanın rahatça yayın yapmasını ve dağıtılmasını önleyecek tedbirler alınmalıdır. Bölücü terör örgütü yanında irticai ve yıkıcı bölücü diğer örgütlerde gözden ırak tutulmamalıdır. Hukukun yetersiz olduğu yerlerde etik ve ulusal değerler vardır" Hürriyet Gazetesi, 'AB tipi terör yasası', Sabah Gazetesi ise 'İşte terörü boğacak yasa' başlıklarını atıyordu. Zaman Gazetesi 8 Eylül 2005 tarihinde 'TMK taslağında yer alan tedbirler sıkıyönetim dönemini hatırlatıyor' manşetiyle çıktı... Zaman'ın haberleri üzerine sivil toplum örgütleri harekete geçti. Başta hukuk birlikleri olmak üzere hükümete ve bürokrasiye büyük bir kamuoyu baskısı yöneldi. Akabinde AK Parti iktidarı hatasını anladı ve hem kendini hem de tabanını hem de ülkeyi yakacak tasarımı geri çekti (Korucu, 2013, Zaman Gazetesi).

² Söz konusu Terörle Mücadele Kanunu tasarısında terör örgütü kurma, yönetme ve üye olma suçlarından cezalandırma için 'cebir ve şiddetle baskı, sindirme veya tehdit yöntemlerini kullanma şartı' getirildi. Yani 'silahsız terör örgütü' garabetine son verildi. Avrupa Birliği müktesebatına uyumlu hale getirildi... Bu husus kapatma davası sırasında AK Parti'nin savunmasını kurduğu en sağlam tezlerden biriydi. Parti kapatma konusunda Venedik Komisyonu raporuna atf yapan savunma 'şiddet ve teröre bulaşmadığı' için kapatma cezasının uluslararası normlara aykırı olduğunu vurguladı. Nitekim başlangıçtaki TMK taslağı değişmese idi AK Parti terör destekçisi suçlamasıyla kolaylıkla kapatılabildi (Korucu, 2013, Zaman). AK Parti'nin kapatılması davası hakkında bakınız. (http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2611&content=)

2-) Karar Verme İktidarı: Bürokrasilerin elindeki güç kaynaklarından bir diğeri “karar verme iktidarı”dır. Her ne kadar karar verme iktidarının siyasette bulunduğu kabul edilse de günümüz bürokrasileri “hızlı karar alabilme” yetenekleri ile zaman zaman siyasetçilerin dahi tercih ettiği, (özellikle siyasal iktidarın) yasama organlarına kıyasla daha etkin bir model gibi görünmektedir. Bürokrasiye söz konusu etkinliği sağlayan hızlı karar alabilme yeteneğidir. Çünkü yasama ile kıyaslandığında bürokrasinin, yasamada yer alan; tasarı ve tekliflerin meclis başkanlığına sunulması, başkanlığın ilgili metni meclis komisyonlarına sevki, komisyonlarda metnin görüşülmesi için geçen süreler, komisyondan gelen metnin genel kurul gündemine alınmayı beklemesi, genel kurulun yasama faaliyetinde bulunabilmesi için gereken toplantı yeter sayısının sağlanması, özgürce tartışmanın esas olduğu genel kurul görüşmeleri, metnin ve maddelerin oylanması, oylamalarda karar yeter sayısının sağlanması gibi birçok prosedürden arı olduğu görülmektedir.¹

Uygulamaya bakıldığında siyasal iktidarların kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelikler yoluyla hızlı karar alabilme mekanizmalarını yoğun ve etkili bir biçimde kullandıkları görülmektedir. Bu kararlarda ve özellikle yönetmelikler özelinde bakanlık bürokrasilerinin son derece etkin olduğu, uygulamasını göstermek amacıyla çıkarıldığı kanunu aşan düzenlemeler içeren ya da herhangi bir kanunla ilintili olmayıp tek başına hüküm ifade eden yönetmeliklerin varlığı bilinmektedir. Dolayısıyla bu işlevi gören bürokrasi sistem içerisinde önemli bir güç ve statü elde etmektedir (Dursun, 2006: 324; Emre, 2003: 191). 17 Aralık 2013 tarihinde gündeme gelen bir takım yolsuzluk soruşturmalarıyla ilgili olarak bu tarihten kısa bir süre sonra İçişleri ve Adalet Bakanlıklarının ortaklaşa hazırladığı ve 21 Aralık 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Adli Kolluk Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” hızlı karar alabilme konusunda önemli bir örnek oluşturmaktadır.

¹ Kanunların yapılmasında uyulacak usuller Anayasada ve TBMM İçtüzüğünde belirtilmektedir. Buna göre Meclis Başkanlığına sunulan kanun tasarıları veya kanun teklifleri başkanın yaptığı şekli incelemeyen sonra ilgili komisyona gönderilir. Komisyonlar kendilerine gönderilen tasarı ve teklifleri 45 gün içerisinde görüşüp sonuçlandırarak bir raporla yeniden TBMM Başkanlığı’na gönderir. Komisyonlar ilgili tasarı ve tekliflerde anayasaya aykırılık görürse gerekçesini belirterek tasarı ya da teklifi reddedebilir. Meclis görüşme gündemine alınan tasarı yada teklifin görüşülebilmesi için Meclis Genel Kurulunun toplantı yeter sayısı olan en az üye tam sayısının 1/3’ü (184) ile toplanması ve alınacak kararların ise üye tam sayısının 1/4’ ünün 1 fazlasından (139) az olmamak üzere toplantıya katılanların salt çoğunluğunun (yarıdan bir fazla) olumlu oyuyla alınması gerekmektedir (T.C. Anayasası 96. Md.; Gürpınar, 2005: 53-55)

Dolayısıyla işlerin daha hızlı yürümesi açısından bürokrasilere tanınan karar alma yetkisi özellikle etkisini yönetmeliklerde göstermektedir.

Bürokrasinin hızlı karar alabilmesinin altında yatan saiklerden birisi de bürokratların alacakları kararlarda siyasetçilere göre kamuoyu baskısına daha az maruz kalmalarıdır. Çünkü bürokratlar alacakları kararlarda doğrudan halka değil onları atayan siyasi organlara karşı sorumludur. Bu durum bir yandan bürokrasilerin daha rahat karar alabilmelerine olanak sağlarken diğer yandan siyasetçilerde olduğu gibi seçmen baskısı, oy kaygısı gibi baskı unsurlarından belli ölçülerde arınmış olmaları dolayısıyla alacakları kararların daha objektif olduğu algısı yaratmaktadır.

Politika oluşturma sürecinde karar alma aşaması son derece önemli olmakla birlikte en az onun kadar önemli olan diğer husus ise alınan kararların uygulanması sürecidir. Özellikle bürokrasilerin bu süreçte görevli ve sorumlu oldukları göz önünde tutulduğunda siyasetçiler tarafından alınan kararların kaderinin büyük ölçüde uygulayıcı olan bürokrasinin elinde olduğunu söylemek yanlış olmaz. Bu durum siyasetçilerin politika oluştururken ihtiyaç duydukları bilgi ve uzmanlık gereksinimi yanında desteklerini alma ve sorumluluğu paylaşma noktasında bürokratların görüş ve önerilerine başvurmalarını gerekli kılmaktadır. Enerji Bakanı Taner Yıldız, Rusya ve Japonya ile yapılan nükleer santral anlaşmalarıyla ilgili olarak 17 Aralık 2013 sonrasında siyasette yaşanan gerilimli süreçte bürokratların imza atma ve sorumluluk almaktan kaçındıklarını görmeleri ve söz konusu anlaşmalarda 22 milyar dolar gibi bürokrasinin altından kalkamayacağı çok yüksek rakamların söz konusu olması nedeniyle hükümetler arası anlaşmayla çözümlenme yoluna gidildiğini ifade etmiştir (Yıldız, 14.01.2014, TGRT Haber). Öte yandan Küçük'e göre uygulamada, hazırlanmasında bürokratların etkin rol aldığı ve meclise gelen kanun tasarılarında bile mecliste milletvekilleri teknik bilgi ve uzmanlık eksikleri nedeniyle çoğu kereler neye oy verdiklerini bile bilememektedirler (Küçük, 2012, www.burokratlarbirligi.org).

3-) Kurum İdeolojisi: Bürokrasinin diğer bir güç kaynağı ise “kurum ideolojisi” dir. Bürokrasiler zaman içerisinde özellikle görev alanlarında bir takım kurumsal anlayışlar, iş yapma biçimleri, program ve yaklaşımlar oluştururlar. Bu ideolojiler bir parti programındaki kadar açık olmasa da çoğu zaman hükümetlerin ne yapıp yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirleri içerebilmektedir (Eryılmaz, 2008: 99).

Peters, kurum ideolojilerini “yumuşak” ve “sert” ideolojiler olmak üzere ikiye ayırır. Kurum ideolojilerinin yumuşak tipi daha çok içe dönük, kurum ideolojisini korumacı bir yapıya işaret etmektedir. Kurumun mevcut politikalarının başka bir etki faktörü olmasa bile en azından alışkanlıklar nedeniyle devamından yana tavır alınması söz konusudur. Bu duruma örnek olması açısından Peters, İngiltere’de, Dışişleri Bakanlığı’nın uzun zamandır Ortadoğu’da Arap yanlısı politikalar güttüğü, Eğitim Bakanlığının ise eğitim alanında özel sektörün alanını genişletmek isteyen Muhafazakâr bakanlar görevdeyken bile, bakanın aksine kamu sektörünün gelişmesi yönündeki politikalara taraftar olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla bakanların görüşleri ve yapmak istedikleriyle kurum bürokratlarının eğilimlerinin zaman zaman çatıştıkları görülmektedir (Peters, 2001: 222).

Kurum ideolojilerinin sert tipinde ise kurumun daha aktif bir çalışma içerisinde olması, yalnızca kurum ideolojisini korumakla kalmayıp kendi ideolojilerini kendisi dışındaki yapılara empoze etme, uzman bürokratları vasıtasıyla daha iyi siyasetler üreterek çevresini şekillendirecek politikalarla yer verildiği görülmektedir. Bu konuda Birleşmiş Milletler, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların çalışmaları örnek gösterilebilir. Söz konusu kuruluşlar çeşitli alanlarda ürettikleri politikalarla üst düzeyde hükümetleri ne yapmaları gerektiği konusunda etkilemekte ve benzer şekilde çeşitli fikirlerin empoze edilmesi ve yayılması/taşınması konusunda kamu bürokrasilerini hedeflemektedir (Peters, 2001: 223).

Türkiye’de ise bu alanda, kurulduğu 1960 yılından müsteşarlık yapısı kaldırılarak Kalkınma Bakanlığı içerisinde eritildiği 2011 yılına kadar güçlü bir bürokratik misyonu temsil eden, geliştirdiği kurumsal ideoloji ve sahip olduğu güç kaynaklarıyla siyaset kurumunu etkilemiş olan DPT iyi bir örnek oluşturmaktadır. Özellikle kurumun, kalkınma planları yanında 2000’li yıllarla birlikte ülkemiz kurumları açısından bakir bir alan olan AB üyelik sürecinde koordinatör kurum olarak etkin ve söz sahibi olma isteği dikkate değer olmuştur.

Bürokratik kurumlar bünyelerinde kurumsal hedeflere odaklanmış bir çalışan ordu bulundurlar. Bu çalışanlar, üstlendikleri görevlere uygunluk arz eden bilgi ve beceriye sahiptirler ve kurumsal hedefler için faaliyet gösterirler. Çalışanların kurumsal hedefleri ileriye götürmeleri için, kurumsal sosyalizasyondan geçmeleri, kurumsal iklime uygun

davranmaları, istendik tutum ve davranış içinde olmaları gerektiğine inanılır. Bu yüzden, kurumlar üyeleri üzerinde, otorite kurmak, disiplin sağlamak isterler. Bu kurumlar, ister klasik örgütsel ilkelere (klasik/neoklasik) isterse de postmodern/postfordist modellere uygunluk gösterebilirler, genelde, üyeleri üzerinde kurumsal kimlik/kişilik oluşturmaya çalışırlar. Bunun için de, çalışanların kurumsal tanımlayıcı ilkelere bağlılık göstermelerini arzu ederler, bundan sapmaları hoş karşılamazlar (Aytaç, 2005: 254). Nitekim öncelikle kurum kültürü ve ideolojisinin kurum içerisinde benimsetilmesi önem arz eder. Sonrasında ise bürokratik kurumlar bu ideolojilerini koruma güdüsüyle hareket etmekte, söz konusu ideolojilerini yeni iktidarlara ya da diğer kurumlara karşı savunmak veya kabul ettirmek şeklinde bir tutum sergilemektedirler.

Ekonomik ve sosyal bürokrasilerin olduğu kadar dışişleri bürokrasisinin, askeri ve yargı bürokrasisinin, hatta öncekilerden daha yoğun olarak kurumsal bir kültüre ve ideolojiye sahip bulunduğu, siyasetçilerin onlarla belirli bir mutabakat sağlamadan giriştiği hareketlerin zorluklarla karşılaştığı bazen de sonuçsuz kaldığı görülmektedir (Eryılmaz, 2008: 100; Eryılmaz, 2007: 251). Nitekim siyaset bilimi literatüründe üzerinde çokça durulan husus 1961'den beri Türk siyasetinin askeri bürokrasinin baskısı altına girmesi, bu etkinin 1971 müdahalesinden sonra daha da fazla hissedilmeye başlanmasıdır. Temel meseleler ve kararların askerlerle uzlaşarak alındığı, sivil bürokrasinin siyasal etkinliğinin söz konusu olmadığı (Durgun, www.tasep.org, 2009) bu süreç bürokratik kurumsal ideolojilerin baskın olduğu ve siyasetin alanının son derece daraldığı bir süreç olmuştur.

Kurumsal ideolojilerin siyasetle çatışması ile ilgili olarak Türköne son on yıla ait askeri bürokrasinin ideolojisini yansıtan iki örnek olaydan bahseder. Bu olaylar 30 Nisan 2003'te yapılan Milli Güvenlik Kurulu (MGK) toplantısında sunum yapan bir generalin hükümete yüklenmesi karşısında Başbakan'ın alışılmadık dışında beklenmedik bir şekilde kendisini uyarması ve 2004 yılında Kıbrıs sorununun askerlerin isteğinin aksine hükümet tarafından Annan Planı çerçevesinde çözümünün kararlaştırılmasıdır. Nitekim Türköne her iki olayda da askerlerin o güne kadar sahip olduğu, hükümetlerin ve siyasetin gündemini belirleme yanında Kıbrıs politikası özelinde dış politikayı da belirlemedeki etkilerinin siyasal iktidar lehine önemli ölçüde sınırlandırıldığını vurgulamaktadır (Türköne, 2013, www.zaman.con.tr).

Kurum ideolojilerinin baskınlığı konusunda Gürsel de Türk Dışışleri bürokrasisinde hakim olan kurumsal kültür ile ilgili şu bilgileri verir (Gürsel, www.al-monitor.com ,2013). *“Türk Dışışleri’nde, Batı kaynaklı uluslararası teamül ve değerleri kıstas alan siyasi bir kültür hâkim olagelmıştır. Dışışleri mensupları meslek eğitimi ve tecrübeyle elde ettikleri, teenni, itidal ve ihtiyat gibi profesyonel davranış, tutum ve üsluba sahiptirler ve hariciyeciliği bir mesleki kariyer olarak tesis eden köklü kurum kültürünün taşıyıcısı durumundadırlar. Bakanlıkta büyükelçiliğe ve merkez teşkilatında yöneticiliğe yükselmek ciddi ve sağlam sınav sistemlerinden geçmeyi gerektirmektedir. Bakanlık, yapısını tayin eden özel teşkilat kanunuyla Osmanlı’ya dayanan mazisinin birlikte güçlü kaldığı bir kurum kültürüne sahip köklü bir müessesedir”*.

4-) Kalıcı ve İstikrarlı Yapı: Bürokrasiye siyaset karşısında önemli avantaj sağlayan diğer bir husus ise bürokrasinin “kalıcı” ve “istikrarlı” bir yapı olmasıdır.

Siyasiler seçimlerle değişmekte ya da büyük ölçüde yenilenmektedirler ancak ülke hükümete kaldığı zamanlarda bile kamu hizmetlerinde süreklilik esası gereği bürokrasiler işlerini yapmaya devam etmektedir. Bürokrasilerin işlerini bilen sürekli ve profesyonel kamu görevlilerinden oluşması yönetimin ve kamu hizmetlerinin istikrarının da önemli ölçüde güvencesidir. Bu durum yönetim alanında siyasilerin geçici bürokratların ise daimi olduğu algısı ortaya çıkarmakta ve bu algı son derece önemli sonuçları da beraberinde getirmektedir. Örneğin, siyasiler iktidarda oldukları zaman diliminin kısıtlılığı düşüncesiyle kısa zamanda çok şey yapmak, aldıkları kamu politikası kararlarının sonuçlarını bir an evvel görmek istemelerine rağmen uygulayıcı olarak bürokrasilerin bu konuda o kadar da aceleci olmadıkları hatta sürecin olabildiğince yavaş yürümesi ve zamana yayılmasından yana bir anlayış geliştirdikleri görülmektedir. Bu durumu iyi bilen bürokratlar zaman zaman siyasetçiler tarafından alınan bir takım kararların uzun ömürlü olmayacağını, çoğu kez hükümet ya da bakan değişikliklerinde ilgili politikanın da değişeceğini bildiklerinden mevcut politikanın uygulanması konusunda yeterli katkıyı sağlamayabileceklerdir.

Diğer taraftan 1990’lı yıllarda İngiltere’de memurlarla yapılan geniş çaplı bir araştırma bürokrasinin, bakanlara, tam, doğru ve cesur politika tavsiyeleri götürmek yerine onların duymak istediklerini götürmek doğrultusunda yeniden bir rol tanımlama eğiliminde olduklarını göstermiştir (de Guy, 2002: 188).

Günümüzde hükümet işlerinin artması ve karmaşıklaşması paralel olarak bakanların çok daha fazla zaman ve enerji harcamalarını gerekli kılmaktadır. Bakanlar kabine toplantıları ve komisyonlardaki görevler, parlamento sorumlulukları, seçim bölgeleriyle ilgili işler, medyada görünmek, törenler ve kamusal faaliyetler, dış ziyaretler gibi çok çeşitli işlerle ilgilenmektedir. Bu nedenle ne kadar azimli, becerikli ve adanmış olurlarsa olsunlar, siyasanın detaylarını ve işleyiş meselelerinin çoğunu atanmış görevlilere bırakmaları gerektiğini bilen bakanların rolü stratejik rehberlik yapmaktan öte değildir (Heywood, 2006: 524).

Bürokrasileri etkin konuma getiren ve bir tür siyasal aktör rolünü oynamasını sağlayan güç kaynakları arasında Eryılmaz'ın üzerinde durduğu diğer unsurlar ise bürokrasilerin bir takım alanlarda bakanlık modeli dışına çıkarak özerk olarak örgütlenebilmesi, planlama ve bütçeleme gibi, siyasetçilerin gerek vakit gerekse teknik bilgi ve uzmanlık eksikliği nedeniyle uğraşamayacağı teknik fonksiyonları yerine getirmedeki yetkinliği ve kamu politikası kararlarının alınması sürecinde danışma kurulları vasıtasıyla oynadığı roldür (Eryılmaz, 2008: 102-104). Heywood'da bürokratik gücün belli başlı kaynaklarıyla ilgili olarak; bürokratların siyaset sürecindeki stratejik konumlarının, bürokratlarla bakanlar arasındaki lojistik ilişkinin ve bürokratların statüsü ve uzmanlığının son derece belirleyici temel alanlar olduğunu ifade eder (Heywood, 2006: 522).

Bürokrasilerin sahip olduğu tüm bu niteliklerin geçmişten günümüze artarak ve zaman içerisinde tecrübeyle şekillenerek gelmiş olması, onların bu yöntemleri bir anlamda özümsemiş olmasını sağlamakta dolayısıyla gücünü aldığı temellerin sağlamlığı açısından bürokrasilere ayrı bir güç katmaktadır.

BÖLÜM 2: TÜRKİYE’DE SİYASET VE BÜROKRASİ İLİŞKİLERİNİN TARİHİ SEYRİ

Tarihi bürokratik imparatorluk geleneğine sahip Osmanlı İmparatorluğu’nun ve mirasçısı Türkiye Cumhuriyeti’nin siyasi ve idari sisteminin yüzyıllar süren bir süreklilik arz ettiği, sistemin bu süreçte dönem dönem yeniden biçimlendiğini söylemek mümkündür. Önemli kırılmaların son iki yüzyılda yoğunlaştığı bu süreçte sistemin bürokrasi kanadının uzun yıllar süren patrimonyal bürokrasi temelli durağanlıktan sıyrılarak yasal- rasyonel bürokrasiye doğru bir akış gerçekleştirmeye çalıştığı görülmüştür. Ancak bu akışta karşılaşılan dirençler Osmanlı- Türk bürokrasisinin var olan patrimonyal geleneklerinin gücünü ve sürekliliğini göstermesi açısından anlamlıdır. Nitekim yasal-rasyonel bürokrasinin tam olarak yerleşmemesiyle söz konusu akış uzun yıllar boyunca neo-patrimonyal bürokrasi¹ mecrasında gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2009: 94).

Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk kurumlaşma aşaması olan Klasik Dönem’de (14- 17. yy başı) bürokrasi, kul sistemi olarak adlandırılan, siyasal otoriteye (sultana) tam bağımlı, toplumdan ayrı ve en yüksek mevkilere kadar yükselebilen bir yönetici sınıf modeli görünümündedir.

Klasik dönemi takip eden iki yüz yıllık dönem ise bürokrasinin görelilik olarak rüşvet ve yolsuzluğun pençesinde olduğu “Bozulma ve Gevşeme Dönemi” olarak bilinir.

Kısmen 18. yüzyılın sonunda başlayarak 19. yüzyıl boyunca süren, doruk noktasının bu yüzyılın ikinci ve üçüncü çeyreklerinde yaşandığı dönem ise siyasal iktidarın ve bürokrasinin büyük bir dönüşüm geçirdiği, geçmişten farklı yeni bir yapıya evrildiği bir dönemdir. Bu dönem modernleşme² ve Batılılaşma¹ çabalarının anayasa/yasacılık ve

¹ Bu iddiaya göre Türkiye’de yaşanan değişim, modernleştirici elitlerin otoriter uygulamaları şeklinde yürütüldüğünden ve sosyal tabanla diyalojik bir ilişkiye dayanmadığından, klasik patrimonyal anlayış belirli ölçülerde devam etmekte; bu yüzden de yaşanan değişim neo-patrimonyalizm olarak yaşanmaktadır (Yıldırım, 2012: 3).

² Ögün, Türk modernleşmesinin iki yüzyıllık serüvenin kısmi modernleşmeden radikal modernleşmeye yönelik bir seyir izlediğini belirtir. Ona göre Tanzimat’tan beri modern bir devlet olmanın çabaları ve birikimi trajik olarak aşılabilen “tarihsel tortulara” çarpmıştır. Eski, kendisini yeni biçimlerde yeniden üretmiştir. Ya da kurumsal değişimler toplumsal değişimlerle beslenmediği için eksik kalmış, yabancılaşmış ve işlevsizleşmiştir (Ögün, 2002: 195). Modernleşme kavramının Türkiye’de Batı ve

temsili meclislerle güçlendirilerek siyasal iktidarın (sultan) sınırlandırıldığı, bir yandan bürokrasiye yasal- rasyonel bir görünüm kazandırılmaya çalışılırken diğer yandan reformların planlayıcısı ve yürütücüsü olan bürokratların yönetimde daha güçlü ve söz sahibi siyasi aktörler olarak ortaya çıktığı dönemdir.

Cumhuriyet Dönemi ise yirminci yüzyılın ilk çeyreği biterken, Osmanlı'nın güçlü bürokratik yapısı ve devlet geleneğinin aynen alındığı ancak devletin yapı ve işleyişinde sistematik bir değişimin öngörüldüğü bir dönemdir. Bu değişim özellikle siyasi rejim ve medeniyet alanında kendisini gösterir (Eryılmaz, 2008: 137). Bu dönem bürokrasinin etkinliğinin ve ilerici unsurlarının ön planda olduğu bir dönemdir.

Çok partili hayata geçilmesiyle bürokrasi- siyaset ilişkilerinde yeni ve farklı bir döneme kapı açılır. Bu dönem siyaset ve bürokrasinin bir ayrışma yaşadığı, bu ayrışmada bürokrasinin, olması gereken yer olan “siyasal fonksiyonlardan arınmış, karar ve kuralları uygulayan kamu hizmeti aracı” konumunu kendisine yeterli görmediği, geçmişin geleneksel alışkanlıklarını ve elde ettiği gücü korumak istediği çatışmacı bir dönem olmuştur. Söz konusu çatışma sürecinde siyasal sistemin, etkinliğini artırdığına, bürokrasinin ise bir geri çekilme yaşamasına rağmen olumsuz politika ve siyasal sistemi sabote etme çabalarıyla azalan etkinliğini yeniden kazanmaya çalıştığına tanık olunmuştur.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde toplumsal sistemde meydana gelen değişimlerin etkilediği sosyo- ekonomik grupların siyaset- bürokrasi ilişkilerine kanalize olmaya başlamasıyla siyaset- bürokrasi ilişkilerinin küresel konjonktürün gerekleriyle örtüşen yeni bir mecraaya taşındığı gözlemlenmektedir.

Kültürel değişimler siyasal değişimlere oranla çok daha yavaş gerçekleşmektedir. Köklü bürokratik geleneğe sahip Türkiye’de bürokratik kültürün değişim süreci de bunu göstermektedir. Bürokrasinin kendine has gelenekleri vardır. Bu gelenekler hangi

özellikle Avrupa ile ilişkilendirilmesi ve Tanzimat Dönemi modernite arayışlarının Ziya Gökalp’in bakış açısıyla bir çözümlemesi için bkz. Davison, Andrew (2013). Laiklik ve Türkiye’nin “Kültürel” Modernitesi: Türkiye’yi Avrupa’nın Belirlediği Kavramsal Mekana Yerleştirmek, *Türkiye’nin Yeniden İnşası: Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* içinde, E. F. Keyman (der.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

¹ Batılılaşma Türkiye’de çok zaman modernleşme ve Avrupalılaşma ile iç içe geçmiş bir kavram olarak kullanılmıştır. Batılılaşmanın, Türk modernleşmesinde bir düşünce akımı olmaktan bir ideolojinin uzantısı olmaya varan gel gitlerinin bir çözümlemesi için bkz. Kahraman, H. Bülent (2002). Avrupa: Türk Modernleşmesinin Xanadusu Türk Modernleşmesi Kurucu İradesine Yeni Bir Bakış Denemesi, *Liberalizm, Devlet, Hegemonya* içinde, E. F. Keyman (der.), İstanbul: Everest Yayınları.

iktidar gelirse gelsin korunur. Bu bakımdan Türkiye’de, bürokrasinin, geleneklerini sürdürme eğilimi taşıdığı, süreç içerisinde diğer aktörler (siyasal iktidar, sivil toplum örgütleri vb.) karşısında yaşadığı her geri çekilişi ilk fırsatta telafi etmeyi arzuladığını söylemek yanlış olmayacaktır.

2.1. Osmanlı’da Siyaset-Bürokrasi İlişkileri

Çalışmanın bu bölümü söz konusu tarihselliği siyaset- bürokrasi ilişkileri açısından değerlendirirken Osmanlı’nın ilk dönemlerinden itibaren daha çok siyasal normların etkisinde bir güç olan bürokrasinin zaman içerisindeki gelişimi ve bu gelişimin siyasetle ilişkisine yansımaları konusunda olacaktır.

Osmanlı kurum, yapı ve değerlerinin oluştuğu ve Cumhuriyet’e intikal ettiği gerçeğinden hareketle Cumhuriyet öncesi döneme özel bir önem verilmiş, işleyişinde farklı dinamiklerin rol oynaması yanında koşulların ve amaçlarında farklılaştığı dönemleri barındırması nedeniyle Osmanlı Dönemi üç kısımda incelenmiştir. Birinci kısımda Osmanlı Klasik Dönemi (14-17 yy. başı) olarak adlandırılan ve geleneksel yönetim yapısının ortaya çıktığı, yerleşerek kurumsallaştığı dönem. İkinci kısımda Klasik Dönemi takip eden ve yaklaşık iki yüz yıllık bir periyotta yaşanan, bürokrasinin görece olarak rüşvet ve yolsuzluğun pençesinde olduğu “Bozulma ve Gevşeme dönemi”, Üçüncü kısımda ise etkileri 18. yy. da görülmeye başlanan ve Tanzimat Dönemi özelinde incelenecek olan, bilahare girilen ya da etkisini kabul ettiren Batılılaşma (Heper, 2003: 118) sürecini içermektedir.

Cumhuriyet Dönemi siyaset- bürokrasi ilişkileri ise bürokrasinin siyasetle bütünleşerek altın yıllarını yaşadığı Tek Parti Dönemi, ilişkilerde önemli kırılmaların yaşandığı Demokrat Parti Dönemi ve sonrasında 2000’li yıllara kadar yaşanan süreç ilişkilerde gelgitlerin ve dalgalanmaların yaşandığı bir dönem olarak değerlendirilmiştir. Bu bölümde son olarak 2000’li yıllarla birlikte ilişkilerde yaşanan değişim ve değişimin temel dinamikleri konu edilmiştir.

2.1.1. Osmanlı Klasik Dönemi: Bürokrasinin Kurumsallaşması

Tarih boyunca, devlet kurmada, kurulan devletin gelişimi ve sürekliliğinin sağlanmasında en temel gereksinimlerden birinin bürokratik mekanizmalar olduğunu

gösteren çok sayıda örnekle karşılaşmıştır. Öyle ki bu örnekler arasında dünya tarihini etkilemiş, medeniyetin gelişimine önemli katkılar yapmış Eski Mısır, Çin, Roma, İran, Selçuklu ve Osmanlı İmparatorluklarının bürokratik yönetim yapıları, ulaştıkları hegemonik seviyeye yaptığı katkılar bakımından öne çıkan örnekler olmuştur.

Osmanlı'nın, bir uç beyliğinden imparatorluğa dönüşerek tarih sahnesinde kaldığı altı asırlık süre büyük ölçüde devlet geleneğiyle ve bürokratik yönetim yapısının kurumlaşma kapasitesiyle açıklanabilir.

Söz konusu yapının oluşumunda Türk ve Müslüman devletlerin yanı sıra Bizans ve Sasaniler gibi Türk ve Müslüman olmayan devletlerinde belirli ölçülerde etkisi olmuştur.¹ Osmanlı Devletini kuranların başlangıçta var olan Oğuz geleneklerine dayalı yönetim anlayışları, Selçuklular yoluyla alınan İslam- Abbasi kurumlarından, Moğolların ve Timur'un önünden kaçarak batıya göç eden Türk boylarının getirdiği askeri, idari ve diğer bürokratik kurumlardan ve nihayet Bizans toplumsal yapısı ve davranış biçimlerinden etkilenmiş, bu etki önceki Türk devletlerinin siyasi ve idari kurumlarından daha farklı ve özgün bir devlet örgütlenmesinin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Karatepe, 1999. 35, Tortop ve diğ. 2007: 372) Osmanlı'nın kuruluş ve gelişmesinde önemli olan bu etkileri kendine özgü bir yapının ortaya çıkmasına hizmet eden bir sentez ve özümseme olarak yorumlamak gerekir.

¹ Brown'a göre Osmanlı İmparatorluğu, Emevi, Abbasi, Fatımi ve Memlük hanedanları gibi daha eski Müslüman devletlerin yanı sıra Moğolların da mirasına dayanan İslam imparatorluklarının en son ve en gelişmiş örneğidir. Diğer yandan birçok Batılı tarihçiye göre Osmanlı, Bizans'ın halefi olarak kabul edilir, tıpkı Bizans İmparatorluğunun Roma'nın halefi olması gibi (Brown, 2000: 16). Beldiceanu ise Osmanlı'nın dayandığı kurumsal yapının menşei konusunda son dönemleri esas alarak Osmanlı'nın Müslüman ve Türk olarak, Küçük Asya Selçuklularının ve onlara mirasçı olan beyliklerin yerleştiği kuruluşlara mirasçı olduğunu belirtir (Beldiceanu, 2010: 145). Vittek, Fekete, Gibbons ve Kramer gibi oryantalistlerin Osmanlı'nın, kurulan yeni bir devletten ziyade Bizans'ın, İslam rengine boyanmış iktidarının devamı olduğu iddiasına karşı Köprülü, gerek *Bizans Müesseselerinin Osmanlı Müesseselerine Tesiri* adlı çalışmasında gerekse 1932'de Paris Sorbonne'da verdiği bir dizi konferans ve *Les Origines de Ottoman* (1935) adlı eserinde Osmanlı üzerinde her türlü Bizans etkisini reddeder (İnalçık, 2013: 99). Diğer yandan, Bizans'ın da doğu ve batı arasında Yunan, Roma, Slav, Latin, Sasani, Arap ve Türk kültürlerinin bir sentezi olduğu düşünüldüğünde kendisi de bir sentez olan Osmanlı toplumunun bünyesine fazla ters düşmediği de söylenebilir (Karatepe, 1999: 26). Osmanlı üzerinde Bizans etkisinin fazla abartılmamasını savunan Dursun, Osmanlı toplumunun oluşumunda başta Selçuklular ve Anadolu beylikleri ile İlhanlıların yanı sıra Memlüklerin de büyük etkisi olduğunu belirtir (Dursun, 2007: 21) Osmanlı üzerindeki Bizans etkisinin sınırlı olduğunu belirten ve Dursun'la benzer görüşte olan Lybyer'e göre, Osmanlı, dil, edebi etkiler, hukuk ve din gibi ulusal karakterinin temel özelliklerini zaten edinmişti. Başlıca iki kurumdan birisi zaten Müslüman ülkelerinde olgunlaşmıştı. Ancak ikinci kurum, yani savaş ve yönetim kurumu önemli değişimlere açık idi ve Bizans'ın, Osmanlı'ya katkısı bu alanda görülür. Bu katkılar tamamlayıcı bir vergi sistemi, saray teşrifatı ve görkemi, yabancıların ikametini özel bir yasaya bağlama planı gibi usullerdir. Hatta Lybyer, Osmanlıların rüşvet ve armağanlara olan düşkünlüğünü de büyük bir olasılıkla Bizans'tan aldıklarını iddia eder (Lybyer, 2000: 30).

Osmanlı yönetim sisteminin en önemli yanı dinselikten daha çok gelenekselliğe yaptığı vurgudur. Bu geleneksellik kavramı, bir yandan düzenin, (Osmanlı deyiimiyle nizam, alem ya da nizam- ı alem) Tanrı tarafından olduğu gibi konulan, değişmez ve değiştirilemez olmasını, diğer yandan da kanun-u kadim denilen ve meşruiyetini, konulan düzeni ve İslamı korumak ve hukukunu uygulamaktan alan bir devlet anlayışını içermektedir. Bu anlayışın yol açtığı tamamlayıcı ilkeye göre ise Tanrı, alemin düzenini kurmakla kalmayıp o düzeni tutmak ve yürütmek için padişahı seçerek onu yeryüzünde kendisinin gölgesi, vekili ve halifesi yapmıştır. (Berkes, 2009: 176- 177).

Egemenliğin tanrısal kaynağı hakkında Türk devlet anlayışının, İslami dönemin egemenlik anlayışıyla (Zıllullah- Tanrı'nın dünya yüzündeki gölgesi) özdeşleştirildiği bu anlayış Türk- İslam sultanlıklarında Sultan gücünün mutlak niteliğine en önemli katkıyı yapmıştır (İnalçık, 2011: 49).

Bu katkı siyasi gücün tek temsilcisi olarak padişahın en azından Osmanlı Klasik Dönemi boyunca kişiliğinin devlet ile özdeşleştirildiği bir konumda olmasını sağlamıştır. Her ne kadar sonraki yüzyıllarda yeniçerilerin, sivil, dini bürokratların ve/veya saray içindeki çeşitli hiziplerin etkisi göz önüne alındığında padişahın kişiliği ile devlet arasındaki başlangıçtaki özdeşliği görmek güçleşmiş, devlet yönetiminde hâkim olan zümreler giderek padişahın değil devletin hizmetkârı olmuşsa da (Heper, 2011: 20) padişah, imparatorluk yıkılana kadar en önemli aktörlerden biri olma özelliğini sürdürmüştür.

Osmanlı yönetim kurumu geniş anlamda padişah ve ailesini, saray erkanını ve yönetici kadroları, süvariler ve piyadeden oluşan düzenli orduyu ve orduda, sarayda ve yönetim görevlerinde hizmet etmek üzere yetiştirilen kalabalık bir kapıkulu örgütünü içermektedir (Lybyer, 2000: 43). Ancak Osmanlı Klasik döneminde yönetim yapılarının bu sayılanlar içerisinde merkezde padişah ve saray bürokrasisi etrafında şekillendiği görülmektedir. Bu nedenle Osmanlı'da ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal tüm ilişkilerin genel bir toplamı olan yönetim örgütünün tam olarak anlaşılabilmesinin yolu öncelikle sistemin merkezinde olan üstün iradenin sahibi olan padişahın konumunun ve etkinliğinin bilinmesinden geçmektedir.

2.1.1.1. Padişah

Yerli ve yabancı tarihçilerin yapmış olduğu Osmanlı araştırmalarının hemen hepsinde padişah otoritesinin yönetimdeki ağırlığına vurgu yapıldığı görülür. Öte yandan yine üzerinde birleşilen diğer bir husus padişahın tanrısal bir egemenliği kullandığı düşünülerek tebasının canı ve malı üzerinde doğrudan ya da dolaylı olarak tasarruf hakkı bulursa da, bunları keyfi olarak değil kanun, nizam ve geleneklere göre yapması gerektiğine ilişkin bir anlayışın varlığıdır. Dolayısıyla padişahın gücünün bir takım kanun ve kuralların¹ etkisiyle (Uzunçarşılı, 2003: 495) aslında sanıldığından daha sınırlı olduğu görülür (Başkaya, 2004: 113).

Padişahın gücünü sınırlayan bu kanun ve kurallardan şer-i hukuk dışındakilerin kaynağını oluşturmada Osmanlı öncesi Türk dünyası düşünür ve bilim adamlarının eserleri ile türe geleneği² önemli rol oynamıştır. Bu düşünürlerin yazdıkları “risale” ve “name”ler ile verdikleri öğütler devlet yönetiminde yol gösterici olmuştur. Yönetim konusunun daha çok kurumsal ve örgütsel öğelerle açıklandığı bu eserler toplumda düzeni, güvenliği ve adaleti sağlamakla yükümlü olan yöneticilerin halka karşı görevlerini ve davranışlarını belirten ya da hatırlatan birer ahlaki öğütler ve ilkeler dizisi olarak ele alınmıştır. Farabi’nin *El-Medinetü’l Fazıla’sı*, Yusuf Has Hacip’in “*Kutadgu*

¹ Osmanlı’da şer-i hukuk ve örf-i hukuk olmak üzere ikili bir hukuk sistemi uygulanmaktadır. İslam dünyasında Osmanlılardan önce kodifiye edilmiş bir kanun mecellesi bize ulaşmamışsa da temel kuralları formüle eden sultani emirler, şeriat ile yan yana bir sivil hukuk alanı oluşturmuştur. Nitekim büyük bir fakih olan Al Maverdi ve Ziyaeddin Barni eserlerinde İslam devletinde hükümdarın bağımsız olarak kanun yapma yetkisine sahip olma gereğini açıklarken, bunu düzenli dini bir toplum hayatının önkoşulu olarak kabul etmiş, kadir-i mutlak bir devlet teorisinden hareket etmiştir. Müslüman halkın bekası, düzeni ve bizzat şeriatın uygulanabilmesi için mutlak güce sahip bir yöneticinin zorunlu olduğu savunulmuştur (İnalçık, 2011: 48). Benzer görüş Tursun Bey tarafından da Hacı Nasıruddin Tusi (öl. 1273)’nin *Ahlak-ı Nasri* ve Farabi (öl. 950)’nin *el Medinetü’l Fadıla* adlı eserlerinden yararlanarak ifade edilmiştir. Tursun Bey’in fikirleri her toplumda mutlak otoriteye sahip bir yöneticinin varlığı gereğini ispata yöneliktir. Ve bu yönüyle Klasik İslam düşünürlerinin görüşleri doğrultusundadır (Öz, 2005: 59). Bu konuda Farabi’nin *Kitabü’l Mille* adlı eserinde de yönetime başkanlık eden ve kanun yapma ve uygulama gücüne sahip olan başkanın gerekliliği vurgulanır (Farabi, 2002, 252-261; Arkan, 2005: 391-392).

² Türe, töre ya da törü Eski Türk toplumlarında devletin ve siyasi hayatın işleyişini düzenleyen, toplumda genel kabul gören ve yöneticileri bağlayan kurallardır. *Kutadgu Bilig*’de, hükümdarın hâkimiyetinin törüden ve kuttan ayrılmaması ile mümkün olduğu belirtilir. Bir kağan özellikle devlet kurucu Türk Kağanı mutlaka bir törü koymalıdır. Dolayısıyla devlet kurucu belli başlı Türk hükümdarlarının bir kanunnâme çıkarmış olması rastlantı değildir. (İnalçık, 2012: 228). Aşıkpaşaoğlu Tarihi’nde Osman Gazi’nin pazar *bac*’ı alınması hakkındaki kanunu “kadı konuldu, subaşı konuldu, pazar kuruldu. Bu halk kanun ister oldu. Germiyan’dan birisi Osman Han’a giderek pazarın vergisini istedi. bu teklif karşısında Han öfkeleni, Bir kişinin kazandığı başkasının olur mu? Var git sana ziyanım dokunur, dedi. Halkın, Türedir hanım, ezelden kalmıştır, bu pazarı bekleyenlere adettir, bir nesnecik vereler.” sözleri üzerine Han, - madem ki böyle diyorsunuz, öyleyse bir yük getirip satan iki akçe versin, satamayan vermesin. Kim bu kanunumu bozarsa Allah’da dinini de dünyasını da bozsun”. sözleriyle *örfi* olan *bac* kanununu kor (Aşıkpaşaoğlu Tarihi, 1970: 23-24).

Bilig'i ve Nizam'ül Mülk'ün "Siyasetname"si bu dönem eserlerinin başlıcalarıdır (Eryılmaz, 2009: 28- 29).

Hükümdarın mutlak hâkimiyetine dayanan Osmanlı patrimonyal devlet sisteminde otorite sahibinin halka adil davranması, kuvvetlinin zayıfa karşı zulmünü ve yolsuzlukları önleme anlamında adaleti sağlaması en önemli görevi sayılır (İnalçık, 2011: 38). Hatta denilebilir ki, Osmanlı'nın kuruluşundan son dönemlerine kadar, adalet, dünya görüşünün ve padişahın kendini meşrulaştırmasının en etkili argümanıdır (Belge, 2005: 220). Hükümdara büyük sorumluluk yükleyen tebasını koruma, kollama ve adaleti sağlama sorumluluğu Osmanlı padişahlarına yüce bir misyon kazandırmış, bu misyonu yerine getirmek için çıkardıkları kanunnâme, adaletname¹ ve fermanlar da nüfuzlarını artıran bir etki yaratmıştır. Söz konusu düzenlemeler *örf*, yani özel anlamda şeriatın kapsamına girmeyen alanlarda hükümdarın kanun koyma yetkisini ifade etmektedir (İnalçık: 2012: 228). Şeriatın düzenlemediği, ancak bir hükmünde verilmesi gereken alanlarda en üstün otorite olarak padişahın buna yetkili olması doğal karşılanmıştır.² Tüm bu gelişmeler bir bakıma Türk- İslam tarihinde "adalet dairesi" olarak bilinen ve yüzyıllar boyunca yönetim kültürüne egemen olmuş bir anlayışın sürdürülmesidir.

Yine bu anlayışın bir sonucu olarak Osmanlı'da etkin bir şikâyet mekanizmasının geliştirilmesi padişahın mutlak otoritesine katkı yapan bir işlev olarak görülebilir. Şikâyet mercilerinin çok yönlü resmi ya da sivil kurumlarla ülkede geniş bir ağ oluşturacak şekilde tertip edilmesi dikkate değerdir. Hükümdarın Allah'tan başka kimseye karşı sorumlu olmayarak haksızlığı giderebilecek tek otorite olması ve şikâyet mekanizmasının en tepesinde yer alması sistemin işleyişine en büyük katkıyı yapmıştır.

Osmanlı yönetim sisteminin merkezinde olan, görünüşte geniş ve sınırsız yetkileri bulunan (Uzunçarşılı, 2003: 496; Veinstein, 2011: 208) Osmanlı sultanlarının çeşitli

¹ Devlet otoritesini temsil edenlerin reayaya karşı bu otoriteyi kötüye kullanmalarını, kanun, hak ve adalete aykırı tutumlarını olağanüstü tedbirlerle yasaklayan beyannameler olan adaletnameler, kanunnâmelerden farklı olarak varolan şer'i ya da kanuni hükümlerin doğru olarak uygulanmasının gerekliliğine ilişkin çıkarılmaktadır (Köseoğlu, 2009: 156).

² Balkanlarda maden işletmelerinin ortaya çıkardığı sorunlarla yüzyüze gelen Osmanlı yönetimi, onların sadece şeriatla çözülmesi mümkün olmadığından Sırp ve Bosna madenlerinde Sakson maden hukukunu uygulamaktan geri durmamıştır. Osmanlı, Eflak'taki toplulukları, kimi vergilerden azat edip de, Osmanlı askeri sistemi içine aldığı da böyle yapmıştır (Beldiceanu, 2011: 146).

dönemlerde kullandıkları unvanların¹ da sultanın otoritesini, hükümdarlık kavramının niteliğini ve devletin gelişme dönemini açıkça gösteren semboller olduğu görülmektedir. Öyle ki önem verilen unvanlar *Han*, *Sultan* ve *Padişah* unvanlarıdır. Bu unvanlar sırasıyla Orta Asya Türk devleti, İslam devleti ve İrani devlet geleneğini yansıtmaktadır (Veinstein, 2011: 208). Bu unvanların yanı sıra her padişahın kendine özgü çeşitli unvanlar (Fatih'in *Kayser-i Rum*, Kanuni'nin *Halife-i Müslimin* ünvanı) kullandıkları bilinmektedir. Ancak tüm bu unvanlar arasında Müslüman bir devletin gerçek meşru hükümdarını ifade etmesi bakımından *Sultan* ünvanı daima kullanılmıştır (İnalçık, 2013: 115- 118). Bugünkü anlayışta unvanın önemini kavramak belli açılardan zor olabilir ancak bir hükümdarın yüceliğini ve aynı zamanda başka hükümdarlar karşısındaki durumunu bu unvanlar belirlemektedir. Sonunda herkes gücünü savaş meydanında kanıtlamak zorundaydı ancak Fatih ve onu izleyen padişahlar yıldırıcı ve somut bir askeri güçle desteklendiğinde böyle unvanların diplomaside de ne denli etkili olduğunu kanıtlamışlardır (Belge, 2005: 79).

Buraya kadar padişahın dini, örfi ve fiili olarak yönetim sistemi içerisindeki ağırlığından bahsedilmiş olmakla birlikte “*Osmanlı’da siyasal iktidar kimlerdedir?*” sorusu Osmanlı Klasik dönemi için iki aşamalı bir cevabı barındırmaktadır. Nitekim kuruluş dönemi olarak nitelendirilebilecek II. Murad’a kadar olan dönemde egemen güçler “Türkmen Aristokrasisi”, “Ahi Örgütü”² ve “Osmanlı Hanedanı” olarak görülmektedir. Bu dönem Osmanlı halkının Müslüman ya da gayrimüslim reayanın yanı sıra kentli esnaf ve sanatkârların örgütlenmemiş de olsalar siyasal iktidara ortak

¹ Ahmet Refik ve Fuad Köprülü, unvanın Osmanlılarda ilk ne zaman kullanıldığını uzun uzun tartışmışlardır. Bu tartışma, unvanın daha çok resmi kullanımıyla ilgili olsa da, resmi ya da gayri resmi unvan kullanım olgusunun Orhan Bey zamanında başladığını belirten çok sayıda örnekler (sikke, kitabe) mevcuttur. Uzunçarşılı'nın Süryanice'den alındığını söylediği “sultan” kelimesinin yanı sıra Farsça'dan gelen Hüdavendigar, (ki kimi tarihçilere göre padişahlar için sık kullanılan “hünkar” kelimesi Hüdavendigar kelimesinin bozulmuş şeklidir) ünvanı da kullanılmıştır. En yaygın kullanılan unvanlardan birisi olan “padişah” gene Farsça'dan alınmadır. İbn Kemal'e göre Farsça'da “panzehir” gibi, kötülükleri gideren şeye “pad” denir. Şah ise zaten bilinen bir unvandır. “Hünkar” ve “padişah” çok sık kullanılan unvanlar olmakla birlikte resmi düzeyde “sultan” teriminin yüklü anlamlarını pek taşımamıştır. “Sultan”ın uluslararası diplomaside edindiği önemi edinmemiş daha çok iç dolaşımda kullanılmıştır (Belge, 2005: 79).

² Osmanlı'da *fütüvvet* olarak adlandırılan “*ahilik adabı*” özellikle çırak- kalfa- usta eğitimiyle öğrenilen Osmanlı zanaatları açısından son derece önemli olup sosyo- ekonomik yapının temel ahlaki işlevini yerine getirmektedir. İşçilerin ahlaki- sosyal ve iş disiplini *fütüvvetnameler* ve ahi zaviyelerince sağlanırken, şehrin üretim koşulları, esnaf teşkilatları ve devletin işbirliği ile ayarlanırdı (İnalçık, 2012: 40- 41). Ahiler, lonca üyeleri olarak, Osmanlıların özellikle kuruluş döneminde bir sosyal ve yardımlaşma topluluğu fonksiyonuyla Müslümanların yeni fethedilmiş kentlere yerleşmelerine önemli katkılarda bulunmuştur (Beldiceanu, 2011: 37).

oldukları bir dönemdir (Ateş, 1995: 171). Ancak bu durum II. Murad zamanından itibaren değişmeye başlamış, devlet idaresinde Türk vezir ve beylerinde olan hüküm ve nüfuz gitmiş, devşirmeden yetişen devlet adamları meydan almışlardır (Uzunçarşılı, 2003: 498).

Osmanlı, imparatorluğa dönüştükçe Ortaçağ'ın bütün Türk- İslam devletlerinde görüldüğü gibi bir kapıkulu yaratma çabası içerisine girmiştir. Osmanlı kapıkulu, Osmanlı halkıyla, reayanın, kentli esnafın dili, geleneği ve kültürüyle değil Osmanlı sarayı ile kaynaşmıştır (Ateş, 1995: 172). Bununla birlikte Fatih'in saltanat usullerini yerleştirdiği döneme kadar halkla temas eden, divana bizzat katılan, muharebe meydanında askerlerine silah arkadaşlığı yapan padişah portresi de, saltanat usullerinin yerleşmesiyle değişmeye başlamış, padişah ile halk arasına çekilen ince perde, halefleri devrinde kalınlaşmaya başlayarak sonrasında tebaa ile padişah birbirlerini tanımaz olmuştur (Uzunçarşılı, 2003: 499).

Osmanlı'da Padişah, özellikle Osmanlı klasik döneminin sonuna kadar son derece güçlü ve otoriter bir siyasi portre çizmiş, devletle özdeş olarak nitelendirilmiştir. Bu dönemde bürokrasinin padişaha kişisel bağlılığı son derece yüksek olup aralarında patrimonial bir ilişki söz konusudur. Bürokrasinin yönetimi tamamen padişahın üstün iradesiyle şekillenmektedir. Ancak, Fatih Sultan Mehmed, Yavuz Sultan Selim ve Kanuni Sultan Süleyman müstesna olmak üzere sonraki yıllarda padişahlar çok defa gayet karışık bir sistem içinde bu mutlak iktidarın ancak bir sembolünden ibaret kalmakta ve bu otoriteyi fiilen kudretli bir veziriazam elinde tutmaktadır.

2.1.1.2. Bürokrasi

Osmanlı yönetim sisteminde padişahın en önemli görevlerinden birisi alemin nizamını, toplumun düzenini tutmaktır. Dönemin anlayışına göre ideal toplum düzeni, sürekli olarak denge içerisinde duran toplumdur (Berkes, 2009: 177). Osmanlı merkezini temsil eden saray ve saltanat, kapsadığı çok sayıda topluluğun gözünde meşruluğunu sağlayabilmek için mümkün mertebe bunlardan biri ya da birkaçı ile özel olarak özdeşleşmekten kaçınmak zorunda olmuştur (Öğün, 2009: 326). Osmanlı'da söz konusu dengenin sağlanması, toplumun bütün sınıf ve zümrelerinin belirli bir statüde olması ve bunu sürdürmesi, toplumdaki her kurumun ve üretim tarzının (vakıf, medrese, köy,

lonca, tımar) kayıt¹ ve kontrolünün yapılarak her sınıfın kendi çevresi içerisinde tutulması şeklinde formüle edilmiştir. Bu formülün uygulanabilmesi, yapılacak bir dizi iş için görevlendirilecek yardımcı hizmet sınıflarının varlığını gerektirir (Berkes, 2009: 177).

Bu itibarla Osmanlı'da toplumun iki ana sınıfa ayrılmış olduğu görülür. Bunlardan birincisi yönetici sınıf olarak nitelendirilen, en özgün ve genel unvanları *Askeri*² veya *Osmanlı* olan sosyal sınıftır (Findley, 1994: 11). Bu bakımdan askerler – asıl anlamıyla askerleri ancak daha genel anlamıyla hizmetleri karşılığı vergiden bağışık- (Veinstein, 2011: 200) padişahın verdiği özel bir beratla herhangi bir devlet hizmetine tayin edilen yönetici takımını oluşturmaktadır. Toplumu oluşturan ikinci ana sınıf ise *reaya* olup emekleri üzerine konulan bir vergi ile devleti destekleyen Müslüman ve Müslüman olmayan bütün uyrukları kapsamaktadır (Veinstein, 2011: 201).

Genel anlamda Osmanlı bürokrasisini oluşturan *Askeri* olarak nitelendirilen yönetici sınıfın farklı kollara ayrıldığı görülmektedir. Fleischer, bu sınıfları *Seyfiye*, yönetici kadronun asker kanadı; *İlmiye*, şer'î hukuk uzmanları, kadı, müderris ve diğer din adamları (ulema); *Kalemiyye* ise devletin bürokratik işlemlerini ve katiplik hizmetlerini yerine getiren sınıf (Fleischer, 1996: 5) olarak belirtirken, Findley, Osmanlıca tabirinin tam olarak bulunmadığı ancak *saray hizmeti* olarak ifade edilebilecek grubu da bu sınıflamaya dahil etmektedir (Findley, 1994: 13).

¹ Osmanlı İmparatorluğu, yönetim dairelerinin örgütlenmesi sayesinde günümüze emsalsiz bir belge bütünü bırakmış olan yegâne İslam devletidir (Mantran, 1995: 13). İncik, Osmanlı'nın mükemmel kayıt sistemiyle ilgili olarak, patrimonyal, merkeziyetçi ve bürokratik bir devlet olan Osmanlı'da, patrimonyal hükümdar, otoritesini, ülke ve tebaayı babadan kalma bir mülk olarak algılar, kendisiyle toprak ve tebaa arasında, kendi kontrolü dışında başka bir otorite tanımaz. Mevcut ve fethedilen yerlerde bütün tebaayı ilgilendiren toprak ve üretim birimleri zaman zaman yapılan sayımlarla sürekli kontrol edilerek muazzam bir *tahrir sistemi* ve devletin merkez bürolarında, Defterhane'de, ayrıntılı ve her türlü değişikliğin kayda alındığı *tahrir* defter koleksiyonları oluşturulduğunu belirtir (İncik,2012: 218- 219). Benzer kayıt sistemi hukuki, askeri, beledi işlerden en aşağıda çarşı- pazar işlerine kadar hemen her alanı kapsamaktadır. Örneğin, Osmanlı'da İstanbul ihtisap ve narh kurumuna ait en eski metinlerden olan 1501 tarihli 1935 sicil no'da kayıtlı metin, Osmanlı yönetiminin belli başlı alanlarda uzmanlaşmış memurlar aracılığıyla esnaf ve özellikle fiyatlar üzerinde çok sıkı bir denetim uyguladığı anlaşılmaktadır. Bu ihtisap kanunu, yönetimin, başkent ve bütün büyük kentlerin iâşe, zahire, hammadde ve kentsel faaliyetin temel unsurlarının dağıtım ve paylaşımında son sözün kendisine ait olmasını istediğini göstermektedir (Mantran, 1995: 15).

² Osmanlı'da "asker" bugünkü gibi *military* anlamına gelmiyordu. Çok daha geniş bir alanı kapsıyor, bütün devlet görevlilerini içerisine alıyordu. Asker terimi Osmanlı'da bütün devleti anlatıyordu. Günümüz kullanımındaki askerin karşılığı ise Osmanlı'da *seyfiyye* (kılıç ehli) dir (Belge, 2005: 176).

Osmanlı bürokrasisinin en tepesinde, üst düzey idari fonksiyonların yanında siyasal olanları da yerine getiren ve bu özelliğiyle Osmanlı için tarihi bürokratik imparatorluk¹ nitelendirmesinin yapılmasında katkıları bulunan Divan- 1 Humayun² bulunmaktadır. Devlete ve halka ait idari, mali, hukuki ve örfi işlerle ilgili kararların alındığı Divan- 1 Humayun'da padişahın dışında bürokrasinin en üst düzey temsilcileri olarak veziriazam ve diğer vezirlerden başka Anadolu ve Rumeli kazaskeri, defterdar, nişancı ve reisü'l-küttab bulunmaktadır (Uzunçarşılı, 2003: 324). Askeri ve örfi işler veziriazamlar, şer'i ve hukuki işler kazasker, mali işler defterdarın mütalaasından geçer, kayıt ve tashih konularının tertip ve tanzimi ile ferman ve beratlarla tuğra çekilmesi ise divan kaleminin en büyük şefi olan nişancının görevidir. Divanın en eski üyelerinden olan reisü'l-küttab ise başlangıçta divanda kalem katiplerinin şefi olarak nişancıya bağlı iken (Uzunçarşılı, 2003: 501) zaman içinde evrilip bambaşka bir alanda, "dışişleri bakanı" olarak görevine devam etmiştir (Belge, 2005: 161).

Bürokrasinin en üst çatı örgütünü oluşturan Divan-1 Humayun'da temsil edilen sınıfların (seyfiyye, ilmiyye ve kalemiyye) ise görevlerinin gerekleriyle ilişkili olarak ayrıca kendi teşkilatları bulunmaktadır. Dolayısıyla çalışmada sıkça kullanılan Osmanlı bürokrasisi terimi bu yapının bütünü için kullanılmıştır.

Osmanlı'da tüm yönetim ve bürokratik iktidar ilişkileri yönetici sınıf içerisinde cereyan etmektedir. Bu anlamda yönetici sınıf ile toplumun diğer sınıfları arasında belirgin bir ayrımın olduğu görülür. Siyasal iktidarın bürokratik- merkezi görünümü karşısında sivil toplumun gelişmesine imkân verecek şekilde, devletin dışında ve ondan büyük ölçüde özerk kurumların gelişmemiş olması (Köseoğlu, 2009: 158) yöneten-yönetilen ilişkilerinin hemen hemen tümüyle siyasi otoritenin takdirine kaldığı bir yapıyı oluşturmuş, bu da padişahın konumu nedeniyle yönetilenlerin süreç içerisinde belirleyici roller üstlenmesine olanak tanımamıştır (Kazancı, 2006: 6).

¹ Osmanlı İmparatorluğu belirli özellikleri nedeniyle, tarihi bürokratik imparatorluk olarak kabul edilebilir. Tarihi bürokratik imparatorluğun iki temel karakteristiği olan, bürokrasinin siyasal sistem içinde aşırı bağımsızlık kazanması ve sadece üst düzey idari fonksiyonları değil aynı zamanda siyasi olanları da yerine getirmesi özelliği ki Osmanlı imparatorluğu bu özelliklerin ikisine de sahiptir (Heper, 1977: 2).

² Divan-1 Humayun ilk zamanlarda her gün toplanırken 16. asırdan itibaren Cumartesi, Pazar, Pazartesi ve Salı olmak üzere haftada dört gün toplanmıştır. 17. asırda divan toplantısı ikiye inmiştir. Ayrıca ikinci divanı olarak adlandırılan ve ikinci derece işlerin görüldüğü, veziriazam tarafından tertiplenen bir divan da bulunmaktadır (Uzunçarşılı, 2003: 327).

Bu aşamada, Osmanlı'da devlet ile toplum ilişkisinin Batı geleneğinden farklı, onun tam karşıtı bir biçimde olması; yani padişahlık devletinin yöneticileri olan hizmet sınıflarının, toplum sınıflarını temsil eden kişiler olmaması etkilidir. Osmanlı devlet ve toplum görüşünün bu yanına göre devlet, toplumdandır. Devlet, toplumun ekonomik çıkar sınıflarının çıkar gereklerine dayanmaz, politik egemenlik toplumsal köklerden gelmez, toplumun üstüne Tanrı tarafından (gerçekte fetih ve güç yoluyla) dışarıdan oturtulur (Berkes, 2009: 178). Bu durumun bir sonucu olarak Osmanlı yönetici sınıfını oluşturan diğer gruplar gibi (Ulema hariç) bürokrasinin üyeleri de kul kökenlidir; bir başka deyişle, bürokrasi ile toplumsal gruplar arasında herhangi bir organik bağ bulunmamaktadır (Aslan ve Yılmaz, 2001: 289; Güler, 2011: 102).

Osmanlı Klasik döneminde bürokrasinin gelişerek kurumlaşması bir bakıma Osmanlı'nın kuruluş ve imparatorluğa geçiş süreçleriyle paralel bir gelişme seyri izlemiştir. Bu seyir, birçok tarihçinin kabul ettiği gibi, fütihat üzerine kurulmuş bir imparatorlukta mevcut ve yeni fetihlerle büyüyen coğrafyayı yönetebilmenin, devletin bekasını sağlamanın ancak muazzam bir bürokratik sistemle mümkün olabileceğini gösteren doğal bir gerçekleşme olarak görülebilir.

Nitekim Osmanlı'nın devlet yönetiminde uyguladığı yöntemler ustaca ve çeşitlidir. Dinsel azınlıklardan, çoğunlukla küçük yaşlarda alınan bireyleri yönetici seçkinler olarak yetiştiren, onları resmi görevliler sınıfıyla bütünleştiren, vergi ve toprak yönetimini mutlaka merkezileştirmese de sıkıca denetim altında tutan¹ ve resmi dinsel düzene egemen olan merkez, adalet ve eğitim alanlarında ve yasallığın (resmiliğin) simgelerinin yayılıp tanıtılmasında sağlam dayanak noktaları oluşturmuştur (Mardin, 2009: 121).

Tarihsel olarak devletin kendisini yeniden üretebilmesi için merkezden kenara doğru, nüfusları geniş bir ticari- tarımsal örgütlenme temelinde örgütlediği bilinmektedir (Öğün, 2002: 179). Bu örgütlenme Osmanlıda, Batı Avrupa'daki gibi merkantilist bir yapıdan ziyade toplumu dengede tutma, vergi toplama ve iâşe temini temellidir (Issawi, 2000: 351).

¹ Osmanlı'da yönetimin temel görevlerinden birisi toplumsal tabakaları birbirinden ayrı tutmaktır. Ana fikir, her toplumsal grubun düzende kendisine uygun görülmüş konumda kalmasıdır. Bunun neticesi olan toplumsal değişmezlik kavramı "raiyyet oğlu raiyyettir" sloganıyla sembolize edilmiştir. Toplumsal hiyerarşinin en tepesinde devlet bürokrasisi ve askeri sınıflar olup bunlar imparatorluğun sonuna kadar geliri en yüksek ve prestijli sınıflar olmuştur (Karpas, 2002: 28).

Osmanlı'da bürokrasinin daima önemini koruması, (Durgun ve Yayman, 2005: 94) Sultan ve toplum karşısındaki gücünü artırmasını sağlayan ve bu süreci besleyen çeşitli faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler; alemin nizamı ve devletin bekasını esas alan egemenlik anlayışı, bir yandan şer'i hukukun gücünü kullanırken diğer taraftan yönetime örfi hukuk alanında geniş selahiyet tanıyan düalist hukuk sistemi, tüm üretim faktörlerinin yanında özellikle toprağa dayalı üretim ekonomisinin sıkı ve merkeziyetçi şekilde kontrolü¹ ile tüm bu sistemin işlemesi için gerekli olan bürokratik kadroların sistemli ve özenli bir şekilde yetiştirilmesi (kul sistemi) olarak nitelendirilebilir.

Bu dört faktörden, alemin nizamı, devletin önceliği ve padişahın konumu ile özellikle örfi kanunların adaletin sağlanması ve yönetime yaptığı katkıları içeren ilk ikisine çalışmanın önceki kısımlarında değinilmiştir. Üçüncü faktör olan üretim faktörleri ve toprağa dayalı ekonomik düzenlemelere (özellikle tımar sistemi) bürokratik mekanizmayla ilgisi ölçüsünde çalışma içerisinde yer yer değinilecektir. Tüm bunların yanında dördüncü faktör olan, sistemi işletecek yönetici kadroların yetiştirilmesinde uygulanan usullerin ve bununla elde edilmek istenen sonuçların neler olduğuna değinmek ise daha önemli ve öncelikli bir çaba olacaktır.

Osmanlı'da bürokrasinin önemli ve öncelikli konuma ulaşması ve kurumlaşması sürecinde devlet idaresinin temel kurumlarından biri olan kul (gulam) sistemi belirgin şekilde ön planda olmuştur (İnalcık, 2012: 205). Dolayısıyla yönetici kadroların istenilen şekilde yetiştirilmesi yoluyla bürokratik imparatorluk altyapısının oluşumunda önemli katkıları olan kul sisteminin bilinmesi, dönemi anlamının da ötesinde günümüze

¹ Osmanlının, toprağı ve köylü emeğini mutlak devlet kontrolü altında tutması (miri sistem), Klasik Dönem'de Osmanlı rejiminin temeli ve ana karakteridir. Miri arazi yalnızca hububat (arpa- buğday vb.) ziraati yapılan, tarla olarak kullanılan arazidir. Bağlar ve bahçeler bunun dışında kalır. Çünkü, büyük kitlelerin geçimi, ordunun ve şehirlerin yaşesi hububat ekimine dayanmaktadır. Devlet bu yüzdendir ki, tarla ziraatını, hububat ekimini kontrol altında tutmak zorunluluğunu duymuştur. Bu ünite imparatorluk bürokrasisi için aynı zamanda ana bir vergi ünitesidir. Osmanlı kanunnamelerinde kesin bir madde vardır. Tarla, bağ ve bahçe hâline getirilemez. Tarlaların devamlı işletimi kanunla garanti altına alınmıştır. Bu üretim ünitesinin parçalanması ve kaybolmasına karşı birçok kanun önlemi alınmıştır (İnalcık, 2011: 247-250). Nitekim Kanuni'nin son dönemlerinden itibaren toprak sisteminin bozulması, miri arazilerin vakıf hâline getirilmesi ve reayanın toprağı terk ederek azalması devletin gelir gider dengesini önemli ölçüde bozmuştur. Kanuni'nin son dönemine kadar hassasiyetle uygulanan toplumsal ve üretici sınıfların kendi içlerinde dengeli ve geçişlerin sınırlı tutulması politikası bu dönemde sekteye uğramıştır. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'ya göre "Reayayı (halkı) asker zümresine katmaktan sakınmak gerekir. Zira reaya asker mesleğine girmek isterse vergi veren halk azalır, hazine geliri düşer ve bu yüzden devletin düzeni bozulur" (Eryılmaz, 2010: 28-29). Osmanlı'nın toprak politikası hakkında ayrıca bkz. Barkan, Ömer Lütfi (1999). Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi, *Tanzimat* içinde, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, s. 321- 421

kadar sirayet eden bürokratik kültürün kaynak kodlarını açıklayabilecek olması bakımından anlamlıdır.

2.1.1.3. Kul (Gulam) Sistemi

Sarayda ve devlet hizmetlerinde kullanılmak üzere kölelerden gençler yetiştirilmesi yöntemi Osmanlılara Ortadoğu İslam devletlerinden gelen eski bir gelenektir (İnalçık, 2012: 205). Dokuzuncu yüzyıl başlarından itibaren Ortadoğu İslam devletlerinin halifelerinin ve yöneticilerinin saraylarında kul sistemiyle yetiştirilmiş Türk gençlerinin bulunması daha sonraki Osmanlı yöntemlerinin bir izdüşümüdür¹ (Lybyer, 2000: 29).

Saraya ve padişaha bağlı yönetici ve savaşçı grup olması dolayısıyla Osmanlıda, *kapıkulu* olarak da adlandırılan (Ateş, 1995: 155) kullar “devletin hizmetkârları”dır (Beldiceanu, 2011: 65).

16. yüzyılda her menşeden toplanan ve sayıları 7-8 bini bulan kapıkullarının etnik ve kültürel kökenlerinden kopararak yetiştirilmesi tek bağlarının devlet dolayısıyla onu temsil eden padişah olması amacına yöneliktir. Çünkü kapıkulu devletin ona verdiği yetkiyi yalnız devlet adına kullanmalı, herhangi bir toplumsal kesimin bu yetkiden yararlanmaması kuralını bozmamalıydı. Kapıkulu çerçevesi içerisinde yükselmiş olanların devlette edindikleri nüfuzu kendi halkları ya da aile çevreleri için kullandıklarına ilişkin bilinen birkaç vaka bulunmasına rağmen sistemin başarısını gölgeleyecek nitelikte ve yoğunlukta bu tarz kayıtlara rastlanmamaktadır² (Belge, 2005: 179- 181). Nitekim Mardin’e göre de, kul sistemi Sultan’ın bürokratik örgütünü oluşturmada ideal bir örüntü oluşturmakta bu şemada bürokrat, hiçbir kişisel bağı olduğu ileri sürülemeyen ve hanedanın amaçlarını gerçekleştirmeye kendini adanmış bir kimse olarak ortaya çıkmaktadır (Mardin, 2009: 125). Hükümdar iradesine kayıtsız

¹ Ortadoğu İslam devletlerinde, köle olarak satın alınan ve askerlik eğitimi alan Türk gençleri zamanla general oldular. Yerel yöneticilik makamına geldiler ve çok geçmeden merkezi yönetimi de ele geçirdiler (Lybyer, 2000: 28). Abbasi halifeleri ve onların ilk mirasçıları köle birliklerince çevrelenmişlerdi. İçlerinden kimileri de en yüksek mevkilere yüксеlebiliyorlardı bunların. Sistem Mısır’da ve Suriye’de Memluk rejimlerinde en aşırı biçimini aldı. Oralarda sultanın kendisi ve bütün bir egemen tabaka dışardan getirilmiş kölelerden çıkıyordu (Veinstein, 2011: 212). Osmanlı’daki biçimlendirme Mısır Memluklar’ında olduğu gibi çok aşırı değildir (Ortaylı, 2012: 171).

² Bu durumun istisnası olan örneklere de rastlanmaktadır. Örneğin, devşirme kökenli Sokollu gibi bir sadrazamın, kardeşinin Sırp Ortodoks Kilisesi’nin başına geçmesine yardımcı olduğu bilinmektedir. Ancak bu, kardeşine bir iltimas yapmaktan çok, bir devlet politikasının uygulanması örneği olarak yorumlanabilir (Belge, 2005: 181). Büyük mimar Sinan, Kıbrıs’ın fethinden sonra adaya gönderilecek halktan- Kayseri yöresi Rumlarından olan- kendi ailesi üyelerinin başışık tutulmasını sağlamak üzere II. Selim nezdinde girişimde bulunmuştur (Veinstein, 2011: 215).

şartsız bağlı olan bürokrasi, bu dönemde, o iradeyi uygulamada da kayıtsız şartsız güç sahibi hatta reaya karşısında neredeyse padişahın kendisidir (Berkes, 2009: 179).

İlginçtir ki, II. Mehmet'in kul sistemini geliştirdiği ve veziriazamlık dahil devletin icra makamlarını kullara verdiği 15. yüzyılda ulema, vezirliği yalnızca padişah kullarına mahsus bir makam saymakta idi (İnalçık, 2011: 206). Bu husus Osmanlının üst düzey bürokratik makamlarının kul sistemi içerisinde paylaşıldığı dolayısıyla bürokrasinin kapalı bir sistem olarak işlediğini göstermektedir. Kulların yönetim kademelerindeki genel yükselişi istisnalar hariç¹ başkentte ve eyaletlerde mülki ve askeri mevkilerden kademe kademe geçmek suretiyle oluyordu (Veinstein, 2011: 214).

Osmanlı Klasik Dönemi'nde 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren kul sisteminin doruk noktasına ulaştığı, kapıkulu mevcudunun 80.000'i aştığı görülmektedir. Bu devirde padişahın otoritesi zayıfladığından kul kökenli bürokrasi sarayda, merkezde ve eyalet idaresinde mutlak şekilde hâkim olmuştur.² Dirlikleri, devletin ve toplumun gelir kaynaklarını tekelleri altına almaya çalışan (İnalçık, 2011: 215) bürokratik çekirdeğin pek de haklı olmayarak ekonomiyi ve toplumu büyük ölçüde denetim altına alma iddiası aynı zamanda devlet otoritesini toplum katmanlarının en üstünde tutma iddiasıyla da desteklenmektedir (Mardin, 2009: 127).

2.1.2. Arayış Dönemi: Bürokratik Yapıda Bozulma ve Yozlaşma

Ekonomik gücünü ve mali olanaklarını büyük ölçüde toprak rantı, ganimet, vergi ile rüsuma bağlayan ve sınırlı teknolojik olanakları dolayısıyla gelişmek için askeri fetihlere gerek duyan Osmanlı İmparatorluğu'nun Klasik Dönem boyunca aksaksız sayılabilecek bir şekilde işleyen politik ve ekonomik yapısı 16. ve 17. yüzyıllardan itibaren aksamaya başlamıştır (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 2). 15. yüzyılın ortalarından 16. yüzyılın ortalarına kadar süren bir asırlık periyotta en gelişmiş ve

¹ Enderun'da yetişen gençlerden, en yüksek mevkilerden olan *has odabaşı* unvanından doğrudan veziriazamlığa geçen İbrahim Paşa örneği olağanüstü bir yükselişi temsil etmektedir (Veinstein, 2011: 14).

² Kul kökenli bürokrasinin geldiği noktayı göstermesi açısından Veziriazam İbrahim Paşa olayı çarpıcı bir örnektir. 1529 yılı Mart'ında seraskerlik beratı alan İbrahim Paşa, Ferdinand'ın elçileri ile yaptığı bir görüşmede söylediği "Bu büyük devleti idare eden benim, her ne yaparsam yapılmış olarak kalır; zira bütün kudret benim elimdedir, memuriyetleri ben veririm; eyaletleri ben tevzi ederim; verdiğim verilmiş ve reddettiğim reddedilmiştir. Büyük padişah bir şey ihsan etmek istediği veya ihsan ettiği zaman bile eğer ben onun kararını tasdik etmeyecek olursam gayr-i vaki gibi kalır; çünkü her şey harb, sulh, servet ve kuvvet benim elimdedir." (Uzunçarşılı, 2003: 356- 357) sözleri, Kanuni gibi dirayetli bir padişah döneminde bile saray bürokrasisinin sahip olduğu gücü göstermektedir.

etkili dönemini yaşayan “klasik” Osmanlı yapılarında Kanuni Sultan Süleyman’ın son döneminden itibaren bozulma yönünde belirgin bir değişim görülmeye başlanmıştır. Bu anlamda Kanuni Sultan Süleyman dönemi imparatorluğun gücünün ve ihtişamının zirve noktası olduğu kadar zirveden aşağıya dönüşün de başladığı bir dönemi ifade etmektedir. Nitekim bu durum, İbn-i Haldun’un, devletlerin de insanlara benzer “gençlik”, “olgunluk” ve “ihtiyarlık” gibi dönemlerinin ve doğal bir ömürlerinin olduğuna ilişkin görüşünü doğrular niteliktedir (Eryılmaz, 2010, 31-32).

Eski gücünden uzaklaşmaya başlayan Osmanlı İmparatorluğu’nda yönetim sistemindeki bozulmanın çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Bu sebepler ana hatları itibariyle ekonomik, sosyal, askeri ve yönetsel sebepler olarak belirtilebilir. Bu aşamada Osmanlı’nın dönemin iç ve dış ekonomik değişimlerini okuyamaması, sosyal tabakaların klasik düzendeki ahenginin bozulması, askeri başarısızlıklar ve askeri harcamaların hazineye getirdiği yük yönetim yapı ve görevlerinde giderek artan gevşeme ve yozlaşma olarak somutlaşmıştır. Tüm bu gelişmeler ise siyaset/yönetim ilişkilerinde bozulma yönlü değişimleri beraberinde getirmiştir.

Bunun yanı sıra değinilecek önem arzeden diğer kaynaklar ise dönemin yönetim düşününü oluşturan, “olan”, “olması gereken”, “bozuk olan”, “ıslah-reform yolu” biçimlerinde dile getirilen, “nasihatnameler”, “siyasetnameler”, “ıslahatnameler”, “adaletnameler”... gibi dönemin ekonomik, toplumsal, siyasal ve yönetsel özelliklerine ışık tutan kaynaklar olacaktır.

2.1.2.1. Ekonomik ve Sosyal Yapının Sorunsalları

Osmanlı’da, Tanzimat’a giden yolda ortaya çıkan önemli değişim alanlarından birisi sosyo- ekonomik yapı ve bu yapıda yer alan sınıfların konumudur. Osmanlı Klasik Dönemi’nde sosyo- ekonomik alandaki değişimler kendi mecrasında ve geleneksel temelleri üzerinde yaşanmasına rağmen (Köseoğlu, 2009: 161), fonksiyonları iyi tanımlanmış dört tabaka etrafında öngörülebilir ve kontrol edilebilir bir şekilde yaşanan bu değişim yeni değişim güçlerinin sürece eklendiği 16. yüzyıldan başlayarak kontrolden çıkmaya başlamıştır. Bu süreçte tüccar ve zanaatkârlar ile gıda üreticilerinden (işçi ve köylü) oluşan üçüncü ve dördüncü tabakalar kendilerini geleneksel sosyal düzen ve öngörülebilir dönüşüm çevriminin dışına çıkarırken bu yapısal değişim, birinci ve ikinci tabakalar yani seyfiye ve kalemiye sınıfının sosyo-

ekonomik temellerini zayıflatarak siyasal- kültürel fonksiyonlarını yeniden şekillendirmiştir (Karpaz, 2010: 18).

Bu tabakalar arasında reaya olarak adlandırılan, toprağı işleyen ancak toprağın sahibi olmayan üretici köylü sınıfların denge sisteminin dışına çıkması iç karışıklıklar ve baskılar nedeniyle toprağını bırakarak dağılmaları yoluyla gerçekleşmiştir. Nitekim köylünün bu pasif direnci merkezi hükümeti en çok kaygılandıran gelişmelerden birisidir (İnalçık, 2012: 329). Bu dönemde çevrenin ekonomik ve toplumsal yaşamına devletin zorla el atmasına karşı çıkanların dünya görüşü bir tarz değilse de yerelcilik, bölgecilik ve din sapkınlığı olarak kendini ortaya koyan bir tavır doğurmuştur. Nitekim Sultan yönetiminin sertliğine karşı yerel halk, yerel çıkarları dile getiren yerel eşrafa daha çok güvenmeye başlarken, yerel eşraf da daha fazla özerklik ve güç elde etmenin devlete meydan okumak ve ayaklanmaktan geçtiğinin farkına varmıştır (Mardin, 2009: 130). Ayanlar, merkeze karşı teşkilatlanarak ve asker kaçakları, çift bozan, sekban vs. gayri memnun kitleleri kapılarına kabul ederek sisteme karşı güçlü bir muhalefet grubu haline gelmişlerdir (Akyıldız, 2012: 19).

Devlet bir yönüyle toprakta özel mülkiyetin ve yarı feodal bir yapının oluşmasını istemeyerek de olsa kabullenmiş, ayan adıyla anılan ve başlangıçta kırsal yörelerde görülen bu sosyal tabakalaşma daha da güçlenerek şehirlerde de yaygınlaşmıştır (Tabakoğlu, 2012: 32).

Bu dönem, merkezi otoritenin sorgulandığı, zaten var olan kültürel yabancılaşma ve kopuşun arttığı dolayısıyla geniş kapsamlı ayaklanmaların başgösterdiği bir dönem olarak yaşanmıştır. Özellikle toprak sistemindeki bozulmayla başgösteren bu etkiler başta üretim sistemi olmak üzere ekonomik sistemin bozulmasında da başrolü oynamıştır.

Bu dönemde bir yandan devletin gelirleri azalırken diğer yandan ekonomik kaynaklara ihtiyaç da artmıştır. Uzunçarşılı, ekonomik kaynaklara olan ihtiyacın artmasında uzun süren İran (1577-1639), Avusturya (1593-1699) ve Girit (1645-1669) seferlerinin önemli rolüne dikkat çeker. Bu seferler döneminde paranın kıymeti düşmüş, dahili ihtiyacı karşılayan üretim kaynakları zayıflamış olduğundan memlekette üretilen önemli miktardaki mallardan bazıları yabancı ülkelere karşılanmaya başlanmıştır (Uzunçarşılı, 2003: 575). Daralmaya başlayan sınırlar, askeri teknolojideki gelişmelerin

takip edilememesi, gelişen ticari yolların dışında kalınması nedeniyle transit mal geçişlerinden sağlanan vergi gelirlerinin azalması, bu dönemde Osmanlı Devleti'ni büyük bir mali bunalıma sürüklemiştir (Kopar ve Yolun, 2012: 336; Yılmaz, 2002: 188; Pamuk, 1993: 88), ekonomik bozulmayla birlikte önemli değişimlere neden olan bütçe açıklarıyla karşı karşıya kalmıştır (Karta, 2014: 150).¹ 17. yüzyılda başgösteren mali bunalımı çözmek için yeni gelir arayışlarıyla ilk kez tütün, şarap ve kahve gibi ürünlerin satışları vergiye tabi kılınmıştır (Gökbunar ve diğ. 2010: 79).

Osmanlı Devleti'nin içine düştüğü buhranı ağırlaştırarak diğer kurumlara da sirayet etmesini kolaylaştıran bir gelişme de maaşlı asker sayısının artmasıdır (Öz, 2005: 39). Nitekim İnalçık, kul sistemine dayanan kapıkulu askerlerinin sayısının 16. yüzyılın ikinci yarısında 80.000'i aştığını belirtir (İnalçık, 2012: 215). Benzer şekilde Katip Çelebi'de 1562'de 40.479 olan bütün aylıkçı askerlerin sayısının (yeniçeri, silahtar, topçu, sipahi, kapucular, peykler vb.) sayısının 1596'da 81,870'e, 1609'da ise 91.202'ye çıktığını belirtir (Katip Çelebi'den aktaran Gökyay, 1982: 243). Cevdet Paşa'da Kanuni Sultan Süleyman zamanında sadece 12.000 civarında olan yeniçeri sayısının Sultan I. Ahmet zamanında 47.000'e çıktığını, miri hazinenin askerlerin masraflarını karşılamaya yetmediği ve her fırsatta askerlerin fitne ve fesad çıkararak devletin başına bela olduğunu belirtir (Tarih- i Cevdet, 2002: 94).

Ekonomik- sosyal sistemin bozulmasında etkili olan tüm bu gelişmeler her ne kadar devleti, hazine gelirlerini artırıcı yeni vergilerin konulması, iç karışıklıkların düzeltilmesi için adaletnameler çıkarılması gibi çeşitli önlemler almaya itmişse de alınan önlemlerin etkili bir çözüm üretmekten uzak olduğu görülmüştür. Ekonominin içinde bulunduğu olumsuz durum Osmanlı devlet bütçelerinin yıllar itibariyle incelenmesinde açıkça görülebilmektedir.

¹ İnalçık'a göre Osmanlı Hazinesi 1590 yılından itibaren sürekli ve büyük açıklar vermeye başlamıştır. Bu dönemde, avâriz ve cizyenin artması ve bu vergilerin toplanması sırasında görevin kötüye kullanılması yüzünden reâya arasında hoşnutsuzluk başgöstermiş, protesto olarak yerini yurdunu bırakıp kaçmalar yaygınlaşmıştır. Bu dönemin maliyeyi altüst eden diğer bir olayı ise Avrupa'dan çok miktarda ucuz gümüşün gelmesi, Osmanlı'nın Avrupa'dan gümüş sağlamak için kendi milli para sistemini bırakıp her çeşit paranın girişini serbest bırakmasıdır. Nitekim Osmanlı parasında meydana gelen büyük dalgalanmalar vergilerin ayarlama yoluyla yükseltilmesi sonucunu getirdiği gibi tımar rejiminde olumsuz etkiler yaratmıştır (İnalçık, 2012: 196). Osmanlı dönemi bütçeleri ile ilgili olarak bkz. Ahmet Tabakoğlu. *Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi*, İstanbul, Dergâh Yayınları; Ömer Lütfi Barkan. (1955). "Osmanlı İmparatorluğu Bütçelerine Ait Notlar", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C.17, No:I-4.

Tablo 1
1567- 1748 Yılları Arası Osmanlı Bütçeleri

Yıl	Gelir (akçe)	Gider (akçe)	Fark (akçe)
1567-8	348.544.150	221.532.453	127.011.728
1582-3	313.744.645	277.578.755	36.165.890
1592-3	293.400.000	363.400.000	-70.000.000
1597-8	300.000.000	700.000.000	-400.000.000
1608	503.691.446	599.191.446	-95.500.000
1643-4	514.467.015	513.817.970	649.045
1650	532.900.000	687.200.000	-154.300.000
1652-3	517.271.470	528.862.971	-11.591.500
1654	537.356.433	658.358.459	-121.002.026
1661-2	581.270.828	593.604.361	-12.333.533
1666-7	553.429.239	631.861.656	-78.432.420
1669-70	612.528.960	637.206.348	-24.677.380
1687-8	700.357.065	901.003.350	-200.646.285
1690-1	565.751.408	812.878.365	-247.126.955
1691-2	818.188.665	950.246.521	-110.994.245
1696-7	938.672.901	1.096.178.240	-157.505.339
1698-9 a	1.053.446.625	1.176.071.292	-122.624.667
1698-9 b	1.147.718.378	1.211.379.266	-63.360.888
1701-2	1.179.973.780	1.051.065.312	129.126.886
1710-1	1.295.082.371	1.000.684.958	294.396.413
1748-9	1.648.953.720	1.714.656.400	-65.702.680

Kaynak: Tabakoğlu, A. (1985). Gerileme Dönemine Giren Osmanlı Maliyesi, İstanbul: Dergâh Yayınları, s.16

Tablo 1’de 1567-1748 yılları arasında çeşitli yıllardaki bütçe gelir ve giderleri yer almaktadır. Tablodan da görüldüğü gibi gelirlerin artış oranı giderlerin artış oranını yakalayamamış bütçe genel itibariyle süreklilik arz eden önemli miktarda açıklar vermiştir. Katip Çelebi, “bundan sonra geliri çoğaltmak ve gideri azaltmak suretiyle denge bulmak zor iştir hatta tecrübe ile imkan dahilinde olmadığı da ehline anlaşılmıştır. Zira devleti kayırır ve hakka uyan kimse seyrek olup halkın çoğu buna karşı, öte yandan ağızlarının tadını aramaktadır” (Katip Çelebi’den aktaran Gökyay, 1982: 245-246) ifadeleriyle yöneten ve yönetilenlerin içinde bulunduğu rehaveti özetlemektedir.

2.1.2.2. Yönetel Yapının Sorunsalları

Osmanlı yönetim sisteminde merkezi konumda yer alan padişahın öneminden hareketle padişahların yetişme tarzındaki gevşeme, şehzadelerin sancağa çıkması usulünün kaldırılmasıyla haremın ön plana çıkması, merkezde vezirler ve üst yöneticilerle kapıkullarının ve yine taşrada ümeranın etkinliğinin artması, bunların gelirlerini artırmak için vergilendirme düzeninde *iltizam*¹ usulüne geçilmesi gibi bir dizi yönetim değişiklikleri (Öz, 2005: 49) ve sosyal tabakalarda görülen değişim Osmanlı Klasik Dönemi'nin bitişini haber veren gelişmelerden bazılarıdır.

Osmanlı'nın gücünün zirvesinden dönüş yaptığı ve düşüşün ne zaman sonlanacağına öngörülemediği 16. yüzyılda yaşanmaya başlanan bu gelişmeler gerilemenin somut görünümüleri olarak ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan büyük resime bakıldığında imparatorluğun ulaştığı sınırların dönemin mevcut yönetim yapısıyla yönetilebilecek ölçüğü aştığı ve merkezi yönetimin kendini yenileyememesinin sorunların temel kaynağını oluşturduğu görülmektedir (Nagy, 1969: 55).

Yönetim sorunlarının etkisiyle birlikte halkı koruyan devlet anlayışının yerini, halkı ezen, soyan ve hor gören devlet anlayışına bıraktığı bu dönemde yönetenlerin ekonomik kaynaklara olan ihtiyaçlarının artması ve mevcut kaynakların bu ihtiyacı karşılayamaması sürecin olumsuzluğunu artıran bir etki yapmıştır (Göküş 2010: 231).

Osmanlı yönetim sistemindeki bozulmanın merkezi yönetim, taşra yönetim sistemi ve toprak yönetim sisteminin bozulması şeklinde üç temel ayağı bulunmaktadır. Kanuni'den sonra saray halkının padişahlar ve vezirler üzerindeki baskısı ve yönetim işlerine karışır hale gelmesi merkezi otoritenin zayıflamasına, merkezi otoritenin zayıflaması ve liyakatsiz atamalar ise yerel güçlerin ortaya çıkarak taşra yönetim sisteminin bozulmasına bunların her ikisi ise süreç içerisinde toprak yönetim sisteminin bozulmasına yol açmıştır.

¹ İltizam, devlet gelirlerini veya boş tımar ve has gelirlerini artırma ile özel kişilere satmaktan ibarettir. Devlet, her an daha fazla teklif veren yeni bir mültezime işi aktarma hakkına sahiptir. Bununla beraber mültezimin, reayadan alınabilecek azami miktarı koparmaya çalışacağı aşikârdır. Devlet bunun kötülüklerinden haberdardır. Bu nedenle Osmanlı'da merkez, yerel eşraf ve köylülerin zararına anlaşmaya varmazdı (Heper, 2011: 22) ve iltizamı olabildiğince az uygular ve atadığı *emin* yoluyla kanunsuzlukları önlemeye çalışırdı. Fakat 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren tımar sistemindeki bozulmayla birlikte iltizam yönteminin uygulama alanı genişlemiştir (İnalçık, 2012: 323).

Bu dönemde yönetimin önemli zaafiyetlerinden birisi Osmanlı maliyesinin kronik problemi haline gelen vergilerin tahsilinde görülmektedir. Vergi tahsilatında aracı kalemlerin çokluğu ve çeşitliliği, reayadan tahsil edilen vergilerin merkeze ulaşmasını engellemekte, çoğu zaman *zimmət* ve *bekaya* adıyla tahsilatta görevli olan vali, mültezim, defterdar gibi görevlilerin uhdesinde uzun süre beklemektedir (Akyıldız, 2012: 28). Bu durumun temel sebebi Osmanlı tımar sisteminin bozularak iltizam usulüne geçilmesi ve giderek yaygınlaştırılmasıdır. Nitekim geçmişte tımar düzeni içerisinde köylü reaya, zirai faaliyetini güvenli bir şekilde ve gelecek kaygısı yaşamadan gerçekleştirmekte iken (Karaboğa, 2012: 320) vergi toplama hakkının peşin para ve ihale sistemiyle özel kişilere satıldığı iltizam sisteminde köylü, ihaleyi alan mültezimlerin insafına bırakılmıştır. 16. yüzyıldan itibaren iltizam sistemi o kadar yayılmıştır ki kadılar bile kendi bölgelerinde mahkeme nâblerini iltizamlarla satmaya başlamış, her mahkeme, kadı adına toplanan resimler dolayısıyla bir gelir kaynağı oluşturmuştur. İltizamlarla bir mahkemeyi satın alan mültezim ise rüşvet yoluyla istediklerini yaptırır hale gelmiştir (İnalçık, 2012: 323).

Tımar sisteminden iltizam sistemine geçişin ayanların güçlenmesine ve reaya ve toplum üzerinde ezici bir hakimiyet kurmalarına yol açmış toprak üzerinde yeni siyasi ve ekonomik güç unsurları yaratarak halkı bir sömürü ilişkisi içerisine sürüklemiştir. Bu durum aynı zamanda devletin azalan hâkimiyetinin de bir ifadesi olmuştur (Zürcher, 2004: 34; Şahin 2012: 452). Diğer yandan iltizam sistemi Osmanlı’da öteden beri itibarsız tutulan gayrimüslim ve gayrimüslim sarrafların, aracı ve tacirler burjuvazisinin doğmasına yol açmış, bu kesim zaman zaman bürokrasiyi de avuçları içine alarak devlete ve padişaha kafa tutar, direnir olmuşlardır (Kabaklı, 2002: 48).

İltizam sisteminden en büyük zararı gören reâyanın içine düştüğü kötü durum dönemin başlıca risalelerinden özellikle Koçi Bey’in Risalesi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa’nın “*Nesayihül Vüzera vel Ümera*” ve Canikli Ali Paşa’nın “*Tedbîr-i Nizâm-ı Memleket*” adlı risâlelerinde dile getirilmiştir. Söz konusu risalelerin içeriğine ileride “yönetimin ıslahına ilişkin risaleler” bahsinde değinilecektir.

Osmanlı yönetim sisteminde bozulmanın bir diğer görünümü 16. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkarak Tanzimat’a kadar devam eden *mütesellimlik*

*kurumu*¹dur. Mütesellimlik kurumu taşraya atanan vali ya da sancakbeylerinin, görevleri başına gidinceye kadar kendilerine vekâleten, atandıkları bölgenin idaresini geçici bir süre için adamlarından birine vermesi olup vekâleten bu görevi yapana da mütesellim denmektedir. Özellikle 17. yüzyıl ortalarında yüksek yönetim kademelerinde görev almaları gerekenlerin sayıları çok artmış, bunlara rütbelere uygun görevler bulma zorluğu ortaya çıkmıştır. Vali olmaları gerekirken kendilerine boş eyalet bulunamadığından kendilerine görev verilmeyen birçok bey ve paşaya bazı sancakların idari gelirleri arpalık olarak verilmiştir. Çoğu kez rütbeleriyle uygunluk göstermeyen bu görevlere kendileri gitmemişler, adamlarından biri ya da bölgenin ileri gelenleri vasıtasıyla işleri idare etmeye çalışmışlardır (Çadircı, 2007: 30; Oğuzoğlu, 2000: 43). Ancak bozulan düzen mütesellimlerin de çoğunlukla taşradaki düzene uyarak haksız vergiler toplamalarına ve zimmetlerine geçirmelerine uygun ortam sağlamıştır.

Paranın aşırı değer kaybetmesi ve yüksek enflasyon nedeniyle maaşları sıkıntıya düşen ve talepleri karşılanmayan kapıkulları, kadılar etrafında ayan ve eşrafın desteğini alarak hükümet mensupları ve merkezi otoriteye karşı gelmeye başlamış, (Karaboğa, 2012: 321; Akdağ, 1945: 29-30) padişaha ve devlete saygısını yitirmeye başlayan bürokrasi ayan ve yabancı tacirler ile işbirliği yapan bir sınıf haline gelmeye başlamıştır. 1654 yılında ise sadrazam, Kubbealtı'ndan koparak, Bâbı-âli'de konak sahibi olmuş, kabine, saraydan ayrılmıştır. Sadrazamın ve yüksek memurların yetkileri genişlemiş ve siyaset ve yönetimin merkezi Bâbı-âli olmaya başlamıştır (Kabaklı, 2002: 48-49).

Tüm bu gelişmeler göstermektedir ki saltanat ve merkezi bürokrasiden oluşan, kendisini devletle özdeş gören ve kendi otorite ve geleneklerine tabi olan yönetim kademeleri dönemin sorunlarını doğru okuyabilme ve bu sorunlarla işlevsel şekilde başedebilme becerisi gösterememiş (Karpat, 2010: 21) hatta dönemin risalelerinde belirtildiği gibi, yozlaşan bir yapıya dönüşerek kendileri de sorunun parçası olmuşlardır.

2.1.2.3. Yönetimin İslahına İlişkin Risaleler

Osmanlı kamu yönetiminin çok parlak geçen bir dönemi takiben 17. yüzyıldan itibaren yaşamaya başladığı sorunların ve çözümlerinin tartışıldığı, döneme ışık tutan en somut

¹ Mütesellimlik Kurumu, Tanzimat'ın ilanı ile vergi toplamada yapılan değişikliğin uygulanması için Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'de alınan bir kararla kaldırılmış ve yerine "muhassıllık" getirilmiştir (Torun, 2012: 86).

kaynaklar risale, layiha ve nasihatname şeklindeki yazılı eserlerdir. Bu eserler kaleme alana değil, yüzyılların yönetim geleneği içinden süzülüp gelen toplumsal/kolektif/düşünsel dünyaya aittir (Güler ve Keskin, 2005: 13). Osmanlı düşünürlerinin (yöneticiler ve ulema) sistemin durumu, sorunları ve çözümleri hakkındaki görüşlerini içeren, birbirleriyle paralel ve tutarlı tespitlerin yapıldığı bu eserler dönemin sorunları yanında yönetimdeki bozulmalar, padişahın ve bürokrasinin içinde bulunduğu durum hakkında çok değerli bilgiler vermektedir. Bu eserlerde yönetimdeki bozulmanın ve bilhassa bürokrasideki yozlaşmanın boyutları açıkça görülebilmektedir.

Başlangıcı Emevilerin çöküşüne kadar götürülen (Fodor, 1999: 282) bu eserlerin yazımı ve sultana takdim geleneği Osmanlı Devleti’nde 16. yüzyıla kadar uzanmakta olup, 17. ve 18. yüzyılda da bu gelenek devam etmiştir (Çolak, 2010: 102; Gökbilgin, 1991: 198). Ancak bu eserlerin özellikle 17. yüzyılda içerik ve sayı bakımından daha da yoğunlaşması söz konusu dönemin, sorunların ve çözümlerin yoğun olarak tartışıldığı bir arayış dönemi olduğuna işaret eder. Nitekim ardından gelen III. Selim, II. Mahmut ve Tanzimat Dönemi de bu düşünceyi doğrulamaktadır.

Dönemin şartlarını ve kamu yönetimi sorunlarını inceleyen çok sayıda risale arasında Mustafa Ali’nin *Nushatü’s Selatin*, Hasan Kafi el-Akhisari’nin *Usulü’l-Hikem fi Nizami’l-Âlem* (1596), Veysi Efendi’nin *Habnâme* (1608), yazarı gizlenmiş olan *Kitab-ı Müstetab* (1618-1622), Aziz Efendi’nin *Kânûn-nâme-i Sultâni Li- Azîz Efendi* (1630), Görüceli Mustafa Koçi Bey’in *Koçi Bey Risalesi* (1631), Katip Çelebi’nin *Düsturü’l-amel li-islâhü’l-halel* (1653), Hüseyin Hezarfen’in *Telhisü’l-beyan fi kavanin-i al-i Osman* (1675) ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa’nın *Nesayihü’l Vüzera ve’l-Ümera* (1714-1717) sayılabilir. Bunlar içerisinde II. Osman’a sunulmuş olup yazarı belli olmayan *Kitab-ı Müstetab* (Güzel kitap), Koçi Bey’in IV. Murad’a sunduğu ve kendi adıyla anılan risalesi ile Kâtip Çelebi’nin *Düsturü’l-amel li-islâhü’l-halel* (Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar) adını taşıyan eseri özel bir öneme sahiptir (Eryılmaz, 2010: 33).

Kimliğini gizleyen ve muhtemelen sultanın mahiyetinde bulunan *Kitab-ı Müstetab*’ın yazarı devlet yönetimindeki sorunları, eski kanunlara uyulmama, adaletsizlik, hazinedeki açıklar, askeri düzenin bozulması, hükümdara yakın kişilerin ihanetleri,

rüşvetin kadınlara kadar yaygınlaşması, yöneticilerin ehliyetsizliği ve birbirlerine düşmanlıkları, reayanın verimsizliği ve korkusu ile her yerde görülen yolsuzluk ve bozukluklar üzerinden aktarmaktadır (Yücel, 1974: 33).

Koçi Bey de, kendi adıyla anılan risalesinde, devlet yönetimindeki sorunları aşağı yukarı aynı konular etrafında toplamıştır. Koçi Bey'e göre Kanuni Sultan Süleyman'a kadar ülke yönetiminin temel organı olan Divan-ı Hümayun'a katılan padişahlar Kanuni'den sonra divan toplantılarına katılmamışlar, memleket ve millet işleriyle ilgilerini kesmeye başlamışlardır. Böylece padişahların meselelerle doğrudan ilgilenmemesi haremın etkisini artırmış, vezir-i azamın siyasi pozisyonunu sarsmıştır. 17. yüzyıldan itibaren vezir-i azamlar tamamen "içerideki insanların" memuru olmuş, onlarsa atamalara ve dirliklerin tevcihine artan şekilde karışmaya başlamışlardır (Eryılmaz, 2010: 34; Fodor, 1999: 295).

Koçi Bey, eserinde padişahların reaya ve beraya yani bütün halk ile ilgilenmesini... devlet yönetiminde gördüğü aksaklıkları, saray çevresinin yönetimde etkilerini, tımar ve zeametın neden bozulduğunu, bilginlerin nasıl bir ahlaka sahip olduklarını, yeniçeride görülen başıbozuklukları, ülkede çıkan fitne ve fesadın sebebini, halkın içinde bulunduğu durumu anlatarak çözüm önerilerinde bulunmuştur (Gökçe, 2010: 68). Koçi Bey, devlet işlerine hatır karıştırıldığını ve her işe göz yumulup rüşvet ile görülmeye başlandığını, kazaskerler ve kadınlara ekserisinin dahi rüşvetin pençesinde ve çıkar peşinde olan ehliyetsizlere verildiğini belirtmektedir (Koçi Bey, 1997: 51). Dolayısıyla Koçi Bey özellikle yönetimde liyakatin önemine değinmektedir (Aktan, 1997: 1392).

Risalenin diğer bir bölümünde Koçi Bey saray halkının devlet işlerine ne kadar müdahale ettiğini, vezirleri değiştirip yeni gelenleri de kontrolleri altına aldıklarını, ulüfeli kulların yönetim kademelerinde ne kadar güçlendiğini ve her tür fitne ve fesadın kaynağını teşkil etmeye başladıklarını belirtir (Koçi Bey, 1997: 43-44).

Reayanın durumu hakkında ise Koçi Bey, "*Şimdiki hâlde re'âyâ fikârasına olan zûlm ü te'addî, bir târîhte ve bir iklimde ve bir pâdişâh memleketinde olmamıştır... Küfr ile dünyâ durur, zulümle durmaz*" (Koçi Bey, 1997: 79) ifadeleriyle reayanın içine düşürüldüğü kötü durumun daha önce hiçbir tarihte, iklimde ve padişah memleketinde görülmediğini, kanun-i kadimde yeri olan ve iyi bilinen "dünyanın küfür ile durabileceği ancak zulüm ile duramayacağı" hatırlatmasıyla, zulmün ulaştığı noktayı

açıkça dile getirmiştir. Bu tarih görüşü aynı zamanda Selçuklu ve Osmanlı ulemasının çok iyi bildiği bir görüştür. Bu hususta Koçi Bey'in padişaha yönelik dikkat çeken bir hatırlatması da “İslam ülkelerinde bir memlekette bir kimseye zerre kadar zulüm olsa kıyamet gününde padişahlardan sorulur, vezirlerden sorulmaz. Ben onlara sipariş ettim demek Cenâb-ı Hakkın huzurunda cevap olmaz” sözleridir (Koçi Bey, 1997: 34).

17. yüzyıl Osmanlı bilim dünyasının önemli şahsiyetlerinden birisi olan Kâtip Çelebi *Düsturü'l-amel li-islâhü'l-halel* (Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar) adlı eserinde 16. yüzyıldan sonra Osmanlı devlet yapısında ortaya çıkan siyasi, sosyal ve ekonomik sorunların çözümüne yönelik bir takım düşünceler ileri sürmektedir. Eserinde, Kâtip Çelebi'nin de, devlet ve toplumu yaşayan bir organizmaya benzeten İbn Haldûn'un izinde gittiği görülmektedir. Ona göre devlet/toplum da tıpkı canlı birer organizma gibi doğar, gelişir ve belirli bir olgunluğa erişince gelişmeleri durur. Bu aşamadan sonra, toplum yavaş yavaş gerilemeye başlar ve nihai son olan ölüme tabi olur. Bu aşamada Kâtip Çelebi'nin, Mustafa Na'îmâ¹ ve Kınalızâde Ali Efendi gibi Osmanlı siyasi düşüncesinin İbn Haldun'dan etkilenen önemli kuramcılarında olduğu görülmektedir (Doğan, 2013: 197; Yurtoğlu, 2009: 14-16).²

Kâtip Çelebi, *Düsturü'l-amel* risalesini bir mukaddime, üç fasıl ve bir netice olmak üzere telif etmiş, birinci fasılda reâyayı, ikinci fasılda askeri, üçüncü fasılda ise hazineyi ele almıştır (Gökbilgin, 1991: 215). Bu fasıllarda genel olarak devlet yapısında meydana gelen bozulmanın düzeltilmesi, bütçe açıkları, askerin çokluğu ve reâyanın güçsüzlüğü hususlarına yönelik alınması gereken birtakım önlemlerden bahseder. Toplumun temelini ulema, asker, tımar ve reâyanın birlikteliğinden oluştuğunu, bunlar arasındaki dengenin iyi korunması gerektiğini bildirir (Gökyay, 1986: 55). Zulüm ve haksızlığın terk edilip usulüne uygun tedbirler alındığı takdirde bütün bu bunalımların aşılacağına inanır (Sözen, 2009: 31). Kâtip Çelebi, eserinin birinci kısmında reayanın durumu ile ilgili olarak, on iki yıl süren seferleri sırasında bütün köyleri harap gördüğünü söyleyerek bunun sebeplerini ağır vergi, rüşvet, kanunsuzluk olarak sıralamakta ve önüne

¹ Mustafa Naima Efendi 18. yüzyıldaki ilk Osmanlı resmi vakanüvisi (tarih yazıcısı) olup en önemli eseri Tarih-i Naîmâ'dır (Bolat, 2012: 93). Eser hakkında bilgi için bkz. *Naîmâ Tarihi*, C. I, (çev. Zuhuri Danışman), İstanbul. Bahar Matbaası, 1967; Zeki Arslantürk (1997). *Naîmâ'ya Göre XVII. Yüzyıl Osmanlı Toplum Yapısı*, İstanbul: Ayışığı Kitapları; Mehmet İpşirli (2014). *Tarih-i Naima*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

² Bu konuda Osmanlı tarihçileri arasında bir İbn Haldûn ekolünün varlığından söz edilebilir (Yıldırım, 2006: 17).

geçilmediği takdirde ayaklanmanın ve zulmün memleketi yıkacağını hatırlatmaktadır (Gökyay, 1988: 35).

Dönemin ıslahat risaleleri arasında önemli bir yeri olan diğer bir kaynak Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın, *Nesayihü'l Vüzera ve'l-Ümera* (Devlet Adamına Öğütler) adlı eseridir. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın eserinde eleştirdiği şey sistem değil onun yönetiliş tarzıdır. Kendi zamanının şartlarını hemen hemen iki yüz yıl öncesiyle karşılaştırmıştır, ileri sürdüğü öğütler devlette suiistimal veya fesat saydığı şeyleri anlatmaktadır. Rüşvetin zararları ve işin ehline verilmesi konusunda Mehmet Paşa “*İş erleri ve işbilir mutedil kimseler beyzade değildir deye bîr köşeye atılarak unutulmayup o gibilere uygun olan devlet makamlarının verilmesinde faide çoktur. Rüşvetle ehliyetsize ve zâlimlere devlet hizmeti vermekten çok çekinmek lâzımdır. Zirâ o gibi adamlara rüşvetle devlet hizmeti verilmek reaya mallarını yağmaya izin verilmeyi kapsar. Zira verdiği rüşvete karşılık lâzım. Rüşvet için verdiği şeyden başka kapusu halkı ve kendisi bir menfaat elde etmelidir. Bu konuda çok düşünmek lâzımdır. Bütüin kötü âdetlerin ve zulümlerin başı ve başlangıcı ve türlü kötülük ve karışıklıkların kökü ve kaynağı felaketlerin büyüğü rüşvet dedikleri fesat madenidir ki İslâm topluluğu için bundan ziyade belâ ve din ile devleti kökünden yıkıcı başka kötülük yoktur*” (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1969: 43-44) ifadeleriyle son derece açık ve net bir tutum sergilemektedir.

Devlet yönetiminde görev alacaklarda zekâ, bilgi, namuskârlık ve tecrübenin temel nitelikler olması ve özellikle kamu görevlerine yapılacak atamalar konusunda buna dikkat edilmesi gerektiğini belirten Mehmet Paşa reâyanın Tanrı emaneti olarak korunması gerekliliğini vurgulayan ifadeleri çağdaşı düşünürlerin dikkat çektikleri hususlarla paralellik taşımaktadır (Defterdar Sarı Mehmet Paşa, 1969: 74).¹

16. yüzyılın sonu ve 18. yüzyıllar arasında geçen sürede yukarıda anılan başta Koçi Bey, Kâtip Çelebi ve Defterdar Sarı Mustafa Paşa'nın kiler olmak üzere yazılan risalelerde Osmanlı'daki bozulmanın sebepleri adalet, maliye, askeri düzen ve yönetim kademesindekilerle ilişkilendirilerek tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu eserlerde sorunun doğrudan padişah dışındaki yönetim kademelerinde bulunanların siyasal ve toplumsal

¹ 18.yüzyıl Osmanlı reâyâsının ekonomik ve sosyal durumuna ilişkin diğer bir önemli eser de Canikli Ali Paşa'nın *Tedbîr-i Nizâm-ı Memleket* adlı risalesidir.

ilişkilerinden kaynaklandığı belirtilirken dolaylı olarak da bu konuda padişahın kanun-i kadim üzere üzerine düşeni yapması gerekliliği vurgulanmıştır.

Diğer yandan bu eserler göstermektedir ki 16 ve 18. yüzyılları kapsayan dönem Osmanlı bürokrasisinin padişaha sadakatten koparak kendi gücünün farkına varmaya ve bünyesine rüşvet, yolsuzluk ve kayırmacılık gibi olumsuz özellikleri katmaya başlamıştır.

2.1.3. Tanzimat Dönemi: Reformist Bürokrasi

Osmanlı- Türk tarihinde Tanzimat Dönemine adını veren olay 1839 tarihli Gülhane Hatt- ı Hümayun'u ya da bilinen adıyla Tanzimat Fermanı olsa da, dönemi şekillendiren düzenlemelerin genel itibariyle daha öncelardan baş gösteren bir dizi değişimin sonuçları olduğu konusunda kuşku yoktur. Dolayısıyla Tanzimat Dönemi olarak adlandırılan dönem birçok değişimin başlangıcı olduğu kadar birçok gelişmenin de sonucudur. Her şeyden önce Tanzimat, yasal/rasyonel yönetim olarak ifade edilebilecek bir yönetim çerçevesini oluşturma çabalarının ilk büyük çaplı ve somut örneği olarak bürokrasinin Sultan karşısında özerkleşmesinin önemli bir aşamasını oluşturmaktadır.

Tanzimat'la doruk noktasına ulaşan dönüşüm hareketinin başlangıcı sembolik olarak 18. yüzyılın başlarında Lale Devri'ne kadar götürülebilir (Karal, 1999: 15). Bu dönüşüm III. Selim'in "Nizam- Cedit", II. Mahmut'un merkezileşme, Tanzimat ve sonrasında Meşrutiyet projeleriyle devam etmiştir. 19. yüzyılda giderek yoğunlaşan bu ıslahat çabaları Osmanlı'nın, Batı dünyasının tecrübelerine göre dönüşmesi ve yeniden teşkilatlandırılmasıdır (Dursun, 2007: 22). Nitekim tarihçi, hukukçu, devlet adamı ve yazar kimliğiyle dönemin önemli isimlerinden biri olan Cevdet Paşa, *Tarih-i Cevdet* adlı eserinde özellikle Tanzimat'ı hazırlayan gelişmeleri ve bunun siyasal, bürokratik ve toplumsal karşılıklarını son derece iyi tahlil etmiştir.¹ Ona göre tarihte devlet adamlarına büyük görevler düşmektedir ve devlet memurları ahalinin seçkin bir sınıfı olup liyakatçe ve kifayetçe halka üstün olmalıdırlar. Bu nedenle işin ehline verilmesi devletin bekası bakımından son derece önemlidir (Meriç, 2002: 126-128).

¹ Tarih-i Cevdet'e, Naima Tarihine ve benzerlerine baktığımızda çöküşün feryadını okuyorsunuz. Cevdet Paşa, çöküşü görmeden çöküşü anlatmaktadır (Atalay, 2014, www.tarihtarih.com). Ahmet Cevdet Paşa'nın devlet ve medeniyete bakış açısında İbn-i Haldun ekolünün tesiri görülmektedir (Atalay, 1999: 272; Neumann, 2005: 123).

Bu dönüşüm sürecinin en önemli aşamalarından birisi kuşkusuz yönetsel yapı ve yönetim hukuku alanında Fransa'nın¹ örnek alınmasıdır (Yılmaz, 2007: 217). Ancak üzerinde birleşilen husus, Osmanlı'nın, Batı karşısında sürekli gerileyen pozisyonuna rağmen kendi mükemmeliyetlerine olan inanç ve önceki başarılarının etkisiyle mağrur bir tavır sergileyerek Batı'daki gelişmelere uzun yıllar kayıtsız kaldığı şeklindedir (Akyıldız, 2012: 15). Mantran ve Szyliowich de aynı görüşte olup Osmanlıların pek tanımadıkları Avrupa kültüründen üstün saydıkları kendi kültürleri içine kapandıklarını, imparatorluk azametinin verdiği kibirle hallerinden memnun bir tavır sergilediklerini ancak bu üstünlük duygusunun gevşeklik, yetersizlik ve uyumsuzluğa, dolayısıyla gerçekleri iyi görüp değerlendirememelerine yol açtığını belirtir (Mantran, 2011: 14; Szyliowicz, 2000: 414).

Bu durumun en çarpıcı örneklerinden birisi diplomasi alanında görülür. 16. yüzyılın ve daha sonraki dönemlerin Avrupalı hükümdarlarının aksine, Osmanlı padişahlarının bir diplomasi teşkilatı olmamıştır. Ülke dışına daimi elçiler gönderilmemektedir.² Oysa başka hükümdarlar Osmanlı padişahına elçiler göndermekte ve bu elçiler İstanbul'da ikamet etmekteydi. Karşılıklılık ilkesinin bu şekilde ihlali, padişahın, herkesin saygı göstermesi gereken en büyük hükümdar olduğu yolundaki Osmanlı düşüncesine gayet uygundu (Davison, 2000: 262- 263). Bu dönemde Batı, Osmanlı'dan sürekli yararlanmış ancak Osmanlı, Batı'daki gelişmelere uzun yıllar habersiz ve ilgisiz kalmıştır (Eryılmaz, 2010: 47).

III. Selim'le başlayan ve özellikle II. Mahmut'un daha belirgin şekilde sürdürdüğü merkezileşme politikaları sonucunda yapılan idari düzenlemeler ve yeni kurumlar Osmanlı'da yeni bir bürokrasinin doğuşuna önemli katkı yapmıştır. Bu süreçte, Findley, Osmanlı'nın klasik döneminde kalemiye olarak adlandırılan sınıfın Tanzimat öncesi ve

¹ Yönetsel yapı ve yönetim hukuku alanında Fransa'nın referans alınmasında Fransa'nın, dönemin Kıta Avrupası ülkeleri arasında yönetim yapısını merkeziyetçilik üzerine kurarak ulusal bütünlüğünü sağlamış olması yanında (Şengül, 2005: 61) Devrim'le beraber dünya üzerinde yeni değerlerin taşıyıcısı olması ve mali destek arayan Osmanlı için ekonomik gücü etkili olmuştur (Aktel ve Kerman, 2010: 291). İkinci ise Fransa'nın referans alınmasında iki ülke arasındaki ilişkilerin III.Selim'den bu yana iyi olması, Fransa'ya çok sayıda diplomat ve öğrenci gönderilmesi, Ali ve Fuad Paşa'nın dillere destan Fransız hayranlığının etkisini belirtir (ekrembugraekinci.com, 2012).

² Yurtdışına daimi statüde elçi gönderilmemesi durumu III. Selim zamanında değişmiştir. Daimi statüdeki ilk elçinin Londra'ya gönderilmesi kararlaştırılmış, ilk kez gerçekleştirilecek bu iş için usul ve merasimin öğrenilmesi amacıyla İngiltere'nin İstanbul'daki elçisiyle görüşülerek gerekli bilgiler kendisinden alınmış (Eryılmaz, 2010: 48) akabinde 1793 tarihinde Yusuf Agâh Bey, Osmanlı'nın daimi statüde ilk yurtdışı elçisi olarak görevlendirilmiştir (Gürsoy, 2006: 140).

sırasında statü ve etkinlik olarak büyük değişimler geçirdiğini, hem mülkiyet hem de hükümlanlıkla özdeşleşmeler ihsas eden mülkiye terimiyle adlandırılan sınıfa dönüştüğünü belirtir (Findley, 1994: 57). Mardin’de bu dönemde Osmanlı devlet adamlarının zaman zaman güçlü eşrafla uzlaşmak zorunda kalmasına rağmen onların gerçekten özerk kalmasını benimsemediğini, geleneksel bürokratin düşünüş tarzının özünün de bu olduğunu belirtir (Mardin, 2009: 137).

2.1.3.1. Reformlar ve Yasal- Rasyonel Bürokrasinin Yükselişi

Osmanlı modernleşme süreci Weberyen anlamda patrimonyal bürokrasiden yasal-rasyonel bürokrasiye geçişin özelliklerini göstermektedir (Al, 2004: 2; Köseoğlu, 2009: 173). Bu geçişte özellikle bürokratik kurumlaşmada yasal- rasyonel özelliklerin yoğunlaşmasına etkisi bakımından Tanzimat dönemi reformlarının önemli yeri olmuştur ((Mardin, 2009: 139; Heper, 1977: 83). Yasal-rasyonel bürokrasiye geçiş hususunda dönemin göze çarpan reformları şu şekilde belirtilebilir.

- Kanun egemenliğini kurma ve yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarının temel dayanağı olan Tanzimat Fermanı yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemede temel düşünce çağdaş anlamda “kanuni idare/yasal yönetim” kurulmasıdır (Demirel, 2011: 99).
- II. Mahmut döneminde devletin kalemiye işlerinde yetişip Hariciye ve Mülkiye’de uzmanlaşmış bürokrat ve devlet adamları sayıca artış göstermiş, bakanlıklar kurulmuştur. Buna göre Dahiliye, Hariciye, Adliye, Maliye, Ticaret, Ziraat, Maarifi Umumi ve Nafia nezaretleri oluşturularak (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 15) söz konusu nezaretlere müsteşarlar da atanmıştır. Kurulan yeni nezaretlerle iş bölümü genişletilmiş, sonrasında oluşturan meclislerin çalışmaları, bakanlıklara düşen işlerin azalmasında ve daha iyi hizmet görülmesinde etkili olmuştur (Çadircı, 2007: 178- 179).
- Memur rejiminde değişikliğe gidilerek devlet dairelerine memur yetiştirme sistemi ve memuriyete giriş usullerinde uygulanacak prosedürler belirlenmiş (Akyıldız, 2012: 49), memurlara maaş bağlanarak¹ atamalarda uygulanan *tevcihat usulü*¹ kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2010: 73).

¹ Osmanlı’da ancak Tanzimat’la ve Mustafa Reşit Paşa ile hem “devlet memuru” hem de “maaşını devletten alan memur” olgusu ortaya çıkmıştır. Memurlar, devletin işini yaptıkları, buldukları yere

- 1838’de, kâtiplerin rütbelerinin yükseltilmesinde imtihan esası getirilmiştir.
- Bürokrasinin ihtiyaç duyduğu nitelikli memurların ve tercümanların yetiştirilmeleri için Mekteb-i Maarif-i Adliyye² ve Mekteb-i Ulum-ı Edebiyye adlarında orta dereceli iki okul kurulmuştur. Bu okullarla, eski usulde memurların kalemde sadece pratik bilgileri öğrenmelerinin yetersizliğinden hareketle Arapça, Farsça, Fransızca, coğrafya ve matematiksel ilimlerle memurların niteliklerinin artırılması amaçlanmıştır³ (Akyıldız, 2012: 49; Lewis, 2000: 85).
- Yüzlerce yıllık geçmişi bulunan patrimonyal sistemin önemli örneklerinden müsadere⁴ uygulaması kaldırılmış, kişi hakları alanındaki önemi yanında reformların öncülüğünü yapan bürokratların kul statüsünden sıyrılarak bürokrat memur tipine dönüşmesini (Kalaycıoğlu ve Sarıbay, 2009: 2) dolayısıyla

devlet tarafından getirildikleri halde devlet onların ücretlerini doğrudan doğruya ödemezdi. Bu kesim yaptığı işin geliri üzerinden bir harç keserdi, dolayısıyla kalemiyenin finansmanı toplum tarafından sağlanırdı (Belge, 2005: 237).

¹ Osmanlı’da devlet memurları öteden (tahminen 16. yüzyılın sonlarından) beri bir yıl süre ile tayin edilmekteydi. Bir yıllık sürenin dolmasından sonra bazı memurların görevleri yenilenmez, bazıları yeniden tayin edilir, bir kısmı da görevine devam ederdi. Devlet memurlarıyla ilgili bu tayin işlerine “tevcihat” denirdi. Tevcihat usulü, memurların görevlerini daha iyi yapma ve işlerinde tecrübe kazanma olanaklarını sınırlamakta, hizmet güvencesinin olmaması nedeniyle görev sırasında servet edinme ve yolsuzluğa yönelme eğilimine yol açabilmekte, görevde daha uzun kalabilmek için bir takım baskılara boyun eğerek makamlarını korumayı ön planda tutma gibi durumlara sebebiyet vermektedir (Eryılmaz, 2010: 73- 74).

² Bu okulun isminde geçen “Adliyye” kelimesi kuruma, yargı sistemine memur yetiştiren bir kurum olduğu izlenimini verse de Lewis, Sultan’ın mahlasının “Adli” olduğundan hareketle okula bu ismin verildiğini aktarır (Lewis, 2000: 85).

³ Bab-ı âli ve Bab-ı Defter kalemlerindeki memurların bilgi ve seviyelerini yükseltmek için açılan Mekteb-i Maarif-i Adliyye’den sonra 1839’da ise diğer bir Rüşdiye olan Ulum-i Edebiyye açılmıştır. Ortaokul seviyesinde eğitim öğretim yapan bu okulların yanı sıra geçici Maarif Komisyonunun kararıyla devlet dairelerine memur yetiştirmek amacıyla üniversite seviyesinde karşılığı olan Daru’l Fünun kurulmasına karar verilmiştir (Baltacı, 1999: 265- 269).

⁴ Müsadere, devlet hizmetinde bulunmuş kişilerle zenginlerin, kazançlarında bir gayrimeşruluk sezildiği zaman mallarının bir kısmına devlet tarafından el konulmasıdır (Eryılmaz, 2010: 65). Müsaderenin kaldırılması, 1826’da Yeniçeri Ocağı’nın kaldırılmasının ardından II. Mahmut’un, devlet ileri gelenleriyle yeni ıslahatların neler olacağına ilişkin sık sık yaptığı toplantılardan, Sadrazam Selim Paşa, Şeyhülislam Mehmet Tahir, eski şeyhülislam ile merkezde yer alan devlet ileri gelenleriyle ulemadan temsilcilerin katıldığı bir toplantıda kararlaştırılarak yayınlanan adalet fermarıyla duyurulmuştur. Ancak 1838’de yeni kurulan Meclis-i Vâlâ’da müsaderenin kaldırılması ikinci kez kabul edilmiştir (Çadircı, 2007: 180). Osmanlı’da müsadere uygulaması Fatih’le birlikte dikkat çekici bir hal almış, uygulama özellikle 16. yüzyıldan itibaren ise devlet hayatında gelenek hâline dönüşmüştür. 17. yüzyıldan itibaren özellikle devlet hazinesinin ihtiyacı için bile müsadereye başvurulduğu görülmüştür. Ölümüne kadar zengin bir hayat sürmüş, devletin bütün imkânlarından faydalanmış devşirme vezir ve yöneticilerin öldükleri zaman bütün mal ve nakit servetleri müsadere edilerek herhangi bir aristokratik ve feodal oluşuma fırsat tanınmaması bu uygulamanın temel gerekçelerinden birisidir. 15. yy.da Candarlı Palil Paşa, 16. yy.da İskender Paşa, Rüstem Paşa ve Koca Sinan Paşa, 17. yy.da Halep Beylerbeyi Nasuh Paşa, Merzifonlu Kara Mustafa Paşa, 18. yy.da Nevşehirli Damat İbrahim Paşa müsadereleri tarihte en çok dikkat çeken müsadere örnekleridir (Ünal, 1999: 12).

Babialı'nın özerkleşme yolunda gücünü artırmasını sağlamış, bürokratları ayırışmaya giden bu yolda cesaretlendirmiştir.

- Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye adı ile bir meclis oluşturularak Tanzimat Fermanı'nda öngörülen hususların yerine getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması (Okandan, 1999: 107), yeni kanun ve yönetmeliklerin hazırlanması ve Tanzimat'a aykırı davranışları olan yöneticilerin yargılamasını yapma¹ (Çadırcı, 2007: 187) konusunda yetkili kılınmıştır. Meclis, Ceza Kanunu, Askerlik, Arazi Kanunu,² Eyalet Meclisleri Nizamnamesi gibi toplum yaşamında çok önemli değişiklikler getiren kanun³ ve tüzüklerin hazırlanmasında rol oynamış (Çadırcı, 2007: 185) “kodlaştırma” olarak bilinen, yürürlükteki karmaşık ve genellikle yazılı olmayan kural ve adetlerin sistematik bir biçimde yazılı kanunlar sistemi hâline dönüştürülmesi işlevini yerine getirerek (Heper, 1977: 86), yönetimin kişisellikten ve keyfilikten kurtarılması, bürokrasinin kurallara bağlı işleyen bir kurum olması konusunda önemli çalışmalara imza atmıştır.

Dönemin önemli özelliklerinden olan yasal rasyonel bürokratik örgüte geçişe yönelik bu reformlar geleneksel çizgiden esaslı bir kopuşu ifade etmektedir. Memur statüsünün doğuşu dışında daha makro düzeyde yürütmenin yapısında büyük çaplı değişiklikler dönemin temel görüntüsünü oluşturmuştur. Devletin merkez teşkilatının bakanlıklar (nezaretler) şeklinde örgütlenmesi aynı zamanda sadrazamlık makamının işlerini azaltmış, sadrazamlık makamı, bakanlık faaliyetlerini koordine eden, hükûmet politikası oluşturan, padişahın mutlak vekili olmak durumundan fiilen çıkmış, yetkilerinin çeşitli bakanlıklar arasında paylaştırıldığı bir makam olmuştur. Bu dönemde merkezi idarenin siyasi, idari, iktisadi ve sosyal alanlarda üstlendiği görevlere paralel olarak oluşturulan yeni bakanlıklarla merkezi hükûmet bürokrasisi giderek büyümüştür (Eryılmaz, 2010: 72).

¹ Dönemin önde gelen yöneticilerinden Hüsrev Paşa, Akif Paşa, Nafiz Paşa, Tahir Paşa ve Hasip Paşa, “Tanzimat-ı Hayriyye'ye Mugayir” hareketlerinden dolayı Meclis'te muhakeme edilerek cezalandırılmışlardır (Akyıldız, 2012: 66).

² Kanunun gerekçesinde özellikle sipahiliğin ortadan kaldırılması dolayısıyla toprak sisteminde imparatorluğun mali ve idari teşkilatını etkileyen büyük değişikliklerin yaşanması nedeniyle arazi hukuku alanında yeni esaslara göre bir kanunun yapılması gereğini doğurması vurgulanmıştır (Barkan, 1999: 370).

³ Velidedeoğlu, Tanzimat'la birlikte yürürlüğe konmaya başlanan kanunları yabancı bir devletten alınmadan doğrudan doğruya hazırlanan “yerli” kanunlar ve yabancı kanunlar model alınarak hazırlanan “muktebes” kanunlar olarak ikili tasnife tabi tutar. Yerli kanunların en önemlileri, Ceza Kanunu, Arazi Kanunu ve Mecelle'dir (Velidedeoğlu, 1999: 176).

Bu son yenilikler padişahın iktidarının kolayca kırılmayacağını gösterecek şekilde onun isteklerine göre değiştirilip düzenleniyor olsa da, yapılan reformlar, bakanlardan oluşan hükûmetin ve gerçek bir bürokrasinin doğuşunu belirlemiştir (Ahmad, 2002: 40).

Merkezi hükûmet bürokrasisinin gücünü artıran bir diğer gelişme ise Şeyhülislamlık dairesinin (Bab-ı Meşihat veya Fetvahane olarak bilinir) kuruluşudur. Bu, ulemanın devlet dairesi hâline sokuluşuna doğru ilk adımdı ki, söz konusu kurumun merkeze karşı var olan kısmi bağımsızlığını ortadan kaldırarak, popüler ve etkin gücünün temelini yıktı ve değişikliğe karşı koyma yeteneğini ciddi olarak zayıflattı (Lewis, 2000: 97). Diğer taraftan II. Mahmut'un Evkaf-ı Hümayun Nezareti'ni¹ kurarak vakıfların idaresi ve denetimini merkezileştirmesi, ulemanın vakıf gelirleri sayesinde hükûmet karşısında ekonomik açıdan sahip olduğu bağımsızlığa da büyük darbe vurmuştur (Akyıldız, 2012: 54). Daha sonra Tanzimat döneminde devlet, medrese dışında eğitim ve öğretim sistemi geliştirme kararıyla eğitimi ulemanın tekelden alarak bürokrasinin yönetimine vermiştir (Eryılmaz, 2010: 161). Böylece, ulemanın tekelinde bulunan, öğretmenlerin atanması, okulların ve medreselerin denetlenmesi Maarif Nazırlığı'na; yargıçların atanması ve adliye işleri Adliye Nazırlığı'na devredildi (Lewis, 2000: 98). Findley, bu gelişmeleri, yönetici elitler olarak nitelediği ve kurumsal başkalaşım geçirmekte olan askerler, bürokratlar ve ulemanın aralarındaki rekabette ilk darbeyi yiyenin ulema olduğunu gösteren gelişmeler olarak yorumlar (Findley, 2000: 233). Ochsenswald ise, Osmanlı'nın, ulemanın bürokratikleştirilmesi yoluyla din hayatını daha önceki İslam devletlerine göre çok daha etkin bir şekilde kontrol edebildiğini belirtir (Ochsenswald, 2000: 381).

Bu dönemin dikkat çeken bir yönü de yönetimin üst basamaklarında yer alan bürokratların çok sık değiştirilmesidir. Bu durum sadrazamlar içinde geçerlidir. Sultan Abdülmecid'in 1839-1861 yılları arasında saltanat sürdüğü yirmi iki yıllık sürede yirmi kez sadrazam değişikliği yapılmış, sadrazamların en kısası iki ay en uzununu ise kesintisiz dört yıl görevde kalabilmiş, Mustafa Reşit Paşa altı kez sadrazamlığa getirilmiştir

¹ Nezaretin kuruluş nedeni, "evkafın iyi yönetiminin sağlanması", "suiistimal edilmesinin engellenmesi" ve "evkafın Osmanlılara faydalı olma yönündeki birincil amacının yerine getirilmesinin sağlanması" olarak belirtilmiştir. Koçi Bey, devlete ait mülklerin giderek vakıf mülklerine devredilerek çeşitli ailelere hizmet amacıyla kullanılmasının yaygınlığına değinmiştir. Vergiden muaf tutulması nedeniyle vergi kaybı ve evkafın yönetimi ve sürdürülmesinden çıkar sağlayan bir yönetici zümrenin teşekkül etmesi de bu konuda yoğun eleştiri almıştır. Dolayısıyla evkafın merkezileştirilmesi özellikle 1820'li yıllarda Osmanlı devlet adamlarının odaklandığı noktalardan birisidir.

(Çadırcı, 2007: 176). Mustafa Reşit Paşa'nın, 1841'de Fransız modeline dayalı vilayet yönetim sistemi planlarıyla, vergi ödeyen çiftçilerin ve işinden olacak askeri valilerin büyük düşmanlığı ile karşılaşması nedeniyle sefir olarak Paris'e gönderilmesi (Palmer, 2000: 123), dönemin reformist bürokratlarının modernleşme sürecinde ne derece zorlandıklarını da gösteren bir örnektir. Nitekim Mustafa Reşit Paşa'nın, Paris'ten Dışişleri Bakanı olarak dönmesi ve 1858 yılına kadar çeşitli defalar sadrazamlık yapması dönemin bürokratlarının hırsını da gösteren bir olgu olarak yorumlanabilir. Diğer taraftan bu sıklıktaki görev değişiklikleri en üst düzeyde hizmetlerin aksamasına yol açması bakımından gerek dönemin düşünürlerinin yazdığı gerekse sonradan yazılan eserlerde haklı olarak eleştirilmiştir (Çadırcı: 2007: 176). Nitekim Cevdet Paşa bu kadar sık yapılan değişikliklerle ilgili olarak tarihte devlet adamlarına büyük görevler düştüğünü dolayısıyla işin ehline verilmesinin devletin bekası bakımından son derece önemli olduğunu belirtmektedir (Meriç, 2002: 126-128).

Findley, sivil bürokrasinin hâkimiyetini belirginleştirdiği bu sürecin II. Mahmut ve memurları arasında siyasi gücün eldesi için vuku bulan, 1830'ların reformlarında saklı çatışmanın çözülmesiyle başladığını belirtir (Findley, 1994: 129). Shaw, II. Mahmut ile devrin üst düzey yöneticileri arasındaki siyasal güç çatışmasını aktarırken yönetici sınıfın gerçek gücünün yerleşmiş kurumların tepe yöneticilerinin elinde olduğunu ancak bu politik gücün tek bir kurumda değil farklı kurumlarda dağınık bir vaziyette olmasının padişahın yararına olduğundan söz eder. Ona göre bu bürokratlar, Osmanlı hanedanından yerine geçirebilecekleri bir başkasını bulabilseler padişahı tahttan indirmekten çekinmeyeceklerdir. Padişah ise oyunu elinden geldiğince ustaca oynamakta, atamaları farklı fraksiyonlardan yaparak denge oluşturmaya çalışmakta, muhâliflerini kendilerine destek sağlayacak kadar uzun süre görevde tutmayarak sıkça değiştirmektedir (Shaw ve Shaw, 1983: 33). Shaw'ın bu ifadesi dönemin siyasal otoritesi olan Sultan ile bürokrasi arasındaki ilişkileri ve yaşanan iktidar mücadelesini çarpıcı şekilde ortaya koymaktadır.

Yasal- rasyonel bir düzen oluşturma gayesinin ön planda olduğu bu süreçte bürokrasinin dönüşümünde yapılan çalışmaların yeni ve eski unsurlar arasında kaçınılmaz uyuşmazlıklar ve çatışmalar yarattığı görülmektedir. Bu uyuşmazlıkların giderilmesi konusunda çıkarılmış çok sayıda sadrazam fermanı göze çarpmaktadır. Bunların en sık görülenleri bürokraside zorunlu çalışma saatinin ortalama 4,5 saat olmasına rağmen işe

geç gelme ve erken ayrılma, işe gelmeme, işlerin görülmesinde yavaşlık, memurları işinden alıkoyan ziyaretçilerin çokluğu gibi problemlere ilişkin düzenlemelerdi (Findley, 1994: 163). Ahmet Vefik Paşa'nın Rusumat emini olduğu 1871 yılında, saat 09.00'da işinin başında olmayan memurların işini kaybedebileceğine ilişkin beyanatu (Davison, 2004: 132), Tanzimat Dönemi'nde memurların çalışmalarında görülen problemlerin yüzyılın son çeyreğinde de yaşanmaya devam ettiğini göstermektedir.

2.1.3.2. Yeni Bürokrasinin Yeni Bürokratları

Tanzimat yöneticileri, kişiliklerinde tutuculuğu ve pragmatik reformculuğu birleştirmiş, dünya görüşleri, davranış biçimleri ve politikalarıyla 19. yüzyıl Osmanlı toplumundaki yeni insanın tipik temsilcileri veya öncüleri olmuştur (Ortaylı, 2009: 92). Diğer taraftan Sultana ve Osmanlı hanedanına sadık olmaya devam eden bu sınıfın üyeleri artık, ifadesini sadece sultanın kişiliğinde bulmayan devlete daha büyük bir sadakatle bağlanmışlardır (Ahmad, 2002: 40). 1839-1876 yılları arasında 39 defa sadrazam, 33 defa ise dışişleri bakanının değiştirilmesi, Mustafa Reşit Paşa'nın altı kez, Ali Paşa'nın dört kez sadrazamlığa getirilmesi (Eryılmaz, 2010: 158) gibi üst yönetimdeki istikrarsızlıklar, daha çok reformların yapılmasında baş gösteren sorunlar, dış ülkelerin baskıları ve yüksek bürokratlar arasındaki rekabetten¹ kaynaklansa da bir çok bürokratin defalarca aynı göreve yeniden gelmesi dönemin üst düzey bürokratlarının da devlet yönetiminde yer alma konusunda ne kadar hırslı ve istekli olduklarını göstermesi bakımından anlamlıdır. Bir bakıma bu dönem bürokratlarının düşüncelerinde devletin her şeyden önemli, onu yönetmenin de her şeyden öncelikli bir hal aldığı görülmektedir.

Belge, Osmanlı'da aydın kimliğinin Avrupa'nın aksine tek başına oluşmadığını, Osmanlı aydınlarının daha çok bürokrat kimlikleriyle ön plana çıktıklarını vurgular (Belge, 2005: 60). Duran da, Türk aydınının ortaya çıkışında "devlet merkezlik" ve "devletin bekası" kaygısının (Duran, 2007: 183) rol oynadığını, bu durumun dönemin Tanzimat bürokratları içinde geçerli olduğunu belirtir. Bu durum Tanzimat'çıların, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda köklü değişikliklerin ancak bürokratik ve merkeziyetçi bir yapıyla gerçekleştirilebileceğine olan düşüncelerini desteklemiştir. Çünkü Tanzimatçılar, idarenin reformcu bürokratlar zümresinin elinde olmasını,

¹ Tanzimat'ın ileri gelen devlet adamlarının birbirleriyle olan ilişkileri, birbirlerini çekememezlik ve eleştirileri hakkında bkz. İlber Ortaylı (2007). Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumunu, *Batılılaşma Yolunda* içinde, İstanbul, Merkez Kitapları, 9-28.

dolayısıyla Sultan'ın devlet yönetimindeki rolünün azaltılarak bu rolün bürokrasiye aktarılmasını istemektedirler (Eryılmaz, 2010: 160). Öyle ki Ali Paşa'nın, yakın arkadaşlarından Fuat Paşa'nın yaver kordonuyla başbakanlığa gelmesini bile istememesi, Bakanlar Kurulu üyelerinden birisinin padişah tarafından çağrılrsa bile Ali Paşa'ya haber vermeden padişahın huzuruna gidememesi. Yusuf Kamil Paşa'nın ise sadrazamlığı sırasında Bab'ı âli'nin, saray karşısında bağımsızlığının korunmasına yönelik söylemleri (Taneri, 1997: 227) söz konusu eğilimi gösteren örneklerden bir kaçıdır.

Bu dönemde yeni bürokrasinin oluşumunda en önemli katkıyı Tercüme Odası ve Hariciye Nezareti'nin yaptığı söylenebilir. Bu iki kurum, dış ilişkiler ve Batılılaşma politikalarına uygun insanların yetişmesini sağlamıştır (Aslan ve Yılmaz, 2001: 296). 1820'de küçük bir kadroyla hükümet yapısının küçük bir parçası olan Tercüme Odası,¹ 1840'da 40 kişiye ulaşmış, bu kalem Osmanlı bürokrasisi içerisinde hızla ilerlemenin bir yolu olmuştur (Wheatcraft, 2004: 169). Geçmiş üç yüzyıla dayanan ve çoğunlukla Hıristiyanlarca doldurulan, son yüzyılda ise Fener bölgesindeki Rum azınlığın tekeline geçen Divan-ı Hümayun Tercümanlığı makamının² (Lewis, 2000: 88) son dönemde özellikle Yunan isyanının da etkisiyle devlet açısından yarattığı sıkıntıların çözülmesi amacıyla kurulan Tercüme Odası, ilk yıllarında bir bocalama dönemi yaşasa da, bir zamanlar tamamen Rum tercümanlara bağlı olan devleti zaman içinde büyük ölçüde rahatlatmıştır. Findley'de, bu dairenin zamanla yeni bir Müslüman kalemiye memuru tipinin oluşmasında ana merkez olmasının yanında ayrıca Bab-ı âli'de istenilen neticelerin tedrici olarak verildiği en itibarlı görev yeri hâline geldiğini ifade eder (Findley, 1994: 113).

¹ Osmanlı'nın, 17. yüzyılın sonlarından itibaren artık savaş meydanlarında yenemediği Batılı güçlere karşı anlaşma masasında iyi pazarlık yapacak, yabancı dil bilen usta diplomatlara ihtiyacı vardı. Ancak Müslüman aydın ve yöneticiler Avrupa'yı hep küçük gördükleri için onun lisanlarına karşıda ilgisiz kalmış, aksine Osmanlı vatandaşı gayrimüslimler ise Avrupa ile yoğun ticari ilişkiler sayesinde bu ülkelerin dilleri ve adetlerini öğrenme fırsatı bulmuşlardır. Bunlardan özellikle Fenerli Rumlar, Patrikhane'nin işlerini yürütürken, Osmanlı devlet sistemini ve politikasını öğrendikleri için diplomaside kendilerine görev verilmiştir. Tercümanların faaliyetleri yeterince denetlenememekle birlikte 1821'de Mora Rumları'nın isyanında Rum tercümanlarının ilgilerinin görülmesi, Bab-ı âli'de, Tercüme Odası adıyla, bu görevleri yapacak Müslümanların alınıp yetiştirildiği bir dairenin kurulmasıyla sonuçlanmıştır (Eryılmaz, 2010: 62). Tercüme Odası hakkında ayrıca bkz. Timur, Taner (2010). *Osmanlı Çalışmaları: İkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*, Ankara: İmge Kitabevi.

² Cevdet Paşa, bu dönemde Osmanlı'da maliye işlerinin Ermeni'lerde devletin en önemli ve nazik işi olan dış işlerinin ise Fenerli Rumlarda olduğunu belirtmektedir (Tarih-i Cevdet, 2002: 2689).

Hariciye Nezareti'nin yeni bürokrasinin oluşumuna katkısı özellikle elçilik kadrolarında bulunan ve Batı başkentlerinde görevlendirilen genç diplomatların görevleri sırasında Batı etkisine şahsen açık olmalarıyla şekillenmiştir. Nitekim bu etkinin önemi bundan sonraki yarım yüzyılın reformcu devlet adamlarının¹ hemen hemen hepsinin bu elçiliklerde hizmet görmüş kimseler olduğu gerçeğiyle anlaşılmıştır (Lewis. 2000: 89). Söz konusu bürokratların yurtdışı görevleri esnasındaki temas ve bağlantıları, kendilerine iktidar mücadelelerinde ihtiyaç duydukları dış desteği sağlamıştır (Akyıldız, 2012: 53). Nitekim 1871'de Ali Paşa'nın ölümüne kadar devletin sadrazamdan sonra en önemli ikinci şahsiyeti olan Hariciye Nazırlığını dönüşümlü yürütmüş olan Reşid, Ali ve Fuad Paşa'ların Tanzimat reformlarını gerçekleştiren önemli şahsiyetler olmaları bu bakımdan bir rastlantı değildir (Aslan ve Yılmaz, 2001: 295). Shaw, Mustafa Reşit Paşa'nın Osmanlı reformlarının gerçek önderi olarak, yanında yetiştirdiği önemli sayıda bürokratla, bürokrasinin tam olarak içerisine nüfuz ettiğini, yetiştirdiklerinin, ustalarının ölümünden çok sonra bile yüzyılın sonuna kadar iktidarda kaldığını belirtir (Shaw ve Shaw, 1983: 49).

Bu dönemin önemli bir gerçeği Mustafa Reşit Paşa'nın başını çektiği Tanzimat döneminin yüksek bürokratlarının bugün sadrazam, yarın nazır, öbür gün vali sonra gene sadrazam olabilmesidir. Ancak bu kişilerin her görevlerinde devlet yönetimini yakından etkiledikleri bir gerçektir. Ali ve Fuat Paşa'ların, daha sonra Midhat Paşa'nın ve Ahmet Vefik Paşa'nın yaşam çizgilerindeki bu paralellik 19. yüzyılın devlet adamlığında kurumsallaşmış bir gelenek gibidir (Ortaylı, 2009: 93).

Tüm bu gelişmeler göstermektedir ki 19. yüzyılda, asker (seyfiye), bürokrat (mülkiye) ve ulema (ilmiye) olarak belirginleşen Osmanlı elit sınıflandırmasında mülkiye önemli kazanımlar sağlayarak başrolde olmuştur. Mülkiyenin bu payeyi elde etmesinin nedeni, mensuplarının, dönemin konjonktürüne uygun olarak Avrupalıların kültürel aracılığı olarak oynadıkları rol ve imparatorluk çapında reformların gerçekleştirilmesi için kurulan pek çok kurumun yönetim ve işleyişindeki etkinlikleridir.

Ortaylı, Tanzimat dönemiyle ilgili olarak, bu dönemde Polonez ve Macar asıllı Osmanlı Paşaları ve çok sayıda memurun sadece kendileri değil, evlilik yaptıkları ve akraba

¹ Tanzimat'ın üç büyük mimarından Mustafa Reşit Paşa 1834'te Paris'e ve sonra Londra'ya, Ali Paşa 1836'da Viyana'ya, Fuat Paşa 1840'da Londra'ya gitmişlerdi. Onların seçkin çalışma arkadaşlarından Sadık Rıfat Paşa, 1837'de Viyana'da orta elçiydi. Mehmet Şekip, 1841'de oradaydı, İbrahim Sarım Paşa ise 1834'de Londra'da hizmet görmüştü (Lewis, 2000: 89).

oldukları çevreye de yeni bir hayat tarzı getirmesinin Osmanlı yüksek sınıfında ulusalcı bir Batılılaşma eğiliminin başlamasında büyük katkısı olduğunu belirtmektedir (Ortaylı, 2009: 100).

Tanzimat dönemi incelemelerinde üzerinde sıkça durulan hususlardan birisi de dönemin bürokrasisi ile halk arasındaki kopukluğa ilişkindir. Mardin, yeni bürokrasi ve onu destekleyen Tanzimat aydınlarının Klasik Osmanlı kul bürokrasisinde olduğu gibi kendilerini toplumdan tecrit etme tavrını bu dönemde de sürdürmüş olmalarının yanı sıra bu tavra *yabancılaşmayı* da eklemiş olduklarına dikkat çekmektedir (Mardin, 1996: 137). Diğer taraftan Eryılmaz, söz konusu kopukluğun Tanzimat'ta bürokrasi- halk zıtlaşması hâlinde yeni bir görünüm kazandığını belirterek, buna neden olarak Tanzimat reformlarının müslümanlardan daha çok gayrimüslim Osmanlı vatandaşlarının hukukunu iyileştirmesi, bürokrasinin kamu kaynaklarını tüketen, işleri geciktiren,¹ memurların davranışlarından şikâyet edilen bir hal alması olarak ifade etmektedir. Nitekim bu reformları yapan ve yürüten bürokrasiye karşı halkta büyük bir soğukluk ve tepki oluşmuştur (Eryılmaz, 2009: 172- 173). Karpat'ta söz konusu kopuklukta aydınların kendilerini ve kültürlerini toplumun nihai amacı olarak görmeleri ve diğer sınıfların da kendilerini desteklemesi gerektiğine yönelik düşüncelerinin önemli etkisinin olduğunu belirtir (Karpat, 2013: 250).

Tanzimat dönemi düzenlemeleri ve onu ifade eden fermanların oluşumunda fertlerin ve milletin herhangi bir tepkisi ve beklentisinin rol oynamamış olması (Okandan, 1999: 113), reformların topluma yayılarak benimsenmesini engellemiştir. Ziya Gökalp'in "*her milletin iki medeniyeti vardır. Resmi medeniyet ve halk medeniyeti... Başka kavimlerde resmi medeniyetle halk medeniyeti o kadar açık bir suretle ayırt edilmez... Türklerde ise bu ayrılık ilk bakışta göze çarpar... Bu hadisenin sebebi, Türklerin kendi müesseselerini yükseltmek suretiyle bir medeniyet ibda etmek yoluna gitmeyip yabancı milletlerin müesseselerini itinam ve onlardan yapma bir medeniyet terkip etmeleridir*" (Gökalp'ten aktaran; Mardin, 2009: 41) sözleri özellikle Tanzimat reformlarının kaynağına ve uygulayıcılarına yönelik bir eleştiridir.

¹ Ziya Paşa'nın, Tanzimat bürokrasisinin ne denli kötü bir işleyişe sahip olduğunu anlatırken vermiş olduğu Serasker Mehmet Rüştü Paşa'nın "top arabası ağacı temini" ne ilişkin aylar, yıllar süren yazışmaları ve memleketin herhangi bir köşesinde yapılacak bir köprüde bile bitmek bilmez süreçlerin yaşandığı örnekler önemlidir (Terzi, 2012: 282-283).

Ortaylı, Tanzimat dönemi bürokratlarının özellikle günümüz edebiyatında yiyici, tembel, sorumsuz, entrikacı olarak nitelendirilmesinin haksız, lüzumsuz ve abartılı bir çaba olduğunu belirterek, Bab-ı âli aydını dendiğinde 19. yüzyılın kültür değişimini, dünyaya açılışı anlayan bir adamın tasavvur edilmesinin, dolayısıyla yapılacak değerlendirmelerde dönemin şartlarının da dikkate alınmasının yerinde olacağını belirtir. Ona göre ayrıca üzerinde ısrarla durulması lazım gelen husus Tanzimat bürokrasisi denildiğinde sadece Türk ve Müslümanların anlaşılmasında gerektiğidir. İslam hukukunu Müslüman alimlere yakın bir derecede bilen Rum- Ortodoks *Sava Paşa*, Türk tarihi hakkındaki bilgisinin derinliği herkesi hayrete düşüren Ermeni nazırlardan *Danyan Paşa*, Avrupa edebiyatı ve iktisadi bilgilerini *Takvim-i Vekayi* sayfalarına çeviren *Sahhak Ebro Efendi* veya memlekete ekonomi ve ekonomi politik bilimini getiren *Sakızlı Ohannes Paşa* hepsi bu bürokrasinin öğeleridir. Bu bir ananedir. Bu kozmopolit, kökence farklı fakat kültürce ve ruhça Osmanlı olan bir bürokrasidir (Ortaylı, 2006: 131).

Bu dönemde geniş bir çevreden toplanmakla birlikte kendi içinden beslenen bürokrasi sınıfı ve askerler, imparatorluğun yönetimi ve savunmasında ayrıcalıkları ve sorumluluklarının, halkın geri kalan kısmının hala kendiliğinden ve tartışmasız kabul ettiği bir statü ve otoritenin derin inancını korumuşlardır (Lewis, 2000: 456). Nitekim II. Abdülhamit döneminde Sultan, Bab-ı âliyi etkisizleştirerek Tanzimat'la sağlanmaya çalışılan liyakate dayalı memuriyeti kendisine bağlı bürokratlar vasıtasıyla sadakate dayalı bürokrasi hâline getirmeye çalışmıştır (Hanioglu, 1989: 58). Bu dönemde Bab-ı âli'de olan siyasi ve idari otorite büyük ölçüde tekrar Saray'ın eline geçmiştir. Nitekim Bab-ı âli bürokratlarının pek çoğu II. Abdülhamit rejiminin kendilerini iş takipçisi durumuna düşürerek ülkeyi Saray'da kurduğu komisyonlar vasıtasıyla yönetmesinin hoşnutsuzluğunu yaşamış, Bab-ı âli'nin mutlu günlerine yani Mustafa Reşid, Fuat ve Ali paşalar dönemindeki bürokrasi diktatörlüğüne özlem duymuşlardır (Aydın, 2006: 155). 19. yüzyılın sonunda ise ordunun İttihat ve Terakki ile siyaset sahnesine etkili bir aktör olarak girmesi (Eryılmaz, 2008: 135) dikkat çekici bir gelişmedir. Bunu izleyen ve neredeyse 20. yüzyılın ilk çeyreğini kapsayan dönem ise Saray, Bab-ı âli ve İttihat ve Terakki Partisi arasındaki mücadelenin Parti lehine sonuçlandığı, seçimini Parti'ye yakınlıktan yana kullanan bürokrasinin de siyasallaştığı bir dönem olmuştur.

2.2. Cumhuriyet Dönemi Siyaset-Bürokrasi İlişkileri

Cumhuriyet Dönemi, siyaset ve bürokrasi ilişkileri, ilişkilerde gerek uzlaşma ve çatışma boyutlarının uçlarda yaşanması gerekse ilişkilere etki eden yeni aktörlerin ortaya çıkması bakımından mirasçısı olduğu Osmanlı İmparatorluğu'ndan daha farklı bir görünüm sergiler. Bu süreçte özellikle 1930'lardan itibaren siyaset ve bürokrasinin konsolide olduğu görülürken 1950'li yıllar ise ilişkilerde ayrışmanın ve çatışmanın yükseldiği bir döneme işaret etmektedir. 1960'larla birlikte ise yüzyılın sonuna kadar sürecek, içerisinde iki askeri darbeyi barındıran, yeni gel-gitlerin ve dalgalanmaların yaşandığı bir süreç başlamıştır.

2.2.1. Tek Parti Dönemi: Siyaset-Bürokrasi Bütünleşmesi

Her sosyal yapı her ne surette olursa olsun kendisinden önceki sosyal yapının mirasçısıdır ve az ya da çok onun izlerini taşır. Nitekim Osmanlı'dan Cumhuriyet'e geçişte, İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte yönetim gelenekleri ve siyasi kültürü de intikal etmiştir (Eryılmaz, 2008: 133). 19. yüzyıl Osmanlı elitlerinin yeni fikirlere ve yeni kurumlara açık olması, onları benimsemekten kaçınmaması (Szyliowicz, 2000: 425) Cumhuriyetin kurucu elitlerine, Batı'ya ve modernleşmeye yönelik olumlu bir yaklaşım tarzını miras bırakmıştır. Benzer şekilde Osmanlı kabinesinde yer alan 11 bakanlığın Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk hükûmetinde de aynen yer alıp diğer pek çok kamu kurum ve kuruluşunun örgüt yapısı ve işleyişinin değişikliğe uğramadan devam etmiş olması da benzer bir mirasçılığın göstergesidir (Tortop ve diğ. 2007: 385). Rustow, devralınan mirasın insan kaynağı boyutuna ilişkin rakamsal bilgiler vererek Osmanlı İmparatorluğu'nun askeri personelinin % 93'ünün, idari personelinin ise % 85'inin Cumhuriyet'e intikal ettiğini belirtir (Rustow, 2000: 376). Kazancıgil'de ilk Büyük Millet Meclisini oluşturanların mesleki kökenlerine bakıldığında % 60'a varan kısmının bürokrat kökenli olduğunu ifade eder (Kazancıgil, 2009: 223).

Bir bakıma böyle bir miras ilişkisi son derece doğal ve bir o kadar da kaçınılmazdır. Bu hususta Ortaylı'nın, *“Burada devletin şekli değişmiştir. Cumhuriyete inkılâp etmiştir. Kanun ve müesseselerdeki değişiklikte bu değişikliğin icabatındandır. Bunun icabatından olmayan hususlar, değişmeden kalmıştır. Zaman içinde devam*

edegelmiştir” (Ortaylı, 2012: 91) sözleri bir sürekliliğin varlığına işaret eder. Ancak buradan hiçbir şeyin değişmediği anlamının da çıkarılamayacağı son derece açıktır. Nitekim Cumhuriyet ile en önemli değişim sistematik bir şekilde siyasi rejimde ve medeniyet anlayışında yapılmak istenmiş (Eryılmaz, 2008: 137), siyasal elit, Türk toplumunu Batılı ve yeni bir toplum yapma amacını gütmüştür.¹ Bu çabalar 18. yüzyılda başlayan Osmanlı modernleşmesi ve dönüşüm hareketinin yeni bir halkasını oluşturmaktadır. Bununla birlikte Cumhuriyet dönüşümünün uygulama şekli olarak kesin bir radikalizmi tercih etmesi ve bir tür medeniyet iktibası yoluna girmesi bu süreçte önemli bir kopuşu ortaya koymuştur (Dursun, 2007: 25). Öğün, bu radikal tavrın sebebini devlet aklı ya da hikmet- i hükûmetin, Tanzimat’tan beridir aşılamayan ve sürekli eksik kalmış modernleşme çabalarından geri dönülemeyeceğini düşünüp daha kararlı ya da daha başka bir surette hareket etme gereğine inanmasında bulmaktadır (Öğün, 2002: 195).

Cumhuriyetin lider kadrosu, Tanzimat’tan beri süregelen Batılılaşma ve modernleşme çabalarının toplumsal sorunların çözümünde yetersiz kaldığını düşünerek kendilerince çok daha ilerici bir program tasavvur edip uygulamaya çalışmıştır. Bu süreçte belirlenen iki temel misyondan birincisi reformların geliştirilerek devamının ve benimsenmesinin sağlanması ikincisi ise ekonomik kalkınmada devletin öncülüğünü sağlamaktır (Eryılmaz, 1998: 156). Söz konusu politikaların uygulanmasında en büyük görev ve sorumlulukta kamu bürokrasisine verilmiştir. Ancak Heper’e göre dönemin kamu bürokrasisinin durumu çok da güven vermemektedir. Öyle ki, Atatürk kurtuluş mücadelesi sırasında sürekli olarak kamu bürokratlarından yakınmakta, İstanbul hükûmetinden teşkilatı milliyeye ters düşmeyecek memur atanmasını istemekte hatta İstanbul’a, atanacak memurlar konusunda ölçütler empoze etmeye çalışmaktadır. Nitekim Cumhuriyetin ilanından sonra Osmanlı asker ve sivil bürokrasisi özel kurullarca (heyet-i mahsusa) incelenerek Türkiye sınırları dışında kalanlar ve Milli Mücadele aleyhine çalışanlar ile Osmanlı geleneklerine bağlı bürokratların görevlerinden uzaklaştırılmasına çalışılmıştır. Bu incelemeler sonucunda sivil bürokrasiden 1250 memurun görevine son verilmiştir (Tunçay, 2006: 46). Ankara

¹ Tanzimat’tan, 1860 ve 1870’lerin Genç Osmanlılarına, 1908’in Genç Türklerine ve Kemalist harekete kadar siyasal değişimin ana niteliği “yukarıdan aşağıya” işleyen bir süreç olmasıdır. Bunun yanı sıra Osmanlı’dan Cumhuriyet’e, devletin sivil topluma egemen olduğunu veri alan, meşruiyet ve otoritenin devlet seçkinlerinin tekelinde olduğu ve sivil seçkinlerle paylaşılamayacağını savunan düşüncenin de aktarıldığı görülür (Kazancıgil, 2009: 222).

hükûmeti, sivil bürokrasi üzerinde yetkiyi tümüyle eline aldıktan sonra Osmanlı geleneklerine bağlı bürokratları görevlerinden uzaklaştırmaya çalışmıştır. Bütün bunlara rağmen Cumhuriyetin ilk yıllarında sivil bürokrasinin Cumhuriyet Türkiye'si için tam olarak kazanılmadığı, sivil bürokrasinin önemli bir bölümünün, zamanın yabancı elçilikleri gibi İstanbul'dan Ankara'ya gelmeye istekli olmadıkları görülmüştür (Heper, 2009: 288-289).

Cumhuriyetin ilk yılları, Osmanlı'dan devralınan bürokratik kadroların Cumhuriyet ilkelerine bağlı ve Batılılaşma programına uyum sağlayacak bir bürokrasiye dönüştürülmeye çalışıldığı dolayısıyla henüz bürokrasinin toplum üzerinde baskın konuma ulaşmadığı yıllardır.

Her ne kadar siyasilerce bürokrasinin bir takım özelliklerinden hoşnut olunmasa da Cumhuriyetin ilk yıllarında diğer toplumsal sınıfların görece zayıflığı Tanzimat'tan bu yana bir takım siyasi ve idari tecrübeler edinmiş bürokrasi için gücünü yeniden artırma fırsatı yaratmıştır. Neredeyse 1950'lere kadar uzanan süreçte öngörülen sosyo-ekonomik ve siyasi toplum modeli, yasal- rasyonel hatta rasyonel- üretken bir bürokrasinin gelişmesi için uygun ortam hazırlamıştır (Heper, 1977: 98).

Bürokrasi açısından "altın yıllar" olarak tanımlanan bu dönemde bürokratların toplumsal konumları, statü ve prestijlerinin yüksekliği dikkat çekicidir. Cumhuriyeti kuran siyasal kadrolarla bürokrasinin yakın ilişkisi söz konusu toplumsal statünün elde edilmesinde etkili olmuş, bürokrasinin bölüşümde ayrıcalıklı kesim olmasına yol açmıştır (Şaylan, 1992: 300). Bu dönemin siyaset anlayışı, devletin çıkarlarının toplumun çıkarlarından üstün tutulduğu, sivil toplumun ve bu alandaki örgüt ve yapılanmaların modernleştirici bürokratik elit tarafından tayin edilen "ulusal çıkar"lara uygun davranmasının sağlanmaya çalışıldığı bir anlayıştır. Bu anlayış politik aktörlerin ülkenin sosyal, politik ve ekonomik modernizasyonunu gerçekleştirmeye yönelik uygulamalarında ideolojik bir haklılık sağlamaya yönelik olmuştur (Kramer, 2000: 4). Bu "tepeden inme" yöntemi¹ ağırlıklı olarak hukuksal düzenlemelerle toplumu

¹ Hanioglu, Osmanlı- Türk bürokratik elitinin kendisinin belirlediği ulusal çıkarları ve bunların tepeden inme bir yöntemle uygulanması şeklindeki düşüncelerinin kaynağını Gustave Le Bon'un fikirlerine dayandırmaktadır. Le Bon, temel esaslarını *Psychologie des foules* adlı eserinde belirttiği, toplumun üstün yeteneklere sahip liderlerce yönetilmesine ilişkin tezi yirminci asrın sonundan İkinci Dünya Savaşı'na kadar birçok siyasetçi, entelektüel ve askeri çevreyi etkilemiştir. Liderlerin kitlelere "kendi yararlarına" düşünceleri tekrar tekrar söyleterek benimsetmeleri, bir anlamda "halka rağmen halk için" uygulanacak

biçimlendirme şeklinde yürütülmüştür (Kazancıgil, 2009: 221). Diğer taraftan Zürcher özellikle 1920’li yılların, önce ulusal egemenliğin tesisi, sonrasında reform hareketlerine girişilmesi ve devamında otoriter bir yönetim biçimine evrilmesi bakımından II. Meşrutiyet dönemiyle benzerlik gösterdiğini iddia eder (Zürcher, 2004: 251).¹

Cumhuriyetin ilk yıllarında ulus- devlet motifine uygun dönüşümlerin gerçekleştirilmesinde rol oynayan bürokrasi, sonrasında ekonomi politikalarının uygulanmasında da sorumlu olmuştur. Nitekim bürokratik elitlerin ülkenin içinde bulunduğu durum ve 1929 dünya ekonomik buhranının etkisiyle ekonomide uygulamaya koyduğu devletçi politikalar, bürokrasiye, toplumsal ve ekonomik yaşama doğrudan müdahâle etme imkân ve gücü vermiştir. Heper’in ifadesiyle 1930’lu yıllarda rasyonel- üretken bir yapıya doğru evrilen bürokrasi (Heper, 1977: 98); ekonomiden, eğitime, kültürden siyasete hemen her alanda etkinliğini sürdürmüş, ancak bu etkinlik, verimlilik ve yararlıktan ziyade kuralcı ve baskıcı bir nitelik taşımıştır.

Bu dönemde İçişleri Bakanı’nın, Cumhuriyet Halk Partisi’nin resmen Genel Sekreteri, valilerinde partinin il başkanı olmasıyla² (Eryılmaz, 2008: 139; Karpat, 2013: 62) siyaset ve bürokrasi daha da bütünleşmiştir. Heper’de 1927 yılı parti kongresinde alınan, “köy muhtarlarından sosyal ve ekonomik işlevi olan bürokratlara kadar her türlü atamaların parti müfettişlerinin onayından geçerek yapılması kararının” siyaset ile bürokrasinin bütünleşmesine katkı yapan diğer bir gelişme olduğunu vurgular (Heper, 1974: 114). Ahmad, CHP’nin devlet üzerindeki ağırlığını alabildiğine artıran bu uygulamaları dönemin Nazi Almanya’sı örneğini izleyen, parti ile devleti birleştirerek

siyasaların halka mal edilebilmesinde en uygun yöntemdir. Hanioglu’na göre bu yorum İttihat ve Terakki liderleri ile CHF/P yöneticileri tarafından fazlasıyla dikkate alınmıştır (Hanioglu, 2006: 94- 100).

¹ Zürcher’e göre, 1908’de anayasayı geri getirme amacıyla yola çıkan hareket iktidara ulaşmış, 1913’e kadar iktidarını çoğulcu ve nispeten özgür bir biçimde başkalarıyla paylaşmış, sonrasında ise iktidar tekeline kurarak 1913-1918 yılları arasında kökten bir laikleştirme ve modernizasyon projesini uygulamaya çalışmıştır. Şimdi de aynı kalıp, 1922’ye kadar bir ulusal egemenlik hareketinin zafere ulaşması, 1925’e kadar ise çoğulcu bir aşamadan geçmesi ve sonrasında bir reform programına girişmiş olan otoriter bir yönetim biçimini kurmasıyla kendini tekrar etmiştir (Zürcher, 2004: 251).

² Ortaylı, bu uygulamaların o dönemin Türkiye’sinde düzenin sağlanması ve zapturapt altına alınması meselesi olduğunu belirterek “tek parti dönemi milletvekili, vilayetine gitmemiştir” sözünün son derece gerçekçi olduğunu ifade ederken (Ortaylı, 2012: 145). Parti’nin gücünü arkasına alan valiler nedeniyle “milletvekilinin vilayetine gitmekten ziyade gidemediğini” vurgulamaktadır. Hanioglu’da dönemin mebuslarının hayatlarında gitmedikleri vilayetleri temsil etmelerini mahalliye tamamen dışlayan Le Bonist milli seçkincilik anlayışının bir göstergesi olduğunu vurgular (Hanioglu, 2006: 100).

parti diktatörlüğü¹ oluşturma yolunda atılmış bir adım olarak niteler (Ahmad, 2002: 88). Zürcher de parti devlet birlikteliği ile ilgili olarak bu bütünlüğün partinin hiçbir zaman bağımsız bir ideolojik ya da örgütsel kişilik geliştirememesi ve yoğun biçimde bürokratikleşmesine neden olduğunu belirtir (Zürcher, 2004: 259).

Bu dönemde siyaset ve bürokrasiyi birleştiren bu ittifak aynı zamanda halka karşı bir birliktelik anlamı taşımıştır. Soysal, bir halk partisinin nasıl halk karşıtı olabileceği ile ilgili olarak, CHP'nin genel merkezde (Ankara) bürokrat ve aydın bir kitleye, taşrada ise Kurtuluş Savaşı sırasında daha da güçlenen eşrafa dayandığını belirterek parti kadrolarının kasaba eşrafiyla işbirliği hâlinde olmasının köylü kesimi partiden uzaklaştırdığını (Soysal, 1962: 3) bir anlamda partinin eşrafa öncelik vermesinin uzun yıllar sürecek olan devrimci bürokrat- elit kesim ile halk (köylü) arasındaki kopukluğun önemli nedenlerinden birisi olduğunu vurgular. Cumhuriyeti kuranların ekonomik ve askeri zayıflıklar nedeniyle devrimin güçlendirilmesi için eşrafa dayanarak akıllıca bir karar verdiği düşünülse de bugün geriye bakıldığında bu karar akılcı irdelemelerden değil de bürokratik düşünüş ve davranış tarzından kaynaklanmış gibi görünmektedir (Mardin, 2009: 142).

Bu dönemde siyaset/parti ve bürokrasi bütünleşmesinin parlamentoya yansması ile ilgili olarak Tek Parti döneminin çeşitli evrelerinde parlamentoda yer alan milletvekillerinin mesleki profillerine bakıldığında bürokrat kökenli üye sayısının, 1920'de % 43, 1935'de % 48 ve 1946 yılında % 36 düzeyinde olması (Frey, 1975, 181; Turhan, 1991: 109) söz konusu bütünleşmenin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Bu dönem aynı zamanda yönetimin yüksek kademelerinde görev alan bürokratların emekliliklerinde parlamentoda görev alarak ödüllendirildikleri bir dönemdir (Koçak, 2005: 38). Bu anlayış parlamentonun da vesayet altına sokularak koyu bir istibdat döneminin yaşanmasına sebep olmuştur (Yücekök, 1983: 113). Öyle ki 1943'te Meclise seçilen 473 milletvekili içerisinde 127 devlet memuru, 67 asker, 89 hukukçu ve 59

¹ Armağan, Tek Parti döneminde özellikle İnönü'nün Hitler'e duyduğu teveccühe dikkat çekerek 1939 yılında Hitler'in 50. Yaş günü kutlamalarına katılmak için bakan ve milletvekillerinden heyetler oluşturulduğu, 1941 yılı 15 Mayıs'ında Hitler'in Milli Şef'e "dostane bir mesaj" gönderdiği, 21 Haziran'da ise "Führer ile Milli Şef arasında samimi tebrikler" şeklinde haberlerin gazete manşetlerini süslediğini belirtmektedir (Armağan, 2013: 111). Kocabaş, CHP'nin, parti devlet bütünleşmesinde dönemin Nazi Almanya'sını model aldığını belirtir. Hitler'in parti azası için öngördüğü ideal oran nüfusun onda biri iken CHP'de sekizde biridir. Dönemin Almanya'sında 1933 tarihli "Parti ve Devlet Birliği" yasasına göre Parti, Germen devlet fikrinin taşıyıcısı olup Parti ile devlet çözülmaz bir şekilde birbirine bağlıdır (Kocabaş, 2007: 195).

öğretmen varken yalnızca ticari sınıfları temsil edebilecek 49 tüccar, 45 çiftçi, 15 bankacı ve 3 sanayicinin olduğu göz önüne alındığında yükselen ticari sınıfların devlet yapısına henüz yeterince tesir edemediği anlaşılmaktadır (Lewis, 2000: 467).

Dönemin koşullarında bürokrasinin ulaştığı gücün en önemli yaratıcı faktörlerinden birisi de ekonomide uygulanan devletçilik politikasıdır.¹ 1930'lu yıllara kadar özel girişimlerin ve özel girişimler şeklindeki dış yatırımların teşvik edildiği saf pragmatizmi esas alan ekonomi politikası (Ahmad, 2002:125) 1931 yılında yerini ekonomide kontrol, müdahâle ve tekelciliği esas alan devletçilik politikasına bırakmıştır. Bu politika hükûmete ekonomi üzerinde olağanüstü bir manevra imkânı sağlarken CHP'ye de kültürel reform politikasını pekiştirmek için güçlü bir araç sunmuştur (Karpat, 2013: 62). Geçmişten tevarüs eden, toplumun her şeyi devletten bekleme eğiliminin de etkisiyle ekonominin devlet (kendi) kontrolü altında olması fikri, kendisine kazandıracağı yetki, üstünlük ve ayrıcalıklar bakımından bürokrasiye son derece cazip gelmiştir² (Lewis, 2000: 464). Mango, dönemin uygulanacak ekonomi politikalarında liberal ekonomik politikayı savunan Bayar ile ekonomide devletçi ve denetimci politikadan yana olan İnönü arasındaki çatışmalara değinerek, İnönü'nün, liberal politikalara başından beri karşı olduğunu, kendi görüşleriyle uyumlu, sağlam finansmanlarda bile tüm sakıncalarına rağmen bürokratik denetimlerden yana tavır koyduğunu belirtmektedir (Mango, 2005: 40).

Yasaları yapan, yaşamın her alanında kaynakların dağıtıcısı ve reformların yürütücüsü pozisyonundaki bürokrasinin bu statüsü gelir dağılımında doğal olarak ayrıcalıklı bir kesim olmasını sağlamıştır (Eryılmaz, 1998: 159). Söz konusu ayrıcalıklar yöneten ve yönetilenler arasında ayrılıkları da beslemiş, yönetilenler tamamen ayrı bir dünyada yaşadıkları görülen bürokrat seçkinlerle ortak bir nokta bulamamıştır. 1930'lu yıllar boyunca artarak süren bu yabancılaşma Atatürk'ün ölümüyle daha da ağırlaşmış, etkin bir azınlığın bürokrasiyle birlikte anılan Batılılaşmış laik kültürü ile geniş halk

¹ Altan, bu durumu Türkiye Cumhuriyetinin yapılanmasındaki temel sorunlardan biri olarak görür. Ona göre ekonomik yapı toplum refahını maksimize etmekten uzak olup bürokrasiyi besleyecek bir hedefe göre ayarlanmıştır. Devlet tüm toplumsal sınıfların çıkarlarıyla oluşmuş değildir aksine belirli bir sınıfın çıkarının savunucusu durumundadır (Altan, 1998: 330).

² Devletçilik ilkesinin bir hegemonya projesi olarak uygulanmasıyla ilgili olarak dikkate değer bir çalışma için bkz. Yalman, Galip (2002). Hegemonya Projeleri Olarak Devletçilik, Kalkınmacılık ve Piyasa, *Liberalizm, Devlet, Hegemonya* içinde, İstanbul: Everest Yayınları

kitlelerinin İslam'la birlikte anılan yerli kültüründen oluşan bir birinden çok farklı iki kültür yaratılmıştır (Ahmad, 2002: 122).

1940'lı yıllar, İkinci Dünya Savaşı boyunca da sürdürülmeye çalışılan ancak büyük hoşnutsuzlukları da biriktiren tek partili bürokratik yönetim tarzının artık dibe vurduğu ve daha fazla sürdürülemeyeceğinin anlaşıldığı (Karpat, 2013: 67) dolayısıyla İnönü'nün, ülkenin yeni bir döneme girdiğini duyurarak, çoğulcu ve çok partili bir siyasi hayata kapı açmak zorunda kaldığı yıllar olmuştur. Ancak dış politika kaygılarının da etkisiyle başlatılan (Günel, 2012: 165) bu geçiş sürecini kontrol altında tutmak isteyen bürokratik seçkinlerin parti devlet özdeşliğini çözümlenerek rekabetçi ve çoğulcu siyasal katılım süreçlerini başlatmakta çekimser oldukları, bunun için gerekli olan kurumsal düzenlemeleri yapmaktan da özellikle kaçındıkları görülmüştür¹ (Kara-İncioğlu, 2009: 304; Kazancıgil, 2009: 228).

Tek parti iktidarı döneminde sosyal/ekonomik konumunu ve iktidarını devlete borçlu olan, merkezi değerleri içselleştirerek devletle özdeşleşen bir yapı ve mevcut ideolojinin uygulayıcısı olarak bürokrasi, Osmanlı devrinde bile sahip olmadığı bir konuma ulaşmış, etkinlik ve verimliliğinden ziyade, katı, hiyerarşik ve otoriter yapısıyla şöhret olmuştur. Nitekim söz konusu dönem, parti ve devletin bütünleştiği, siyasetin ise bürokratikleştiği bir dönem olarak akıllarda yer etmiştir.

2.2.2. Çok Partili Dönem: Bürokrasinin Zorlu Yılları

Çok partili dönem, Türk kamu bürokrasisinin on dokuzuncu yüzyıldan başlayan uzun periyodlu yükselişinin önemli ölçüde ivme kaybettiği hatta kırılma yaşadığı bir dönemdir. Bu konuda çalışan her araştırmacının son derece önemli bulduğu bu kırılmanın doğal olarak iç ve dış konjonktürden kaynaklanan çeşitli sebepleri bulunmaktadır.

Bu sebepler arasında bürokrasinin yükselişinin temel dinamiğini oluşturan, Tek Parti iktidarı döneminde benimseticisi ve uygulayıcısı olma görevini üstlendiği modernleşme programının toplumun büyük çoğunluğu tarafından kabullenilmesindeki başarısızlık

¹ Fedayi, Bu süreçte CHP'nin demokrasiye gerçekten geçmeyi düşünmediği, 1946- 50 arasında onlarca parti kurulmasına rağmen DP dışındakilerin engellendiğini belirtir. DP'ye muhalefet izninin verilmesi ise DP'nin kurucularından Bayar'ın rejime itimadını göstermesi ve İnönü'nün Bayar'la gizli bir görüşme yaparak "statükonun temellerine dokunmama" konusunda aldığı sözle mümkün olmuştur (Fedayi, 2010: 25).

önemli bir yere sahiptir. Diğer taraftan söz konusu programın uygulanma tarzı süreç içerisinde hemen her alanda giderek derinleşen bürokrasi- halk kopukluğu, giderek otoriterleşen yönetim uygulamaları ve zaman içerisinde güçlenerek siyasi platformda temsil edilmeyi isteyen ve siyasal mekanizmaları zorlayan sınıfların varlığı Tek Parti sisteminin daha fazla sürdürüleemeyeceğini gösteren işaretler olmuştur. Nitekim Karpat, 1945’de parlamenter demokrasiye geçişi yüce siyasi ilkelere duyulan bağlılıkla değil, daha ziyade, giderek yükselen toplumsal, ekonomik ve kültürel hoşnutsuzluğu yatıştırmaya ve nihayet ortadan kaldırmaya yönelik hesaplanmış pratik bir siyasi çözüm arayışı olarak nitelendirir (Karpat, 2013: 177).

Cumhuriyetin çeyrek asırlık dönemine damgasını vuran parti nasıl CHP ise, Çok Partili dönemin ilk on yılına damgasını vuran parti de Demokrat Parti olmuştur. CHP içerisinde filizlenen ve 1945 yılı ortalarında su yüzüne çıkan rejim içi muhalefet, Meclis’te, Toprak Kanunu görüşmeleri esnasında doruk noktaya ulaştı. 1937-39 yıllarında hükûmeti yönetmiş Atatürk’ün son başbakanı, bankacı ve iktisatçı Celal Bayar, hukukçu ve büyük toprak sahibi Adnan Menderes, yine bir hukukçu Refik Koraltan ve ünlü bir Tarih profesörü olan Fuat Köprülü’den oluşan muhalefet 7 Ocak 1946’da Demokrat Parti (DP)’yi kurdu (Eroğul, 2003: 27-28).

İlginçtir ki DP, 1950’deki seçimlerden önce program çalışmaları sırasında özellikle bürokrasiyi karşısına almamaya dikkat etmiştir.¹ Bu süreçte DP, bürokrasi yerine eleştirilerini CHP üzerinde yoğunlaştırmış, bürokrasiye geçmişte yaptığı işlerden dolayı soruşturmaya uğramayacağı konusunda güvence verilmiştir. Bürokrasinin sempatisi olmasa da tarafsızlığı sağlanmadıkça Demokratların bir seçim kazanması zor olacaktı. Nitekim bu tutum tarihi olarak güçlü devlete sahip bir toplumda resmi makamların nüfuzunun büyüklüğünü göz ardı ederek, bürokrasinin tarafsızlığını sağlamadan seçim kazanmanın zorluğuna işaret etmektedir (Ahmad, 2002: 141).

1946- 50 yılları arasında süreç DP’nin halkın hükûmete duyduğu düşmanlığı ustalıklarla kullandığı, sürekli olarak tek parti devletinin keyfilğini vurguladığı ve özellikle de kırsal kesimde jandarmanın baskısından kurtulmanın yolunun DP’nin iktidarıyla

¹ 1946 seçimlerinde 62 milletvekili çıkarmasına rağmen uygulanan seçim sisteminin iktidarın suüstimaline açık olan “açık oy kapalı sayım” ilkesini öngörmesi (Başgil, 2008: 53) DP’nin bürokrasiyi karşısına almama konusunda gösterdiği bu özeni açıklayıcı niteliktedir.

mümkün olacağını işleyerek toplumun büyük kesimini etkilediği bir dönem olmuştur.¹ Bu dönemde ekonomik kalkınma, dengesiz gelir dağılımı ve 1946 yılı sonrasında meydana gelen bazı kültürel ve toplumsal olaylar bürokratik grupları ve aydınları iktidardaki konumlarından uzaklaştırdı. Aynı zamanda iktidar taleplerini gerekçelendirmeleri konusunda onlara yeni argümanlar sundu. Nitekim modernleşmenin hızla sağlanması ve bilimsel bakış açısına sahip eşitlikçi bir toplumun yaratılmasına yönelik bu argümanlar ağırlıklı olarak yeni orta sınıfın ve halkın taleplerine cevap verecek nitelikte DP tarafından temsil edildi (Karpat, 2013: 179). Nitekim eşraf, ticari orta sınıflar, çiftçiler, şehirli liberal kanat ve dini muhafazakârlar olmak üzere çeşitli toplum kesimlerinin desteğini alan DP'nin bu anlamda CHP'ye göre çok daha geniş bir toplumsal tabana dayandığı görülmektedir (Sayın ve Çınar, 2007: 456).

Yılların biriktirdiği sorunların çözüm umudunun siyaset sahnesine yansması 1950 seçimlerinde DP'nin ezici bir üstünlük ile iktidarı elde etmesi şeklinde oldu. Siyasal liderlik bürokratik- politik seçkinlerden ekonomik seçkinlere geçti. Ancak iktidarın ilk ayları Menderes açısından kolay olmamıştır. Çünkü DP içerisinde daha önce bakanlık düzeyinde görev yapmış birileri bulunmamaktadır. Bu nedenle ilk kabine, Cumhurbaşkanı Bayar'ın çevresinden devşirilen kişilerden oluşan teknokrat ağırlıklı bir kabine olmuştur. Ancak hem Menderes'te hem de parti grubunda hoşnutsuzluk yaratan bu durum 10 ay sonra Menderes'in ikinci hükûmeti kurmasıyla bir çözüme kavuşmuştur (Günel, 2012: 168). Seçimin kazanılmasından itibaren DP'nin CHP ile yakınlığından dolayı bürokrasiden şüphe duyması ve iktidara ilk kez gelen kadronun tecrübesizliği bu bocalamanın yaşanmasına sebep olmuştur.² Bu endişenin olması da doğaldır çünkü DP, yönetim tecrübesi olmayan kadroların kitleleri devlet bürokrasisine karşı harekete geçirerek kazandığı bir seçimle iktidara gelmişti (Heper, 2003: 136).

DP'nin ilk yılındaki bocalayan görüntüsü kısa zamanda yerini gücünü her alanda hissettiren bir iktidara bıraktı. 1950'de Meclise sunduğu programda devletin ekonomiye

¹ Bürokratik denetimin kösteklediği ve bürokrasiye olan bağımlılığın öfkeliendirdiği menfaatler DP'yi amaçlarına uygun bir araç olarak görmüş, DP'de köylüye hizmetler getireceği, köylünün gündelik sorunlarını siyasanın gerçek konusu olarak ele alacağı, ülkeyi bürokrasiden kurtaracağı ve dinsel pratikleri liberalleştireceği konusunda sözler vermiştir (Mardin, 2009: 149).

² Başgil, yaşanan bu bocalamanın diğer etkenlere ek olarak anayasanın yapısında bulunan bir kusurdan kaynaklandığını ifade etmektedir. Ona göre Anayasada 4 yıl için seçilen Meclisin, Cumhurbaşkanını seçtiği, seçilen Cumhurbaşkanının ise Bakanlar Kurulunu atamasından hareketle son seçimlerde olduğu gibi Meclisin toptan yenilenmesi hâlinde diğer iki organında yenilenmesi siyasi istikrarı ve kamu yönetimini olumsuz etkilemektedir (Başgil, 2008: 75).

müdahalesini asgari düzeye indirmeyi, kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılmasını, özel sektörün teşvik edilmesini, bir kısım kamu teşebbüsünün özelleştirilmesini, kısacası ekonomide liberal bir politikayı amaçlayan DP (Eryılmaz, 2008: 144), tarımsal kalkınmada, çimento, dokuma, şeker, konserve, tek el ürünleriyle sanayi sektöründe, büyük barajlar, limanlar ve yolların yapımıyla ulaşım ve ticaret sektöründe, açılan okul ve üniversiteler ile eğitim sektöründe önemli atılımların öncüsü olmuştur (Başgil, 2012: 77- 82).

Bu dönemde DP'nin liberalizasyon politikaları bürokrasinin geçmiş dönemlerdeki iktisadi egemenliğini önemli ölçüde azaltırken bürokrasinin kendi içerisinde de geleneksel bürokrasi ile teknik/ekonomik işlevli bürokrasi olarak ayrışmasına neden oldu. Uygulanan devletçi politikalar ve alt yapı yatırımları kamu iktisadi teşebbüslerinde mühendis, tekniker, iktisatçı vb. uzmanların istihdamını artırmış, bu durum ekonomik işlevli bürokrasinin gelişerek geleneksel bürokrasiye göre statü ve ücret yönünden ayrıcalıklı bir hal almasına yol açmıştır (Eryılmaz, 2008: 145; Şaylan, 1992: 303- 304).

DP'nin ekonomi politikasının bir başarısı olarak girişimci sınıfın milli gelirden aldığı pay artarken bürokratlarınki azalmıştır. Girişimcilerle bürokratlar arasında maddi güç ve imkânlar açısından büyük bir fark ortaya çıkmıştır. Bürokratlar her zaman küçümsedikleri girişimcilerin büyük servetler edinmesine ve kendilerinin ise aynı dönemde ekonomik açıdan sıkıntıya düşmelerine ve hızla güç kaybetmelerine tepki göstermişlerdir (Göküş, 2010: 204). Bürokratların gelir düzeylerinde yaşanan bu gerilemenin yanı sıra DP'nin yerel çıkarlara ve taleplere daha duyarlı olup bürokratik elitin görüşlerine fazla önem vermemesi dolayısıyla onu iktidar ortağı olarak görmemesi bilinçli bir eylem tarzı olup bürokrasiyi olması gereken konum olan "kamu hizmeti aracı" pozisyonuna itmiş, siyaset ve siyasetçileri ön plana çıkarmıştır. DP, bu politikasını iktidarı boyunca sürdürerek bürokrasinin sistem içerisindeki egemenliğini sona erdirmeyi amaçlamıştır (Eryılmaz, 2008: 144; Aykaç, 1997: 170).

Bu konuda yapılan bir takım hukuki düzenlemelerle DP, CHP'ye yakınlığı ve iktidarın icraatlarına engel olma konusunda geleneksel muhalefeti nedeniyle 1954 yılından sonra bürokrasi üzerindeki baskısını daha da artırmıştır. 1950'den önce 30 yıl olan memuriyette çalışma süresi 25 yıla indirilerek yüksek bürokratların emekliliği

sağlanmış daha sonra ise bu kapsama yüksek mahkeme başkan ve üyeleriyle profesörler de dahil edilmiş,¹ itiraz yolu kapalı olarak 65 yaşından evvel resen emekli edilebilmelerinin önü açılmıştır. Bu konuda diğer bir düzenleme ise 1954’de çıkarılan 6435 sayılı kanunla memurların bakanlık emrine alınabilmesi ve altı ay içerisinde yeni görev verilmez ise memurun hizmet süresi ne olursa olsun yargı yolu kapalı olmak üzere emekli edilebilmesidir (Göküş, 2010: 214). Tüm bu düzenlemelerin bürokrasinin daha iyi işlemesi, etkin ve verimli kılınması düşüncesiyle yapıldığı iddia edilse de aslında bürokrasinin siyasal etkinliği kırılmak istenmiş diğer hususlar ikinci planda kalmıştır (Heper, 1977: 100).

Bu dönemde yapılan çeşitli araştırmalarda elde edilen veriler bürokratların sosyal statü ve itibarlarının da toplum algısında geçmişe nazaran önemli ölçüde gerilediğini göstermektedir. Toplumda prestijli mesleklerin neler olduğuna yönelik olarak bürokratlar, lise/üniversite öğrencileri ve işadamları üzerinde yapılan söz konusu araştırmalarda (Matthews, 1954; Frey, 1959; Payaslıoğlu, 1961; Kazamias, 1966)² bürokratlar, toplumsal statüleri açısından kendilerini son derece prestijli görmelerine rağmen lise/üniversite öğrencileri ve iş adamları ise en prestijli mesleği serbest meslek olarak öne çıkarmış, memuriyete ise son sıralarda yer vermiştir (Us, 1973: 57- 60). 1950’lerden itibaren düşüş gösteren memur prestijinin 1960’dan sonra da devam edip etmediğinin saptanmasına yönelik olarak 1973 yılında yapılan araştırmada ise ankete katılan bürokratların bir soruya “*mesleklerini değiştirmeleri mümkün olsaydı serbest meslekleri tercih edecekleri*” diğer bir soruya ise “*çocuklarının mesleki tercihlerinde serbest mesleği (özellikle doktor ve mühendis) tercih etmelerini istedikleri*” cevabını verdikleri görülmüştür (Us, 1973: 70- 71). Bu durum 1950’den sonra toplumu yönlendirme konusundaki yeteneğini kaybeden, sosyal statüsü ve ekonomik durumu

¹ Menderes’in Parti programında bu tür tasfiye usullerinden vazgeçileceğine ilişkin beyanı olmasına rağmen 3 Mayıs 1956’da Adalet Bakanlığının bir kararıyla 3’ü Yargıtay üyesi olan 16 yargıç, 12 Haziranda ise aralarında Yargıtay Başkanı, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, 1. ve 2. Daire başkanları da bulunan 7 yargıç daha emekliye sevk edilmiştir (Eroğul, 2003: 193).

² Söz konusu araştırmalar için bkz. A.T.J. Mathews. (1954). Yetişen Türk İdarecileri: Genç ve Müstakbel İdarecilerin Mesleki ve Sosyal Tavrı Hakkında Bir İnceleme, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi; Frederich W. Frey. (1964). “Education”, Ed. Robert E. Ward and Dankwart A. Rustow, *Relitical Modernization in Japan and Turkey* içinde, Princeton University Press; Payaslıoğlu, Arif. (1961). “Türkiye’de Özel Sanayi Alanındaki Müteşebbisler ve Teşebbüsler, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü; Andreas M. Kazamias. (1966). *Education and the Quest For Modernity in Turkey*, London, George Allen and Unwin Ltd.

gerilemiş bir bürokrasinin siyasal gücü elinde tutan yeni aktörlere bağımlı hale geldiğini göstermektedir.

DP iktidarı dönemi kısa zamanda büyük yatırımların yapıldığı, ekonomide önemli değişimlerin görüldüğü ve hemen her sektörde büyümenin (ki ortalama her yıl GSMH %6 oranında büyümüştür) yaşandığı bir dönem olmuştur. Ancak söz konusu hızlı büyümenin planlı ve sağlam bir altyapıya dayanmaması sürdürülebilirliği açısından soru işaretleri yaratmış ve üç yıl içinde ekonomik göstergelerde ciddi bozulmalar kendini göstermiştir (Mango, 2005: 59; Shaw ve Shaw, 1983: 480; Karpaz, 2013: 182).

Büyük bir toplumsal destekle iktidara gelen DP, patrimonyal devletin “döven” değil “seven” yönünü vurgulayarak daha pragmatik bir anlayışa geçmekle birlikte (Turan, 2009: 535) toplumun özerkleşmesini ve devletin yasal kurumsal anlamda sınırlandırılarak liberalleştirilmesini sağlayamamıştır: Gücün paylaşıldığı kesimler daha geniş görünse de gücün paylaşılma biçimi değişmemiş, topluma duyarlılıkta artış olsa da toplumu yönetim nesnesi olmaktan çıkartacak bir alternatif üretilememiştir (Sayın ve Çınar, 2007: 457).

1950- 60 dönemi, tarihi bürokratik imparatorluk kökü olan Türkiye’de çevrenin desteğini alarak ilk kez seçimle iktidara gelen bir siyasi partinin merkezi temsil eden bürokrasinin egemenliğini sona erdirmeye çalıştığı bir dönem olmuştur. DP on yıl süren bu çabasında mesafe kaydetmişse de elde ettiği ilerlemenin bürokrasiyi siyasi kararları uygulamakla görevli “kamu hizmeti aygıtı” konumuna indirgemede kalıcılığı olmamıştır.

2.2.3. 1960’tan 2000’e: Bürokrasinin Yeniden Doğuşu

Oktay, Türk siyasal- yönetsel sistemini, demokratlaştığı oranda bürokratlaşan, retorik düzeyde pek iddialı görünmesine rağmen fiili durumun bunun tersi olduğu bir yapı olarak ifade eder (Oktay, 1998: 247). Nitekim 27 Mayıs 1960 darbesi ve sonrasında 1961 Anayasasıyla başlayan yeni dönem Millet Meclisi’nin gücünün sınırlandırıldığı dolayısıyla ulusal egemenliğin başka kurumlara dağıtılarak geçmişte DP’nin sahip olduğu türden bir iktidar tekelinin oluşmasının engellendiği bir dönemdir¹ (Eryılmaz,

¹ Erdoğan daha da keskin bir söylemle 1961 Anayasasının görünüşteki liberal özelliğine rağmen Kemalist iktidar seçkinlerinin vesayetçi zihniyetinin “kitabına uydurulmuş” hukuki bir ifadesi olduğunu iddia eder (Erdoğan, 1998: 302).

2008: 147; Erdoğan, 2008: 116; Dursun, 1998: 26). Nitekim, Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Cumhuriyet Senatosu, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), askeri, sivil ve yargı bürokrasisi olarak somutlaşan bu kurumlarla birlikte bürokratlar, üniversite kadroları ve silahlı kuvvetlerin modernleşmeci seçkinler bütünü olarak yeniden sahne almış oldukları görülmektedir¹ (Turan, 2009: 547). Bu durum bürokrasiye geçmiş on yılda kaybettiği prestiji tekrar elde etmesi için fırsatlar sunarken onu siyasal iktidar karşısında güçlendiren bir etki yaratmıştır.

Bürokrasinin hukuksal anlamda belli güvencelere kavuşarak rahatlamasını sağlayan 1961 Anayasasının bu konudaki rolüne bakıldığında öngördüğü düzenlemelerin kamu personel rejiminde adeta bir kırılma noktası teşkil ettiği görülmektedir. Memurîn Dönemi'ndeki² uygulamalara bir tepki olan anayasal ilkelerle, memur, kamu personel rejiminin aslî unsuru olarak kabul edilmiş, diğer yandan memurlara güçlü statü güvencesi verilmiştir. 1982 Anayasasına da miras kalan devlet teşkilatı içerisinde aslî ve sürekli görevlerin memurlar tarafından yürütülmesi, memurların bütün özlük işlerinin yasa ile düzenlenmesi ve "Memur Teminatı" kenar başlığı altında düzenlenen disiplin kovuşturmasıyla ilgili uyulacak esaslar hukuksal anlamda bürokrasiyi rahatlatan düzenlemeler olmuştur. Bu ilkeler ışığında düzenlenen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bürokratik mekanizmalar Fordist nitelikli, tekçi-üniter ve güvenceli istihdam biçimi üzerine kurulmuştur (Aslan, 2012: 33).

Bu dönemde bürokrasinin gücünü artırmasında 1960'da kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) önemli rolü bulunmaktadır. Dünyada yaşanan konjonktürel anlayışı yansıtmakla birlikte bir anlamda DP döneminin plansızlığına da tepki olan, milli kaynakların akılcı şekilde değerlendirilmesi için devletin kapsamlı bir planlama yapması gerektiği anlayışı (Karpaz, 2013: 88) en önemli gücü "bilgi" ve "uzmanlık" olarak ortaya çıkan ve bu gücü bürokraside ve siyasal iktidarlar üzerinde son derece etkin kullanabilen, üst düzey bürokratik görevlere ve siyasi partilerin lider kadrolarına

¹ Özay, 1961 Anayasasıyla başlayan yeni dönemin 1924 Anayasasından farklı bir düzeni getirdiğini ancak değişmeyen gerçeğin tüm bu düzenlerin Osmanlı devlet geleneği üzerine kurulması olduğunu belirtir (Özay, 1995: 121).

² 1926 yılında kabul edilen 788 sayılı Memurîn Kanunu ve bu yasanın ayrılmaz parçası olarak maaş ve emekliliğe ilişkin diğer yasalarla 1965 yılına kadar olan dönemde kamu personel rejimi kodifiye edilmiştir. Barem Yasaları da denilen bu yasalarla, kamu personel rejimi 1924 Anayasası'nın ilkeleri doğrultusunda düzenlenmiştir (Aslan, 2012: 31).

eleman yetiştiren bir teknokratlar okulunun doğmasına yol açmıştır¹ (Eryılmaz, 1998: 163).

DPT'nin kurulduğu ilk yıllarda teşkilatın bazı üst düzey bürokratları siyasi otoriteye ait olan karar ve tercihlerin belirlenmesinde rol almak istemiş ve bu yüzden hükûmet ile teşkilat arasında anlaşmazlıklar çıkmıştır. Bir planlama örgütünün görev alanından çok daha geniş bir faaliyet alanına sahip kılınana kurum sadece politika tespiti ve tedbirler önermenin dışında bazı yıllar, kamu hizmetlerinin bir kısmının yapılmasını da üstlenmiş, hizmetleri danışmanlıktan çıkıp icraya da yönelmiştir (Tataroğlu, 2012: 234).

Otoriter ve kararlı tek parti hükûmetlerinin yerini koalisyonlara bıraktığı 1960'lı yıllarda bürokratlar her ne kadar yasaların güvencesi yanında yukarıda sözü edilen bilgi ve uzmanlık gibi yetenekleriyle kaybettikleri prestiji bir ölçüde yeniden elde etmiş olsalar da artık siyaset ve yönetim alanında yeni politik çıkarların oluşturulmasında yükselen kesimlerle işbirliği arayışına gitmişlerdir (Tataroğlu, 2012: 233; Shaw ve Shaw, 1983: 496).

Bu dönemde, devletin büyümesiyle birlikte doğal olarak bürokrasinin de büyüdüğü, memur sayısının önemli oranda arttığı görülmektedir. Nitekim 1963 yılında 449.869 olan memur sayısı yıllık % 6,5'luk bir artışla 1970'e gelindiğinde 655.737'ye yükselmiştir (Eryılmaz, 1998: 163). Ancak memurların sayılarındaki artış ekonomik durumlarında önemli bir düzelmeyi getirmediği gibi çalışma hayatında yer alan diğer sınıfların memurlar karşısında görece olarak yükselişe geçtiği görülmüştür.

1965'de yürürlüğe giren 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 3. maddesinde temel ilkeler olarak "sınıflandırma", "kariyer" ve "liyakat" ilkelerine yer verilmesine rağmen (657 sayılı DMK, 1965) uygulamada kamu bürokrasisi, dönem dönem çeşitli kayırma yöntemlerinin (siyasi yakınlık, dost, akraba, hemşehri, bölge, okul, inanç vb.) egemen olduğu, "işe göre adam" değil de "adama göre iş" anlayışının tercih edildiği bir istihdam alanı hâline gelmiştir (Eryılmaz, 2008. 150). Bu durumun çeşitli sebepleri olmakla birlikte kanunun ilk hâlinde öngörülen, görevi esas alan "kadro sınıflandırması"ndan

¹ Örneğin, Süleyman Demirel DSİ Genel Müdürü, Turgut Özal DPT Müsteşarı iken siyasete geçerek Başbakan ve Cumhurbaşkanlığı'na kadar yükselmişler. Mart- Aralık 1971 tarihleri arasında görevde kalan I. Erim Hükûmeti'nde de kabine teknokratlardan oluşturulmuştur (Köseoğlu, 2009: 202).

memuru esas alan “rütbe sınıflandırması”na geçilmesinin de etkisi olduğu söylenebilir.¹ Kamu personel rejimindeki hâkim uygulamanın, liyakatten daha çok, itaat ve sadakat ilkelerine vurgu yaptığı öteden beri dile getirilmektedir. Aydın’ın 2012 yılında yaptığı çalışmada “*kamu kurumlarında liyakate göre yükselme oranı % kaç aralığındadır?*” sorusuna cevap olarak kamu yöneticilerinin % 66’sının en düşük dilim olan % 0- 20 aralığını işaretlemesi kamu yöneticilerinde, yükselmelerde liyakatin yeterince dikkate alınmadığı algısının sürdüğüne işaret etmektedir (Aydın, 2012: 60-61).

1-) 1970’li Yıllar: Birçoğunun ömrü bir yılı geçmeyen zoraki koalisyon hükûmetlerinin iş başında olduğu² dolayısıyla yetenekli ve liyakatli yönetici yerine, partili bürokrat anlayışıyla hareket edilerek bürokratik kadrolarda “*senin bürokratın, benim bürokratım*” tarzıyla değişikliklerin sıkça yapıldığı, ülkenin her alanda yaşadığı çalkantılara benzer şekilde bürokraside de gelgitlerin görüldüğü yıllardır. Yönetimde siyasallaşmanın ve partizanlığın öne çıktığı bu dönemde bürokrasi değişikliklere uyum sağlamaya çalışmaktan başka bir yol bulamamıştır. CHP’nin 1978 yılında bağımsızlarla kurduğu ve 22 ay süren hükûmetin ilk altı aylık döneminde 206 müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve vali görevinden alınarak bunların yerine 320 yeni atama yapılmış olup bu sayıya dış temsilciliklerde, daire başkanlıklarında ve emniyet müdürlüklerinde yapılan çok sayıda görev yeri değişikliği dahil değildir. 1979-80 yıllarında hükûm süren AP azınlık hükûmetinin ilk altı ayında 1223 yüksek yöneticinin görevden alınarak 1367 yeni atanmanın yapıldığı ve valilerin tümünün görevden alındığı görülmektedir (Ardanç ve Ergun, 1980: 10). Söz konusu dönem hangi parti olursa olsun başa geçenin kendisine yakın olanla çalıştığı, bürokrasinin hemen her kademesinde partizanlığın hükûm sürdüğü bir dönemdir (Durgun, 2002: 95).

2-) 1980’li Yıllar: Türk kamu yönetimi 1980’li yıllarla birlikte dünya konjonktürünün de önemli etkisiyle yeni bir süreci yaşamaya başlamıştır. Küreselleşme, özelleştirme ve

¹ Kadro sınıflandırması kadroları, yani görev yerlerini esas alarak görevi yapanları yerine konabilecek parçalar biçimine dönüştürür. Bu anlamda akdi rejime yaklaşıp. Rütbe sınıflandırması ise memuru temel aldığından statü hukuku zemininde yükselir (Aslan, 2012: 58). Kadro sınıflandırması özel ve kamu kesimi arasındaki geçişlere imkân verecek şekilde olup “Eşit işe eşit ücret” ilkesi egemendir. Bu sistemde istihdam gerçek ihtiyaçlara dayanmaktadır (Şen ve Eken, 2007: 544). 1980 sonrasında yeni kamu yönetimi akımı ve özelleştirmeler vb. neo-liberal uygulamalarla başlayan ve günümüzde de devam eden yaklaşımların etkisiyle kamu personel rejiminde süreç kadro sınıflandırmasına yönelim şeklinde işlemektedir.

² Mart 1970- 12 Eylül 1980 dönemini kapsayan 10,5 yıllık periyotta 11 hükûmet görev yapmıştır. Bu hükûmetlerden 4’ünün Süleyman Demirel, 3’ünün ise Bülent Ecevit hükûmeti (Karpaz, 2013: 350) olması nedeniyle bürokrasi kadrolarında hareketliliğin görüleceği tahmininde bulunmak zor olmasa gerektir.

yerelleşme argümanları temelinde yaşanan bu süreç 1990'lı yıllarda ise “düzenleyici reformlar” başlıklı bir yönetim politikası çerçevesinde daha kapsamlı değişikliklere evrilmiştir (Güler, 2011: 17).

Batı'da 1970'lerde yaşanan ekonomik durgunlukla birlikte devletin küçültülmesi ve kaynakların etkin kullanılması çalışmaları yoğunluk kazanmıştır. Bu dönemde, genişlemiş bürokrasi bir sorun olarak görülmüş ve reformlarla verimliliğe ulaşması hedeflenmiştir (Parlak, 2008: 192). Ancak söz konusu paradigma Türkiye'de biraz daha gecikmiş olarak yaşanmaktadır. Bu gecikmişliğin siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel çok çeşitli sebepleri olup ayrı bir çalışmanın konusu olsa da Türkiye'nin iç meselelerine odaklandığı, güçsüz ve koalisyon hükûmetlerinin iş başında olduğu, ardından yaşanan askeri darbeye üç yıl sürecek bir ordu yönetiminin görüldüğü yıllarda böylesi bir paradigma değişiminin -adı anılsa da- hemen gerçekleşmesini beklemek bir nebze hayalcilik olacaktır.

Nitekim ordunun yönetimde olduğu bu periyod otoriter bir karaktere sahiptir. Bu periyodda kamu bürokrasisi görüntü itibariyle yasal- rasyonel yapısını sürdürürken, politik otoriteyle yasal- rasyonel yönetim ilkeleriyle değil de, üstün lidere ve etrafındaki seçkinlere kişisel bağlılık, sadakat, itaat gibi geleneksel ölçütlere göre 1960- 80 döneminde bile görülmeyen ölçülerde çalışmaya başlamıştır. Geniş çapta bürokrat ıskatı ve işe alınmada getirilen güvenlik soruşturması gibi yöntemlerle kamu bürokrasisinde memur ve bürokratların politik eğilimleri liyakatin bir kez daha önüne geçmiştir (Kalaycıoğlu, 2009: 579). Askeri darbenin ürünü olan 1982 Anayasasının yapımına hâkim olan Milli Güvenlik Konseyi, sivil siyaset kurumuna ve siyasetçilere derin ve katı bir güvensizlik duygusuyla hareket etmiş (Özbudun, 2010: 14) hazırlanan anayasa ile, bürokrasinin otoriter, vesayetçi, devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yapan yanı güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2008: 152).

1983 seçimlerini kazanarak tek başına iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP) ve kendisi de bürokrat kökenli olan lideri Başbakan Turgut Özal döneminde güçlü bir iktidar profili çizilmiştir. ANAP, merkezin muhalefetine ve 1970'lerin bütün sağ partilerinden gelen unsurları bünyesinde toplamasına karşın¹ (Ahmad, 2002: 243)

¹ ANAP'ın muhafazakâr kimliği açısından en önemli güçlüğü, dört farklı siyasal eğilimli yapıya sahip olmasıdır. ANAP'ın siyasi kadrosu yalnızca eski AP değil, MSP ve MHP kökenli kişilerden

toplumsal taban olarak büyük ölçüde çevrenin muhafazakâr kesimine dayanmıştır. Ülke yönetiminde askerin etkisi, ANAP ve liderinin dengeleri gözetten bir siyaset izlemesini zorunlu kılmıştır. ANAP iktidarları, 24 Ocak kararlarının da etkisiyle ekonomik alanda güçlenen çevrenin, ülkenin sosyal ve siyasal hayatında etkili bir aktör olmasına zemin hazırlamıştır (Tuncel ve Gündoğdu, 2012: 146).

Bu dönemde bürokrasinin belli ölçülerde kontrol altına alındığı görülmektedir. Ancak bu kontrol sağlanırken bürokrasiye yaklaşım bürokrasinin kurumsal- yapısal bir dönüşüme tabi tutulması şeklinde değil daha çok, yol açtığı “kırtasiyeciliğin”, “uzayıp giden prosedürlerin” üzerine gidilerek işlemlerin basitleştirilip hızlandırılmaya çalışılması şeklindedir. Bu dönemde “bürokrasinin hantallığı” üzerinden işlevselleştirilen bir söylem geliştirilmiştir (Bedirhanoglu, 2013: 53). Nitekim bürokraside köklü bir dönüşümden ziyade daha kısa süreli ve yüzeysel bir iyileşmeyi sağlayabilecek olan bu anlayış ANAP’ın seçim beyanamesi ve hükûmet programında da aşağıdaki şekilde yer almıştır (Anavatan Partisi Hükûmet Programı, 1983: 70).

- Devletin vatandaş ile ilişkilerinde itimat esastır. Vatandaşın devletine daha fazla güven duyması için, devletin memuruna, memurun vatandaşa itimat etmesi şarttır. Sistemin ıslah edilmesi için şüphe ve güvensizliğe dayanan yaklaşım terkedilerek, BEYANA GÜVEN¹ esas alınacak, aksi görüldüğü takdirde müeyyide uygulanacaktır.
- Bürokratik işlemleri kısa zamanda asgariye indirmek amacıyla genel bir yetki kanunu çıkarılacak, çeşitli işlemleri birbiriyle ahenkleştirmek ve yeni formalitelerin doğmasını önlemek için Başbakanlıkta bir birim oluşturulacak, birim bir Devlet Bakanının sorumluluğunda olacaktır. Bürokratik işlemlerin en fazla ve en gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere ilgili kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır. Memurlarımızın yıllardan beri alışageldikleri bürokratik zihniyeti terkederek, yeni sisteme kolaylıkla intibak edebilmeleri için eğitime önem verilecektir.
- Resmi makamlara başvurmada istenen bilgi ve belgeler tümüyle gözden geçirilerek azaltılacak veya ortadan kaldırılacaktır. Sağlık, gümrük, tapu, noter, ehliyet alma, vergi yatırma v.s. hizmetlerdeki işlemler basitleştirilecektir.

İlginçtir ki programda yer verilen “beyana güven” ilkesi, belirli ölçülerde hüküm sürmeye devam eden geleneksel bürokratik seçkinciliğin vatandaşa güvensiz ve tepeden

oluşmaktaydı. Özellikle ANAP, gerçekleştirdiği eğitim politikası ve bürokrasideki kadrolaşmasıyla muhafazakârlığın toplumun bünyesinde artmasına katkı sağlamıştır (Çavuşoğlu, 2009: 172).

¹ Devletin vatandaşının sözüne ve beyanına göre işlem yapması idealist öğeler taşıyan bir yaklaşım olsa da devlet-toplum ilişkilerinde güven unsurunu tesis etmenin sorunlu olması, denetim mekanizmalarının yeterince geliştirilmeyişi sistemin yolsuzluklara daha fazla açık olmasını beraberinde getirmiştir. Özellikle söz konusu dönemde ihracat teşviklerinden faydalanmak için hayali ihracatın artması, çeşitli taahhütlerle alınan yatırım kredilerinin yatırıma dönüşmemesi/geri ödenmemesi (batık krediler) gibi yolsuzluk olayları hala hatırdadır. Bu nedenle VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında teşvik sistemi tek bir yasada toplanarak, birbirini tamamlayan, değişen iç ve dış piyasa şartlarına uyum sağlayabilecek esneklikte, bürokrasiyi en alt düzeye indirecek, daha az sayıda daha etkin araçlara sahip olacak yönde geliştirilmesi hedeflenmiştir (DPT, 1990: 31).

bakan zihniyetinde bir değişimi amaçlamaktadır. Vatandaşlar devletle olan işlerinde sonsuz denebilecek bir derecede belge talebiyle karşılaşmakta, başvurdukları hemen her kuruma sabıkalarının olmadığını, ikametgâhlarının neresi ve kimliklerinin ne olduğunu ispatlamak zorunda kalmaktaydı. Kırtasiyeciliğin, kural ve formalitelerin bolluğu işin verimli yapılmasını engellemenin yanı sıra işin denetlenmesini de güçleştirmekteydi (Tataroğlu, 2012: 238).

Seçim beyannamesi ve hükümet programında da görüleceği gibi bürokrasiye atfedilen anlam, hukuksal düzenlemelerde ayıklama yapılarak kuralların sadeleştirilmesi, aşırı denetim mekanizmalarında güven ve itimada dayalı bir esnekliğin sağlanması ve işlem prosedürlerinde basitleştirme yoluyla azaltılacak bir kırtasiyecilik boyutunda kalmıştır. Anavatan Partisi'nin 1983 yılı programında üzerinde durulan diğer bir husus bakanlıkların ve bağlı birimlerin sayı ve fonksiyonlarındaki artışın¹ yetki ve sorumluluklarda dağınkılığa ve tahribata yol açtığı değerlendirmesidir. Bu nedenle kamu yönetimi reformu bağlamında öncelikle merkezi yönetim yeniden düzenlenmiştir. Başbakanlık, devlet bakanlıkları ve diğer hizmet bakanlıklarının görev ve fonksiyonları gözden geçirilerek bakanlık sayısı 21'e indirilmiş, çıkarılan 17 KHK ile bakanlık teşkilatları ve bağlı kuruluşlar yeniden düzenlenmiştir (Köseoğlu, 2009:208).

Batı'da Reagan ve Thatcher'ın yönetim pratiklerinde yer bulan devletin küçültülmesi, özgür toplum, özgür girişimcilik modelleriyle kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının yeniden tanımlanarak piyasa kavramı içerisine yerleştirilmesi süreci Türkiye'de, Özal'ın uyguladığı politikalarda yankı bulmuştur. Denilebilir ki özel yönetim teorilerinden etkilenen (Hughes, 1998: 66) ve kamu sektöründe sürdürülemez hale gelen yönetim süreçlerini yeni bir yaklaşımla geliştirmeyi hedefleyen (Ömürgönülşen, 1997: 523) bu anlayış, ona karşı olanların bile vizyon sahibi olduğunu yadsımadığı Özal tarafından (Mango, 2005: 96) bir çıkış noktası olarak görülmüştür. Diğer taraftan bu politikalarında Özal'ı destekleyen sav ise Türkiye'de iktisadi sorunların ve krizlerin arkasında, bürokratik ve otoriter devlet yapısı ile bu yapıyı çıkarları için kullanmaya alışmış seçkin bir kadronun bulunduğu, bu duruma son

¹ İlk kuruluşunda Başbakan dahil 12 bakandan oluşan T.C. Hükümeti, 1930 da 10, 1942'de 14, 1950'de 7, 1960'da 21, 1974'de 27, 1978' de 35 üyeden teşekkül etmekteydi. Hükümet halen 26 üyeden meydana gelmektedir. Bakanlıklara bağlı birim sayısındaki artış daha büyük ölçüdedir (Anavatan Partisi Hükümet Programı, 1983: 132).

verilebilmesi için de devletin iktisadi alandan çekilmesi ve bu alana müdahale imkânlarını ortadan kaldırmaya yönelik neo- liberal ideolojinin devlet karşıtı söylemleri olmuştur (Bedirhanoglu, 2013: 52- 53).

Ancak bu dönemde Anavatan Partisinin uyguladığı siyasal ılımlılık projesi siyaseti teknokratik ve plebisit sınırlarına hapsederek siyaseti, teknokratlar tarafından yönlendirilen siyasetçilerin gerçekleştireceği bir eylem olarak konumlandırma tarzında gerçekleşmiştir (Sayın ve Çınar, 2007: 464).

Türk kamu yönetiminin 1980 sonrası yeniden yapılanma vizyonu ile bir silkelenme dönemine girmiş olduğu söylenebilir. Bu süreçte dikkat çeken uygulamalardan birisi de özelleştirme uygulamalarıdır. 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararları kapsamında serbest piyasa ekonomisine geçişte önemli rolü bulunan bu uygulamaların yasal düzenlemesi 29.02.1984 tarih ve 2983 sayılı Kanun ile yapılmış, gelir ortaklığı senedi, hisse senedi ve işletme hakkı devrinden oluşan özelleştirme yöntemleri tanımlanarak uygulayıcı ilk kurum olan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. 1986 yılında ise 3291 sayılı kanun ile KİT'lerin özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir (ÖİB, 2012: 14).

Başta özelleştirme uygulamaları olmak üzere söz konusu dönemde uygulanan neo-liberal ekonomi politikalarıyla kamu personel rejiminde esneklik temelinde bir değişim yaşanmaya başlanmıştır. Bu değişimle memurların statüsündeki gerilemeye karşın sözleşme ilişkisine dayalı diğer statülerin oranı artmakta ve memurların yaptığı görevler hizmet alımı yoluyla karşılanmaktadır. Öncelikle KİT'lerde başlayan memur statüsünün yerine sözleşmeli personel istihdamı sürecinde 1984 yılında KİT'lerde memurlar toplam istihdamın % 36'sını oluştururken bu oran 2010'da % 5'e düşmüş, sözleşmeli personel ise aynı yıllar için % 0,1'den % 35'e yükselmiştir (Aslan, 2012: 42). Kamu yönetimi ve kamu personel rejiminde bu dönemde temelleri atılan işletmecilik yaklaşımına ve bu yaklaşımın öngördüğü uygulamalara (Örn. Performans denetimi, performansa göre ücretlendirme vb.) yönelik zihniyet değişimi 1990'lı yıllarla birlikte akademik çevrelerinde katkısıyla¹ ivmelenerek 2000'li yıllara taşınmıştır.

¹ Performans denetimi konusunda 1990'lı yıllarda yapılan çalışmalar arasında Erdumlu (1991), Özer (1992), Songur (1995), Güçlü (1995), Erdumlu (1996), Coşkun (1998), Kubalı (1999) ve Çevik (2001) sayılabilir (Köseoğlu, 2007: 309).

1990'lı Yıllar: İstikrarsız koalisyon hükûmetlerinin işbaşında olduğu 1990'lı yıllar ise Türk kamu yönetiminin çeşitli iç ve dış faktörlerden etkilendiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde iyice belirginleşen küreselleşme ve bilgi toplumu olma süreci Türk yönetim sisteminin kendine özgü ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal boyutlu niteliklerinde bir takım kırılma alanlarının oluşacağını göstermiş (Yılmaz, 2007: 225) aynı dönemde AB'ne üyelik sürecinde (1993) Kopenhag ve (1995) Madrid'de varılan kamu kurumları için genel prensipler ve ilkelerin oluşturulması kararlarıyla girilen yeni dönem (Köseçik, 2004: 5) siyasi istikrarsızlıkların gölgesinde Türk kamu yönetiminin kapasitesini zorlamıştır. Söz konusu kapasitenin sadece örgütlenme, teknoloji ve personel açılarından değil işleyiş açısından da artırılması gerekmiş, nitelikli personelin hizmete alımı ve mevcut personelin eğitimi açısından yeni bir sorun alanı doğmuştur (Ömürgönülşen ve Öktem, 2004: 57).

Bu dönemde bürokrasi- siyaset ilişkilerinde görülmeye başlayan yeni bir gelişme ise küresel konjonktürün sürükleyicileri pozisyonundaki IMF ve Dünya Bankasının etkileriyle ortaya çıkan “Üst kurullar”dır. Nitekim üst kurulların ortaya çıkışı ile devletçi politikaların yerini “düzenlenmiş piyasa ekonomisi”nin alması arasında bir koşutluk bulunmaktadır. Bu kurumlar her şeyi bizzat yapan ve üstlenen devlet yerine “rasyonel ölçülerde denetleyen istisnai durumlarda üstlenen” devlet anlayışının etkili olduğu (Parlak ve Sobacı, 2008: 228) süreçte devletin hakemlik görevini yerine getirecek kurumlar olarak düşünülmüştür (Eryılmaz, 2008: 161).

Ağırlıklı olarak sosyo- ekonomik yapıyı önemli ölçüde etkileyen ve teknolojik gelişmelere son derece açık olan enerji, rekabet, insan hakları, telekomünikasyon, bankacılık ve finans sektörlerinde yoğunlaşan kurulların sektöre ilişkin alacakları kararlarda kalkınma planlarını, yıllık programları, hükûmet programlarını ve uygulanan ekonomi politikalarını dikkate almadıklarında hükûmet politikalarının yürütülmesine ilişkin sorunlar ve çatışmaların ortaya çıkması kaçınılmaz olmaktadır (Sobacı, 2006: 167).

2000'li yılların başında dönemin Başbakanı Ecevit'in bağımsız idari otoritelerle ilgili olarak *“bir hatamı yaptık, doğrumu yaptık bilmiyorum. Onlara söz geçiremiyoruz...Bu özerklik konusunu elden geçirmemiz ve bir dengeli hale, sağlıklı işler hale getirmemiz gerektiğine inanıyorum”* (Tan, 2002: 11) ifadeleri bir yandan bu kurumların siyasetin

etkisinden arındırılması amacının büyük ölçüde işlediğini diğer taraftan yeni yapılanmanın da siyasetçiler tarafından kabulünün kolay olmadığını göstermektedir

Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapılanmanın oluşturulması şüphesiz siyasetin alanını daraltıcı bir etki yaratarak bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşım olsa da uygulamanın başarısı yapısal düzenlemeler kadar siyasetçi ve bürokratların profesyonelliğın ve kamusal sorumluluğın gerektirdiğı dikkati göstermeleriyle mümkün olacaktır (Eryılmaz, 2008: 162- 163).

Denilebilir ki 1980’li yıllarla başlayan değışım Türk kamu yönetimini de yapı ve işleyiş açısından etkilemiş, söz konusu dönemde özellikle 1990’lı yıllardan itibaren, ulus devletin taşıyıcısı konumundaki merkez ve bürokrasilerin sorgulanmasıyla (Okçu, Aktel ve Kerman, 2007: 51) etkilerini gösteren küresel ekonomi/piyasa sistemine eklemlenme politikasının altyapısı hazırlanmaya çalışılmıştır. Sonraki on yıllık periyod ise küresel etkilerin yanında AB üyeliğı sürecinin aldığı şekle bağılı olarak kamu yönetiminde yapısal değışım ve uyum çabalarının öne çıktığı bir dönem olmuştur (Genç, 2007: 259). Bu süreçte özelleştirme, yerelleşme, kamuda esnek istihdam vb. politikalarla kamusal alanın ve bürokrasinin hareket alanının daraltıldığı görölmektedir.

21. yüzyılda bürokrasi-siyaset ilişkilerinin alacağı biçimin nasıl olacağı, kamu yönetimlerinin nasıl şekilleneceğı üzerine özellikle gelişmiş ölkelerden gelişmekte olan coğrafyalara yönelik çeşitli projeksiyonlar oluşturulmaktadır. Bu projeksiyonlarla, içerisinde barındırdığı demokrasi, yerellik, yönetim, katılım ve şeffaflığı vurgulayan temalar vasıtasıyla karar alma süreçleri ve yönetsel dinamiklerin biçimlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu süreçten etkilenmek kaçınılmaz olmakla birlikte yönetim kapasitesinin geliştirilmesi ve yönetim pratiklerinde pozitif ilerlemelerin sağlanabilmesi, ölkenin kendine özgü sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik gerçekleri ışığında sürecin doğru okunabilmesiyle mümkün olacaktır.

2.2.4. 2000’li Yıllar: İlişkileri Etkileyen Gelişmeler

Türkiye, 1980’lerden bugüne ciddi ve etkileri yaşamın her alanında hissedilen bir değışım ve dönüşüm süreci yaşamaktadır. Bu sürecin sebepleri, etkileri, olumlu ve olumsuz sonuçları çok boyutlu yapısı içinde akademik çevrelerde kapsamlı bir şekilde tartışılmış ve halen tartışılmaktadır. Bu bağlamda sürecin dinamiklerini ve bunun

siyaset, bürokrasi ve her ikisinin ilişkisi üzerindeki etkilerini değerlendirmek önemli olacaktır.

2.2.4.1. Küreselleşme ve Avrupahlaşma

Özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren etkilerini hissettiren değişim ve dönüşüm sürecinde ekonomik, kültürel ve siyasi/idari düzeylerde yoğunlaşan küreselleşme süreçleri ve ülkemiz adına 1990' lı yılların sonunda yeniden hız kazanan ve 2000'li yıllarda tam üyelik müzakereleriyle çok daha belirginleşen Avrupahlaşma süreci dikkat çekmektedir.

Bu aşamada küreselleşme ve Avrupahlaşmayı anlamak ve bu süreçlerin Türkiye'ye etkilerini irdelemek söz konusu süreçlerin yaşamın her alanını etkilemesi yanında idari ve yönetsel yapılar üzerinden özellikle 2000'li yıllarda siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde yol açtığı değişiklikler bakımından önemli hale gelmektedir.

En genel düzeyde, “devletler, toplumlar ve kültürler arası karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin zamansal/mekânsal genişlemesi, derinleşmesi ve hızlanması” sürecini simgeleyen bir kavram (Keyman, 2013: 9; Keyman, 2007: 67) olarak küreselleşme bütün dünya toplumlarında hayatın her alanında siyasal, ekonomik ve kültürel boyutlu etkilerin yaşanmasına neden olmuştur (Özel, 2007: 175). Küreselleşmenin bu etkileri mevcut yapıları örseleyecek bir biçimde aynı anda bağımlılık ve ayrışma, bütünleşme ve parçalanma, merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik, toplumsallık ve bireysellik gibi zıt kutupların etkileşimini gerçekleştirerek işlemektedir.

Küreselleşme ister bir olgu ister süreç olarak ele alınsın, kamu yönetimleri üzerinde çok önemli etkilere yol açmış ve devletin yapısal ve işlevsel fonksiyonlarında ciddi düzeyde değişimlere neden olmuştur. Bu süreçte devlet tüm yapılarıyla küreselleşmenin gereklerine cevap veren stratejiler geliştirmek zorunda kalmıştır. Bu stratejiler yönetime katılma, demokratik yönetim, siyaset- yönetim dengesinin yeniden kurulması, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, profesyonel yönetim vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin öncülüğünde geliştirilmektedir (Parlak, 2007: 5- 11).

Küreselleşme süreci özellikle ekonominin gücü üzerinden sürdürülmektedir. Bu süreçte uluslararası şirketler (*transnational corporations "TNCs"*), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (WB) ve Dünya Ticaret Örgütü (WTO) gibi uluslararası finansal ve ekonomik örgütler, ulus-üstü örgütler, yerel ve bölgesel yönetimler ve ulus-aşırı sivil toplum örgütleri, bir güç merkezi olarak ulus devletin karşısına çıkan küresel düzenin aktörleri olarak belirtilebilir (Parlak, 2003: 356). Tüm bu aktörler ekonomik küreselleşmenin yani “ekonomik ilişkileri etkileyerek bunlara yön veren kuralların uluslararası harmonizasyonunu veya mal ve hizmetlerin uluslararası piyasalarda serbest şekilde dolaşımı veya faaliyette bulunmasını engelleyecek faktörlerin ortadan kaldırılmasının” (Okçu, Aktel ve Kerman, 2007: 46) savunucularıdır. Bu süreçte küreselleşme olgusu, serbest ve başıboş olmayı isteyen uluslararası şirketlerin doğal olmayan gayretlerle sınırsız bir dünyanın kapılarını açma (Kiely, 1998: 96), ulus-devlet sistemine eklenme ve onun içine işleme yoluyla devletin karar verme mekanizmalarını etkilemekte, politika transferi yöntemiyle etkisini artırarak daha görünür bir hale gelmektedir (Common, 2001: 7-8).¹

Küreselleşme sürecinin çok yönlülüğü genel sürükleyicisi olarak ekonominin küresellemesini ön plana çıkarıyor gibi görünse de etkileri tüm dünyada değişik düzeylerde ve eş zamanlı olarak görülmektedir (Özel, 2007: 179). Gerçekte bir politikalar demeti hüviyetinde yeni sağ ideolojinin vitrini olan küreselleşmenin etkileri birçok ülkede devlet reformları şeklinde sürdürülmektedir. Ülkemizde ise süreç parlamentoda, bürokraside, yargı sisteminde, meslek odalarında, dernek ve vakıflarda, tüm toplumsal örgütlenmelerde derin bir sarsıntı ve şiddeti yüksek toplumsal bir mücadeleyi beraberinde getirmiştir (Güler, 2005: 10).

Geleneksel olarak kamu bürokrasileri ülkenin siyasal, ekonomik ve sosyal çevresi ile etkileşim içerisindedir. Öte yandan modern kamu bürokrasileri giderek artan bir şekilde küreselleşmenin etkileriyle yüzleşmekte özellikle ülke içinde kamu politikaları küresel baskılarla şekillenmeye çalışılmaktadır. Bu baskıların bürokrasileri özellikle *yapı*,

¹ Küresel reform dalgasının politika transferi yoluyla yayılması hakkında bkz. M. Zahid Sobacı (2009). Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi, Doktora Tezi, Bursa: *Uludağ Üniversitesi SBE*; M. Zahid Sobacı. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü, *Sosyoekonomi Dergisi*, 2011-2, 191- 210

büyüklik, kapsam, özerklik ve hesap verebilirlik açılarından etkileyerek değişime zorladığı görülmektedir (Welch ve Wong, 2001: 373).

Küreselleşmenin, siyaset-bürokrasi ilişkileri açısından Türkiye'deki etkileri değerlendirildiğinde savunduğu argümanların değişim ve dönüşümü hedefleyen siyasal iktidarlar tarafından etkin bir biçimde kullanıldığı görülmektedir. Örneğin küreselleşmenin temel argümanlarından olan devletin küçültülmesi ve özelleştirme uygulamaları ele alındığında özellikle AK Parti iktidarının gerçekleştirdiği büyük ve kapsamlı özelleştirmelerle kamu bürokrasisinin üretim ve dağıtım alanında birçok sektörden çekildiği görülmektedir.

Diğer taraftan kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde (süreklilik ve güvence) bir aşınma gözlenmekte, esnek istihdam politikaları, sözleşmeli personel istihdamı, performans kriterlerine göre ücretlendirme ve özel sektörden kamuya yönetici transferi gibi tekniklerle bürokrasinin etkinliği azaltılmaktadır.

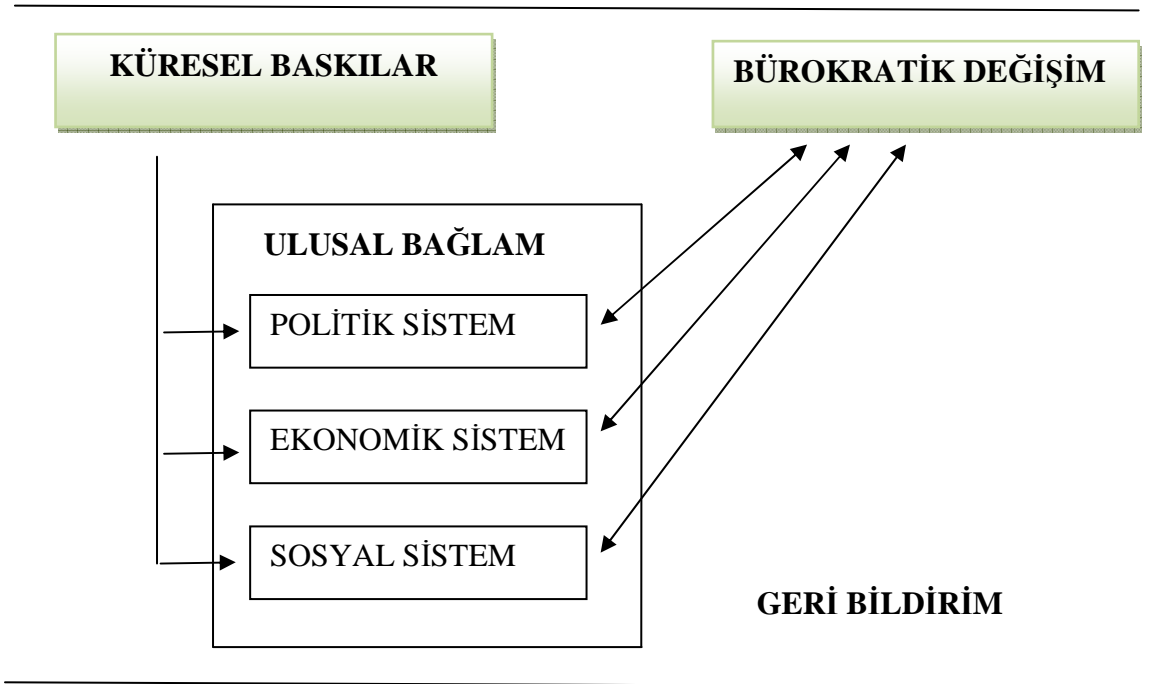
Küreselleşmenin bürokrasi üzerindeki bir diğer etkisi ise iletişim hızını ve bilgiye ulaşmayı artıran etkisiyle demokrasinin, katılım mekanizmalarının ve birey haklarının gelişmesini sağlayarak bürokrasinin denetlenmesinde sivil toplumunda sürece katılmasını sağlamasıdır.

Küreselleşme olgusu, süreci iyi anlama ve olabildiğince uyum sağlayabilme/kontrol edebilme konusunda siyasetçilere de büyük sorumluluklar yüklemiştir. Nitekim bu amaçla 2003 yılında “değişimin yönetimi için yönetimin değişimi” sloganıyla yola çıkan AK Parti iktidarı küresel etkilerin zorlamasıyla, kamu yönetiminde görülen stratejik yetersizlik, düşük performans, mali kaynakların zayıflığı ve güven bunalımı sorununu özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla aşmaya yönelik somut adımlar atmaya başlamıştır. Bu süreçte yönetim paradigmasındaki değişimle birlikte yeni değerler gündeme gelmiş, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının, kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı görülmüştür.

Nitekim bu dönemde gerçekleştirilen ve kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reformlar çerçevesinde gerçekleştirilen Belediye, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve bu düzenlemelere çerçeve oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, merkez- yerel yönetim ilişkilerine hâkim olan geleneksel eğilimlerin

yerini daha katılımcı ve demokratik bir kamu yönetimi anlayışına bırakması açısından önemli olmuştur (Yılmaz, 2007: 228). Parlak da, küreselleşme sürecinin uluslararası destek ve yardımlarla Türkiye üzerindeki en önemli etkisini, Türk kamu yönetiminde bitmeyen senfoni haline dönüşen yeniden yapılanma çabalarını tekrar gündeme taşıyarak kamu bürokrasisinin değişim ve dönüşümü konusunda siyaset kurumunu cesaretlendirmesi olarak ifade etmektedir (Parlak, 2003: 384-387).

Şekil 1’de görüleceği üzere tüm dünyada özellikle son elli yılda küreselleşme olgusu ulus- devlet yapılarını politik, ekonomik ve sosyal olmak üzere çok geniş bir alanda etkilemektedir. Söz konusu bu etkiler, devlet-toplum/birey ilişkilerinin demokratik bir yapıya dönüştürülmesi fırsatlarını da yaratmaktadır. Bu süreçte sürekli artan toplumsal taleplere cevap verebilme yetenekleriyle sorgulanmaya başlanan siyasal iktidarlar gelişen ve değişen toplumun bu taleplerini karşılamak için çareyi kamu bürokrasilerinin değişimi ve dönüşümünü sağlayacak reformları hayata geçirmekte bulmaktadır.



Şekil 1. Bürokrasi Üzerinde Küresel Etkiler Çerçevesi

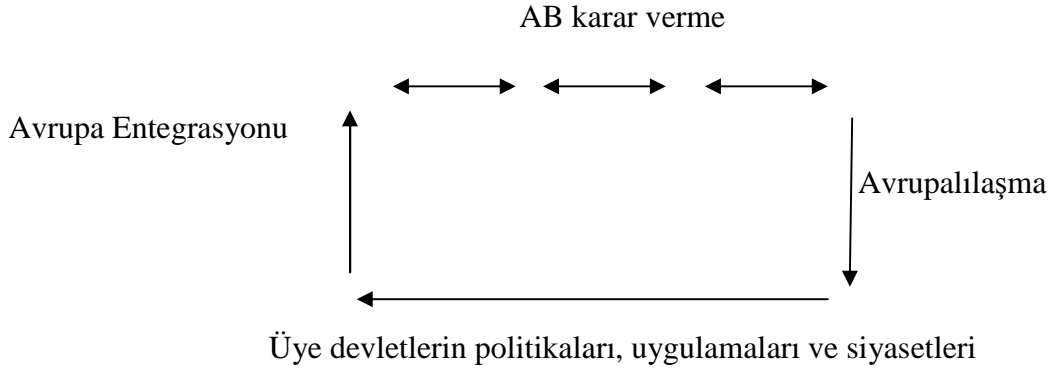
Eric W. Welch ve Wilson Wong, Effects Of Global Pressures On Public Bureaucracy Modeling a New Theoretical Framework, *Administration & Society*, Vol. 33 No. 4, September 2001, 373

Küreselleşme kavramına göre ortaya çıkışı biraz daha yakın bir tarihi işaret eden, yarattığı etkilerle küreselleşmeyle paralellik taşıdığı ve etkileşimi tartışılan diğer bir kavram da *Avrupalılaştırma (Europeanisation)* sürecidir.

Özellikle 1990'ların sonlarından itibaren gittikçe popüler hale gelen kavram, çeşitli disiplinler içinde kendine geniş bir kullanım alanı bulmuştur. En genel anlamıyla Avrupalılaştırma, AB'nin siyasal, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin zaman içinde ve birbirini etkileyen çeşitli mekanizmalar yoluyla yerel söylem, kimlik, siyasal yapı ve kamusal politikaların bir parçası haline geldiği bir süreci ifade etmektedir (Okçu, Aktel ve Kerman, 2007: 44; Kösecik, 2004: 12). Radaelli'ye göre Avrupalılaştırma süreci, AB politikalarının ilk kez tanımlandığı ve ardından ulusal ve ulus altı düzeyde söylem, kimlik, siyasi yapılar ve kamu politikalarının parçası haline gelen, resmi ve gayri resmi kuralların, prosedürler, politika paradigmaları, stiller, iş yapma biçimleri, paylaşılan inançlar ve normların inşa edildiği, yayıldığı ve kurumsallaştığı süreçleri belirtmektedir (Radaelli, 2000: 4).

Avrupalılaştırma genel olarak iç içe geçmiş iki süreçten oluşmaktadır. Bu süreçlerin ilki ulusal ölçekteki politik, sosyal ve ekonomik dinamiklerin yeni bir Avrupa uluslararası siyasal ve kurumsal yapılanmasının oluşumuna katkıda bulunması, ikincisi ise Avrupa Birliği'nin, siyasi, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin giderek artan bir şekilde iç siyasal söylemin önemli bir parçası olarak, kimlikler, temsil yapıları, kamu kurumları ve kamu politikaları üzerinde etkili olmasıdır (Graziano, 2001: 5). Avrupalılaştırma yaklaşımı klasik Avrupa entegrasyon teorilerinin ötesinde dikkatleri yerel seviyeye çekerek AB üyeliği konusunda üye devletlerin yönetsel/idari adaptasyonuna olan ilgiyi artırmıştır (Wink ve Graziano, 2006: 2). Avrupa entegrasyon süreci AB politikalarını formüle eden çeşitli aktörler ve AB karar verme mekanizmalarını oluşturan üye devletlerin değişik seviyelerde ürettikleri politikalardan oluşmaktadır. Avrupalılaştırma ve Avrupa Entegrasyonu arasındaki yatay ve dikey farklılıklar Şekil 2. de gösterilmektedir (Schmidt, 2002: 896).

Buna göre Avrupalılaştırma sürecinde Avrupa Entegrasyonunun birbirlerini besleyen süreçler olarak bir yandan AB karar verme mekanizmalarından etkilenirken diğer taraftan üye ülkelerin ulusal politikaları, uygulama ve siyasetleriyle hem etkileyen hem de etkilenen olarak bu döngüye katılmaktadır.



Şekil 2. Avrupalılaşma ve Avrupa Entegrasyonunun Yatay ve Dikey Farklılıkları

Kaynak: Schmidt, Vivien A. (2002). Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustments, *Journal of European Public Policy*; 9:6; 894-912.

Avrupalılaşma süreci ülkelerin ulusal ve ulusaltı politikalarını AB merkezli olarak dönüştürmesi, AB sınırlarını genişletmesi ve çevresini politika ihracıyla etkilemesi açısından küreselleşme benzeri etkiler yaratan bölgesel ve son derece önemli bir süreç olarak yaşanmaktadır (Olsen. 2002: 923-924).

Türkiye açısından Avrupalılaşma sürecinin önemi, küreselleşme süreçlerinin etkilerinin somut anlamda gözlemlenebildiği mekânların başında gelen “bölgesel bütünleşme” kavramının önemli bir yansıması olan Avrupa Birliği’ne üyelik sürecini içermesidir. Türkiye tüm muğlaklıklara, gerilimlere ve belirsizliklere rağmen giderek derinleşen bu süreçte gerçekleştirdiği reformlarla, AB’nin siyasi alanının dış değil iç aktörü haline gelmeye çalışmaktadır (Keyman, 2013: 11).

Bu süreçte toplumun büyük kesiminin desteklediği AB’ye üyelik hedefi, siyasal iktidarın değişim konusunda elini kuvvetlendirerek reformların gerçekleştirilmesinde ek bir meşruiyet yaratmıştır.

Türkiye’nin küreselleşme ve Avrupalılaşma sürecinde yapacağı reformların yol haritası Kopenhag Zirvesi’dir. 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi’nde, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği’nin genişlemesinin Merkezi Doğu Avrupa ülkelerini kapsayacağını kabul etmiş ve aynı zamanda adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri de belirtmiştir. Bu

kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır.

- a. **Siyasi Kriter:** Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlık haklarını güvence altına alan kurumların varlığı.
- b. **Ekonomik Kriter:** İşleyen ve aynı zamanda Birlik içinde rekabetçi baskılara ve diğer serbest piyasa güçlerine dayanabilecek bir serbest piyasa ekonomisinin varlığı.
- c. **Topluluk Mevzuatının Benimsenmesi:** Siyasi, ekonomik ve parasal birliğin hedeflerine bağlı kalmak üzere üyelik için gerekli yükümlülükleri yerine getirebilme kapasitesine sahip olmak.

Sayılan bu kriterler üye veya üyeliğe aday ülkelerin politik-idari sistemini şekillendiren ülke içindeki kurumların dönüşümünü zorunlu kılmaktadır.

Bu dönüşümün sağlanmasında AB müktesebatına uyum sağlanması için mevzuatımızda yapılacak değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin, uyum için gerekli beşeri ve mali kaynakların, AB müktesebatının üstlenilmesi için gerekli olan idari kapasitenin geliştirilmesinin ve kısa ve orta vadeli öncelikler takviminin yer aldığı Ulusal Program ise 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir (Özer, 2009: 94).

Bu tarihten sonra peşpeşe ve çok hızlı bir biçimde TBMM’de kabul edilen “Uyum Paketleri” ile üyelik sürecinde Türk mevzuatının AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi çalışmaları başlamıştır. Mevcut kanunlarda çeşitli düzenlemeler, ekleme ve çıkarmaların yapıldığı söz konusu uyum paketleri getirdiği yeniliklerle birlikte aşağıdaki gibi özetlenebilir (Güney, 2005: 87-90; ABSG, 2007: 48-76; Anayurt, 2007: 245-279).

1. **Uyum Paketi (6 Şubat 2002):** Düşünce özgürlüğü kapsamında Türk Ceza Kanunu’nun 159. ve 312. Terörle Mücadele Kanununun 7. ve 8. Maddelerinde değişiklik yapıldı. Hapis cezaları düşürüldü ve DGM’lerde 15 güne kadar uzatılan gözaltı süresi 4 güne indirildi. Özel hayatın gizliliği, haberleşme ve konut dokunulmazlığına güvence getirildi.
2. **Uyum Paketi (9 Nisan 2002):** Dernekler Yasası ile Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Yasası değiştirildi, sınırlamalar azaltıldı. İşkence ve kötü muamele

sebebiyle AİHM'in hükmettiği tazminatların bu suçları işleyen görevlilere ödettirilmesi düzenlendi. Parti kapatma zorlaştırıldı. Basın Kanunu'ndaki "yasaklanmış dil" kavramı kaldırıldı. Suç işleyen basın kuruluşlarının kapatılma süresi otuz günden 15 güne düşürüldü. Basılı eserlerin toplatılması, basım makinaları ve aletlerine el konulmasının ise mahkeme kararıyla olması kararlaştırıldı... Parti kapatmalarda "odak olma" tanımında partiler lehinde düzenleme yapıldı. Ayrıca partilere kapatma yerine hazine yardımıyla men cezası verilebilmesi kararlaştırıldı. Sanık ile avukatının görüşmelerini sınırlandıran madde kaldırıldı. Kaymakamlara sadece mülk idare amiri sınıfından olanların vekalet edebilmesi, jandarma komutanlarının bundan böyle kaymakamlara vekalet edemeyeceği kararlaştırıldı

3. **Uyum Paketi (9 Ağustos 2002):** Anayasa değişikliği çerçevesinde kanunlardaki idam cezaları kaldırılarak yerine müebbet ağır hapis cezası getirildi. Azınlık vakıflarının taşınmaz mal edinmelerinin önündeki engeller kaldırıldı. Radyo ve televizyonlarda Kürtçe yayın yapılmasına ilişkin düzenleme hayata geçirildi. AİHM'nin Türkiye aleyhine verdiği kararların yeniden yargılama sebebi sayılmasına ilişkin değişiklik yapıldı.
4. **Uyum Paketi (11 Ocak 2003):** Siyasi Partiler Yasası ve Adli Sicil Kanunu'nda değişiklik yapılarak siyasi yasaklar yumuşatıldı. Siyasi yasaklıların milletvekili seçilmelerinin önündeki engel kaldırıldı... İşkence cezalarının paraya çevrilemeyeceği ve ertelenemeyeceği yönünde değişiklik yapıldı.
5. **Uyum Paketi (4 Şubat 2003):** AİHM'si kararlarına dayanılarak yeniden yargılama yapılması kapsamına daha önce kesinleşmiş yargı kararları da alınarak eski DEP milletvekillerinin de yargılanmasının yolu açıldı.
6. **Uyum Paketi (19 Temmuz 2003):** TMK'nın 8. Maddesi kaldırıldı. Özel televizyonlarla birlikte TRT'nin de Kürtçe yayın yapmasına imkân sağlandı. Çocuklara bazı isimlerin konulamayacağına ilişkin yasak kaldırıldı. CMUK'da değişiklik yapılarak DGM'lerle diğer mahkemeler arasındaki yargılama farklılığına son verildi. Ulusal Program çerçevesinde Türk Ceza Kanunu, Vakıflar Kanunu, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, Nüfus Kanunu, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun, İmar Kanunu,

Sinema Video ve Müzik Eserleri Kanunu, Adli Sicil Kanunu, Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun ve Terörle Mücadele Kanunu'nda değişiklikler yapıldı.

7. **Uyum Paketi (30 Temmuz 2003):** MGK'nun görev tanımı değiştirilerek yetkilerine bazı sınırlamalar getirildi. MGK Genel Sekreterliği'nin kurul kararlarını takip ve kontrol yetkisi kaldırıldı. Sivillerin MGK Genel Sekreteri olmasının yolu açıldı. Ayda bir toplanan MGK'nın iki ayda bir toplanacağı hükme bağlandı. Sayıştay'ın, askeri harcamaları gizlilik esası çerçevesinde denetlemesi imkânı getirildi. Sivillerin barış zamanında askeri mahkemelerde yargılanması kaldırıldı. TCK, CMUK, Sayıştay Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Türk Medeni Kanunu'nun çeşitli maddelerinde değişiklikler yapıldı.
8. **Uyum Paketi (14 Temmuz 2004):** Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanunla, ölüm cezasına atıf yapılan ilgili kanunların bütün maddelerinde ölüm cezası ibaresi madde metinlerinden çıkarılarak yerine ağırlaştırılmış müebbet hapis cezası getirilmiştir. Yükseköğretim Kanununda yapılan değişikliklerle, Yükseköğretim Kurulu'na Genelkurmay Başkanlığınca bir üye seçilmesine ilişkin hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunda yapılan değişikliklerle, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu üyeliğine MGK Genel Sekreterliğince aday gösterilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmıştır. Telsiz Kanununda yapılan değişikliklerle, MGK Genel Sekreteri, Haberleşme Yüksek Kurulu üyeliğinden çıkarılmıştır.

Tüm bu yapılanlarla Avrupa normlarına, mevzuat bazında ve kurumsal açıdan önemli bir yakınlaşma gerçekleşmiştir. Siyasî reformlar esas itibarıyla, 2001 ve 2004 yıllarında gerçekleştirilen iki önemli anayasal reform ve TBMM tarafından Şubat 2002 ve Temmuz 2004 tarihleri arasında kabul edilen sekiz uyum paketi aracılığıyla uygulamaya geçmiştir. Sivil-asker ilişkilerinin Avrupa normları doğrultusunda geliştiği, yargı sisteminde önemli değişikliklerin gerçekleştirildiği, kamu yönetimi reform çalışmalarının sürdürüldüğü, insan haklarına ilişkin olarak, uluslararası hukukun ve Avrupa hukukunun üstünlüğünün kabul edilmesi gibi birçok alanda Türkiye'nin uluslararası sözleşmelere ve kararlara büyük ölçüde uyum sağladığı, 2004 yılı AB İlerleme Raporu'nda da tespit edilen önemli noktalardandır (Özer, 2007: 77).

Nitekim Kurt ve Uğurlu'nun, sürecin gelişiminin AB ilerleme raporları üzerinden okunması konusunda yaptıkları çalışmaya göre raporlarda "reform" kelimesi 841 kez tekrarlanmakta, idari süreçleri de içerecek biçimde raporlardaki retoriğe yansımaktadır. Yine "yolsuzluk", "şeffaf/şeffaflık" ve "saydam/ saydamlık" kelimeleri metin içerisinde sırasıyla 217, 154, 37 kez tekrarlanmakta, bu tablo ise kamu yönetiminin verimsizliğine, etkin olmamasına ve bu alanda yolsuzluğun yaygınlığına yapılan güçlü vurgulamaları ifade etmektedir. Benzer şekilde "etik" kavramının ilerleme raporlarında 36 kez yer alması, kamu yönetiminde şeffaflık ve açıklıkla birlikte etiğin de yerleştirilmesi gereğine işaret etmektedir. İlerleme raporları içerisinde "kalite" kavramının 160 kez tekrarlanması da kamuda toplam kalite anlayışının sağlanması gerekliliğini destekler niteliktedir. Yine "performans" kavramı metinde 66 kez yer bulmuştur. Raporlarda yine "vatandaş", "sivil toplum", "ombudsman" ve "yönetişim" kavramlarının sırasıyla 187, 139, 11 ve 7'şer kez tekrarlanması, ilerleme raporlarının yukarıda belirtilen alanlarda olduğu gibi vatandaş odaklı yönetim anlayışında alınan mesafeyi vurgulamaktadır. (Kurt ve Uğurlu, 2007: 94-96). Bu durum Avrupalılaştırma sürecinin Türkiye'yi önemli ölçüde etkilemekte olduğunu ve kamu yönetiminde bu yönde değişim ve dönüşümünün sürdürüldüğünü göstermektedir

Yıllar süren ve halen sürdürülen reform çalışmaları ışığında Avrupalılaştırma kavramının Türkiye açısından önem arz eden noktaları,

- Avrupalılaştırmanın modernleşme, batılılaşma gibi kavramlarla aynı içerikte algılanması ancak bu kavramlara göre daha somut ve ölçülebilir niteliklerinin bulunması (Samur, 2008: 383).
- Siyaset-bürokrasi (sivil, askeri ve yargı) ilişkilerinin Avrupa normları çerçevesinde şekillendirilerek geçmişten bu yana süregelen bürokratik vesayet kaldırılması
- Değişimin, dönüşümün ve büyümenin önündeki engellerin kaldırılmasında ve siyasal iktidarın dile getirdiği bölgesel bir güç ve küresel bir oyuncu olma yolunda önemli bir araç olacağı düşünülmesi (Özdemir, 2012, www.ankarastrateji.org) olarak belirtilebilir.

Türkiye'nin küreselleşme ve Avrupalılaştırma yolculuğu günümüzde de devam etmektedir. Her alanda önemli değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bu süreçte AK Parti

iktidarının değişim ve dönüşümü gerçekleştirme hedefine ulaşmada bu süreçleri iyi değerlendirdiği, kamu yönetimi başta olmak üzere toplumun her alanını ilgilendiren konularda önemli reformları uygulamaya koyduğu, bu süreçte 2023 ve ötesi için “bölgesel bir güç, küresel bir oyuncu” olma vizyonu oluşturmaya çalıştığı görülmektedir.

2.2.4.2. Yeni Kamu İşletmeciliği

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) zaman zaman Yeni Kamu Yönetimi yerine kullanılmakla birlikte aslında onun bir alt dalıdır. Temel olarak bürokratik paradigma üzerine inşa edilen geleneksel kamu yönetiminin bir eleştirisi olan YKİ, yönetim alanında postbürokratik yapılanmayı esas almaktadır. Süreç içerisinde bürokratik ilke ve değerlerin sorunların çözümündeki yetersizliğine tepki olarak gelişen postbürokratik yapılanma bürokraside yeni bir örgütlenme anlayışını temsil etmektedir.

Gelişim sürecini, rekabet, açıklık, şeffaflık, motivasyon ve kullanıcı tercihlerinin ön planda olduğu “kurumsal ekonomi” (Dunsire, 1995: 29) ile kamu sektörüne uygulanacak özel sektör odaklı “işletmecilik” anlayışı üzerine kuran YKİ, yurttaşın yönetimde daha aktif bir rol üstlendiği ve demokratik katılımın üst düzeyde olduğu bir yapıyı arzulamakta, bir yandan demokrasiden beslenirken diğer yandan bazı katılım araçlarını geliştirerek de demokrasiyi beslediği vurgulanmaktadır (Karaçor ve Oltulu, 2011: 408).

Yaklaşımın, çalışmada neo-liberal kuramlar başlığı altında değinilmiş olan yeni kamu yönetimi anlayışının ilke ve prensiplerini reddetmemesi ve onun bir alt dalı olması bakımından ortaya çıkışına, ilke ve prensiplerine yeniden değinilmemiştir.

Uluslararası düzlemde işletmecilik yaklaşımının yaygınlaştırılmasında da diğer birçok değişim ve dönüşüm kavramında olduğu gibi, OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar ve özellikle 1990’lı yılların sonundan itibaren AB’nin etkisi büyük olmuştur. Bu kuruluşlar, ulus-devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar alarak kamu yönetiminin işletmecilik damarını etkin hale getirmeye çalışmışlardır. Bu amaçla bu kuruluşların reform gündemlerini, liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme, bürokrasiden kaçınma, bütçe reformu, performans

ölçümleri, işletme-türü yönetim, yönetimde saydamlık, rekabet, etkinlik ve etkililik gibi unsurlar belirlemektedir (Güzelsarı, 2004: 5).

YKİ'nin dünyada başta yönetsel alanlar olmak üzere hemen her alanda değişimin ana teması haline gelmesi ulusal bağlamda kamu bürokrasisinin işleyişini ve iş yapma biçimini değiştirmesini zorunlu kılmıştır. Kamu yöneticileri yönetimi yeni ilke ve değerlere göre yeniden keşfetmek zorunda kalarak hizmet sundukları alanlarda toplumsal taleplere doğrudan ve etkin şekilde cevap verebilecek, daha iyi hizmet için daha yaratıcı olan, süreç geliştiren ve risk alan bir pozisyona zorlanmışlardır.

Bu sürecin Türkiye'de siyaset-bürokrasi ilişkileri açısından etkileri değerlendirildiğinde siyasi karar vericilerin, yönetim anlayışında, iş yapma biçimlerinde ve toplumsal alanda meydana gelen bu hızlı değişime sessiz kalmadıkları, değişimin ve dönüşümün yönetimi konusunda kamu bürokrasisini yapısal reformlarla, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, demokratikleşme, yerelleşme ve yönetime katılma araçlarıyla etkilemiştir.

2.2.4.3. Yönetişim

Dünya, 1970'li yıllardan itibaren, savaş sonrasında kurulan düzenin ve kamu yönetimlerinin yol açtığı olumsuz sonuçlara tepki olarak doğan bir yenilenme hareketine şahit olmuştur. Yeni Kamu Yönetimi/İşletmeciliği olarak beliren bu hareketleri kronolojik olarak 1990'lı yıllarda yönetişim kavramı desteklemiş ve takip etmiştir. Aynı yıllarda yönetişim kavramının yaygınlaşmaya başlaması, kamu yönetimine ilişkin ciddi toplumsal, kültürel, siyasal ve ekonomik sorun algılamalarının olduğu ve bunların çözümüne ilişkin yeni anlayışlara ihtiyaç olduğunun işareti olmuştur (Gündoğan, 2013: 16). Bu yeni anlayış kamu yönetiminde sözü edilen yetersizliklerin sonucu olan sığılı ortadan kaldırmak (Çukurçayır, 2003: 260) için ulusalın küreselle ve yönetselin piyasayla bütünleştirilmesini öngören, kamu yönetimini yapı ve işleyiş olarak değiştiren yönetişim (governance) modelidir (Güler, 2011: 313).

Devletin toplumsal yaşam ve ekonomideki rolünün gereğinden fazla genişlemiş olduğu ve küçültülmesi gerektiğine inananlar kamunun işlevleri üzerindeki tartışmaları "yönetim" kavramından daha geniş gibi görünen yönetişim kavramına doğru kaydırmışlardır (Keleş, 2013: 58). Başlangıçta yönetim ile arasında bir anlam farkının bulunmayan ancak zamanla özellikle politik bilimler alanında yeni ve farklı anlamlara

kavuşan yönetim kavramı (Addink, 2005: 28) yönetim alanında yeni bir sürece atıfta bulunmakta (Rhodes, 1996: 652-653), 1990'lardan bu yana uluslararası işbirliğinden kaynaklanan sinerjinin etkisiyle giderek zenginleşmekte ve güçlenmekte (Toprak, 2013: 72), özel-kamu işbirliğiyle çeşitli düzeylerde politikalar oluşturarak toplumsal sorunların çözümüne katkı yapmaktadır (Biermann, 2004: 5).

Kavramın aynı zamanda, taşıyıcılığını yapan Dünya Bankası (WB), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi kurumların hem ulus devlet bağlamında hem de küresel ölçekte karşılaşılan yönetsel sorunlara farklı bakış açısını yansıttığı görülmektedir (Gündoğan, 2013: 22).

Yönetişim modelinin inşası ve gelişimindeki somut adımların Dünya Bankası'nın, yapısal uyum kredileri yoluyla pek çok az gelişmiş ülkenin ekonomik ve siyasal yapısını şekillendirmesi, OECD'nin daha çok, devlet aygıtı üzerinde yoğunlaşmış özel yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması yoluyla karar alma süreçlerini etkilemesi, Birleşmiş Milletlerin ise 1992'de Brezilya'da toplanan BM Çevre ve Kalkınma Konferansı (UNCED) ve burada oluşturulan Gündem 21 Programı, 1995'de Küresel Komşuluk Raporu ve 2000 yılında BM Milenyum zirvesindeki BM Milenyum Raporu ile sürece meşruluk kazandırmasıyla atıldığı görülmektedir (Bayramoğlu, 2005: 40-71).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nda kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum üzerindeki etkilerine yoğunlaşarak, sürecin kompleks mekanizmaları, süreçleri, ilişkileri ve kurumları kapsadığı belirtilmektedir (mirror.undp.org; Eryılmaz, 2009: 27). Kavramın özü toplumsal-politik sistemdeki bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların dikkate alınmasından oluşmaktadır (Ergun, 2008: 274). Bu aynı zamanda yeni dönemdeki çoğulcu anlayışlar doğrultusunda yönetimlerin tek başlarına hareket etmesi yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetme, birlikte üretme ve kamu-özel işbirliğini ifade etmektedir (Al, 2003: 236).

Stoker, yönetim kavramını beş öneri çerçevesinde yapılandırmaktadır (Stoker, 1998: 18). Buna göre:

1. Yönetişim hükümet etmenin ötesinde ancak ondan doğan/referans alan bir takım kurum ve aktörler kümesinin varlığına işaret eder.

2. Yönetişim ekonomik ve sosyal sorunları ele almada sınırların ve sorumlulukların bulanıklığına/belirsizliğine işaret eder.
3. Yönetişim, kolektif eyleme katılmada kurumlar arasındaki ilişkilerde güç bağımlılığını ifade eder.
4. Yönetişim, özerk ve kendi kendini yönetebilen aktörler ağını vurgular.
5. Yönetişim sorunların çözümünde yalnızca hükümet yetkisi ve gücüyle yetinilmeyeceğini kabul eder. Yönlendirme ve rehberliğin yeni araç ve tekniklerle mümkün kılınacağını belirtir.

Yönetişim, Stoker'ın önerilerinde de görüleceği üzere yönetme erkinin hükümet kuruluşları dışında yer alan aktörlerin katılımına açılmasını, sorunların çözümünde etkinlik, verimlilik ve yeni tekniklerin bu yolla sağlanabileceğini belirtmektedir.

Yönetişim sürecinin Türkiye üzerindeki etkileri irdelendiğinde 1990'lı yılların ortalarından itibaren IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların etkisinde görülmeye başlayan düşünce uyanışlarının 1999 yılından sonra AB'ye sürecinin etkisiyle AB'nin yönlendirmesine girdiği görülmektedir. Bu yönlendirme Türkiye'nin, üyelik kriterlerini yerine getirmek ve AB normlarına uyum sağlamak için birçok alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da geniş kapsamlı reformlar yapmasını gerektirmiştir.

Özellikle 2002 yılından itibaren Türkiye siyasetinde AK Parti'nin temsil ettiği güçlü bir siyasal iktidarın iş başına gelmesi ve kamu yönetimi ve bürokrasi başta olmak üzere birçok alanda değişim ve dönüşümü hedeflemesi, reform sürecinin başlatılması ve gerçekleştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Bunun yanı sıra iş dünyası, STK'lar ve toplumun birçok kesiminin "bürokratik devletten hizmet devletine dönüşümü" destekleyici yaklaşımı kısacası konjonktürün her açıdan uygun olması kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesinde belirleyici olmuştur.

Yönetişim sürecinin Türk kamu yönetiminde somut olarak uygulanmasına bakıldığında süreçte öncelikle yönetsel ilke ve usullerin değiştirilerek yeni tip bir örgütlenme ve yeni kurumların altyapısının hazırlandığı görülmektedir. Güler, bu süreçte Türk yönetim sisteminin işleyişini doğrudan etkileyen kural değişikliklerini şöyle özetlemektedir (Güler, 2011: 319).

- Karar verme sürecinde "düzenleyici etki analizi" yöntemine geçiş

- Planlamada ulusal kalkınma plancılığı yerine stratejik planlamacılık uygulaması
- Örgütlenmede merkeziyetçilik ilkesi yerine yerellik ilkesi
- Personel yönetiminde kariyer sistemi yerine iş sınıflandırma –norm kadro-sistemi
- Yöneticilikte yönetimin sorumluluğu yerine bilgi edinme, etik sözleşme ve hesapvermecilik
- Hizmet sunumunda doğrudan sunum, emanet usulü yerine ihale- imtiyazcılık, kamu-özel ortaklığı uygulamaları
- Denetlemede hukuksal-yönetimsel-içsel denetim yerine mali-performans-bütçe sistemine geçiş.

Kamu yönetiminde, tüm yönetsel süreçler ve örgütlenme ilkeleri üzerinde ortaya çıkan yönetim yaklaşımı, yukarıda belirtilen işleyiş kurallarıyla birlikte kurumsal yapı üzerinde de bazı değişikliklere yol açmıştır. Bu alanda görülen en önemli kurumsal yapılanma mekanizmaları merkezi düzeyde üst kurulların oluşturulması, bölgesel düzeyde kalkınma ajanslarının kurulması, yerel düzeyde Yerel Gündem 21 uygulamaları ve kent konseyleri oluşturulması ile kamu yönetimi genelinde vakıflaşma ve dernekleşme olarak kendini göstermektedir (Güler, 2011: 323).

Yönetişim sürecinde ortaya çıkan bu yapılanmalar Türk kamu yönetiminin günümüzde önemli işlevleri yerine getiren etkili kurumlarını oluşturmaktadır. Örneğin ekonominin yönetiminde, bürokrasiden, siyasal iktidardan ve parlamentodan özerk ve bağımsız olarak işlev gören kurumları ifade eden üst kurullar, küresel, ulusal ve yerel düzeyde liberal bir bakış açısıyla siyasal iktidarın yayılmasını sağlarken diğer taraftan bu yayılma beraberinde bir yoğunlaşmayı da getirmektedir (Bayramoğlu, 2005: 240).

Yönetişim sürecinde AB kanadından gelen diğer bir önemli etki kalkınma ajanslarının kurulmasıdır. Yerel ve bölgesel ölçekte dengesizliklerin giderilmesi, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirecek idari yapıların kurularak güçlendirilmesi amacını taşıyan ajanslaşmayla “kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesine vurgu yapılmaktadır (Şengül ve Yazkan, 2007: 165).

Yönetişim sürecinin diğer bir etkileşim alanı olan kent konseyleri de dikkat çeken uygulamalar arasındadır. 1980'li yıllardan itibaren bir kısım örnekler görülmeye başlansa da Birleşmiş Milletler'in öncülüğünde ve ülkemizle varılan mutabakat sonucunda 1997 yılında Yerel Gündem 21 (YG-21) çalışmalarıyla yaygınlaşan konseylerin (Coşkun, 2007: 100). toplumun örgütlü ve örgütsüz tüm kesimlerinin katılımına açık olduğu ve hedeflere ulaşmada çok aktörlü bir süreci desteklediği bilinmektedir (Pektaş ve Koçak, 2007: 125).

Günümüzde küresel olarak yönetim alanında en büyük teknik işbirliği sağlayan kuruluşlardan birisi olan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) yönetim ve sürdürülebilir insani gelişmenin birbirinden ayrılamaz olduğu ve iyi yönetim kapasitesinin geliştirilmesinin yoksulluğu gidermenin birincil aracı olduğu varsayımından hareketle Türkiye'de aşağıdaki beş alanda demokratik yönetim programını sürdürmektedir (Erkek, 2013: 13; www.tr.undp.org).

- Adalet Erişim ve Hukukun Üstünlüğü
- İnsan Hakları ve Güvenlik Sektörü Yönetimi
- Yerel Yönetim ve Sivil Katılım
- Kamu Yönetimi Reformu ve Yolsuzlukla Mücadele
- Kadının Güçlendirilmesi ve Toplumsal Cinsiyet Eşitliği

Türkiye'nin 1980'lerde başlayan küresel ekonomi ile eklemlenme süreci 2000'li yıllarda ileri bir aşamaya taşınmıştır. Bu ileri aşamayı gerçekleştiren taşıyıcılar arasında yer alan yönetim kavramının yukarıda örnekleri de verilen ve daha alt kategorilerinin de var olduğu çeşitli projelerle kılcallara kadar inebildiği görülebilmektedir. Bu süreç bürokrasinin, vatandaşın taleplerine eskiden olduğu gibi yalnızca evet ya da hayır demek yerine bu taleplerin çeşitlendirildiği, daha iyi alternatiflerinin arandığı ve nasıl daha iyi karşılanacağı kararının birlikte verildiği bir yapıya evrilmesini gerekli kılmaktadır.

Diğer taraftan yönetim süreci, siyaset kurumunun da geçmişte kalmış siyaset tarzlarını bırakarak yenilenmesini gerektirmiştir. Her ne kadar son söz siyaset kurumundaysa da siyasetçiler, karar sürecinde siyasetin çatışmacı yönünden ziyade uzlaşmacı yönünü ön plana çıkarmak, vatandaşın, sivil toplum örgütlerin dolayısıyla toplumun görüşlerini eskisinden çok daha fazla dikkate almak zorunluluğunu hissetmektedirler.

2.2.4.4. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik

Yönetişim kavramı son yıllarda özellikle üzerinde durulmaya başlanan, kamu kurumlarından özel sektör kurumlarına, STK'lardan uluslararası kuruluşlara kadar hemen her kurumun önem verdiği bir kavramdır. Kavram ile ilgili olarak yapılan tanımlamalarda demokratiklik ve katılıma açıklık, uzlaşma yönelimlilik, hukuk devleti, denetime açıklık, etkinlik ve verimlilik, adil yetki ve sorumluluk paylaşımı gibi ilkeler yanında özellikle şeffaflık ve hesap verebilirliğe vurgu yapıldığı görülmektedir (Kapucu ve Gündoğan, 2013: 289).

Şeffaflık, idarenin incelenmesi, gözetimi, denetimi ve içinin olduğu gibi görülebilmesini ifade eder. Dolayısıyla karışık işlerin düzenlenmesini, gizli kalmış muhtemel hukuk dışı davranışların açığa çıkarılmasını öngören ve bunları sağlamaya yönelik bir çalışma ortamının oluşturulmasını ifade eder (Eken, 2005: 23). Hesap verebilirlik ise idari kurumların eylemlerinden dolayı diğer idari, yasal ya da yargısal otoritelere eylemlerini açıklama ve doğruluğunu savunmak zorunda olmalarını ifade etmektedir (Kösecik, 2004: 11). Dolayısıyla kamu kaynaklarını ve yetkilerini kullananların yaptıkları ya da yapması gerekip de yapmadıklarından dolayı sorumlu tutulmalarıdır (Eken, 2005: 39).

Her ne kadar yasalaşmamış olsa da amacının... *katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması* olduğu belirtilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı kamu yönetiminin şeffaflık ve hesapverebilir kılınması konusundaki algıyı gösteren metinlerden bir olması açısından önemli olmuştur

Şeffaflık ve hesap verebilirlik iyi yönetişimin olmazsa olmaz iki temel unsurudur. Şeffaflığın olmadığı yerde hesap vermenin zor olacağı gibi hesap verme mekanizmalarının olmaması durumunda da şeffaflık tek başına bir anlam ifade etmeyecektir. Dolayısıyla, bu iki koşulun birlikte var oluşu iyi bir yönetim için olmazsa olmaz ön koşuldur. Şeffaflık, yalnızca idarenin elindeki bilgi ve belgelere ulaşmaktan ibaret değildir. Bundan daha öte, idarenin neyi, nasıl ve neden yaptığının akvaryumdaki balık misali kamu tarafından bilinir ve görünür kılınmasıdır (Sözen ve Algan, 2009: 13).

Özellikle kamu kaynaklarını kullananların kişisel kaynaklarını kullananlara göre çok daha sorumlu ve dikkatli olması gerektiği kabul edilir. Yapılan literatür taramasında hesap verebilirlik ile ilgili çeşitli sınıflandırmaların yapıldığı görülmektedir. Bu

sınıflandırmalar içerisinde yaygın olarak kullanılanlardan biri Romzek ve Dubnick'in sınıflandırmasıdır. Onlara göre, yasal, politik, bürokratik ve profesyonel olmak üzere dört tip hesap verebilirlikten söz edilebilir (Romzek ve Dubnick, 1987: 27).¹

Politik hesap verebilirlik politikacıların başta seçimler yoluyla çeşitli demokratik kanallardan seçmenlere hesap vermesi, yasama ve yürütme organlarında politikacının diğer politikacılara karşı hesap vermesi ve bakanların bakanlıklarına ilişkin olarak parlamentolara karşı hesap verme sorumluluğunu anlatmaktadır. Bürokratik hesap verebilirlik ise bürokratların yasalara ve siyasetçilerin belirlemiş olduğu kamu politikalarına uygun davranmasını, bürokrasinin hiyerarşik olarak üstlerine hesap vermesini ifade etmektedir. Diğer bir hesap verebilirlik türü olan yasal hesap verebilirlik ise hukukun üstünlüğü ilkesinden doğan, yapılan işlerin hukukiliği ve kullanılan yetkilerin uygunluğunu sorgulamaktadır (Romzek ve Dubnick, 1987: 28-29; Morgan ve Murgatroyd, 1994: 130-133).

Günümüzde kamu yönetiminin ve bürokrasilerin yasalarda ve idari düzenlemelerde öngörülen bu temel görev ve sorumlulukları, uygulamada her zaman yazılanlar paralelinde işlememektedir. Bürokratlar, farklı değer yargıları, sosyal ve siyasi eğilimleri, uzmanlık alanlarıyla ilgili bakış açıları, grup ve kurum çıkarları ile çeşitli çevresel etkiler nedeniyle, kamu politikaları ve uygulamaları konularında farklı değerlendirme pratiğine sahip olabilmektedirler. Bu nedenle yasaların sadakatle ve doğru biçimde uygulanabilmesi ve kamu yararının korunabilmesi sistemin etkin bir hesap verebilirlik anlayışıyla oluşturulmasını gerektirmektedir. Demokrasi ile de bağlantılı olan hesap verme sorumluluğu bu anlamda kamusal kaynakları kullanan kamu görevlilerinin bu kaynakları etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik ilkelerine ve hukuk kurallarına uygun bir biçimde kullanmaları konusunda ilgili makamlara karşı sorumlu tutulmaları yoluyla yolsuzlukların önlenmesinde de önemli paya sahiptir (Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, 2005: 149).

Türkiye'de özellikle 2000'li yıllarda demokratikleşme konusunda atılan adımlarla kamu idaresinin doğasında bulunan dışa kapalılık, gizlilik, halka uzak olma gibi nitelikleri en aza indirgeyerek; şeffaf, katılımcı, halka hesap verebilen bir yönetim oluşturma

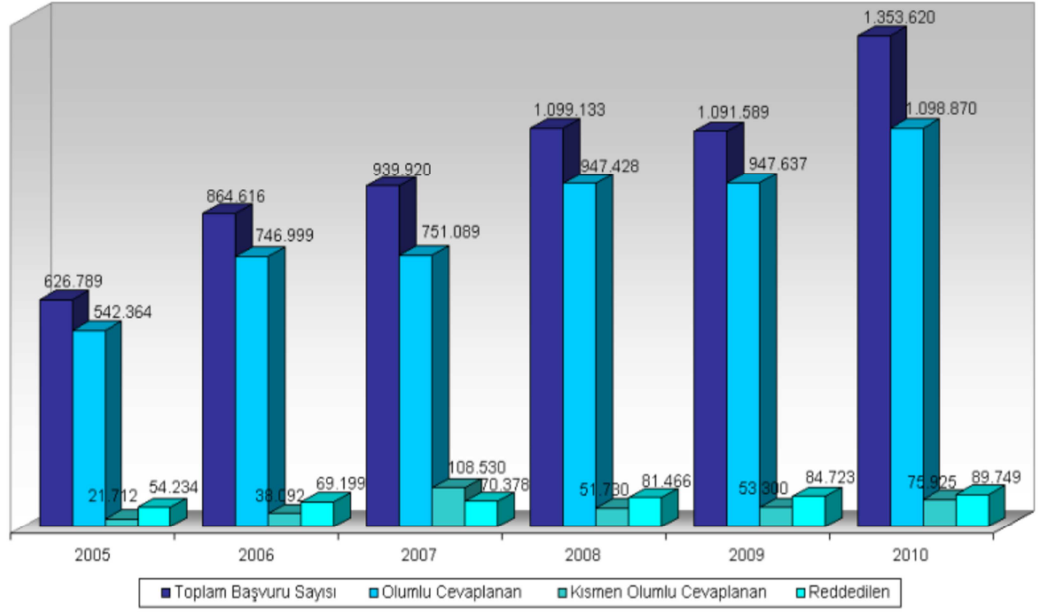
¹ Hesap verebilirliğin farklı sınıflandırmaları için bkz. Biricikoğlu, H. ve Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik, *Turkish Journal of Business Ethics*, May 2011, Vol. 4, Issue 7, pp. 19-45

gayretleri görülmektedir. Türk kamu yönetiminde şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamak amacıyla son yıllarda yapılan yasal düzenlemeler olarak Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun dikkat çekmektedir. Bu yasal düzenlemelerle Türk kamu yönetimine getirilen yenilikler ise aşağıdaki gibi özetlenebilir (Sözen ve Algan, 2009: 29-39).

Dilekçe ve Şikâyet Hakkı: Türk hukukunda dilekçe hakkı, “kişilerin kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkı” olarak anlaşılmaktadır (DHKDK, md. 1). Bu tanımdan, dilekçe hakkının, bireyler bakımından yalnızca bir yakınma aracı olarak görülmekle yetinilmediği; bunun yanında, dileklerini ve önerilerini yetkili makamlara iletebilecekleri bir “katılım” vasıtası olarak da anlaşılacağı söylenebilir.

Bilgi Edinme Hakkı: Geniş anlamda yönetimin elinde bulundurduğu her türlü bilgi, belge ve verilere ulaşabilmeyi ifade eden (Eken, 2005: 64) Bilgi Edinme Hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir.

Kanunun amacı olarak belirtilen demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanabilmelerinin iyi çalışan medya araçları ve iyi örgütlenmiş baskı grupları ile birleşmesiyle, Türk kamu yönetimi üzerindeki denetim çeşitlenmiş ve artmıştır (Al, 2005: 244). Nitekim Köseoğlu, Yurttaş ve Selek’in, Bilgi Edinme Kanununun yürürlüğe girmesinden kısa bir süre sonra yaptığı araştırmada vatandaşlar tarafından kamu kurumlarından örneğin sicil dosyaları talep edildiği, ihale bilgilerinin sorgulandığı, atamalar ve soruşturmalara ilişkin çeşitli bilgi ve belgelerin istendiği tespit edilmiştir (Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, 2005: 162).



Şekil 3. 2005-2010 Yılları Arasında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları

Kaynak: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Raporu, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx>

Tabloda görüldüğü gibi bilgi edinme başvurularında yasanın yürürlüğe girmesinden itibaren giderek artan bir ivme söz konusudur. Bugün gelinen noktada ise halen bir takım eksiklikler görülse de başvuru yoğunluğunun kanunun önemli amaçlarından olan kamu kuruluşlarının yaptıkları işlerde çok daha dikkatli ve özenli olmaları konusunda zorlayıcı ve önemli etkiler yarattığı bilinmektedir.

Mali Saydamlık: Mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, maliye politikasının, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasıdır. Seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetlerin şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmeleri için kamu sektörü dışında cereyan eden işlemlerini de içermek üzere, karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye kolayca ulaşabilmeyi içermektedir (Toker, 2002: 2). Görüleceği üzere mali saydamlık dendiğinde bundan sadece kamu mali yönetiminin halka açık olması anlaşılmamakta aynı zamanda mali politikalarında kamuoyunun bilgisine açık ve öngörülebilir olması anlaşılmaktadır (Bilginoglu ve Maraş, 2011: 59).

Türkiye’de yönetimin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlığın artırılması için Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığı’nca müştereken yapılan çalışmalarda;

bütçe içi ve dışı toplam 69 fon tasfiye edilmiştir. 2002 yılında “Türkiye’de Şeffaflığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” Bakanlar Kurulu Kararı haline getirilmiştir. Bu dönemde hükümetin gerek IMF’ye verdiği niyet mektubunda gerekse güçlü ekonomiye geçiş programında ekonomik istikrarın temel unsurlarından biri olarak gösterilen “mali işlerde saydamlık“ ilkesi (Toker, 2002: 32) geniş kapsamlı ifadesini 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu’nda bulmuştur. Söz konusu kanunla öteden beri kamu yönetiminin eksiği olan kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanımında denetimin sağlanması için kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi, bürokrasinin bu konuda hesap verme sorumluluğunun düzenlenmesi ve faaliyetlerin yıllık raporlarla kamuoyuna duyurulması zorunluluğu getirilmiştir (Sözen ve Algan, 2009: 36-37).

Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) Kurumu: Türkiye’de özellikle 2000’li yıllarda kamu idaresinin her türlü faaliyetlerinde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesi konusunda atılmış önemli adımlardan birisi Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulmasıdır. 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğe haiz özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuş olup, 29/3/2013 tarihi itibarıyla şikâyet başvuruları alınmaya başlanmıştır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan çok sayıda ülkede geniş bir uygulama alanı bulunan kurumun Türkiye’de geç bir tarihte kurulduğu söylenebilir. Doğal olarak kurumların oluşturulması önemli olmakla birlikte daha da önemlisi ilgili kurumların amaçlarına uygun rasyonel çalışmasının sağlanabilmesidir. Kamu Denetçiliği Kurumu açısından bakıldığında kurumun “bağımsızlık” ve “tarafsızlık” özelliklerinin ön planda olması önem arz etmektedir (Sobacı ve Nargeleçekenler, 2011: 376). Bu özellikler kurumun amaçlarında belirtilen adalet anlayışı içerisinde hukuka ve hakkaniyete uygunluğun tesis edilebilmesi için önemlidir.

Kurumun diğer bir önemli işlevi ise idarenin memnun olunmayan her eylem ve işlevinin yargıya taşınmasını azaltacak etkiler yaratmasıdır. Son yıllarda yönetimin eylem ve işlemleri karşısında yakınmalarda görülen artış ile yargı hizmetlerinin masraflı, biçimsel

ve zaman alıcı özelliği kişileri mağdur etmektedir. Bu durum hukuk devleti ilkesini de belirli ölçüde işlevsiz hale getirmektedir. Dolayısıyla kurumun başarısı insan haklarını geliştirmek, idarenin kötü uygulamalarını azaltmak ve kamu yönetimindeki idari hastalıklara kamuoyunun dikkatini çekmek bakımından önemli sonuçlar doğuracaktır (Eryılmaz, 2009: 320).

Şeffaflık ve hesapverebilirliği artırmaya yönelik reformlar gizlilik ve kapalılığa önem veren, hesap verme alışkanlığının zayıf olduğu geleneksel bürokratik yapıların bu özelliklerini önemli ölçüde aşındırmıştır

2.2.4.5. Demokratikleşme

Keyman, 1980’den bugüne Türkiye’nin yaşadığı değişim ve dönüşümü küreselleşme, modernleşme, demokratikleşme ve 2000’li yıllarla birlikte bunlara eklenen bir Avrupalılaşıma tarihi olarak ifade etmektedir (Keyman, 2013: 3).

Siyasal düşüncede iyi toplum arayışında geliştirilen çözümlerden birisi olan demokrasi kavramı 20. yüzyıla hâkim olan siyaset biçimini koşullandıran gelişmelerle birlikte bu alanda merkezi bir konuma yerleşmiştir (Özman ve Coşar, 2002: 340-341). Demokratikleşme, bugünde devam eden, son elli yıldır siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanları yoğun şekilde etkileyen bir süreçtir. Türkiye’nin de bu süreçten etkilenimi somut anlamda özellikle 2000’li yıllarda AB üyeliği temelinde demokratikleşme yönünde gerçekleştirilen anayasal ve yasal düzenlemelerle gözle görülür şekilde artmıştır.

2003 yılında yayınlanan ve Batı Avrupa ve Anglo Sakson ülkelerinde yaygın olarak kullanılan “Beyaz Kitap” (*White Paper*) uygulamasına benzer bir niteliğe sahip (Köseoğlu, 2009: 219) olan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlıklı raporda demokratikleşmenin, AB’ye üyelik sürecinde yönetim yapısının çağdaş standartlara kavuşturulması açısından bir gereklilik olduğu ifade edilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 79).

Demokratikleşme kamu yönetimi üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkiler yaratmaktadır. Her şeyden önce demokratikleşme yönünde atılan adımlar bir takım yasal ve yapısal düzenlemeler içermektedir. Bu reformlar kamu yönetimini doğrudan ilgilendirmese bile zaman içinde idarenin uygulamalarını, yaklaşımlarını, iş yapma biçimlerini etkilemesi

kaçınılmazdır (Sözen, 2011: 137). Çelik ve Aksan'ın da dikkat çektiği gibi bu etkileşimde en önemli sorun alanlarından birisi bürokrasi- demokrasi ilişkisidir. Günümüzün özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi anlayışı ile uzmanlaşma, hiyerarşi ve resmi kurallara dayanan karmaşık bir örgütü ifade eden bürokrasi kurumu arasındaki hem birbirini tamamlayan hemde gerilim içeren karmaşık ilişki, modern devletlerin en önemli ve kalıcı sorunlarından birisidir (Çelik ve Aksan, 2011: 179).

Demokratikleşme sürecinin devletin küçültülmesi ve müdahalesinin azaltılmasına yönelik doğası bu süreçte bürokratik mekanizmaların direnç göstermesini muhtemel kılmaktadır. Diğer taraftan aşırı güçlenen bir bürokrasinin de demokratik kurumlar üzerinde baskı yaratması bir o kadar muhtemeldir. Dolayısıyla demokratikleşme sürecini sürdürmek ve bürokrasinin kendi mecrasında işlemesini sağlayabilmek sistemin denge durumunda olmasını gerektirmektedir.

Türkiye’de son on yılda demokratikleşme yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu süreçte demokratikleşmeyle doğrudan ilgili olan yasal kurumsal reformlar beş başlık altında özetlenebilir (Sözen, 2011: 138-145; Anayurt, 2007: 245-277).

İnsan Haklarını Geliştirme ve Korumaya Yönelik Reformlar: Demokrasinin pekişmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup gelişmesi ile yakından ilgilidir. Bu nedenle, demokratikleşme sürecinde insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri başta olmak üzere insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en başında da kamu yönetimi içinde insan haklarını geliştirme ve koruma amaçlı yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Bunlar arasında Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması sayılabilir. Bunlardan başka, ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Ayrıca, insan hakları alanında gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemeler kamu yönetiminin uygulamalarını, yaklaşımlarını ve iş yapma biçimlerinde de değişimi gerekli kılmaktadır. Örneğin, kolluk güçleri olan polis ve jandarma, suçla mücadelede sıklıkla başvurdukları “sanıktan delile ulaşmak” uygulamasından vazgeçerek yapılan değişikliklerle uyumlu “delilden sanığa ulaşmak” yaklaşımını temel alan yeni uygulamalar geliştirmek baskısını hissetmektedir.

Güvenlik Güçleri Üzerinde Sivil Otoritenin Güçlendirilmesine Yönelik Reformlar:

Demokrasilerde asker ve sivil bürokrasinin siyasal otoritenin denetimi ve gözetimi altında olması gerektiği kabul edilir. Türkiye’de de demokratikleşme süreciyle bağlantılı olarak son dönemde gerçekleştirilen anayasal ve yasal değişikliklerle askeri bürokrasinin siyasal nitelikli politika belirleme sürecindeki hâkim rolüne son verme ve sivil otoritenin güvenlik güçleri üzerindeki gözetim ve denetim yetkisini güçlendirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlar kısaca aşağıdaki şekilde belirtilebilir.

- 2001 Anayasa değişikliği ile MGK’nun yapısındaki sivil üye sayısı artırılması, Kurul kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisinin zayıflatılması.
- 2004 yılında 8. Uyum Paketiyle Genelkurmay Başkanlığı’nın Yüksek Öğretim Kurulu’na üye seçme yetkisinin sonlandırılması.
- 2004 yılında Anayasa’nın 160. maddesinde yapılan değişiklikle askerî harcamaların üzerindeki gizliliğin kaldırılması için ilk adım atılmış 3 Aralık 2010 tarihinde, “TBMM adına askerî harcamaların denetiminin de yapılacağı”na ilişkin hükümleri de içeren 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası kabul edilmiştir.
- Askere toplumsal olaylara müdahale yetkisi veren EMASYA protokolünün kaldırılması.
- 2010 Anayasa değişikliği ile Yüksek Askeri Şura’nın ilişik kesme kararlarının yargı denetimi içine alınması,
- Askeri mahkemelerin yetki alanının askerlik hizmet ve görevleriyle sınırlandırılması, devlet güvenliğine, anayasal düzene ve anayasal düzenin işleyişine karşı suçlara ilişkin davaların sivil mahkemelerin yetkisine alınması.
- Mülki İdare Amirlerinin polis ve jandarma arasındaki görev sınırlarının belirlenmesindeki yetkilerinin güçlendirilmesi.
- Jandarma komutanlarının illerde valiye, ilçelerde kaymakama geçici bir süre ile vekâlet edebilmelerine imkan sağlayan yasal hükümlerin kaldırılması sayılabilir.

Hesap Verme Mekanizmaları Oluşturulmasına Yönelik Reformlar: Demokratikleşme sürecinde Türkiye'deki mevcut yapılara ilave olarak kamu yönetiminin hesap verebilirliğini güçlendirmeye yönelik yeni kurumsal mekanizmalar oluşturulmuştur. Oluşturulan bu mekanizmalar arasında dikkat çekenler aşağıdaki gibidir

- 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.
- Bu alanda diğer bir önemli husus ise Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasıdır. 12.9.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğiyle anayasal altyapısı hazırlanan kurum 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurularak 29 Mart 2013'ten itibaren şikayet başvuruları kabul etmeye başlamıştır.

Yönetimde Açıklık ve Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Reformlar: Demokrasilerde kamu yönetiminin açık ve şeffaf olması temel bir ilkedir. Kamu yönetimini daha açık ve şeffaf hale getirmek için yapılanların en başında kişilere bilgi edinme hakkının tanınması gelmektedir. Bu alanda idarenin kamuyu bilgilendirmesine ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerin başlıcaları şunlardır.

- 2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. Bu kanunda mali saydamlığı gerçekleştirmeye yönelik çeşitli hükümler yer almaktadır.

Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar: Yönetimde karar alma süreçlerine katılım, demokratik yönetimlerin önemli unsurlarından bir tanesidir. Demokratikleşme sürecine paralel olarak Türkiye'de yönetime katılımı sağlamaya yönelik oluşturulan uygulamalar aşağıda yer almaktadır.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleri uygulaması.
- İlgili kanunlarında il özel idareleri ve belediyelerin çeşitli alanlarda dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilmesi.

- Kamu kesimi, özel sektör ve STK'lar arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik olarak bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarının kurulması.
- İl ve ilçelerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Mütevelli Heyetlerinde sivil toplum temsilcilerinin katılımının sağlanması.
- Bu kapsamda bir diğer katılım mekanizması da çevre ile ilgilidir. 2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile çevresel etki değerlendirmesi sürecinde ilgili halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi öngörülmüştür.

Dağı, üzerinde genel bir kabulün olduğu, AK Parti'nin özellikle iktidara gelişinin ilk beş yılında demokratikleşme alanında gösterdiği olumlu performansı Parti'nin, demokrasinin meşrulaştırıcı gücünün farkına varmasıyla açıklar. Parti'nin, 2002 seçim kampanyasında ve parti programında demokrasi ve insan haklarına yaptığı kuvvetli vurgu, parti programının bir demokrasi ve kalkınma programı olarak sunulması, özel sektör ve hükümet dışı örgütlerin genişlemesine saygı duyacak sınırlı bir devlet sözü verilmesi, bürokrasinin tarihsel egemenliğine son vererek siyasetin alanını genişleteceğine dair iddiası bu farkındalığın işaretleri olarak yorumlanmaktadır (Dağı, 2010: 129-131).

2.2.4.6. Yerelleşme

Tüm dünyada özellikle 1980'li yıllardan itibaren meydana gelen ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimler neo-liberal söylem adı ile ülke kamu yönetimleri üzerinde değişim yönünde önemli baskılar yaratmıştır. Bu baskıların önemli bir kısmı geçmişte bir takım olumlu etkileri olsa da artık kamu hizmetlerinin tek merkezden planlanması ve yürütülmesinin sürdürülemez olduğu iddiası ile merkeziyetçi yapılar üzerinde yoğunlaşmıştır.

Bu süreç aynı zamanda küreselleşme olgusunun biçimlendirdiği yerelleşme, bölgeselleşme, ulus-devletin dönüşümü, özelleştirme, katılımcı ve çoğulcu demokrasi gibi kavramlar çerçevesinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yeniden yapılandırılmasını da gündeme getirmektedir (Ökmen, 2006: 44). Bu amaçla son

yıllarda uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülkelerin; yerelleşme, adem-i merkeziyetçi yapılanma, yerel demokrasi, sivil toplum kuruluşlarının yerel politika oluşturma sürecine katılımı ve yönetişim gibi kavramları özellikle öne çıkardıkları görülmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 145).

Yerel yönetimlerin demokratik doğası konusunda sahip olunan olumlu görüşün de yerelleşmeyi bu anlamda desteklediği bilinmektedir. Genel olarak yönetsel ölçek ne kadar küçükse doğrudan demokrasi uygulamasının ve dolayısıyla gerçek demokrasinin o kadar mümkün olduğu düşünülür. Böylece yerel yönetimler hem demokrasinin hem de yönetimde verimlilik, etkinlik ve tasarrufun aynı anda sağlanabileceği en iyi yönetim uygulaması olarak değerlendirilmektedir (Güler, 2011: 280).

Yerelleşme, siyasal, yönetsel, finansal yetki ve sorumluluğun ulus-altı siyasal ve yönetsel birimlere aktarılması sürecini anlatmaktadır (Özel, 2007: 183). Merkezi hükümet kuruluşlarından taşraya ve alt bağlı birimlere, sivil toplum örgütlerine, özel, özerk ya da yarı özerk kuruluşlara yetki, kaynak ve sorumluluk aktarımını öngören yerelleşme politikalarının (Gül ve Özgür, 2004: 162) Türkiye'ye en önemli yansıması, öteden beri dile getirilen ve AB üyelik sürecinin de desteklediği yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmesine olanak tanımış olmasıdır.

Türkiye'de yaklaşık bir buçuk asırlık bir geçmişe sahip olan yerel yönetimler doğuşundan özellikle 2000'li yıllara kadar merkezi yönetimin baskısı ve denetimi altında kalarak hep ikincil planda değerlendirilmiştir. Türkiye'de yerel yönetimlerin tabir yerindeyse farkına varılması ve bu alanda bir kıpırdanmanın başlaması ancak 1960'dan sonra başlamaktadır. Bu yıllar yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi yönünde adımlar atılmış, yerel yönetimlerin özerkliği ve güçlü kurumlar olmaları yönünde gerekli yasaların çıkarılması konusunda 1961 Anayasasında bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, 1963 yılında anayasanın çizdiği çerçeve içinde yasayla, eskiden meclis üyeleri tarafından seçilen belediye başkanlarının tek dereceli çoğunluk usulüne göre seçilmesi uygulamasına geçilmiştir. 1970'li yıllarda ise merkezi iktidara farklı, yerel yönetimlere farklı siyasal görüşteki partilerin hakim olması yerel yönetimler üzerindeki sıkı vesayet denetimini tartışmaya açmıştır (Adıgüzel, 2009: 413-414). Bu dönem aynı zamanda aşırı göçle büyüyen büyük kentlerin yerel yönetim sorunlarının da gündeme geldiği dönemdir. 1980-90'lı yıllarda ise şeffaflık, katılım,

sivil toplum, yeni kamu yönetimi, yönetişim, sürdürülebilir gelişme gibi kavramlar kamu yönetiminin diğer alanlarında olduğu gibi yerel yönetimler bağlamında da gündeme gelmeye başlamıştır (Arıkboğa, 2007: 45).

Ülkemizde yerelleşme ve yerel yönetimlerin gelişimi açısından 2000’li yıllar önemli değişimleri barındırmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen subsidiarite ilkesinin yoğun olarak tartışıldığı, 2003 yılında ortaya *Kamu Yönetimi Temel Kanunu* adlı bir yasanın çıkıp iki yıl boyunca tartışılıp geri düştüğü ancak içerisindeki bazı hükümlerin 2005 yılında çıkarılan yerel yönetim yasalarında yer aldığı, Köy Kanunu dışında tüm yerel yönetim yasalarının değiştiği, 1980’den bu yana söylenen, yapı ve işleyişte yönetsel zihniyet değişiminin hukuksal boyutlara ulaştığı yıllar olmuştur (Güler, 2011: 9-10).

Güler’in belirttiği değişimin yerel yönetim reformu bağlamında hukuksal boyutunun hızlı bir şekilde gerçekleştirildiği söylenebilir.

Öncelikle 58. AK Parti hükümetinin 22 Kasım 2002 tarihli hükümet programında yer alan “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği gibi, merkezi idarenin görev ve yetkileri tek tek belirlenecek ve bunun dışında kalan tüm görevler yerel yönetimlere bırakılacaktır. Bu çerçevede, merkezi idare politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetlerinden sorumlu olacak, uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynaklar yerel yönetimlere devredilecektir*” ifadeleri hükümetin 3 Ocak 2003 tarihli Acil Eylem Planı’nda, Yerel Yönetimler Reformu’na ilişkin kanun tasarısının bir yıl içerisinde hazırlanacağı öngörüsüyle daha somut hale gelmiş,¹ akabinde hızlı bir yasalaşma süreci başlamıştır.

Bu alanda yapılan düzenlemeler, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu (2004), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), 5302 sayılı İl Özel İdareleri (İÖİ) Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu (2005) ve 5779 sayılı İÖİ ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkında Kanun (2008) ve son olarak 6360

¹ İlgili tasarıda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerinde de durulmuş bu çerçevede bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakların Valilikler ve İl Özel İdareleri ağırlıklı olmak üzere mahalli idarelere devri öngörülmüştür.

sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun (2012) olarak göze çarpmaktadır.¹

Türkiye'deki aşırı merkeziyetçi yapının bütün partiler tarafından eleştirildiği, merkezden yerel yönetimlere yetki ve kaynakların aktarılması gerektiğinin belirtilmesine rağmen siyasi partiler arasında bu aktarımın niteliği ve yöntemi konusunda ayrışma yaşanmıştır. Bu ayrışma, özellikle yerel yönetimlerde AK Parti iktidarı döneminde gerçekleştirilen ve yerel özerkliği desteklediği iddia edilen reformlar sırasında açıkça ortaya çıkmıştır. Reformları gerçekleştiren AK Parti, reformları uluslararası, siyasi, ekonomik ve kültürel nedenlerle savunurken, CHP ve MHP gibi partiler de yine uluslararası, siyasi, ekonomik ve kültürel nedenlerle reformları eleştirmişlerdir (Eren, Bulut ve Tanıyıcı, 2012: 7).

Yeni yasalarda nispeten demokratik yerel bir karar verme süreci öngörülse de, tüm bu yeni yasal araçların uygulanması yerel yönetimler, yerel yönetim birlikleri ve yerel yönetimden sorumlu merkezi idare teşkilatları açısından büyük zorluk teşkil etmektedir. Bu zorluklar özellikle de Hükümet ve Parlamento tarafından onaylanan çok sayıda reformun uygulanması için kurumsal ve mesleki kapasitelerin geliştirilmesi ve yeni mevzuatın gerektirdiği değişikliklerin tam olarak anlaşılması konusunda yoğunlaşmaktadır. Yerel yönetim reformuna ilişkin bu zorlukların hafifletilebilmesi amacıyla 2005-2007 döneminde, AB tarafından finanse edilen ve UNDP'nin teknik yardımıyla İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen Türkiye'de Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi I (*Local Administration Reform, LAR I*) ve 2009 yılında bu projenin ikinci aşaması olan ve yerel yönetimlerin kurumsal ve mesleki kapasitelerini geliştirme amacına yönelik olarak daha geniş bir alanı kapsayan "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi (*LAR II*) uygulamaya konulmuştur.

Yerel yönetimler alanında geçmiş dönemlerle karşılaştırıldığında son on yılda çok önemli değişim ve gelişimlerin yaşandığı görülmektedir. Bu sürecin devamı konusunda AK Parti, 2011 yılı seçim beyannamesinde 2023 yılı vizyonuna ilişkin olarak, AB standartlarının referans alınarak Avrupa Kentsel Şartı kapsamında kentli haklarının

¹ Yerel yönetimlere ilişkin en yoğun dönemin 2004 ve 2005 yıllarında yaşandığı ülkemizde bu alanda 2012 tarihli 6360 sayılı yasa ayrı bir öneme sahiptir. Kamuoyunda "bütünşehir yasası" olarak da bilinen yasa mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin yetki sınırlarını ilin mülki sınırlarıyla eşitlemesi ve bu alanlarda il özel idarelerini kaldırması son derece önemli bir değişiklik olarak göze çarpmaktadır.

güvence altına alınmasına yönelik mevzuat düzenlemesi, Köy Kanununun yeniden düzenlenerek köy yönetimlerinin mali kaynaklarının güçlendirilmesi, merkezden yerel yönetimlere yetki devri ve mali kaynakların güçlendirilmesi politikalarının sürdürüleceğini beyan etmiştir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2011: 137-138). Parti, 2014 yılı seçim beyannamesinde ise merkezi hükümetin, makro düzeyde yol gösterici, düzenleyici, denetleyici, rehberlik edici, dengeleri sağlayıcı, standartları belirleyici olacağı ancak mikro karar verici ve uygulayıcının mahalli yönetimler olacağını vurgulamakta, atılacak diğer bir adımın başta Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi bakanlıkların verdiği muhtelif çalışma ruhsatlarının istisnai bir uygulama haline getirilerek her alandaki ruhsatın büyük şehirlerde belediyeler, diğer il ve ilçelerde ise mahalli idareler tarafından verilmesi olacağını belirtilmektedir (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2014: 19).

BÖLÜM 3: AK PARTİ İKTİDARININ BÜROKRASI İLE İLİŞKİLERİ

Türk siyasal hayatında geriye dönüp bakıldığında bazı tarihlerin çokça dillendirildiği, bu tarihlerin toplum hafızasında önemli bir yer edindiği görülecektir. 3 Kasım 1839 Tanzimat Fermanı, 29 Ekim 1923 Cumhuriyetin ilanı, 14 Mayıs 1950 Demokrat Parti'nin, 06 Kasım 1983 Anavatan Partisinin iktidara gelişi gibi çok önemli değişim ve dönüşümleri/kırılmaları beraberinde getirmiş olan bu tarihlere şu ana kadar yaşanan gelişmeler göz önüne alındığında AK Parti'nin iktidara geliş tarihi olan 3 Kasım 2002 tarihinin de eklendiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

2000'li yılların başı Türk siyasetinde siyasal ve ekonomik krizlerin değişim ihtiyacını dayattığı bir dönem olmuştur. 3 Kasım 2002 seçimleriyle Türkiye'de siyaset, aktörler anlamında yenilenmiş ve köklü bir değişimin işaretlerini aksettirmeye başlamıştır. Siyasal sistem, küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne üyelik süreci ile serbest piyasa, demokratikleşme ve sivilleşme alanlarında ciddi reformlara tabi tutulmuştur (Dursun ve diğ., 2007: 1). Bu dönem, 2002 seçimlerinden çok kısa süre önce kurulmasına rağmen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (bundan sonra tüzüğündeki kısaltılmış adı olan "AK Parti" şeklinde kullanılacaktır) ilk girdiği genel seçimden iktidar olarak çıkmasıyla resmen başlayan ve yaklaşık on iki yıllık sürede hemen her yaptığına büyük bir ilgiyle¹ karşılandığı bir dönem olmuştur. Bu büyük ilginin arka planında toplumun değişik kesimlerinde yarattığı beklentiler kadar çeşitli çevrelerde yarattığı olumsuz algının da önemli etkisi vardır. Öyle ki parti olarak kurulup görücüye çıkmasından çok daha önce toplumsal bir mutabakat ve yönlendirmeyi taşıyan siyasal bir hareket olması (Akdoğan, 2010: 63), parti liderlerinin İslamcı köklere ait verdiği görüntüyle önceki İslamcı partilerin akıbetine uğrayıp uğramayacağı (Yavuz, 2010: 8), o güne kadar siyaset literatüründe bilinmeyen "muhafazakâr demokrat" kimliğinin ne olduğu ve politikalara nasıl yansıtacağı, toplumun değişik kesimlerine verdiği vaatlerin yanında ülkenin ağır ekonomik sorunlarını nasıl çözeceği hususları tüm dikkatlerin AK Parti üzerine yoğunlaşmasının nedenlerinden sadece bir kaçıdır.

¹ Burada kullanılan "ilgi" terimi yalnızca olumlu "*beğenmek, tasvip etme*" anlamında değil, aynı zamanda olumsuzluğa da vurgu yapan "*kuşkuyla, tedirginlikle, dikkatle izleme*" anlamını da içermektedir.

Bir siyasal iktidarın yalnızca iktidar olması değil aynı zamanda muktedir de olabilmesi önemlidir. Bunun yolu siyaset ve yönetim ilişkileri açısından siyasal iktidarın günün koşullarına cevap verebilecek güçte ve nitelikte olmasından geçmektedir. Keza AK Parti'nin, seçim beyannamelerinde ve hükümet programlarında açıkça statükoyu değiştirmek, değişim ve dönüşümü gerçekleştirmek iddiasında olduğunu belirtmiş olması,¹ en üst düzeyde temsilcilerinin kamuoyu önünde açıkça bürokratik kurumların vesayetine ve bürokratik oligarşiye karşı mücadele edeceklerini vurgulaması² AK Parti iktidarı döneminde siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde önemli gelişme/kırımların habercisi olmuştur.

AK Parti yöneticilerinin, devlet yönetiminde bürokrasinin gücünün -özellikle tarihi bürokratik geleneğe sahip Türkiye'de- ne denli büyük olduğunu bildiklerine şüphe yoktur. Nitekim yıllar sonra Başbakan Davutoğlu, "2002-2003 yıllarında AK Parti hükümetine 'Haddinizi bilin! Bu ülkede eskiden olduğu gibi dış politika, ekonomi ve eğitim politikası bürokrasi tarafından belirlenir. Siz sadece köprü, yol ve baraj yapın. Ülkeyi yönetmeye yönelik hiçbir işe kalkışamazsınız'" dediğini belirtmektedir (Davutoğlu, 01 Kasım 2014, Ahaber). Dolayısıyla AK Parti, muktedir olabilmenin yolunun bürokrasi aygıtının kontrolünü sağlamaktan geçtiğinin farkındadır.

Bunun yanı sıra AK Partinin, toplumu yönetmenin ötesinde devletin de yönetilmesine talip olduğuna ilişkin söylemleri artık 'veri' alınacak değil, yeniden inşa edilecek bir devletin varlığına işaret etmektedir. Üstelik geçmişte devletin kendisini 'veri' olarak sunduğunda bürokrasi içi gerilim ve çatışmaların alanının da yine devletin içinde kaldığı, bunun da ötesinde günümüz bürokrasisinin geçmişe nazaran çok daha kaotik bir

¹ AK Parti 2001 yılı Parti Programı'nda bürokrasiyle ilgili olarak "... hemen her sektörün önündeki bürokratik engellerin kaldırılması... Dış politikada karar verme ve uygulama sürecinin, sadece bürokrasinin katılımıyla yürütülmesinin yetersiz kaldığı görüşündedir. (AK Parti Programı, www.akparti.org.tr) 2003 yılında 59. Hükümet Programı'nda ise "hükümetimiz toplumdan aldığı yetki çerçevesinde;... Ahlâkî değerlere sahip bir bürokrasi oluşturmayı ön planda tutacaktır... bürokrasinin azaltılması ve konuyla ilgili, kamu yönetiminde, kurumsal yeniden yapılanma faaliyetlerine ağırlık verilecektir" (59. Hükümet Programı, www.tbmm.gov.tr).

²Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, New York'ta Yatırım Destek Ajansı'nın toplantısında yatırımcılara seslendi. "Geldiğimden beri en büyük kavgam bürokratik oligarşiyedir" diyen Başbakan Erdoğan, bürokratik oligarşinin ne tür ıstıraplar yaşattığını çok iyi bilen birisi olduğunu söyledi. Başbakan Erdoğan, "Henüz dört dörtlük bunu aşabildik mi? Hayır. Daha yapılması gereken çok şeyler var. Ama aşıyoruz ve aşacağız. Çünkü, bürokratin havası hep şudur. 'Bugün git yarın gel', alır dosyayı koyar rafa. Yani bir kere şu olmuş, bu olmuş yatırımcı geliyor, gelecekmış, umurunda değil. Ve bir de özel bağlantılar kurma gayreti içerisine girerler" dedi. (www.sabah.com.tr, 25.09.2011). Erdoğan; "Sistem düzgün kurulmamış, sistemde yaşadığımız sıkıntılar var. Düzgün kurulmadığı için umulmadık yerde umulmadık şekilde bakıyorsunuz bürokrasi, bürokratik oligarşi karşınıza dikiliyor (www.haberaktuel.com.tr, 17.12.2012).

kurumsal siyaset ve dinamikle karşı karşıya bulunduğu görülmektedir. Bu nedenle siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde iç parçalanmaların arttığı, bilgi akışına güvenin azaldığı, bürokrasi içi dengesizliklerin ürettiği önceden görülmesi zor kariyer işbirliklerinin olduğu bir süreç içinden geçilmektedir (Mahçupyan, 24 Ocak 2013, www.zaman.com.tr).

Geniş bir çerçeveden bakıldığında AK Parti iktidarının misyonu devletin gölgesinde kalan siyasetin alanını genişletmek, süreci, bir yandan parti ile toplum arasındaki bağları derinleştirerek diğer yandan toplumsal bir dönüşüme evrilmesini sağlayarak yönetmektedir. Bu nedenle partinin siyasetteki misyonu ve dönüşüm idealinin bürokrasiyle ilişkilerini de etkilediği aşikârdır. Bu etki ağırlıklı olarak bürokrasinin gücünü kırma ve onu olması gereken pozisyon olan “hizmet aygıtı”na dönüştürme yönünde gelişmektedir. Çünkü demokrasilerde otorite hiyerarşisinde politikacılar daima bürokratların üzerindedir. Bürokrat her zaman siyasetçiden emir almak ve onun uygun gördüğü istikamette devlet cihazını çalıştırmak zorundadır (Yayla, 07 Aralık 2013, www.yenisafak.com.tr).

Çalışmanın bu bölümünde AK Parti iktidarının geçmişten bu yana siyasal iktidarlar karşısında önemli bir gücü temsil eden bürokrasiyle olan ilişkilerine yoğunlaşmıştır. Bu ilişkilerin daha çok siyasal iktidar kanadından gelen hamlelerle bürokrasiyi siyasete tabi olmaya zorlayan bir tarzda geliştiği dolayısıyla sürecin sürükleyicisi ve belirleyenin siyasal iktidar olduğu değerlendirilmektedir.

Bu aşamada siyasal iktidarın bürokrasi üzerindeki zorlayıcı etkisinin geçmişteki örneklerinden (Menderes ve Özal Dönemi) çok daha sistematik biçimde cereyan ettiği ve daha ileri bir seviyeye ulaştığı görülecektir. Bu süreçte siyasal iktidar şüphesiz sahip olduğu halk desteğini, küresel konjonktürün ve Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin hem ekonomik hem de siyasal alandaki olumlu etkilerini kullanmıştır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde söz konusu etkilerle ilgili incelemelere yer verilirken bürokrasinin gücünü azaltan reformların içeriği ve bu süreçte ortaya çıkan çatışma alanları değerlendirilecektir.

3.1. AK Parti'nin Kuruluşu ve Siyasetteki Misyonu

AK Parti'nin ortaya çıktığı siyasal konjonktür bir dizi olumsuzluklarla yoğrulmuştur. *“Koalisyon iktidarıyla yıpranan siyaset kurumu, yolsuzluklarla ve kötü yönetimle ortaya çıkan ekonomik darboğaz, ekonomik çöküntünün beraberinde getirdiği sosyal kriz, uluslararası alanda gerileyen bir ülke imajı, gelecekte ümitleri azalan ve tepkileri giderek yükselen sosyal sınıflar...”* (Akdoğan, 2010: 63). Akdoğan'ın, AK Parti'nin kuruluşu sırasında ülkenin içinde bulunduğu durumu özetlediği bu tablonun çeşitli sebepleri vardır. Bunlar arasında belki de en önemlisi dönemin siyasetçilerinin tüm politikalarını devlet merkezli statükoculuktan yana oluşturmaları, toplumun değişim ve dönüşüm taleplerine gözlerini kapatmalarıdır. Oysa ihmal edilen ve görmezden gelinen toplumsal hareketlilik bir siyasal partiyi tek başına iktidara taşıyabilecek ve uzun süre bu konumu besleyebilecek büyüklükte bir potansiyeli barındırmaktadır.

Sözü edilen toplumsal hareketlilik 1960'larda başlayan ve 1980'lerde de devam eden kırsaldan kentlere yönelik göç dalgasıdır. 1960'larda ilk kez gözlenmeye başlanan, sanayileşmeyi çok aşan bu kentleşme olgusu ve onun yaratmış olduğu aşırı büyümüş, üretkenliği sınırlı hizmet kesimi 1980'lere taşınmıştır (Kalaycıoğlu, 2009: 581). Bu süreçte kitleler kırsal maddi kültürlerini bırakırken manevi kültürlerini kente taşımakta, kırsal bıraktıkları maddi kültürlerinin yerine kentte yeni doyumlar aramaktadır. Varoşlaşmayı da beraberinde getiren kentin bu yeni dokusu toplumsal grupları yeni ve eski kentliler olarak belirgin bir biçimde farklılaştırmış, göçle birlikte ortaya çıkmış bu yeni kent sınıfı, siyasi ve iktisadi olarak çevrenin unsuru olmuşlardır. Bu özellikleri nedeniyle kendilerini mağdur, dışlanmış hisseden ve heterojen bir karakter arz eden bu sınıfın baskın özelliği kentin kenarında yaşamalarına rağmen hep merkeze doğru bir yönelim içerisinde olmalarıdır. Farklı dini-mezhebi, etnik, ideolojik kimlik ve kültürel çeşitliliklerine rağmen siyasi tercihleri pragmatik oy verme davranışında kesişmektedir. Yeri geldiğinde dinin vaat ettiği adalet, milli şahlanış ve müdafaa, etnik protesto veya sosyo-ekonomik merkeze duyulan tepkiyi siyasette oya tahvil eden bu kesimler orta sınıfla birlikte 3 Kasım 2002 seçimlerinde AK Parti'yi tek başına iktidara getiren sürecin önemli yığınlarından olmuştur (Tosun, 2003: 332-333).

Bu toplumsal hareketliliği tamamlayan ve AK Parti'nin başarısında önemli pay sahibi olan diğer bir kesim de hepsi geleneksel orta sınıf bir arka plandan ve marjinal bir

çevreden geliyor olmalarına rağmen eğitimlerini ve 1980 sonrası girişimciliklerini geliştiren Anadolu kökenli yeni orta sınıfın güçlenen ekonomik aktörleridir (Yavuz, 2010: 13). İslami Kalvinistler olarak da nitelendirilen bu aktörler, devletin, eski müttefikleri olan laik ve Kemalist işadamlarına desteğini azaltmasıyla boşalan alana hızla yerleşmeye başlamıştır (Joppien, 2011: 6).

İslami hareketin dönüşümünde muhafazakâr bir devrim olarak adlandırılabilir bu süreçte Tuncel ve Gündoğmuş, son 60 yıllık süreci siyaset literatürüne Shils tarafından kazandırılan ve Mardin'in, Türkiye'nin sosyal ve siyasal yapısını açıklamada kullandığı merkez-çevre yaklaşımı açısından değerlendirdiklerinde, 1950'de DP'nin iktidara gelmesi,¹ 1970'de MNP'nin kurulması, 1983'de ANAP'ın iktidarı ve 1996'da Refah-Yol koalisyonunun kurulmasının önemli gelişmeler olduğunu ancak merkez-çevre yaklaşımı çerçevesinde asıl dönüşümü 2002 yılında AK Parti iktidarının karşıladığını belirtmektedir (Tuncel ve Gündoğmuş, 2012: 139).

Dağı'ya göre AK Parti, bir kitle siyasi hareketi olarak muhafazakâr, milliyetçi, İslamcı ve demokratik mesaj ve nitelikler taşımakla birlikte özünde İslamcı Milli Görüş Hareketinin evrilmesinden ortaya çıkmış, İslamcı arka plana sahip bir grup siyasetçinin küreselleşme çağında ve Kemalist/laikçi kurumsal ve popüler muhalefet baskısı altında "İslamcı siyasetin sınırlarının" farkına varmasını yansıtmaktadır (Dağı, 2010: 123). Birçok yazarın özellikle üzerinde durduğu, AK Parti'nin, İslamcı siyasetin sınırlarının farkına vardığına ilişkin bu tür bir vurgu, kaynağını özellikle 28 Şubat sürecinin İslamcı partiler açısından yaşattığı acı tecrübeden almaktadır. Nitekim Kongar ve Ulagay'ın da belirttiği gibi 28 Şubat postmodern darbesi İslami kökenden gelen siyasi harekete karşı yapılmasına karşın ironik bir şekilde bu hareketin kendi içinde ayrışarak dönüşüme uğramasına ve güçlenmesine yol açmış, Siyasal İslâm'ın gelenekçi çizgisini terk eden AK Parti'nin dönüşümünü gerçekleştirerek etkili bir güç haline gelmesinde önemli rol oynamıştır (Kongar, 20 Ocak 2014, CNN Türk; Ulagay, 2008: 36).

Başta Recep Tayyip Erdoğan olmak üzere içerisinde yıllarca görev yaptığı Milli Görüş Hareketi'nden² ayrılan bir grup,¹ partinin kurucu çekirdek kadrosunu oluşturmuştur.

¹ Gülener, Türk siyasetinde merkez-çevre ilişkilerinin seyri konusunda Demokrat Parti iktidarının çevrenin merkeze yürüyüşü olarak nitelendirilebilecek en önemli kırılma olduğunu belirtir (Gülener, 2007: 52).

² Türk siyasal hayatında önemli bir rolü olan Milli Görüş Hareketi 1969 yılında başını Necmettin Erbakan'ın çektiği Bağımsızlar Hareketi ile başlayan ve ilk kez Millî Nizam Partisi ile partileşen bir

Partinin kuruluş süreci ve kuruluş şartlarının olgunlaşması kolay olmamıştır. Bu süreçte yeni bir partinin doğuşuna işaret eden en önemli gelişme Refah Parti'sinin kapatılmasıyla kurulan Fazilet Parti'sinde yaşanmıştır. Refah Partisi deneyiminin başarısız olmasının doğrudan sonuçlarından biri Milli Görüş hareketi içerisinde genç kuşağın liderlik değişimi konusunda daha ısrarcı olmaya başlamasıdır (Uzgel, 2013: 16). Nitekim bu süreçte “yenilikçiler” ve “gelenekçiler” olarak iki grubun başı çektiği önemli bir ayrışma yaşanmıştır. Yenilikçiler olarak adlandırılan grubun öncülüğünü grubun en önemli figürü olan (Heper ve Toktaş, 2003: 159), Milli Görüş Hareketi'nin hemen her kademesinde görev yapmış ve 1994'te Refah Parti'sinden İstanbul Belediye Başkanı seçilmiş olan Tayyip Erdoğan üstlenmiştir (Akıllı, 2010: 66).

Türkiye'de sivil siyasetin askerî ve bürokratik vesayet altında tutulduğu, sınırların devletçe çizildiği siyasal sistem gerçek anlamda siyasî partilerin doğup yaşamasını pek gerçekçi kılmamıştır. Bu nedenle Türkiye'de ana akım siyasetin başarısı hep güçlü liderler üretme kapasitesiyle ölçülmüştür (Mahçupyan, 24 Ocak 2013, www.zaman.com.tr). AK Parti'nin kuruluşu ve sonraki yıllardaki gelişiminde Recep Tayyip Erdoğan'ın liderlik rolü, Mahçupyan'ın, Türk siyasal yaşantısının lider odaklı doğasına ilişkin tespitini doğrular niteliktedir. Erdoğan, partinin kuruluşundaki rolüyle ilgili olarak yıllar sonra yaptığı Edirne ve Pınarhisar konuşmalarında AK Parti'nin kuruluş planlarını, rotasını ve felsefesini 28 Şubat sürecinde dört ay hapis yattığı Pınarhisar cezaevinde oluşturduğunu belirtecektir (6 Aralık 2013, www.haberturk.com; www.hurriyet.com.tr).

22 Haziran 2001 günü Fazilet Partisi'nin “laik cumhuriyet ilkesine aykırı eylemleri” nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nce temelli kapatılması (www.kararlar.anayasa.gov.tr.) parti içinde zaten su yüzüne çıkmış olan yenilikçi ve gelenekçilerin artık kendi yollarını çizmeleri gerekliliğinin de bir ifadesi olmuştur. Gelenekçiler, Recai Kutan başkanlığında Saadet Partisi'ni kurarken Tayyip Erdoğan'ın liderliğini yaptığı yenilikçiler ise 14 Ağustos 2001'de Adalet ve Kalkınma Partisi'ni kurmuşlardır.

siyasal akım olup Milli Nizam Partisi (MNP), Milli Selamet Partisi (MSP), Refah Partisi (RP), Fazilet Partisi (FP) ve Saadet Partisi (SP) ile temsil edilmiştir. Bugün bu çizginin son temsilcisi Saadet Partisi'dir (Şen, 2004: 9).

¹ Dönemin Refah-Yol Hükümetinin Kültür Bakanı ve Milli Türk Talebe Birliği (MTTB) Eski Başkanı İsmail Kahraman partinin kuruluş süreciyle ilgili olarak AK Parti'nin 2001'de Ankara Oran'daki evinde yapılan toplantılardan sonra kurulduğunu, kuruluş çalışmalarına ise, Tayyip Erdoğan, Bülent Arınç, Abdülkadir Aksu, Abdüllatif Şener, Abdullah Gül ve kendisi olmak üzere yedi ismin katıldığını kaydeder (23 Mayıs 2012, www.haberturk.com).

Dönemin Refah-Yol hükümetinin Kültür Bakanı ve Milli Türk Talebe Birliği (MTTB)¹ Eski Başkanı İsmail Kahraman partiye isim bulma sürecinde yaşananları *“Tayyip Bey’e ‘Bak, Adalet ve Kalkınma güzel bir isim. Bir kuş iki kanatla uçar. Bunu koyalım.” dedim. Tayyip Bey’in aklında bir başka isim vardı, birileri teklif etmişti. YAP... Yeniden Atılım Partisi. Bana ‘Bak YAP diye aksiyon var, “yeniden atılım” çıkışı var” demişti. ‘Bakın, ak, beyazlık, aklık var’ diye yanıt vermiştim.”* (23 Mayıs 2012, www.haberturk.com.tr) şeklinde belirtmektedir.

Partinin isminde yer alan ve siyaset teorisinin ana konularından biri olan “adalet” kavramı (Yayla, 1999: 331) bir yandan temsil ettiği kitlelerin siyaset sahnesinde sesini duyurma özlemini içeren “temsilde adalet” isteklerini yansıtırken diğer yandan toplumun ve bilhassa partinin siyasi yasaklı lideri Erdoğan’ın da adalet aradığı dönemin hassasiyetlerini yansıtmaktadır. Tüzüğünde adalet anlayışını *“Hukukun “güç”ten değil, “güç”ün hukuktan kaynaklandığı inancı ile her iş ve faaliyette doğrunun ve haklının egemen olmasını önleyici engelleri ortadan kaldırmayı, adil yargılanma hakkını ve hak arama özgürlüğünü bütün unsurları ile gerçekleştirme”* (AK Parti Tüzüğü, Md. 4.15) ideali olarak belirten AK Parti’nin adalet anlayışının haklar bakımından prosedürel adalet teorisi, yeniden dağıtım bakımından ise sosyal adalet teorileri arasında bir yerde ve daha çok Rawls’ın adalet teorisine yakın olduğu görülmektedir.²

Partinin isminde bulunan “kalkınma” kavramı irdelendiğinde; kavramın, toplumların gelişim sürecine uygun olarak, farklı dönemlerde değişik içerikler kazandığı hatta aynı dönemde farklı içeriklerde kullanıldığı da görülmüştür. Kavram, bazen de kendine yakın anlamlar taşıyan sanayileşme, modernleşme, ilerleme, büyüme ve yapısal değişme gibi kavramlarla iç içe geçmiş, onların yerine de kullanılmıştır (Yavilioğlu, 2002: 59). Kalkınma geniş bir kavram olup bir ülkenin ekonomik, sosyo-kültürel ve yapısal

¹ Kuruluşu 1916 yılına kadar uzanan Milli Türk Talebe Birliği, Tek Parti Dönemi’nde rejimin ve Kemalist ilkelerin savunucusu olmuş, Çok Partili dönemde ise 1960 yılına kadar geçen dönemde daha önceki dönemlerden görece pasif bir şekilde faaliyet göstermiştir. Bu dönemde zihniyet olarak milliyetçi/özcü ve Turancı çizgisinden uzaklaşmış ve yüzünü Anadolu’ya dönen milli/manevi değerlere önem veren yeni bir milliyetçilik anlayışına yönelmiştir. 1965’ten sonra ise MTTB’de Rasim Cinsli’nin 1967’de ise İsmail Kahraman’ın Genel Başkan olduğu dönem ise Türk İslam sentezi düşüncesinin hakim olmaya başladığı dönemlerdir (Özcan, 2011: 69-70).

² Bilindiği gibi adalet moderniteyle birlikte göreceli, kısmi, hatta öznel ve bir anlamda çoğul yorumlara açık bir değer olarak anlaşılmaya başlanmıştır. Oysa Rawls adaletin; uzlaştırıcı, genel ve kamusal bir ilke olarak anlaşılabilceğini vurgularken, siyasal iktidarın meşruiyetini sağlayıcı tek ölçüt olduğunu öne sürer (Çırakman, 2002, 106). Bu konuda Atilla Yayla’nın “Adalet Teorilerine Bir Bakış”, *Sosyal ve Siyasal Teori* içinde, Ankara: Siyasal Kitabevi isimli makalesi dikkate değer bir çalışmadır.

niteliklerinin olumlu yönde değişimini anlatmaktadır (Tolunay ve Akyol, 2006: 118; Torunoğlu, www.tubitak.gov.tr). AK Parti kalkınma kavramını bugün için genel kullanım olan ekonomik temele ek olarak kavramın ekonomik alan dışındaki faktörlerle de iç içe olması nedeniyle meseleyi daha geniş bir perspektiften ele almakta, ekonomik kalkınmayı kurumsal/yapısal dönüşümlerle hatta yeni yapıların oluşturulmasıyla destekleyerek sosyal ve siyasal alanları da kapsayacak şekilde genişletmektedir.

Partinin ismini oluşturan “adalet” ve “kalkınma” kavramları partinin yöneticilerinin süreklilik içeren halk temelli vurgularıyla birleştiğinde partinin Türk-İslam yönetim geleneğinin özünde yer alan Adalet Dairesi anlayışını da görünür kılmaya çalıştığı düşünülmektedir. Diğer taraftan partinin tüzüğünde belirtilen kısaltılmış ismi olan “AK Parti” ibaresi “Adalet” ve “Kalkınma” kavramlarının baş harfleriyle oluşurken ortaya çıkan “AK” kelimesi “kirlenmemiş, temiz” anlamıyla da kurulduğu dönemin yolsuzluklarına karşı bir tepkiyi dile getirmektedir (Yavuz, 2010: 7).

AK Parti'nin kuruluş hikâyesinde partinin lideri Tayyip Erdoğan'ın aldığı mahkumiyet cezasının da önemli bir yeri vardır. Erdoğan, Refah Partisi'nin kapatılması ile ilgili dava devam ederken 6 Aralık 1997'de Siirt mitinginde Ziya Gökalp'ten alıntı yaptığı konuşmasında¹ halkı din, dil, ırk ve mezhep farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa tahrik ettiği gerekçesiyle hakkında Diyarbakır Devlet Güvenlik Mahkemesi tarafından dava açılmış, yargılama sonunda 10 ay ağır hapis cezası ve ömür boyu siyasetten men cezası almıştır (Akıllı, 2010: 65; 22 Nisan 1998, www.milliyet.com.tr). Jenkins'e göre bu konuşma Kemalist seçkinler tarafından özel bir hassasiyet gösterilen Türkiye Cumhuriyeti'ne yönelik “irtica” tehdidinin dini ve askeri tasvirler içeren bir şiirle yeniden canlandırılmaya çalışılması olarak algılanmıştır (Jenkins.2010: 254).

Her şeyden önemlisi tüm bu yaşananlar AK Parti'nin, 28 Şubat müdahalesinden bugüne olan değişim sürecini iyi okumasını sağlamış ve bu doğru okuma Türk siyasetine muhafazakâr demokrasi kavramını kazandırmıştır. Bu anlamda, ironik olarak, 28 Şubat sürecinden kazançlı çıkan taraf, bu süreç içinde Türkiye'yi ve toplumsal değişimi

¹ RP'li milletvekilleri ve MÜSİAD'dan 20 kişilik işadamları grubuyla eşi Emine Erdoğan'ın memleketi Siirt'te 6 Aralık 1997'de incelemelerde bulunan Erdoğan, Cumhuriyet Meydanı'nda halka hitap etmiş ve şöyle konuşmuştu: "Türkiye'de düşünce özgürlüğü yok ve ırk ayrımı yapılıyor. Referansımız İslamiyet. Bizi hiçbir zaman sindiremezler. Batı insanının bile inanç hürriyeti var. Türkiye'de neden buna saygı gösterilmiyor? Minareler süngümüz, kubbeler miğferimiz, camiler ise kışlalarımızdır" (22 Nisan 1998, www.milliyet.com.tr).

öğrenme çabasında olan ve bu öğrenme sürecinde kendine ılımlı İslami kimliği içinde yeni bir yüz arayan AK Parti olmuştur. Muhafazakâr demokrasi yeni yüzüyle AK Parti, merkez sağ parti olarak topluma yaklaşmakta, siyasi merkezi muhafazakâr-liberal temelde ve merkez-sağ ekseninde yeniden kurma girişimini yaşama geçirmekte, İslami olmayan muhafazakâr toplumsal katmanları ve aktörleri de kendi içine çekmektedir (Keyman, 07 Ocak 2004, www.radikal.com.tr).

3.2. Muhafazakâr Demokrat Siyasal Kimlik

Siyaset sahnesinde yer alan her partinin kendine özgü bir siyasi kimliği, yani siyasi yelpazedeki yeri açısından nasıl görüldüğü, kendini tanımlamada kullandığı argümanlar, dayandığı ve savunduğu temel ilkeler son derece önemlidir. Hatta denebilir ki, bir partinin uzun vadeli hayatı parti kimliğinin oluşturulmasının gerekliliği kadar oluşturulan bu kimliğin toplumda karşılık bulabilme ve değişimlere ayak uydurabilme yeteneğiyle ilişkilidir.

3 Kasım 2002 seçimleri sonucunda muhafazakâr-liberal bir sentez ile iş başına gelen AK Parti bu süreçte siyasal kimliğini “muhafazakâr demokrat” olarak tanımlamıştır. Bu tanımlamanın altyapısı özellikle Yalçın Akdoğan’ın çalışmaları ve Ocak 2004’te düzenlenen muhafazakâr demokrasi konulu, AK Parti’nin siyasetteki konumu ve kimliğinin tartışıldığı uluslararası bir sempozyumla oluşturulmuştur.

İdeolojiler çağı olarak adlandırılan 20. yüzyılda liberalizm, sosyalizm, komünizm ve faşizm gibi ana akım ideolojiler yanında muhafazakârlıkta dikkate değer bir yer edindiği görülmektedir. Hatta Nisbet, bu çeşitliliği biraz daha daraltarak muhafazakârlığı, geçen iki yüzyılın liberalizm ve sosyalizm ile birlikte en temel üç politik ideolojisinden biri olarak görür (Nisbet, 1986: 1). 1980’lerden itibaren ise siyasi, iktisadi ve düşünsel içerikli birçok akıma özellikle “yeni”, “neo”, “post” gibi eklerin getirilerek bu akımlara farklı bir perspektif kazandırma; bir anlamda eski düşüncüyü bugünün şartlarıyla uyumlaştırma eğilimi belirgin bir hal almıştır.

Muhafazakârlık için en basit şekliyle, “mevcut düzeni ve sistemi muhafaza etmeye çalışan, doğal sürecinde yaşanan tedrici değişimi savunan düşünce tarzı ve siyasal bir tavır alış (Erler, 2007: 126) ya da “insanın akıl, bilgi ve birikim bakımından sınırlılığına inanan, bir toplumun tarihsel olarak sahip olduğu aile, gelenek ve din gibi değer ve

kurumlarını temel alan, radikal değişimleri ifade eden sağ ve sol siyasi projeleri reddederek ılımlı ve tedrici değişimi savunan ve siyaseti, bu değer ve kurumları sarsmayacak bir çerçeve içinde sınırlı bir etkinlik alanı olarak gören bir düşünce stili, bir fikir geleneği ve bir siyasi ideoloji”¹ (Özipek, 2007: 3) olduğu şeklinde daha detaylı bir tanım yapılabilir.

Muhafazakârlıktan tam olarak neyin anlaşılması gerektiği konusunda bir birinden farklı çok çeşitli argümanlar ileri sürülebilir ancak gözden kaçırılmaması gereken husus farklı coğrafyalarda ve toplumsal yapılarda doğal olarak muhafazakârlığın içeriğinde farklılaşmaların olduğudur. Nitekim Türköne, bugün statükoyla özdeş olan Batı’daki muhafazakârlık ile bizdeki muhafazakârlığın aynı şeyler olmadığını belirtir. Ona göre Batı muhafazakârlığı köşe taşları yerli yerine oturmuş bir ideoloji değil tepkisel bir reflekstir. Bu yüzden karşısındaki tezlere göre şekillenen anti-tezler ve bunlardan çıkartılmış sentezler olarak sahneye çıkar. Bizde ise geleneği modernlikle, yerelliği evrenselleştirme, manayı rasyonelleştirme mezcedeceğini (birbirine katmak) ve köktenci olmayan bir değişimi savunduğunu söyleyen AK Parti’nin ise kavramın içeriğini kendisinin doldurması gerekecektir (Türköne,15.01.2004, www.zaman.com.tr). Nitekim Erdoğan’a göre, gerçekten de muhafazakârlık, tutuculuk ve körükörüne bağlanmak değil korunmaya “değer” olan şeylerin korunması duyarlılığıdır (Erdoğan, 1998. 56).

Muhafazakârlığı, İslamcı, Kemalist-Batıcı ve milliyetçi-ülkücü hareket veya kimlikler gibi münferit, sınırları belli bağımsız bir hareket ya da kimlik değil, daha çok değişik uygulamalarının ortada olduğu veya değişik bağlamlarda ortaya çıkan bir eğilim olarak gören Aras, muhafazakâr kimliğin, siyasi ilkeleri net bir şekilde ortaya konmuş bir doktrin değil, bazen pragmatizme varan süreçler içerisinde ifade edilen taleplerin oluşturduğu bir eğilim ve duruş olarak nitelenmektedir (Aras, 17.01.2004, www.zaman.com.tr). Nitekim Batı muhafazakârlığı ile Türk muhafazakârlığı yaşadıkları süreçler ve nitelikler açısından da birbirinden farklıdır. Kaldı ki Batı Muhafazakârlığının Kıta Avrupası Muhafazakârlığı, İngiliz Muhafazakârlığı ve Amerikan Muhafazakârlığı şeklinde ayrıldığı, Kıta Avrupası Muhafazakârlığı’nın da

¹ Etimolojik kökeni itibariyle Muhafazakârlık, "muhafaza etmek, korumak, gözlemlemek" anlamlarına gelen conservare'den gelmektedir. Muhafazakârlık kavramı ilk olarak Fransızca’da ortaya çıkmıştır. 1818’de Fransa’da çıkarılan yerel bir gazetenin ismi "Muhafazakâr" olarak kondu. Daha sonra İngiltere’de 1832’de "Tories" partisi yerine "Muhafazakâr Parti" adıyla bir parti kuruldu ve böylece Muhafazakâr kavramı İngiltere’de yaygın bir şekilde kullanılmaya başlandı. Muhafazakârlık zaman içerisinde bir sosyal ve siyasi doktrin hüviyetini kazandı (Özipek, 2007, www.koprudergisi.com).

Frankofon (Fransız) Muhafazakârlığı ve *Germafon* (Alman) Muhafazakârlığı olarak farklılaştığı görülmektedir (Safi, 2005: 20).

Joseph de Maistre ve Louis de Bonald tarafından temsil edilen Fransız Muhafazakârlığı diğerlerinden daha radikal, katı, uzlaşmaz ve reaksiyoner özellikler taşımakta, gelenekleri, monarşiyi, kilise eksenli cemaat yapılarını savunan, devrim ve ilerleme düşüncesini şiddetle eleştiren ve reddeden nitelikler taşımaktadır (Çaha, 2001: 102). Alman Muhafazakârlığı ise daha felsefik bir düşünce arka planına sahip olup Fransız Devrimine karşı daha bilinçli ve tutarlı bir yol izlemiştir (Bakan ve Arpacı, 2012: 134). Muhafazakâr düşüncenin temel yapı taşlarından birisini oluşturan Edmund Burke'un 1790 tarihli Fransız Devrimi Üzerine Düşünceler (*Reflections on the Revolution in France*) adlı eseri ise İngiliz Muhafazakârlığını şekillendirmiştir. Son iki yüzyılda muhafazakârlığın ana temaları dikkat çekici derecede Burke'un eserinde Fransız Devrimi'ne karşı ileri sürdüğü referansların genişletilmesinden oluşmaktadır (Nisbet, 1986: 1).

Türk muhafazakârlığı, kendi içerisinde de farklılaşmış olan Batı muhafazakârlığından genel hatlarıyla farklıdır. Söz konusu farklılık en başta doğuş dinamiklerinde göze çarpmaktadır. Muhafazakârlığın doğuşu Batı örneğinde Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi'ne bir tepki niteliği taşıırken Türkiye'de modernleşme ve Batılılaşma hareketleriyle ortaya çıkmıştır. Ortak nokta olarak ise her ikisinin de değişim ve yeniden yapılanmaya karşı eleştirel tavırları ve tepkisel karakterleriyle değişime denge ve itidal getirme, değişimin radikalleşmesini engelleme çabalarının ürünü olduğu görülmektedir (Safi, 2005: 151).

Devrimci bir siyasal kültüre sahip ülkemizde muhafazakârlık doğal olarak gericilik, tutuculuk, eskiyi savunma, ilerlemeye karşı çıkma vs. gibi çağrışımlar yapmaktadır. Halbuki çağımız siyasal düşüncesini derinden etkilemiş olan, 20. yüzyılın siyaset biçimine damgasını vuran kapsamlı, sistemli ve köklü bir düşünce biçimidir muhafazakârlık. Öyle ki bugün Amerikan siyasal sistemi de muhafazakâr ve liberal düşüncenin bileşimini yansıtan bir düşünce külliyatı üzerine bina edilmiştir (Çaha. 31 Ağustos 2003, www.zaman.com.tr).

Başbakan Erdoğan, AK Parti'nin muhafazakâr kimliğini şu şekilde tanımlamaktadır. "AK Parti kendi düşünce geleneğimizden hareketle, yerli ve köklü değerler sistemimizi

evrensel standarttaki muhafazakâr siyaset çizgisiyle yeniden üretmek amacındadır. Yeni muhafazakâr demokrat çizginin, muhafazakârlığın genlerine ve tarihi kodlarına uygun şekilde, ama, siyaset yaptığımız coğrafyanın toplumsal ve kültürel geleneklerine yaslanarak ortaya konması, Türk siyasetine yeni bir soluk getirecektir... muhafazakâr demokrat kimliğimize göre, siyaset, bir uzlaş alanıdır. Toplumsal alandaki çeşitlilik ve farklılığı siyasal alanda da kabul ediyor ve siyasetin taraflarını her zeminde uzlaşya davet ediyoruz. AK Parti'nin muhafazakârlık anlayışı, siyasal otoriteyi, hukuki ve siyasi meşruluğun ötesinde bir meşruluk temeline oturtmakta ve siyasal iktidarın var olan toplumu tanıyarak, işlevlerini onun irade ve değerlerine uygun olarak yürütmesi gerektiğini belirtmektedir.” (TBMM, 2003: 119).

Nitekim AK Parti'nin geliştirmeye çalıştığı muhafazakâr demokrat siyasal kimliğin de önemli ölçüde Anglo-Amerikan muhafazakârlığıyla örtüşen özellikleri olmakla birlikte, siyaset yapılan coğrafyanın sosyo-kültürel özellikleriyle şekillenen bir muhteva arayışını ifade ettiği de söylenebilir (Akdoğan, 2010: 61). Bu nedenle her fırsatta yerel ile evrenselin birlikteliğini vurgulayan Erdoğan'ın kelimeleriyle AK Parti'nin karşısında bir yanda siyaset yaptığı coğrafyanın toplumsal ve kültürel gelenekleri, yerli ve köklü bir değerler sistemi gibi yerel unsurlar bulunmakta; öte yanda ise muhafazakârlığın genleri ve tarihi kodları gibi evrensel bir faktör. Bu bakımdan AK Parti'nin muhafazakârlığının Batı'dakinden farklı bir tanıma oturduğu kabul edilmektedir (Mahçupyan, 04 Şubat 2004, www.zaman.com.tr).

Bu tanımın ne olduğu, muhafazakâr demokrat siyasal kimliğin hangi parametreler üzerinde yükseldiğini Akdoğan şu şekilde özetlemektedir. Bu anlayışa göre siyaset alanı uzlaşya kültürüne dayanır; toplumsal alandaki farklılıkların siyasal alanda dile gelmesi ancak siyasal alanın uzlaşya temelinde kurulmasıyla mümkündür. Toplumsal ve kültürel çeşitlilikler demokratik çoğulculuğun üreteceği hoşgörü zemininde bir renklilik olarak siyasete katılmalıdır. Katılımcı demokrasi de kendini bu farklılıklara temsil olanağı sağlayarak ve siyasal sürece katarak geliştirir (Akdoğan, 2010: 61). Çaha, aslında demokrasinin “liberal”, “sosyal” veya “muhafazakâr” şekilde ifadesinin bir kılıf tanımlamasından ibaret olduğunu belirterek demokrasinin değişik düşüncelere göre değişmeyen genel geçer ilkeleri ve değerleri bulunduğunu dolayısıyla demokrasinin başına muhafazakâr, liberal ya da sosyal gibi bir ifade getirmekle demokrasinin temel değerlerinde bir değişiklik meydana getirilmiş olunmayacağını vurgular (Çaha, 31

Ağustos 2003, www.zaman.com.tr). Nitekim anayasal, geçici, sınırlı ve temsili hükümet ile temel hak ve hürriyetlerin varlığı gibi temel değerler değişmeyen ögeler olarak korunurken değişen ise belirtilen değerlerin ülkeden ülkeye bir takım farklı kurum ve yapılarla ifade edilmeye çalışılmasıdır. Bu da demokrasinin özüne zarar vermemekte farklılıklar demokratik değerlerden ve kurumlardan bazılarına ilişkin hassasiyetlerin belirtilmesinde yatmaktadır.

Çeşitli bilim çevrelerinde AK Parti'nin muhafazakâr demokrat siyasal kimliğinin bilimsel alt yapısının olmadığına dair eleştiriler de göze çarpmaktadır. Bayramoğlu'na göre bilim adamları çoğunlukla böyle bir kavramın siyaset biliminde olmadığını, kullanılmadığını, muhafazakârlık ile demokrasinin cem edilemeyeceğini vurgulamaktadır. Türk düşünce adamları olur ile olmaz arasında, AK Parti'ye uyar ile uymaz arasında bölünmektedir. Aralarındaki bu farklılaşma aslında hangi siyasi damardan geldiklerine göre de değişmektedir (Bayramoğlu, 13 Ocak 2004, www.yenisafak.com.tr). Bu genel kanının yanı sıra Çaha'nın, muhafazakâr demokrasi anlayışının AK Parti'ye ait yeni bir buluş olmadığına ilişkin iddiası dikkat çekicidir. Ona göre Amerika'da başından beri hakim olan siyaset tarzının bu olduğu söylenebilir. Hatta Amerikan sosyal demokratları sayılan Demokratların siyasetinin de özellikle Clinton döneminde muhafazakâr bir noktaya kaydığı çokça tartışılan bir konudur. Türkiye'de ise muhafazakâr demokrasinin tarihi Osmanlı Ahrar Fırkası'na kadar götürülebilir. Kısaca, muhafazakâr demokrat siyaset AK Parti'yle birlikte yeni keşfedilmiş bir siyaset değildir. AK Parti'nin, kimliğini “muhafazakâr demokrat” olarak açıklaması sadece bir cesaret meselesidir (Çaha, 31 Ağustos 2003, www.zaman.com.tr).

Bulaç'a göre ise, AK Parti'nin benimsediği “muhafazakâr demokrasi”, siyasi kimliğini ve iddiasını belli bir teorik çerçeveye oturtmaya çalışması, büyük ölçüde “üst bir politik bilinç”, “üst bir politik dil” ve “üst bir politik vizyon/perspektif” oluşturma ihtiyacından kaynaklanmaktadır. Bu, kuşkusuz doğru bir hareket noktasıdır (Bulaç, 2007, www.koprudergisi.com). Bu açıdan bakıldığında AK Parti'nin ‘muhafazakâr demokrasi’ başlıklı risalesi, değişen bir dünya, toplum ve siyaset yelpazesi karşısında; Türkiye'nin en büyük partisinin taşıdığı sorumluluğu ortaya koymaktadır. İktisadi ve siyasi alanda toplumun tüm kesimlerini temsil edebilen bir partinin, kendi doğal kimliğini taşıyarak siyaset üretebilmesi; bizzat İslami kesimin de demokratlaşmasına yol açacaktır. Ülke yönetiminde evrensel ölçütlere ulaşan ve toplumsal tercihler

karşısında kuşatıcı olan bir partinin, dönüştürücü ve reformcu gücü muhakkak ki çok daha fazla olacaktır (Mağcupyan, 25 Ağustos 2003, www.zaman.com.tr).

Mert'e göre ise, AK Parti'nin bugüne kadar fazla kullanılmamış olan muhafazakâr demokrat kavramını öne çıkarmasını, bir yandan İslamcılıkla arasına mesafe koyma, diğer yandan merkez sağ siyasetin dibe vurmasına neden olan kredi kaybından uzak olma çabası şeklinde anlamak mümkündür (Mert, 2007: 136).

Yayla'nın, muhafazakârlığın bir anlamda modernleşmeye tepki gösteren bir yaklaşım olmasına rağmen birçok yerde de modernleşmenin öncülüğünü muhafazakârların yaptığına ilişkin tespiti önemlidir. Türkiye'nin önünü açanlar, siyasi alanda muhafazakârlardır. Hatta Yayla'ya göre, Türkiye genellikle liberal fikirlerle muhafazakâr politikacıların yahut muhafazakâr toplum tabakalarının buluştuğu, beraber hareket edebildiği durumlarda hamle yapmaktadır. Osmanlı'dan beri bu böyledir. Cumhuriyet Dönemi'nde de bu böyle olmuştur. Mesela 1950 Demokrat Parti hamlesi bunun bir göstergesidir, liberal fikirlerle muhafazakâr fikirlerin buluşmasıdır. Özal'ın hareketi de bunun bir örneğidir. Şimdiki AK Parti'yi de, bürokraside böyle görme imkânı vardır. Türkiye'deki muhafazakârlar, muhafaza etmekten ziyade dönüştürmeyi ve gerekirse liberal ilkeler etrafında siyasi, hukuki ve iktisadi yapılanmayı dönüştürmeyi hedeflemektedir (Yayla, 2007, www.koprudergisi.com).

Keyman, muhafazakâr demokrasi kavramının AK Parti için oynadığı ideolojik ve stratejik role dikkat çekmektedir. Ona göre muhafazakâr demokrasi AK Parti'nin ılımlı İslami kimliği geri plana atarak, partiye toplumun farklı kesimleriyle muhafazakâr bir siyasal kimlik temelinde organik bağ kurma olasılığını verecek, muhafazakâr kavramının taşıdığı muğlaklık göz önüne alındığında, bu kimlik İslami kesimler için dinsel temelde, ekonomik aktörler için ahlaki girişimcilik olarak ve Anadolu'nun farklı yerlerinde geleneklere bağlılık ya da yerellik ekseninde tanımlanacaktır. Böylece, AK Parti toplumun farklı kesimleriyle organik bağ kurarken, bu kesimler arasındaki beraberliği de muhafazakârlık temelinde oluşturabilecek ve meşrulaştıracaktır. Muhafazakâr demokrasi ideolojik etkisi bağlamında güçlendikçe, AK Parti'nin de toplum içinde yaygınlaşma ve toplumsal ilişkilere anlam verme gücü de artacaktır (Keyman, 25 Ocak 2004, www.radikal.com.tr).

Muhafazakâr demokrasi kimliği Türkiye ölçeğinde bir değerler sentezi olup insanlara kendini rahatça ifade etme fırsatı vererek devletle millet arasındaki boşluğu kapatma olanağı sağlayacaktır (Tepe, 2010: 159). Muhafazakârlık söylemi pratik ve pragmatik nedenlerle yeni kurulan partinin toplumun geniş kesimlerini bünyesinde birleştirebilmesi için geliştirdiği bir şemsiye kavram işlevini görmektedir.

Aktay'a göre AK Parti'nin muhafazakâr söylemi, muhafazakârlıktan bir meşruiyet devşirmek yerine kendi devrimci tecrübesi ve performansı ile kavrama güçlü bir meşruiyet katması olarak okunabilir. Nitekim devlet, vatandaş, resmi ideoloji ve kimlik gibi konularda hiçbir tabu alanı bırakmayan yaklaşımıyla hiçbir muhafazakâr tarafı olmayan AK Parti'nin aslında siyaset bilimi literatüründe hiç de olumlu çağrışımları olmayan muhafazakâr kimliği bu kadar ısrarla sahiplenmesi bile önemli bir yenilik sayılmalıdır (Aktay, 05 Ekim 2009, www.yenisafak.com.tr). Aktay'ın, AK Parti'nin muhafazakârlığa Batı'da bilinen anlamından çok daha farklı anlamları da eklemeye çabası içinde olduğuna ilişkin görüşü özellikle hem partinin ileri gelenleri hem de konunun uzmanlarınca paylaşılmaktadır. Bu eğilim en basit şekilde Özipek'in muhafazakârlık her ülkede farklı renkler almaktadır (Özipek, 2007: 4) ifadesiyle anlatılabilmektedir. Nitekim Akdoğan'da AK Parti'nin geliştirmeye çalıştığı muhafazakâr demokrat siyasal kimliğin önemli ölçüde Anglo-Amerikan muhafazakârlığıyla örtüşen özellikleri olmasına rağmen siyaset yapılan coğrafyanın sosyo-kültürel özellikleriyle şekilleneceğini (Akdoğan, 2010: 61) dolayısıyla kavramın içerisini AK Parti'nin süreç içerisindeki uygulamalarıyla dolduracağını ifade etmektedir.

3.3. AK Parti'nin Sorunsalları

AK Parti, toplumun siyaset kurumuna olan güveninin adeta dip yaptığı bir konjonktürde iktidara gelmiştir. Bu konjonktürün AK Parti açısından bir şans olduğu ve siyaset sahnesine çıkışını kolaylaştırdığı iddia edilebilirse de iktidara geldiğinde çözmesi gereken sorunların çokluğu ve bunların zorluk dereceleri göz önüne alındığında Parti'yi zorlu bir sürecin beklediği daha başından belli olmaktadır. Kaldı ki AK Parti yöneticilerinin, geçmişte kurduğu partiler kapatılan Milli Görüş çizgisinden gelmeleri, Parti'nin karşısında güçlü ve sisteme yerleşmiş bürokratik vesayet odaklarının (askeri, sivil ve yargı bürokrasisi) Parti'ye kuşkuyla bakması süreci daha da zorlu hale

getirmiştir. Dolayısıyla AK Parti, bu süreçte meşruiyetini kabul ettirmek, siyasete, kaybettiği saygınlığı ve gücü kazandırma konusunda çok daha fazla efor sarfetmek zorunda kalmıştır. Bu süreçte başlangıçta AK Parti açısından ilk bakışta handikap olarak görülen ancak zaman içinde üstesinden gelinen bir takım sorunsallar olarak meşruiyet sorunsalının, muhafazakar demokrat siyasal kimliğin yerleştirilmesi ve siyasetteki konumlanmanın irdelenmesi önemli olmaktadır

3.3.1 Muhafazakâr Demokratlık mı? Müslüman Demokratlık mı ?

AK Parti üzerine sıkça yapılan tartışmalardan birisi ağırlıklı olarak İslami kökene sahip lider ve yöneticilere sahip olmasına rağmen “Müslüman demokrat” kimlik yerine niçin “muhafazakâr demokrat” kimliğin tercih edildiğidir. Bu konuda dile getirilen iddiaların başında partinin geçmişte İslami partilerin yaşadığı acı tecrübelerden hareketle iç siyasal sorunların etkisinde İslami bir parti olarak anılmaktan çekindiği dolayısıyla Müslüman demokrat kimliği kullanmadığı gelmektedir. Ancak AK Parti kurmayları bu iddiaları yalanlayarak müslüman demokrat kimlik yerine muhafazakâr demokrat kimliğin kullanımının partinin tek bir din ya da mezheple sınırlı olmayarak toplumun tüm kesimlerini içerisine alan kuşatıcı bir misyona sahip olmasından kaynaklandığını belirtmektedir.

Mahçupyan, AK Parti'nin muhafazakâr demokrasi tanımı ile kendisine bir siyasi kimlik aramasının altında muhakkak sahip olduğu kültürel kimliğin ideolojik kimliğe dönüşmesinde ortaya çıkan sorunlar yattığını düşünmektedir (Mahçupyan, 04 Şubat 2004, www.zaman.com.tr). Ona göre göre iktisadi ve siyasi alanda toplumun tüm kesimlerini temsil edebilen bir partinin, kendi doğal kimliğini taşıyarak siyaset üretebilmesi; bizzat İslami kesimin de demokratlaşmasına yol açacaktır. Müslümanlığı kültürel boyutta taşımaktan gocunmazken, ülke yönetiminde evrensel ölçütlere ulaşan ve toplumsal tercihler karşısında kuşatıcı olan bir AK Parti'nin, dönüştürücü ve reformcu gücü muhakkak ki çok daha fazla olurken; Türk siyasetinin ‘Müslüman demokrat’ bir parti sayesinde normalleşmesi de ayrıca devlet/toplum ilişkisi açısından demokrat bir açılımı ifade ettiği ölçüde anlamlı olacaktır (Mahçupyan, 25 Ağustos 2003, www.zaman.com.tr).

Aras da, AK Parti'nin muhafazakâr demokrat kimliğini tercih etmesinde politika üretebilme alanını geniş tutma isteğinin varlığına vurgu yapanlardandır. Özellikle dış

politika örneğinde ele alınırsa İslamcı kimlik dış politika referanslarında, İslam dünyası veya ‘ümme’ kavramlarını ve bir çeşit uluslararası İslam birliğini dillendirir, dış politika söyleminde ve uygulamalarında bu ilkeleri sıcak karşılar. Milliyetçi-ülkücü kimlik Türk dünyasına göndermede bulunur ve ‘Turan’ idealini dillendirir. Bu iki hareketten her biri, doktrinlerini tanımladıkları alanlar üzerine odaklarken, Osmanlı’dan kalan topraklara selektif bir yaklaşım sergilerler. Kemalist kimlik, devamlı yeni rejimin kurulduğu coğrafyayı, yani Misak-ı Milli sınırlarını, temel alan bir dış politika vizyonuna sahiptir. Muhafazakârlık ise diğer hareketlerde olduğu gibi ne herhangi bir coğrafyaya eğilim gösterir ne de spesifik ilkeler grubu şeklinde inşa edilmiş bir siyasi söyleme sahiptir. İslami kimlik İslam dünyasına, milliyetçi kimlik Türk dünyasına Kemalist kimlik Anadolu ve Misak-ı Milli’ye atfedilebilir. Ancak muhafazakârlık söz konusu olduğunda jeokültürel referansları aşar bir şekilde Özal’ın Türk cumhuriyetleri ve Kuzey Irak’ın statüsüne yönelik cüretkâr siyaseti örneğinde olduğu gibi eğilimlere işaret eder (Aras, 17 Ocak 2004, www.zaman.com.tr). Bu eğilimler daha kapsayıcı ve meselelere daha geniş bir perspektiften bakabilmeyi işaret eder. Görüleceği gibi AK Parti siyaseti ve dolayısıyla kendisini iç ve dış politikada sınırlandırmaktan kaçınmaya çalışmaktadır. Bu eğilim kurmaylarının belirttiği gibi temel ilkeler ve referansların korunması koşuluyla konjonktürün gerektirdiği davranış şekillerinin geliştirebilme ve pragmatik bir bakış açısına sahip olmayla ifade edilmektedir.

Tayyip Erdoğan, partisinin ülkede yaşayan her insana, meşru olan her fikre, her inanca, her ideale aynı yakınlıkla duran, kendini toplumun parçalarıyla değil, bütünüyle ifade eden bir merkez partisi olduğunu ifade ederek aşırılıklardan uzak ama merkeze yakın her türlü anlayışla iç içe olmayı seven bir anlayışa sahip olduğunu, siyaseti dar hizipçi kalıplar içine hapsetmeden, sağın da solun da değişim taleplerine cevap verecek bir anlayışla yaptıklarını vurgulamaktadır (Erdoğan, 01 Haziran 2007, www.haber7.com). Bu anlayış partinin Müslüman demokrat ya da İslami bir parti olarak anılmak istemeyişinin de gerekçesini göstermektedir. Akdoğan’da, AK Parti’nin siyasal İslamcı bir parti olmadığını, gayretlerinin de siyasal İslamcı bir parti olarak konumlandırılmama yönünde olduğunu ancak siyasal İslamcı olmamanın siyasal İslama karşı olunduğu ya da siyasal İslamı temsil eden partilerin siyasette olmaması gerektiğini düşünmek anlamına gelmeyeceğini vurgulamaktadır (Akdoğan, 2004:108). Akdoğan, yıllar sonra AK Parti’nin iktidardaki on yılını değerlendirdiği köşe yazısında AK Parti’nin, siyaset

tarzı, politikaları ve örgütlenme biçimiyle İslamcı bir parti olmadığını, ancak normatif politikayı ve değer dünyasını önemseydiğini gösterdiğini, bu süreçte katı ideolojik bir hareket değil, daha yumuşak bir siyasi kimlikle, hizmeti ve insanı öne çıkararak bir yaklaşım geliştirdiğini belirtmekte, AK Parti'nin, iktidarı döneminde yapılan tüm seçimlerde (üç genel ve iki yerel seçim) aldığı yüksek oyun ve bu oyun önemli bir kısmının siyasi kimlik aidiyetinden ziyade performansa ve hizmete verilen desteği ifade ettiğini vurgulamaktadır (Akdoğan, 31 Mayıs 2013, www.stargazete.com).

Karaman, zaman zaman AK Parti için yapılan siyasal İslamcı parti benzetmelerine şiddetle karşı çıkarak AK Parti'nin kuruluşundan beri söylediği "biz din eksenli siyaset yapmıyoruz" söylemine destek verirken AK Parti'nin geçmişte olmadığı gibi mevcut şartlarda da istese bile siyasal İslamcı olamayacağını iddia etmektedir (Karaman, 06 Şubat 2004, www.yenisafak.com.tr). Bezci ve Miş'e göre de AK Parti iktidarı ile birlikte iktidar tecrübesini yaşayan eski İslamcılar, İslamcılığın dönüşümüne ivme kazandırmış, İslamcılığın söz konusu iktidar tecrübesi, geçmişte maruz kalınan engelleme ve kısıtlamalardan kurtulmanın yönünü liberal ve demokratik söylemler etrafında dile getirilen tezlerde aradığı ve bulduğu için, AK Parti döneminde İslamcılık dilinde "sessizleşme" ve "fakirleşme" yaşanmıştır (Bezci ve Miş, 2012: 5).

Muhafazakârlık mı?, Müslümanlık mı? tartışmalarında Yayla, AK Parti'nin parti kimliğinde "müslüman" kelimesinin yerine "muhafazakâr" kelimesini kullanmasını doğru ve tutarlı bulduğunu ifade etmektedir. Buna sebep olarak da, "Müslüman" kelimesinin bir siyasî kimlik olabileceğine inanmamasını göstermektedir. Nitekim bir din ile bir siyasî duruş özdeşleştirilemeyeceği gibi bir dine inanan kimselerin tek bir siyasî duruşunun olacağı, olması gerektiği de iddia edilememektedir. Bu yüzden siyasî kimlik sorgulaması yapıldığında "Müslüman'ım" demek öyle diyenin siyasî kimliğini açığa vurmaz, vuramaz. Bir Müslüman, netice itibarıyla, demokrasiyi savunabileceği gibi monarşiyi de savunabilir; AK Parti'ye de oy verebilir, CHP, MHP veya başka bir partiye de. Ayrıca, din siyasete indirgenemeyeceği gibi siyaset de dinle özdeşleştirilemez (Yayla, www.timeturk.com). Bu itibarla AK Parti'nin din- siyaset konumlandırmasının dinin herhangi bir siyasi partinin yedeğinde siyasallaşmasına izin vermeden dini özgürlüklerin önündeki engellerin demokrasi zemininde ortadan kaldırılmasına yönelik bir politika izleme olarak belirginleştiği görülmektedir.

AK Parti'nin İslami bir parti ve müslüman demokrat kimliğe sahip olup olmadığı konusunda dine ve laikliğe bakış açısı önemli bir referans teşkil etmektedir. Partinin dine ve laikliğe bakışına parti programında yer verilmiştir. Buna göre din, insanlığın en önemli kurumlarından biri; laiklik ise demokrasinin gerekli şartı, din ve vicdan hürriyetinin teminatı olarak görülmektedir. Parti, laikliğin, din düşmanlığı şeklinde yorumlanmasına da, örselenmesine de karşıdır. Esasen laiklik her türlü din ve inanç mensuplarının ibadetlerini rahatça icra etmelerini, dini kanaatlerini açıklayıp bu doğrultuda yaşamalarını; ancak inançsız insanların da hayatlarını bu doğrultuda tanzim etmelerini sağlayan bir ilkedir. Bu bakımdan laiklik, özgürlük ve toplumsal barış ilkesidir. Parti, dinin farklı düşünen ya da yaşayan insanlar üzerinde baskı aracı olarak kullanılmasına da karşı olduğunu belirtmektedir (AK Parti Programı, 2001, www.akparti.org). Parti programında yer verilen bu anlayış AK Parti'nin, laikliğe, demokrasinin gerekli şartı olmasının yanında din ve vicdan özgürlüğünün teminatı olan bir araç olarak yaklaştığını göstermektedir. Kuru, başta Erdoğan ve Arınç olmak üzere parti liderlerinin bu süreçte pasif laiklik olarak adlandırılan, dini özgürlükleri ön plana çıkararak ve laikliğin dini kamusal alandan dışlayan bir ideoloji olarak anlaşılmasına karşı çıkan bir yaklaşım geliştirmeye çalıştıklarını belirtir (Kuru, 2010: 190). AK Parti, laikliği, merkez siyasetteki genel eğilim uyarınca inanç özgürlüğü, özgürlük ve barış ilkesi üzerinden tanımlamakta, Müslüman veya İslamcı kimliğin politize olmuş haliyle tanımlanmayı ise reddetmektedir (Özman ve Coşar, 2013: 120).

Erdoğan'ın ve diğer AK Parti kurmaylarının gençlik yıllarındaki radikalizmin zamanla ve siyasi iktidar tecrübesinin ideolojik inanışlar üzerindeki yumuşatıcı etkisiyle törpülediğine inanmak için yeterince nedenin olduğu (Jenkins, 2010: 252) bu süreçte AK Parti'nin laiklik anlayışının Kemalist seçkinlerin yıllarca uygulamış olduğu laiklik anlayışından farklı olarak, temsil ettiği değerler açısından yeniden yorumlandığı görülmektedir. Bu husus AK Parti hakkında 2008 yılında açılan kapatma davasında yapılan savunmada da dile getirilmiştir. Savunmanın içeriğinde Başsavcılığın “demokratik laiklik” alerjisinin anakronik olduğu, laikliğin zamanla radikal ve militan uygulamalardan arınarak, din ve vicdan özgürlüğüne daha fazla yer veren demokratik bir görünüm kazandığı ve AK Parti'nin bir yandan “devletin temel düzenini” Avrupa standartlarına uyarlayarak laikliğin hukuki boyutunu güçlendirirken, diğer yandan da demokratik özgürlükleri genişletmek, din ve vicdan özgürlüğüne özen

göstermek ve ekonomik politikalarıyla refahı yükseltmek suretiyle laikliğin toplumsal temellerini pekiştirdiği vurgulanmıştır (AYM, 2008/2).

Gelinen noktada Akdoğan'ın ifadesiyle AK Parti tecrübesi, muhafazakârlıkla demokratlık arasındaki gerilim konularını mümkün olduğu kadar dönüşüme tabi tutmuştur. Geleneği önemseyen muhafazakârlığın gelişime ayak bağı olan kimi ataerkil ve töresel alışkanlıkları törpülemesi demokratik entegrasyon açısından önemlidir. Kadının siyasi ve toplumsal hayattaki rolüne, birey-toplum/cemaat ilişkisine, özgürlük-eşitlik olgusuna bakışta klasik muhafazakârlığın handikaplarını aşmaya çalışmıştır. Şerif Mardin, bu süreci, "İslamcılığın demokratik sistem içinde muhafazakârlaşması" veya "muhafazakârlığın siyasi sistem içinde demokratlaşması" olarak yorumlamaktadır (Akdoğan, 31 Mayıs 2013, www.stargazete.com).

Bu süreçte kendisine muhafazakâr demokrat bir kimlik inşa etmeyi seçen AK Parti'nin, liberal demokratik değerlere sahip olmakla birlikte, İslami inançlardan beslenen bir arka plana sahip olması AK Parti'nin bir Hristiyan Demokrat Parti'nin Müslüman eşdeğeri olarak değerlendirilebileceği tartışmalarını beraberinde getirmiştir.

Bu tür tartışmaları tetikleyen ve AK Parti ile Hristiyan demokrasi arasındaki bağı vurgulayan bir olgu da partinin, Avrupa Parlamentosu'ndaki başlıca Hristiyan demokrat partileri birleştiren Avrupa Halkları Partisi'ne (*European People's Party, EPP*)¹ dahil olmak için başvurmuş olmasıdır.² Hale, AK Parti'nin açıkladığı ilkeler ve iktidara geldiğinden beri uyguladığı politikalar ışığında Hristiyan demokratlarla arasındaki benzerliği her ikisinin de liberal değerleri ve bireysel hakları, devletin güçlülüğünden daha fazla savunuyor olmasında görmektedir. Nitekim AK Parti için Avrupa Birliği'nin müzakerelere başlamasının bir koşulu olarak Türkiye'ye, liberal reformların bir yol haritasını ve insan haklarını iyileştirmeyi sunması, bu ilkelerin uygulanmasını kolaylaştırmıştır (Hale, 2010: 109). Karaca, iktidarın ilk yıllarında siyasi kimliğini dışarıya tam olarak yansıtamamış olan AK Parti'nin, biçim olarak ve

¹ 1976 kurulan EPP günümüzde Avrupa'daki 40 ülkeden 75 partiyi temsil eden uluslararası merkez sağ (*centre-right*) partilerin çatı yapılanmasını oluşturmaktadır. Avrupa Parlamentosu (AP) içerisinde en çok sandalye sayısına (273 sandalye) sahip olan grubu oluşturmaktadır. EPP kendisini AB'nin genişlemesi sürecine sıcak bakan bu süreçte demokrasiyi ve hukukun üstünlüğünü güçlendirmede merkez sağ çizgide reformist ulusal partileri desteklemeye odaklanmış bir grup olarak tanımlar (www.epp.eu).

² Aslında AK Parti'nin EPP'ye üyelik başvurusunun tek taraflı olmadığı, öncesinde EPP Başkanı **Martens**'in 2004 yılında Ankara'ya gelerek AK Parti'yi ortak üye olması için yazılı ve sözlü olarak davet ettiği belirtilmektedir (Çavuşoğlu, 2013, www.cihan.com.tr; Bağış, 2013, www.akparti.org.tr).

savunduğu temel manevi değerler bakımından Avrupalı Hıristiyan Demokratlara benzediğini, AK Parti'nin her ne kadar reddetse de genel olarak dünyada "islami" etiketle pazarlandığını ifade etmektedir (Karaca, 2002, www.dispolitika.org.tr).

Günümüze gelindiğinde AK Parti'nin, aldığı davet üzerine 2002 yılında üyelik başvurusunda bulunduğu EPP'den ayrılarak İngiltere'nin liderliğinde EPP'den ayrılanların kurduğu "Avrupa Muhafazakârlar ve Reformcular İttifakı"na (*Alliance of European Conservatives and Reformists, AECR*) katıldığı görülmektedir. Bağış, EPP'den ayrılma ve AECR' a katılma nedeninin belli bir noktadan sonra EPP'nin yazılı beyanında verdiği sözü tutmaması yani AK Parti'nin statüsünü gözlemci üyelikten ortak üyeliğe bir türlü yükseltmemesi hatta yükseltmek için üye partilerin onayına sunacak prosedürü bile başlatmaması olarak belirtmektedir (Bağış, 2013, www.akparti.org.tr). AK Parti'nin 2009 yılında kurulan ve şeffaf ve federalist olmayan bir Avrupa tasarımıyla yola çıkan, ana hedefini ise "Avrupa Birliği'nde radikal reformları gerçekleştirmek ve muhafazakâr değerleri yaymak" olarak belirlemiş olan AECR'a (www.aecr.eu) katılımı çeşitli çevrelerce AB'ye kuşkuyla bakan ve EPP'den daha küçük (56 üye) bir gruba üye olduğu iddiasıyla eleştirilmektedir. AB Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu, eleştirilere AB üyelik hedefinden herhangi bir sapmanın olmadığı ve AK Parti'nin AECR'ın karar mekanizmalarında yer alarak daha etkin sonuçlar almayı istediğini belirterek cevap vermektedir (Çavuşoğlu, 2013, www.cihan.com.tr).

3.3.2. Merkez-Çevre Paradigması Açısından AK Parti'nin Konumu

2002 yılında AK Parti'nin iktidara gelişini çeşitli açılardan açıklama konusunda çok sayıda çalışmayla karşılaşmaktadır. Bu çalışmalar arasında dikkate değer bir bakış açısı da sürecin siyaset sosyolojisi açısından değerlendirildiği merkez-çevre ilişkileri üzerinden okunduğu çalışmalardır.

Merkez-çevre paradigması, Edward Shils'in 1975'de yayınladığı makalesiyle kavramı siyaset literatürüne kazandırmasından bu yana Türkiye'de siyasetin dinamiklerini açıklamada yaygın olarak kullanılan kavramsal bir araç niteliğindedir. 2000'li yıllardan itibaren eski popülaritesini kaybettiğine ilişkin görüşler bulunmasına rağmen Türk siyasi tarihinde değerler ve kurumların mücadelesini, bu mücadelede çatışma alanları ve gerilimlerin eksenini açıklayabilme kapasitesini hala taşıdığı düşünülmektedir.

Her toplumun bir merkezi vardır (Mardin, 2009: 121) ve bu merkez aynı zamanda o toplumun bütünleşmesini de içeren bir anlama sahiptir. Diğer bir ifadeyle merkez; çevre olarak nitelendirilen toplumsal kesimlerin değerlerinin, inançlarının bir yansımasıdır. Böyle bir yapı içerisinde yönetici zümre, iktidarını sürdürmek için “merkezin” değerlerine sahip çıkmak, sahiplenmek ve bir anlamda onları mülk edinmek zorundadır. Merkezin çevreden gelen talep ve beklentilere yabancılaşması ise temsil ettiği değerlerin çevreye doğru gittikçe etkisinin azalmasına ve süreç içerisinde çevreden merkezi kurumlara verilen desteğin azalmasına yol açmaktadır (Öztürk ve Ertürk, 2013: 210).

Mardin’in anlatımıyla Osmanlı’da merkez, toplumu her açıdan denetim altında tutmaya çalışan saray ve bürokratik seçkinlerden, çevre ise merkezin dışında hemen her düzeyde yönetilen toplumu, kurumları ve alanı oluştururken (Mardin, 1980: 173; 2009: 123) geçmişin bir nevi devamı niteliğinde Cumhuriyet Dönemi’nden itibaren ise Türkiye’de merkez tanımlaması genellikle resmi ideolojiye, kurucu felsefeye ve bu anlayışı taşıyan siyasal elite atıf yaparak kullanılmaktadır. Çevre kavramının kullanımı ise genellikle sistemle sorunu olan ve taleplerini muhalefet pozisyonunda dile getiren kesimlere yöneliktir (Akdoğan, 2010: 77).

Keyman’a göre, Cumhuriyet’le birlikte kavramsallaştırılan ulus-devlet eksenli merkez anlayışı modernitenin çevreyi modern benliğe dönüştürmekle olasılık kazanacağını varsayar ve bunu yaparken de çevreyi oluşturan kültürel biçimleri ve sembolik kimlik kurgularını tanımak yerine, onların varlığını reddeder (Keyman, 2013: 6).

Merkezin, çevrenin varlığını reddedişi Türk siyasi tarihi açısından en açık yansımasını II. Mahmud’dan bu yana iktidar seçkinleri tarafından formüle edilen ‘Türk Modernleşme Projesi’nin temel iddialarında bulmaktadır. Yani çevrenin veya toplumun görüş ve rızasına başvurmayı akıl etmemiş iktidar seçkinleri, modernleşme projesini topluma empoze etmeye çalışırken, Aydınlanma’nın Fransız versiyonunu esas almış, toplumu bir proje çerçevesinde yukarıdan aşağıya doğru ve jakoben yöntemlerle değiştirmek istemiş, 18. yüzyıl rasyonalizmini ve 19. yüzyıl pozitvizmini dogmalar bütünü olarak algılamışlardır. Bu açıdan Bulaç’a göre siyasette “merkez sağ” ile “merkez sol” partiler arasında konunun mahiyeti açısından fark yoktur. Her iki kanadın partileri, siyaset yoluyla toplumu yukarıdan aşağıya doğru dönüştürmenin enstrümanları

olarak iş görmüşlerdir; bu açıdan merkez sağ ve merkez sol partilerin bütününde tabanın arzu ve taleplerini merkeze taşıyacak kanallar tıkalıdır; dolayısıyla bu partilerde “parti içi demokrasi” sadece bir retorikten ibarettir (Bulaç, 06 Ağustos 2003, www.zaman.com.tr). Bulaç’ın dikkat çektiği merkez sağ ve sol partilerin tabanın taleplerine uzaklığı etkilerini özellikle 1990’lardan itibaren merkez sağın gerileyişi ve eriyişi, solunda 1970’lerdeki başarısından uzak ciddi bir başarısızlığa dönüşümü şeklinde kendini göstermiştir (Dursun, 2007: 49).

2002 yılında AK Parti’nin iktidara gelmesiyle merkez-çevre ilişkilerinde süreç yeni bir aşamaya evrilmiştir. Bu yeni dönem birçoklarına göre önemli bir kırılmayı barındırmakta olup bu kırılmanın ilk adımı Mert’e göre, İslamcı siyaset çizgisi gibi merkezin dışında bir muhalefet çevresinden doğrudan merkeze doğru gelişen bir hareketin iktidara gelerek yarattığı doğal güven sorunu ve beslediği meşruiyet krizidir (Mert, 2007: 133). Bu krizin tehlikesine dikkat çekenlerden biri olan Bulaç’a göre, AK Parti, toplumun ana gövdesi ve bu gövdenin sahip olduğu genel değerlerin, politik ve ekonomik çıkarların savunuculuğu adına “merkez sağ” bir siyasi kimliğe bürünecek olursa büyük bir hata yapar ve şüphesiz akıbeti diğerlerinden farksız olmaz. Çünkü toplumun ana merkezi yani “toplumsal merkez” ile öteden beri anlaşıla gelen “siyasi merkez” arasında derin bir mahiyet farkı vardır. İster sağ ister sol partilerin iktidarında olsun, siyasi merkez devletin müdahalesine açıktır. Devlet de sivil ve askeri bürokrasi, ekonomik büyük güçler ile resmi toplumun yanında yer alan yabancılaşmış aydınlardan ibaret iktidar seçkinlerince kontrol edilmektedir. Bu süreçte “demokrasi” gerçekte siyasetin merkezini kontrol eden devletin halka, yani seçmene verdiği tencereye kapak koyması işleminden ibaret olmaktadır (Bulaç, 06 Ağustos 2003, www.zaman.com.tr).

Mahçupyan, AK Parti’nin merkez ile çevre arasında bir köprü olma misyonunun bulunduğu dikkat çekmekte partinin her fırsatta yerel ile evrenselin birlikteliğini vurgulayarak siyaset yaptığı coğrafyanın toplumsal ve kültürel gelenekleri, yerli ve köklü değerler sistemini temsil ettiğini, diğer yandan merkez kurumlarla ve değerlerle tartışmacı bir üslup takınmayarak ekonomik sorunların çözümü ve AB üyeliği gibi konulara öncelik vermesinin bir takım şüpheler olsa da merkez tarafından kabul edilebilir bir parti olmasını sağladığını belirtmektedir (Mahçupyan, 4 Şubat 2004, www.zaman.com.tr). Ancak bu kabul edilmenin belli bir dereceyle sınırlı olduğunu belirten Bulaç’a göre gerçekte merkezi dolduran bizzat sert çekirdektir. "Siyasetin ve

toplumun merkezi" ile "bürokratik merkez" ise aynı şey değildir. Zaman zaman çevreden gelen homojen veya heterojen aktörler merkezi doldurmaya çalışır. Halk desteği ne olursa olsun, bürokratik merkez kısa zamanda gardını alır, yönetim ve hukuk sisteminin her yanına yerleştirdiği mekanizmalarını harekete geçirir. Bu durumda çevrenin politik aktörleri, ya bürokratik merkezin öngörülerini kabullenirler ya da Refah Partisi örneğinde olduğu gibi gitmek zorunda kalırlar. Bu Türk siyasetinin içinde cereyan ettiği bir kısır döngüdür (Bulaç, 2007: 7).

AK Parti lideri Tayyip Erdoğan, 17 Ekim 2002'de verdiği mülakatta AK Parti'nin muhafazakâr, demokratik kimliği ile Türk siyasetinin parçalanmış merkez sağını yeniden inşa etmeye talip olduğunu ve kısa sürede hedeflediği yere gelerek Türk siyasetinin merkezine oturduğunu belirtmektedir (Sever, 17 Ekim 2002, www.radikal.com.tr). Akdoğan'da, AK Parti'nin 2002 seçiminde aldığı yüzde 34 oyu 2007'de yüzde 47'ye çıkardığını, 2002 seçimlerinde çökenin hem 'merkez' hem de 'çevre siyaseti' olduğunu AK Parti'nin ise merkez ve çevreyi yeniden tanımlayan ve üreten bir anlayış ortaya koyduğunu ve o alanın şimdi AK Parti'nin kendisinin doldurduğunu ifade etmektedir. Akdoğan bu konunun sürekliliğini ise iktidarda iken çevreyi dışlamayan, çevrenin taleplerini merkeze taşıyan, çevreyi de merkezde temsil eden bir anlayışa sahip olmakta bulmaktadır. Ona göre AK Parti mevcut dinamizmini de bu dönüştürücü gücünden almakta kendisini statükoya mahkûm etmeyerek, milletin iradesi yönünde sürekli dönüşüm geçirmektedir (Akdoğan, 09 Mayıs 2011, www.aksam.com.tr).

AK Parti'nin iktidara gelişinin çevrenin ayaklanması olarak değerlendirilmesi birçokları için ikna edici görünse de asıl olan merkezle çevrenin çatışmasından ziyade iç içe geçmesi ve her birinin bu süreçte çözülüp değişmesidir. Bu nedenle AK Parti, çevrenin merkezle çatışmasından öte bir paradigmayla, çevrenin kendi yükselişi içinde kendini yeniden tanımlama çabası olarak görülmelidir (Tepe, 2010: 147).

AK Parti, kendi kültürel ve ekonomik sermayesini oluşturan sessiz muhafazakâr çoğunluğun süregelen bürokratik hegemonyaya itirazının sözcülüğünü yaparak merkez-sağ partilerin geçmişte gerçekleştirmediği misyonunu devralmıştır. Bu süreçte bir yandan 1960'tan beri uygulanan siyasal denkleme sadık kalarak, hizmeti ve icraatı ön plana çıkarırken, öte yandan 1990'larda bir güç olarak ortaya çıkan ve klasik merkez-sağ politikayı yetersiz bulan orta sınıfın kimlik taleplerini AB süreciyle ilişkilendirerek

demokratikleşme alanında birçok adım atmıştır (Ete, 1 Aralık 2008, www.setav.org). Atılan bu adımlar, yapılanlar ve aldığı oy oranı AK Parti'nin merkez sağa yerleşme idealinin gerçekliğini göstermektedir. Nitekim devletin değil toplumun içinden çıkmış, kendi orta sınıfını yaratabilmiş olması hem küresel süreçlere uyumu hem de Türkiye'nin kendi içindeki dönüşüm sürecinin taşıyıcısı olması AK Parti'nin devamlılığını da destekler niteliktedir.

Siyasal parti tipolojileri açısından bir ekleme yapılacak olursa AK Parti bir yandan örgütsel gelişme bakımından kitle partilerine yakın görünmekte diğer yandan öğretide herkesi kucaklayan “catch all”¹ parti olarak da nitelendirilmektedir. Bu nitelendirmenin dayanağı AK Parti'nin merkez ve sağ ideolojilerin hepsini kapsadığını vurgulayarak Türk siyasal parti sisteminin yeni merkezini oluşturduğunu sıklıkla belirtmesi, “catch all” partilerin temel özellikleri olan seçmenlerin ideolojik tercihlerinden daha çok pragmatik tercihlerle partiye yöneliminin belirgin olmasıdır (Süer, 2011: 81).

3.3.3. Meşruiyet Sorunsalı

İktidarı ellerinde bulunduranlar, yönetilenleri, yalnızca emretme ve yönetme gücüne değil, aynı zamanda emretme ve yönetme “hakkına” sahip olduklarına inandırmaya çalışmışlardır. İktidarın rastgele elde edilmeyip bir hakka dayandığı fikrinin kabul edilmesi ölçüsünde o iktidar meşru bir iktidar olur (Kapani, 2009: 73-74). Dolayısıyla bireysel onama ve toplumsal rıza arayışı tüm siyasal iktidarların temel gayesi olup (Çetin, 2011: 43) meşruluk problemi eski zamanlardan beri doktrin alanında üzerinde durulan ve tartışılan evrensel ve önemli bir sorun olmuştur.

İktidarı sağlamada ve güçlendirmede en önemli araç olan meşruiyet kavramının tarihsel süreçte gelişimi, kaynaklarındaki farklılık ve değişim vb. hususlar kapsamlı ve ayrı bir çalışma konusunu oluşturmaktadır. Ancak Türk siyasal yaşamında AK Parti iktidarının özellikle ilk yıllarında bir takım aktörler nezdinde yaşadığı meşruiyet krizi gözden kaçırılmayacak önemde olduğundan bu hususa değinilmesinin doğru ve çalışmaya katkı sağlayacak bir çaba olacağı değerlendirilmiştir.

¹ Catch- all ya da “hepsini yakala” olarak Türkçeleştirilebilen parti tipi tüm eğilimlerin temsil edilebildiği, geniş ve kapsayıcı, aşına olunan bir marka gibi bilinen, liderleri kitle iletişim araçları vasıtasıyla halk tarafından tanınan parti tipidir.

AK Parti, kurucu liderlerinin önceki iki partilerinin son üç yıl içerisinde Anayasa Mahkemesi'nce kapatıldığı, hareketin lideri Erdoğan'ın hapsedilip aktif siyasetten men edildiği, asker ve yargı tarafından temsil edilen Kemalist/laikçi merkezin herhangi bir popüler İslamcı muhalefetle onun sosyal ve ekonomik ağlarını ortadan kaldırma kararlılığını sergilediği bir zamanda iktidara gelmiştir (Dağı, 2010: 121).

AK Parti'nin iktidara geldiği bu dönem Habermas'ın "meşruiyet krizi" olarak tanımladığı, halkın siyasi partiler, seçimler, parlamentolar ve tüm demokratik sistemden desteğini çekmesi durumunun (Merkel, 2012: 9) bir örneği olarak gösterilebilir. Nitekim Türkiye'de, 28 Şubat 1997 süreci ve takip eden 2001 krizinin seçmen gözünde siyaset kurumuna olan güvenin kaybedilmesine yol açması sonucunda 3 Kasım 2002 seçimlerine katılım oranının düşüklüğü bu durumun bir kanıtıdır. 3 Kasım 2002 seçimleri sonucunda AK Parti ve CHP dışındaki partilerin ülke barajını aşamamaları ve seçim sistemi nedeniyle her iki partinin de aldıkları oy oranının çok üzerinde milletvekili çıkarmaları yeni bir temsil krizi doğurmuştur. Seçim sonuçlarına göre AK Parti % 34,28 oy almasına karşın % 66,7 oranında temsil hakkı, CHP ise % 19,39 oy almasına karşın % 33,3 oranında temsil hakkı elde etmiştir. % 34 oyla elde edilen % 66'luk temsil hakkının meşruluğu tartışılabilir bir durum yaratmıştır (Bingöl ve Akgün, 2005: 13). Nitekim mevcut seçim sisteminde uygulanan %10'luk ülke barajının yol açtığı bu tablo halkın oylarıyla seçim kazanmasına rağmen halk tarafından olmasa da özellikle Kemalist/laikçi merkezi oluşturan çevreler tarafından sorun edilmiş, AK Parti'nin meşruiyeti tartışmaya açılmaya çalışılmıştır. Ancak günümüze değin geçen on iki yıllık süreçte yaşanan gelişmeler göstermiştir ki AK Parti'nin 3 Kasım 2002'den sonra genel/yerel girdiği her seçimi istikrarlı ve sürekli artan bir oy oranıyla kazanması geriye dönüp bakıldığında seçmen gözünde meşruiyetinin baştan itibaren varolduğu düşüncesini akla getirmektedir.¹

Günümüz modern demokrasilerinde seçimlerin iktidarın meşruiyetini sağlama konusundaki etkisi tartışmasız bir konumdur. Ancak 30 Mart 2014'de yapılan mahalli idareler seçimleri arifesinde özellikle basında demokratik seçimlerin iktidarların

¹ AK Parti genel seçimler bazında 2002'de %34,28, 2007'de %46,58 ve 2011'de %49,83 oy oranıyla seçimlerden birinci parti olarak çıkmıştır. Yerel seçimler baz alındığında ise girdiği ilk yerel seçim olan 2004'de 40,19, 2009'da 38,64 ve 30 Mart 2014'de ise resmi olmayan sonuçlara göre %45,6 ile birinci parti olmuştur (www.ysk.gov.tr).

meşruiyetini sağlamada tek başına yeterli olmayacağına ilişkin tartışmaların yeniden alevlendiği görülmektedir.¹

AK Parti özelinde bakıldığında Parti'nin, özellikle kuruluş aşamasından itibaren önemli bir medya muhalefeti ve ordunun tepkisiyle karşılaştığı görülmektedir. Lideri Erdoğan'ın yaptığı ilk basın toplantısından itibaren medyayı oligarşik güç odaklarının uzantısı olarak tanımlaması ve siyasal kariyerinin demokratik rejimle çatışmalı özelliği takiyye yapmakla, “değişmemiş” olmakla suçlanmasına neden olmuştur (Akıllı, 2011: 67). Bu süreçte AK Parti'nin, Cumhuriyet'in temel normlarıyla kavgalı olduğu, tanrı egemenliğini yeniden güncelleştirmek için halk egemenliğine, laikliğe ve çağdaş demokrasiye karşı olduğu (San, 2013: 137) ya da AK Parti'nin olsa olsa Erbakan'ın Milli Görüş'ünün revisyonist bir versiyonu olduğu (Sönmez, 2013: 186) şeklinde eleştirilere rastlanmıştır.

Dağı, bu şartlar altında AK Parti'nin geliştirdiği stratejide sacayaklarının, söylemlerinde insan hakları ve demokrasi dilini benimsemek, bir demokratik meşruiyet mekanizması olarak kamuoyu desteğini harekete geçirmek ve AK Parti'yi meşru bir siyasal aktör olarak tanıyan modern/laik kesimlerle bir liberal-demokratik koalisyon oluşturmak şeklinde belirtmektedir (Dağı, 2010: 122). Nitekim seçkin elitin AK Parti'ye kuşkuyla bakmasının en önemli nedenlerinden biri öteden beri tedirgin olduğu İslamcı akımların AK Parti ile bir kez daha devletin merkezini ele geçirmeye yeltendiği düşüncesidir. Tepe'ye göre, bunu iyi bilen AK Parti lider kadroları kendisini İslamla demokrasi arasındaki bağlantı noktasında konumlandırmak ve İslami eğilimli bir demokratik ideoloji ortaya koymak yerine, arka planda tuttukları dinin siyasal rolü hakkındaki tartışmaları marjinalleştirerek, İslami referans ve İslamın kamusal ifadesine yönelik vaatleriyle siyasi gücü meşru kılan “İslamsız bir İslami parti” olma eğilimindedirler (Tepe, 2010: 144).

¹ Bu yazarlardan Bulaç, milli irade veya halk iradesinin tecelli ettiği 'çoğunluk'un İslam noktai nazarında değerlendirilmesi gerektiğini belirterek çoğunluk özellikle modern toplumda kitlesel olarak kolayca manipüle edilebildiğinden ondan tam yetki alan iktidarlar her diledikleri yasayı çıkarır ve keyiflerince yönetebilirler mi? sorusunu sormakta (Bulaç, 03 Nisan 2014, www.zaman.com.tr), Batu ise seçim günü yayımlanan “Aptallık Tarihi” başlıklı yazısında aptallığın aynı hataya tekrar, tekrar ve tekrar düşmek, küçük hesaplar uğruna büyük resmi görmemek, sorgulamayarak körleşmek olduğunu belirterek yazının içeriğinde AK Parti'ye oy verenleri vatan hainliği ile suçlamaktadır (Batu, 30 Mart 2014, www.milliyet.com.tr).

Diğer taraftan AK Parti'nin bu süreçte AB'ye üyelik yanlısı bir politika izleyerek kendisine geleneksel olarak ön yargılı yaklaşan birçok toplum kesiminin de desteğini alması Türk siyasal hayatındaki meşruiyetini artırmada son derece etkili olmuştur. Bu kez de şimdiye kadar iktidardan uzak tutmayı başardığı İslamcı kesimlerin, AB yanlısı politikalar ve AB'nin demokratikleştirme yönündeki etkisiyle devlet yönetimine ortak olmasından ve bunun iç ve dış kamuoyunca yadırganmamasından rahatsız olan elit sınıflar Brüksel'e ve onun Türkiye üzerindeki etkisine daha şüpheci bakmaya başlamışlardır (İnat, 2007: 106-107). Ulagay ise AK Parti'nin AB yönelimli politikaların desteğiyle içeride ve dışarıda meşruiyet sahasını genişletmesini ilk iktidar döneminin en büyük başarısı olarak görmektedir (Ulagay, 2008: 84).

Düzgit ve Keyman, 2000 yılından itibaren Türkiye'nin insan haklarından sivil-asker ilişkisine kadar geniş bir alanda tarihsel bir demokratik reform yoluna girdiğini belirterek reformların geleceğini belirlemede parti politikaları, ekonomik durum, iç güvenlik, uluslararası alanda olumlu bir iklimin önemli olduğu ancak sağlam siyasi reformların itici gücünün güvenilir ve tutarlı bir AB şartlılığı olduğunu belirtir (Düzgit ve Keyman, 2013: 280).

Dağı ve Keyman'ın da belirttiği AK Parti'nin özellikle demokratikleşme ve insan hakları konusunda yapmaya çalıştığı reformlarda Rawls'cu bir adalet anlayışının izlerini de bulmak mümkündür. Rawls'un adalet anlayışı kolektif fayda yani toplumda bir kısım grupları veya kişileri çoğunluğun mutluluğu adına dezavantajlı duruma düşürebilecek anlayışa karşıdır. Herkesin hakkını vermek anlamında karşılıklılık ilkesine dayalı bölüşümcü fayda sağlayan bir siyasal adalet anlayışı geliştirir. Bu bağlamda eşit hak ve özgürlüklere öncelik tanınır. Bunun içinde toplumda en dezavantajlı kesimlerin temel hakları avantajlı kesimlerle eşit kullanabilmesinin yolu açılmalıdır (Çırakman, 2002: 107-113).

3.4. Parti Metinlerinde Bürokrasinin Konumlandırılması

Bürokrasi, yaptığı ya da yapacağı işlerde seçilmişlere tabi olmak zorundadır. Geniş bir çerçeveden bakıldığında bu ilişki bürokrasi açısından bir tabiyet ilişkisi iken siyaset kurumu açısından üstün ancak zorunlu bir birlikteliği ifade etmektedir. Geçmişte bakıldığında özellikle Cumhuriyet Dönemi'nden bu yana siyasi iktidarların bürokrasiyle olan zorunlu ilişkilerini sürdürürken üstünlüklerini kabul ettirmekte sorun

yaşadıkları görülmektedir. Bu süreçte üstünlük ilişkisinin tersine döndüğü, güçlü bürokrasinin, siyasetin alanını daraltarak mevcut rejimi kurumlaşmış vesayet rejimine dönüştürdüğü görülmüştür.

Bürokratların belirli bir siyasanın düzenlediği alanla ilgili değerler ve çıkarlara bağlılıkları, siyasal iktidarların kendi programlarını ve bakanlıklarını yönetirken ciddi zorluklarla karşılaşmalarına neden olabilmektedir (Demir, 2011: 79). Siyasi liderliğin öncelikleriyle bürokrasinin beklentilerinin uyuşmadığı durumlarda bürokrasinin politik karar vericilere karşı direnç gösterdiği sıkça görülen bir durumdur. Bürokrasilerin doğasında var olan ve statüko kelimesiyle ifade edilen “mevcut durumu sürdürme, değişime ve dönüşüme direnç gösterme” olgusu, özellikle değişim, dönüşüm ve reform vaatleriyle iş başına gelen siyasal iktidarları başarısız kılacak derecede büyük riskler içermektedir.

2002 yılında iş başına gelen ve değişim, dönüşüm ve hemen her alanda reform vaad eden AK Parti iktidarı için statükonun devamından yana olan bir bürokrasinin mevcut yapısıyla tehdit olarak algılandığı özellikle Parti'nin ileri gelenlerinin ifadelerinden ve Parti metinlerinden anlaşılmaktadır. Keza AK Parti ileri gelenlerinin vesayet karşıtlığı ve halk desteğine sahiplik konusunda tarihsel süreçte Demokrat Parti'nin misyonuyla özdeşlik içeren söylemleri AK Parti iktidarı döneminde siyaset- bürokrasi ilişkilerinin geçmişten daha farklı bir düzlemde oluşacağını göstermiştir.

AK Parti'nin kuruluşunda sağladığı toplumsal mutabakatı kısa zamanda halk desteğiyle güçlendirmesi Parti'nin siyaset sahnesinde hızla güç kazanmasına olanak sağlamış, muhafazakâr demokrat olarak tanımlanan parti kimliği, farklı kimlik ve çıkarlara sahip çevrelerin statükoyu değiştirmek amacıyla buluştukları bir alan işlevini görmüştür (Yavuz, 2010, 17). Bu anlamda statükoyu değiştirme ve bürokrasinin geçmişten gelen hegemonyasını kırma konusunda AK Parti'nin sahip olduğu düşünceler seçim bildirgelerinde, parti ve hükümet programlarında açıkça görülmektedir.

AK Parti metinlerinde bürokrasi kavramı iki farklı anlamda kullanılmaktadır. Bunlardan ilki bürokrasinin “işlerin geciktirilmesi, kırtasiyecilik, hantallık, otoriteye aşırı bağlılık, verimsizlik” şeklindeki olumsuz anlamı, ikincisi ise bürokrasinin “kamu yönetimi aygıtı” anlamıdır. Parti metinlerinde her iki anlamı da içerecek şekilde bürokrasi

kavramının çağın gereklerine uygun şekilde yeniden yapılandırılması, geliştirilmesi ve siyasetin yol göstericiliğinde etkin şekilde çalıştırılması gereği vurgulanmaktadır

AK Parti'nin bürokrasiye bakış açısı daha spesifik ve somut olarak irdelendiğinde aşağıdaki tespitleri yapmak mümkündür.

AK Parti, 2002 yılı seçim beyannamesinde bürokrasiye ilişkin olarak iş ve işlemlerde bürokrasinin yoğunluğuna vurgu yaparken, siyasetin alanının daraltılarak bürokrasinin siyasetin yerine ikame edilmesine karşı olduğunu belirtmektedir. Yine aynı metinde Parti, bürokratik yapıların, temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına müdahale edemeyeceğini belirterek; uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınan temel hak ve özgürlüklerin eksiksiz olarak hayata geçirilmesinin sağlanacağına vurgu yapmaktadır. Bu ifade bir ölçüde AK Parti'nin uygulayacağı reformların yol haritasını göstermektedir.

2002 yılında iş başına gelen Abdullah Gül'ün başkanlığında 58. Hükümet Programı'nda bürokrasiye ilişkin ağırlıklı olarak yatırımcıların önlerindeki bürokratik işlem ve engellerin kaldırılmasına vurgu yapılmıştır (58. Hükümet Programı, 2002). 58. Hükümetin 3 Ocak 2003 tarihli Acil Eylem Planı'nda (AEP) da bürokrasiye bakışı bürokratik formalitelerin azaltılması noktasındadır (58. Hükümet AEP, 2003). Bu metinlerdeki yaklaşım, AK Parti iktidarının henüz iş başına geldiği ilk yıllarında bürokrasiyle açık bir çatışma içine girmediği, daha sonradan bürokratik oligarşi olarak adlandıracağı bu yapıyı başlangıçta açıkca hedef tahtasına koymayarak, temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi ve demokratikleşme reformlarıyla bürokrasiye karşı belirli kazanım elde etmek istediği şeklinde yorumlanabilir.¹ Nitekim AK Parti özellikle ilk yıllarında bürokratik ve ideolojik merkezlerin direncini kırmak için küreselleşmenin gücünü kullanarak temel hak ve özgürlükler ile sivil toplumun geliştirilmesi konusunda önemli reformlara imza atmıştır.

Recep Tayyip Erdoğan'ın başkanlığında 2003 yılında kurulan 59. Hükümet Programı'nda ise bürokrasiye “bürokrasinin azaltılması ve bürokratik engellerin kaldırılması” şeklindeki yaklaşım sürdürülmekle birlikte önemli bir farklılık olarak

¹ Söz konusu metinlerde bürokrasiye atıflar şu şekildedir “Ağır vergi yükü ve yoğun bürokrasi ekonominin üretim gücünü zayıflatmış...” (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2002), “Yatırımcının önündeki bürokratik engeller kaldırılacak... bürokratik işlemler azaltılarak basitleştirilecek... bürokrasiyi azaltıcı tedbirler alınacaktır” (58. Hükümet Programı, 2002), “bürokratik işlemler azaltılacak... bürokrasinin hızlı çalışması sağlanacak...” (58. Hükümet AEP, 2003).

“Hükümetimiz, toplumdaki aldığı yetki çerçevesinde;... Ahlakî değerlere sahip bir bürokrasi oluşturmayı ön planda tutacaktır”¹ ifadesi dikkat çekmektedir. Bu ifade AK Parti’nin, bürokrasinin mevcut durumunu nasıl tanımladığına ilişkin önemli ipuçları içermektedir (59. Hükümet Programı, 2003).

2007 yılı seçim beyannamesinde, Bilgi Edinme Kanunu ve E- Devlet Projesi başta olmak üzere yapılan reformlarla katı ve kapalı bürokrasiden, yeni ihtiyaç ve isteklere karşı duyarlı ve halkı ile etkileşim içinde olan şeffaf yönetime doğru çok önemli adımların atıldığı ifade edilmiştir. Söz konusu beyannamede ve Recep Tayyip Erdoğan’ın başbakanlığında kurulan 60. Hükümet Programı’nda kamu görevlilerine, hizmet sunmakla yükümlü oldukları vatandaşa yönelik tutum ve davranışlarında olumlu ve yapıcı olmaları gerektiği uyarısı yapılmıştır (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2007; 60. Hükümet Programı, 2007).

2011 yılı seçim beyannamesinde AK Parti, siyaset kurumunun tekrar itibar kazanarak vatandaşların bütün taleplerinin muhatabı haline geldiğini, kendi kurumsal sınırlarının dışına taşarak siyaset kurumunun sınırlarını daraltan, kimi zamanda yok sayan anlayışların kendi sınırlarına çekilmesinin sağlandığını belirterek (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2011) tüm bürokratik yapıların (asker, sivil ve yargı bürokrasisi) geçmişten gelen vesayetçi anlayışının kırıldığını ifade etmektedir. Söz konusu beyannamenin “Vatandaş ve Sonuç Odaklı Yönetim” başlığı altında yönetimde keyfiliğin yerini şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimin aldığı, devletin hizmet devletine dönüştüğü, bürokrasinin de vatandaşların yaşamlarını kolaylaştıracak şekilde yeniden düzenlendiği vurgulanmaktadır.

2012 tarihli, AK Parti Manifestosu olarak da bilinen AK Parti 2023 Siyasi Vizyonu adlı belgede millet iradesinin yönetime yansımaları “siyasallaşma” şeklinde yaftalayarak devre dışı bırakmaya, belli odakların ve bürokratik oligarşinin iradesiyle şekillenen bir yönetim biçimi oluşturmaya çalışan anlayışın, AK Parti’nin kararlı mücadelesiyle etkinliğini kaybettiği; siyasetin gelişiminin artık halkın iradesini güçlendirecek

¹ Mahçupyan’ın “bugünün bürokrasisi çok daha kaotik bir kurumsal siyaset ve dinamiklerle karşı karşıya... AKP’nin bürokrasi nezdindeki yaptırım etkisi toplumsal gücünden geliyor ve tek bir seçim kazanamadığı takdirde bürokrasideki destekleri buharlaşabilir. Herhangi bir seçimde oyunun düşme trendine girdiğini ima eden bir gelişme yaşandığı takdirde, bürokrasi karşısında gücü sarsılacak ve büyük ihtimalle içten pazarlıkçı bir idari mekanizma ile uğraşmak zorunda kalacaktır” (Mahçupyan, 24.01.2013, www.zaman.com.tr) ifadeleri sürecin baştan itibaren ne kadar kırılğan olduğunu göstermektedir.

demokratik yönetimin gelişimi olarak algılanmaya başladığı belirtilmektedir (AK Parti 2023 Siyasi Vizyonu, 2012). Bununla AK Parti'nin on yıllık iktidarı süresince bürokrasiyi olması gereken yer olan "kamu hizmeti aygıtı" pozisyonuna çekmede yasal/kurumsal düzenlemelerle birlikte toplumun bürokrasiye yönelik algısında da önemli bir değişimin gerçekleştirildiği ifade edilmektedir. Bu konuda Başbakan Erdoğan'ın,

"Devlet şeffaf olabilir, kanunlara uyabilir, eşit, tarafsız olabilir. Devlet, kağıt üzerinde en modern, en ileri hakları vatandaşına temin edebilir. Ama devletin işleyişini sağlayan bürokrasinin zihniyeti değişmiyorsa kendisini bürokrasi yeni şartlara hazırlamıyorsa toplum demokratikleşirken, bürokrasi köhnemiş geleneklere sıkı sıkıya sahip çıkıyorsa, işleyiş mutlaka eksik kalacaktır. Şunu açık yüreklilikle ifade etmek durumundayım, Türkiye'de son 11 yılda çok önemli reformlar yaptığımız halde, zihniyet devrimi çok geriden geldiği için reformlarımız tam manasıyla, topluma, bireye, vatandaşa yansımaları zaman almaktadır. Zihniyet değişiminin vakit alacağını elbette biliyoruz ancak zihniyet değişiminin er ya da geç mutlaka gerçekleşeceğine inanıyoruz. Bu anlayışla yavaşlamadan, hız kesmeden reformlarımızı sürdürüyoruz. Bürokrasinin de yenilikleri hızla benimsemesi, yani topluma ayak uydurabilmesi için kararlılığımızdan asla taviz vermiyoruz. Hükümet olarak birçok kararımızın önünde bürokratik oligarşiyi bulmamıza rağmen, reformlarımızın bürokrasi kanallarında zorlandığını görmemize rağmen bugüne kadar kararlılıktan hiç taviz vermedik. Bundan sonra da reformlarımızı hız kesmeden sürdüreceğiz, bürokrasinin de toplumun hızına yetişebilmesi için samimiyetle, cesaretle mücadele edeceğiz" (Erdoğan, 3 Eylül 2013, www.haber3.com).

ifadeleri yeni bir Türkiye'nin hayalini kuran AK Parti'nin bu ideali gerçekleştirilmenin önünde değişime direnciyle engel oluşturan bürokrasiyle mücadeleyi kararlılıkla sürdüreceğini göstermektedir.

Bu anlamda, kuruluşundan 2012 yılına kadar olan on yıllık süreyi kapsayan süreçte yasal kurumsal reformların yanında AK Parti metinlerinin incelenmesinde AK Parti'nin siyaset- bürokrasi ilişkilerinde "yüksek siyaset" olarak adlandırılan bir yaklaşımla hareket ettiği, siyaset kurumunu problemlerin çözüm mercii ve mekanizması haline getirmeyi amaçladığı, bürokrasi karşısında siyaset kurumunun etkisini, güvenilirliğini ve gücünü artırdığı görülmektedir.

3.5. AK Parti'nin Bürokrasiye Bakışının TBMM Tutanaklarındaki Yansımaları

TBMM çatısı altında gerek iktidar partisi gerekse muhalefet partilerine mensup milletvekillerinin siyaset kurumunun temsilcileri olarak bürokrasi kurumu ve bürokratlar hakkındaki görüş ve eleştirileri siyaset kurumunun bürokrasiye bakış açısını somut olarak göstermesi bakımından önemlidir. Söz konusu görüş ve eleştirilerin parlamentonun dolaylı da olsa hükümet üzerinden bürokrasiyi denetleme araçları olan (Eryılmaz, 2008: 177) genel görüşme, soru, gensoru, meclis araştırması ve meclis

soruşturması önermelerinde dile getirildiği görülmektedir. Meclis çatısı altında söz konusu önermelerin görüşülmesi sürecinde yaşananlar en sağlıklı şekilde Meclis tutanaklarından okunabilmektedir.¹ Diğer taraftan bu tutanakların bir diğer önemli yanı içeriklerinden de anlaşılacağı üzere görüşmelerin her anını kayıt altına alması nedeniyle siyasetçilerin yazılı ve görsel medyaya verdikleri planlı röportajlardan, çeşitli tören ve toplantılarda yapılan tasarlanmış konuşmalardan daha farklı olmasıdır. Bu nedenle tutanaklar adeta bir evin içinde geçen tüm konuşmaların dinlenmesi gibi daha doğal, yalın, tartışmacı ve düşüncelerin pervasızca² söylenebildiği bir ortamı kayıt altına almaktadır. Bu da özellikle bürokrasiyi dönüştürmeyi hedefleyen bir iktidar partisinin planlanmış ve tasarlanmış politikalarının yanında bu düşüncesinin Meclis çatısı altındaki ifadelerine ne şekilde yansıdığına görülmesi açısından son derece önemli olmaktadır. Tutanakların incelenmesinde bu konuda tespit edilen bir takım somut örneklere aşağıda yer verilmektedir.

58. Hükümetin Başbakanı Abdullah Gül, kendisi tarafından kurulan 58. Hükümet Programı'nın görüşülmesi münasebetiyle yaptığı konuşmada;

“Biz devlet memurluğu, kamu yönetimi, kamu kurumları anlayışında da farklı düşünüyoruz. Bunlar, farklı diyorum; ama, aslında, bunlar, hepimizin uzun yıllar konuştuğumuz ortak görüşlerdir; ama, siyasi irade olmadığı için harekete geçirilemeyen konulardır... Onun için kurumları tekrar gözden geçirip Türkiye’de devleti küçültmeliyiz. Onun için kurumlardaki kamu görevlileri; yani, memurlarımız, millete, vergi ödeyen insanlara hizmet ettiklerini ve onlara hizmet etmek için var oldukları şuurunu bilmeleri lazım.” TBMM, 2002: 100).

sözleriyle Türkiye’de tesis edilen siyasi iradeyle, bürokrasinin öteden beri bilinen hakimiyetinin sonlandırılacağı, kamu bürokrasisinin geçmişten gelen eksikliği olan vatandaşa hizmet etmek için var olduğu şuurunun tesis edilmesi kararlılığını vurgulamaktadır.

59. Hükümetin Başbakanı Erdoğan, Meclis’te, 2004 yılı Bütçe Kanunu Tasarısı hakkındaki konuşmasında;

“Merkeziyetçi, topluma tepeden bakan, toplumsal taleplere karşı duyarsız, hesap verme sorumluluğu hissetmeyen, toplumun katılımına kapalı, geleneksel bürokratik anlayış Türkiye’nin serpilip gelişmesinin önünde yıllardır ciddi bir engel olarak durmaktadır. Türkiye, demokratik sorunları, modern dünyanın idari normlarını esas alan bir kamu yönetimi reformunu hızla hayata geçirmelidir.” (TBMM, 2003: 341-342)

ifadeleriyle bürokrasinin içinde bulunduğu durumun Türkiye’nin gelişimini engellediğine dikkat çekerek kamu yönetimi reformlarının gerekliliğine vurgu yapmaktadır.

¹ Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu’nun açılışından kapanışına kadar geçen sürede kürsüden veya yerinden yapılan konuşmalar, yoklamalar, oylamalar, laf atmalar, gübürlütlür, tartışmalar vs. cereyan eden bütün olaylar belli bir esas dahilinde tutanağa alınmaktadır (Yurddaş ve Karadağ, 2008: 108).

² Çekinmeden, sakınmadan, korkmadan (TDK, 2014, www.tdk.gov.tr).

Başbakan Erdoğan, 59. Hükümet Programı'nın Mecliste okunması münasebetiyle yaptığı konuşmasında hükümetin toplumdan aldığı yetkiyle çeşitli hedeflerin yanısıra ahlaki değerlere sahip bir bürokrasi oluşturmayı ön planda tutacağını ifade etmiştir (TBMM, 2003: 125).

25.12.2002 tarihinde AK Parti Karaman milletvekili Mevlüt AKGÜN ve 42 milletvekili bürokrasinin azaltılması ve vatandaşların devlet hizmetlerinden daha kolay ve etkin bir biçimde yararlanabilmeleri amacıyla, Türkiye'nin idari yapılanmasının yeniden ele alınması da dahil olmak üzere alınacak tedbirler ve yasal düzenlemelerin belirlenmesi için Meclis Araştırması açılması için önerge vermişlerdir. AK Parti'nin iktidara gelişinin henüz ikinci ayında ve iktidar partisi adına verilen bu önerge iktidarın bürokrasiye bakış açısını ve bürokrasinin mevcut konumunu nasıl değerlendirdiğine ilişkin açık ve net bir tablo ortaya koymaktadır. Önergede milletvekilleri aşağıdaki ifadeleri kullanmışlardır (TBMM, 2003: 291).

“Maalesef Türk bürokrasisi, tarihsel sebeplerle buyurgan ve baskıcıdır. Bürokrasi, yurttaşla eşit statüde değildir, yurttaş, müşteri-yurttaş statüsüne henüz yükselebilmemiş değildir. Bürokrasi, siyasal iktidarın programını uygulama geleneğine sahip olmadığı gibi vergi mükellefi müşteri-yurttaşın hizmetinde bulunma kültürüne de sahip değildir. Bürokrasi, kendisinin ve kurumunun çok önemli olduğuna dair kanaat taşır. Bunun neticesi ise, kurumsal ve bireysel ücret maksimizasyonu mücadelesidir. Ücret ve ödenekler yönünden güvenlik içindedir. Tembellik ve başarısızlığın ücret yönünden herhangi bir müeyyidesi yoktur.

Ülkemizde, bürokrat, halka karşı değil devlete karşı sorumludur. Onun kontrol etmesi gereken hizmetin muhatabı olan vatandaşımız, sistemin dışındadır; vergi verir, ücret öder ama hesap soramaz. Bürokrasinin en alt kademesinde bile ‘ben devleti temsil ederim’ havası, yurttaş tepeden bakma, ona ikinci sınıf insan muamelesi yapma yaklaşımlarının menfi örnekleri sayılamayacak kadar çoktur. Bu konuda vatandaş müşteri olarak görebilecek bir idari yapılanma, çağdaş dünyanın ulaştığı ve bizim de varmamız gereken noktadır”

AK Parti milletvekillerinin de zaman zaman Meclis kürsüsünden, Parti'lerinin bürokrasiye bakış açısıyla örtüşen görüşler paylaştıkları görülmektedir.

AK Parti Balıkesir milletvekili Ali Osman Sali: “Buyurgan ve baskıcı çalışma anlayışını temsil eden amir ve memur kavramları yerine, kamu yöneticisi, kamu personeli, kamu çalışanı gibi kavramlar geliştirilerek, kullanılabilir. Aşırı bürokratik, hiyerarşik ve merkeziyetçi örgütlenme modeli yerine, esnek ve yatay örgütlenmiş, yurttaş demokrasisini gerçekleştirmeyi hedeflemiş hizmet bürokrasisi ve teşkilatı oluşturulmalıdır; oluşturmak zorundayız.” (TBMM, 2003:108).

Yukarıdaki örneklerin özellikle Ak Parti'nin iktidara geldiği ilk yıllardan seçilmiş olması Ak Parti'nin, toplumun her alanda değişim ve dönüşümünü sağlama vaatlerini gerçekleştirmede bürokrasinin nasıl büyük bir engel olarak karşısına çıktığını kamuoyuna açıkça duyurma isteğini göstermek içindir. Dolayısıyla söz konusu görüşler Parti ileri gelenlerinin her fırsatta dile getirdikleri bürokratik oligarşiyle mücadele misyonlarına haklılık kazandıracak niteliktedir.

3.6. Bürokrasinin Dönüşümünde Temel Dinamikler: Kamu Yönetimi Reformları

Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi anlayışı yöntem ve araçlarının, devlet ve toplumun özellikle son yüzyılda önemli ölçüde değişmiş olan yapısal ve ilişkisel sorunlarına çözüm üretmede yetersiz kaldığı görülmüştür. Bu süreçte kamu bürokrasilerinin hizmet sunduğu ve ilişkide bulunduğu politik, ekonomik ve toplumsal çevre hızlı bir değişim ve dönüşüm geçirmiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gerektiren ve kısaca;

- Liberal ekonomik model ve serbest piyasa mekanizmasının kamu yönetimini zorlaması
- Artan borç yükü ve yaşanan krizler nedeniyle uluslararası finans kurumları ile birlikte oluşturulan istikrar programlarının kamu yönetiminde değişimi gerekli kılması
- İletişim ve ulaşım teknolojilerindeki köklü değişimlerle ticaret, sermaye hareketleri, kültürel değişim ve yaşam tarzlarının kamu yönetimlerinden talep edilenleri artırması ve çeşitlendirmesi

olarak özetlenebilecek bu faktörler stratejik açıdan yetersiz, performansı düşük, mali kaynakları zayıf ve uzun yıllar bir güven bunalımı içerisinde bulunan Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gerektirmiştir. Bu süreç devlet ve kamu yönetiminin rol ve görev anlayışında değişimi, kamu bürokrasilerinin çerçeve ve davranış koşullarında (dış yapısal reform) değişim ve kamu bürokrasilerinin içe dönük (iç reform) modernleşmesini gerekli kılmıştır (Özel, 2008: 159).

Türkiye’de, temelleri 1980’li yıllarda Özal dönemiyle atılan liberal ekonomi modeli ve 2000’li yıllarda küresel dünyaya entegrasyon fikrinin güçlenmesi değişimin aksayan ayağı olan devletin ve kamu bürokrasisinin dönüşümünü yeniden ve eskisinden daha güçlü bir şekilde gündeme getirmiştir. Bu süreçte 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, yalnızca ekonomik bir kriz olarak değil toplumun, politik sistemin meşruiyetinden kuşku duyması sonucunu içeren bir siyasal kriz, meşruiyet krizi olarak yaşanmıştır. Bu yaşananlar 58. ve 59. AK Parti hükümetlerinin politika hedefleri arasına devlet ve politik sisteme karşı gelişen bir krizin aşılmasını da eklemiş, devletin özelleştirmeler ve yerele geniş yetkiler aktararak küçültülmesini öngören yeni bir kamu yönetimi sistemi modelini gündeme getirmiştir (Yılmaz, 2007: 237).

Bu amaçla 2003 yılında “değişimin yönetimi için yönetimin değişimi” sloganıyla yola çıkan AK Parti iktidarı kamu yönetiminde görülen stratejik yetersizlik, düşük performans, mali kaynakların zayıflığı ve güven bunalımı sorununu özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla aşmaya yönelik somut adımlar atmaya başlamıştır. Bu süreçte yönetim paradigmasındaki değişimle birlikte yeni değerler gündeme gelmiş, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının, kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı görülmüştür.

3.6.1. AK Parti'nin Ekonomi-Politigi

AK Parti, Türkiye'nin 2000'li yıllara kadar çokta iyi olmayan ekonomik göstergelerinin 2001 krizi ile iyice kötüleştiği, ekonominin adeta dip yaptığı (Boratav, 2013: 464) bir dönemde iktidara gelmiştir. AK Parti'nin iktidara gelişinde etkili olan çeşitli faktörler arasında toplumsal kesimlerin, ekonomiyi başarısızlığa sürükleyen partilere duydukları tepki ve AK Parti'yi yeni bir alternatif olarak görmelerinin de etkisinin olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim AK Parti de seçim bildirgeleri ve hükümet programında ekonomik istikrarın ve güven ortamının sağlanmasının öncelikli konu olduğunu vurgulamıştır (58. Hükümet Programı, 2002).

AK Parti, Türkiye'nin ekonomik kalkınmasının özel sektör öncülüğünde gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Yatırımların ekonomik ve sosyal altyapı alanlarında özel sektör tarafından gerçekleştirilemediği durumlarda devletçe gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Yine özel sektörün, yönetim ve finansal imkânlarından yararlanmak amacıyla kamu-özel sektör işbirliği ile önemli altyapı yatırımlarının gerçekleştirileceği ve özel sektörün öncü rolü için, özelleştirme uygulamalarına kararlılıkla devam edileceği belirtilmiştir (58. Hükümet Acil Eylem Planı, 2003). Uygulanacak ekonomi politikaları ile mali disiplinin sağlanacağı, ekonomik büyüme ve rekabet gücünü artıran politika reformları ve politikaların devamlılığı konusunda kararlı olunacağı beyan edilmektedir. Diğer taraftan 59. Hükümet Programı'nda ulusal düzeyde Ekonomik ve Sosyal Konsey'in etkin olarak çalıştırılacağı, bölgesel ve yerel düzeyde özel kesimin ve sivil toplum örgütlerinin kamu yöneticileri ve siyasî yetkililerle bir araya geleceği, benzeri yapıların geliştirilerek yaygınlaştırılacağı vurgulandığı görülmektedir. Bu yönelimin bir yönetim uygulaması olarak başta ekonomi bürokrasisi olmak üzere

kamu bürokrasisinin siyasilerin alacağı kararları etkileme potansiyelinde özel kesim ve sivil toplumun sürece dahil olmasıyla gerileme yönünde bir baskı oluşturacağı akla gelmektedir.

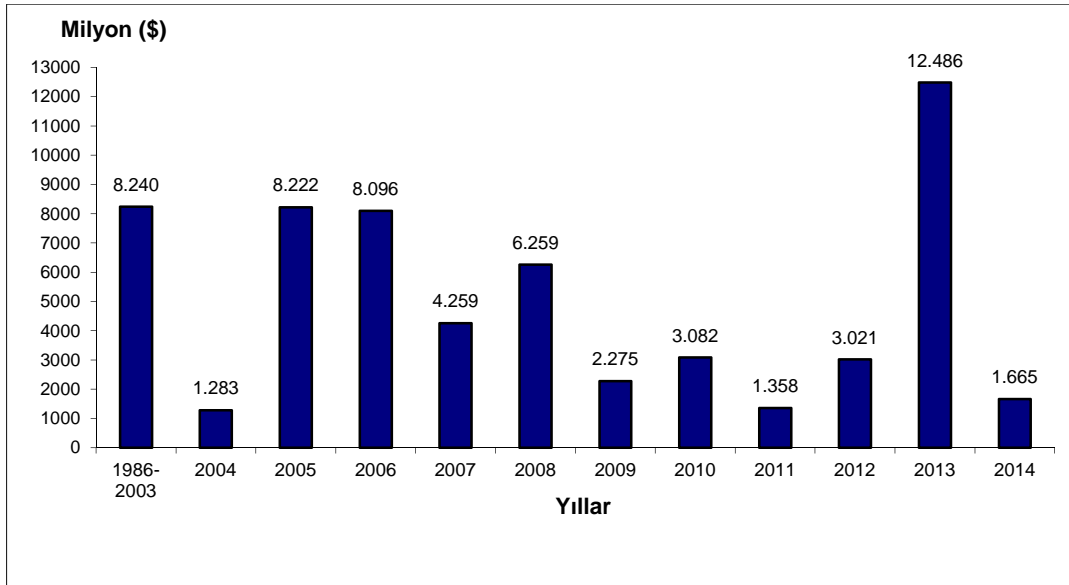
“Minimal devlet maksimum piyasa” olarak sloganlaştırılan liberal ekonomi politikalarının bürokrasi ve bürokratlar üzerinde önemli bir baskı unsuru olduğu görülmektedir. Bu baskı ülke ekonomilerinin son 20-30 yılda küresel ekonomilerle entegrasyonunu zorunlu kılan paradigmanın ve bu paradigmanın araçları olan yeni kamu işletmeciliği, yerelleşme, demokratikleşme, şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılım gibi ajanları yoluyla bürokrasi üzerinde etkili şekilde hissedilmektedir.

Kamu bürokrasilerinin değişim ve dönüşüm sürecine girdiği bu dönemde liberal ekonomi politikasının önemli ayaklarından birisi olan özelleştirme programı ve uygulamaları etkili bir rol oynamaktadır.

Kamu bürokrasilerinin ekonomik ve sosyal alandaki yoğun faaliyetleri karşısında özelleştirme uygulamaları en etkili denetim yöntemlerinden birini oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2008: 224). Özelleştirme, kamu kesiminin sorumluluk sürecinin kontrolünün, idarenin desteklenmesinin ve etkinliğinin artırılmasının olanaklarını ortaya koyar (Bailey, 1987: 138). Nitekim kamu tercihi teorisyenlerinin kamu kesiminin genişlemesini ekonomik analizlere dayandırarak açıklayan çalışmaları ve bu sürecin bürokratik mekanizmalardaki yansımalarıyla bürokrasilerin tutum ve davranışlarına yönelik analizleri (Wyckoff, 1990: 169) özelleştirme politikalarını destekleyen argümanlar içermektedir. Buna göre göre bürokrat, meslek olarak şahsi çıkarları merkezinde motive olduğundan içinde bulunduğu bürokratik örgütü büyümeye ve bütçeden dairesine daha fazla ödenek almaya çalışır. Bunu yapmakla aynı zamanda iş güvencesini sağlar, kariyer beklentisini karşılar, dahası ücretlerini artırarak güç, yetki ve saygınlık elde etmeye de çalışır (Demirci ve Önder, 2011: 325; Demir, 2000: 15; Pitelis, 1994: 85).

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve kamu yönetimi reformlarıyla giderek yaygınlaşan özelleştirme uygulamalarının arkasında pragmatik, ticari ve kamu yönetimi sistemini çok bürokratikleşmiş, profesyonelleşmiş ve son derece koruyucu bulan, halkın daha fazla seçme ve toplumsal kararlara daha fazla katılma hakkına sahip olması gerektiğini savunan baskılar bulunmaktadır (Sezer, 1992: 5; Yaslıkaya, 2004: 52).

AK Partinin 2001 yılı Parti Programı'nda özelleştirme, "rasyonel bir ekonomik yapının oluşturulmasını" ve "ekonomide verimi arttırmayı, devleti tam rekabet ortamını bozabilecek faaliyetlerden çıkarmayı sağlayacak bir araç" olarak görülmektedir. 58. Hükümet'in Kasım 2002 tarihli "Acil Eylem Planı"nda ise serbest piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli koşulların oluşumunu sağlamak, ekonomideki etkinlik ve verimliliği artırma hedeflerinin bir an önce gerçekleştirilmesi için özelleştirme çalışmalarına hız verileceği, bu kapsamda en geç üç ay içinde; özelleştirme kapsamındaki kuruluşların gözden geçirilerek yeni bir özelleştirme stratejisi ve takviminin belirleneceği ifade edilmiştir. 59. Hükümet Programı'nda ise özelleştirme kavramının ekonomik faaliyet icra eden kamu kurum ve kuruluşlarının, piyasa koşullarında özel sektöre aktarılması olarak ele alınacağı belirtilerek KİT'lerin özelleştirilmesinde hükümetin kararlılığı ifade edilmiş, özelleştirme süreç ve uygulamalarını hızlandırmaya yönelik politikaların oluşturularak bu konuda gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.



Şekil 4. Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri

Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2014

Şekil 4'de görüldüğü gibi AK Parti iktidarının resmi belgelerinde belirtmiş olduğu özelleştirmeyle ilgili politikasını geçen süre içerisinde somut olarak uygulamaya koyduğu anlaşılmaktadır. Tabloda görüleceği üzere AK Parti'nin özelleştirme

politikalarından önce 1986-2003 yıllarını kapsayan sürede gerçekleşen özelleştirmelerin satış tutarı 8,24 milyar \$ iken bu politikaların uygulanmaya başlanmasıyla yalnızca 2005 yılında gerçekleşen özelleştirme satış tutarının 8,22 milyar \$ ile geçmiş 17 yılda gerçekleşen satış tutarını yakaladığı görülmektedir. 2004-2013 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirmelerin satış tutarı ise toplam 50,341 milyar \$ olarak gerçekleşmiştir. Özelleştirme politikalarındaki bu yoğunlaşma AB üyelik sürecinde Katılım Ortaklığı Belgelerinde yer alan öncelikler ve buna göre hazırlanan Ulusal Programların paralelinde gelişmelerdir (Köseçik, 2004: 23).

Bu dönemde gerçekleştirilen çok sayıda ve çeşitteki özelleştirmeler arasında 2005 yılında TÜRK TELEKOM, 2006 yılında TÜPRAŞ ve ERDEMİR, 2008 yılında TEKEL ve PETKİM ile 2013 yılındaki enerji özelleştirmeleri (bir kısım termik santraller ve TEDAŞ elektrik dağıtımının özelleşmesi) satış tutarlarının fazlalığı, sektördeki konumları ve büyüklükleri açısından dikkat çeken özelleştirmelerdir.

Türkiye’de, geleneksel kamu yönetimi anlayışının hantal ve verimsiz işleyiş yapısından uzun yıllar kurtulamamış olan KİT’lerin izlenen ekonomi politikalarına uygun olarak özelleştirilmesi AK Parti iktidarı döneminde önemli ve öncelikli bir konu olmuştur. Bu süreçte AK Parti’nin, özelleştirme ile elde edilecek çeşitli faydalar yanında (satış geliri, maliyetlerin azalması vb), özelleştirme uygulamalarının devleti statükocu devletten etkin hizmet devletine dönüştürme sürecinde bürokrasinin dönüştürülmesine yapacağı katkıyı da hesaba kattığını söylemek yanlış olmayacaktır.

AK Parti iktidarında gerek KİT’lerin gerekse diğer bir takım kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde zaman zaman geçmişte olduğu gibi bürokrasinin direnciyle karşılaşmıştır.¹ Bu konuda bir kısım özelleştirmelerin Danıştay’dan dönmesi ve Bakanlar Kurulu’nun 11 Haziran 2012 tarihli özelleştirme ile ilgili kararının²

¹ Bakanlar Kurulu kararıyla, kamu gücü kullanarak faaliyette bulunan, ihracat yapan ve devlet yardımı isteyen firmalara Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu (DFİF) ödeneklerinin tahsisatını ve onaylanmasını yürüten İhracatçı Birlikleri’nin dosya kapatma ve ilgili ihracat belgeleri verme yetkisi Sayıştay’ın itirazıyla Anayasa Mahkemesince iptal edilerek mali konulardaki sorumlulukları Dış Ticaret Müsteşarlığı görevlilerine verilmiştir. Konuyla ilgili olarak Bakan Zafer Çağlayan “Devletin elindeki birçok hizmeti odalara, ihracatçı birliklerine aktararak bu görevleri direkt özel sektör marifetiyle daha etkin, daha çabuk ve daha kısa zamanda yaptırdım... ‘Türkiye’yi özelleştirdiklerini, devletleştirmediklerini’ bürokrasinin ağırlığını azaltmaya çalışırken yeniden Türkiye’yi bürokratik bir ortama getirmenin doğru olmadığını, hükümet anlayışlarında da bu düşüncenin yeri bulunmadığını ifade etti” (19 Kasım 2010, www.yenisafak.com.tr).

² Bakanlar Kurulu, 11 Haziran 2012 tarihli kararında, ‘Özelleştirme İdaresi’nce devir ve teslim işlemleri tamamlanmış olan özelleştirme işlemleri hakkında verilen yargı kararlarının uygulanmasında çıkan fiili

yürütmesinin Danıştay 13. Dairesince durdurulması bir kısım çevrelerce hukukun üstünlüğü olarak algılanırken bir kısım çevreler ise başta yargı bürokrasisi olmak üzere yapılan özelleştirmeler ve reformlar karşısında bürokrasinin direnci olarak yorumlanmaktadır.¹ Atiyas ve Oder ise özelleştirme politikasının muhalif olanların açtıkları davalar ve yüksek yargının önemli katkılarıyla ciddi bir “öğrenme süreci”nden geçmekte olduğunu savunmaktadır (Atiyas ve Oder, 2008: 153).

Özelleştirme politikaları etrafında dönen bu tür tartışmalar tartışmacıların konumu ve bakış açılarına göre çeşitlense de günümüzde bürokrasilerin, özelleştirme uygulamaları karşısında önemli oranda güç kaybına uğradıkları genel kabul görmektedir. Bu durum AK Parti iktidarınca da iyi bilinmekte olup özelleştirme sürecinde bir kısım bürokrasinin gösterdiği direnç nedeniyle hedeflere ulaşmada gecikmeler yaşansa da sürecin kararlılıkla sürdürülmesi önemli ilerlemelerin kaydedilmesini sağlamıştır.

3.6.2. Özgürlükleri Geliştirmeye Yönelik Reformlar

Demokrasiyi; kişinin vazgeçilmez, devredilmez, dokunulmaz temel hak ve hürriyetlerinin eksiksiz yaşanabildiği ve bunların her türlü otorite karşısında korunduğu, devlet tarafından kesin bir biçimde garanti altına alındığı; vatandaş iradesinin devletin bütün kurumları üzerinde belirleyici etkiye sahip olduğu; sadece düzenli aralıklarla yapılan seçimlerle değil, kamu hayatının her alanında vatandaşların kararlarıyla ve denetimleriyle yönetime katılabildikleri kurumsallaşmış, özgürlükçü demokrasi olarak tanımlayan AK Parti, 2001’den itibaren Cumhuriyet tarihinin en büyük demokratikleşme hareketini başlattığını, demokrasinin tüm kurum ve kurallarıyla işlemesi ve ideal anlamıyla uygulanabilmesi için farklı toplum kesimlerine öncülük ederek büyük bir mücadele ortaya koyduğunu belirtmektedir (AK Parti 2023 Siyasi Vizyonu, 2012: 10).

imkansızlık nedeniyle, Eti Alüminyum A.Ş.nin yüzde 100 hissesinin satış yöntemiyle özelleştirilmesi, Türkiye Denizcilik İşletmesinin Kuşadası ve Çeşme Limanları’nın işletme hakkı verilerek özelleştirilmesi, SEKA Balıkesir İşletmesi’nin varlık satışı yöntemiyle özelleştirilmesi ile Türkiye Petrol Rafineleri A.Ş.nin yüzde 14.76 hissesinin borsada satılmasını iptal eden yargı kararıyla ilgili olarak geriye ve ileriye yönelik her hangi bir işlem tesis edilmemesi’ kararı verdi (26 Aralık 2013, www.hurriyet.com.tr).

¹ “Dünyada üyelerini parlamentonun seçmediği tek Anayasa Mahkemesi bizdedir! Bu sebeple "bürokratik dünya görüşü" ağır basıyor. Bunu Yüce Mahkeme'nin son kararında da, özelleştirme yasalarının iptallerinde de görmek mümkündür... Fazla bürokratik karakterli mevcut anayasal yargı yapısı değişmedikçe, siyasi irade her zaman reformlarda çok zorlanacak, Türkiye vakit kaybedecektir, bugüne kadar olduğu gibi!” (Akyol, 21 Aralık 2006, www.milliyet.com.tr).

Demokratikleşme süreci kamu yönetimi üzerinde şüphesiz doğrudan ya da dolaylı etkiler yaratmaktadır. Her şeyden önce demokratikleşme yönünde atılan adımlar bir takım yasal ve yapısal düzenlemeler içermektedir. Bu reformların tümü kamu yönetimini doğrudan ilgilendirmese bile zaman içinde idarenin uygulamalarını, yaklaşımlarını, iş yapma biçimlerini etkilemesi kaçınılmazdır (Sözen, 2011: 137). Bu etkileşimde en önemli sorun alanlarından birisi bürokrasi- demokrasi ilişkisidir. Günümüzün özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi anlayışı ile uzmanlaşma, hiyerarşi ve resmi kurallara dayanan karmaşık bir örgütü ifade eden bürokrasi kurumu arasındaki hem birbirini tamamlayan hem de gerilim içeren karmaşık ilişki, modern devletlerin en önemli ve kalıcı sorunlarından birisidir (Çelik ve Aksan, 2011: 179).

Demokratikleşme sürecinin temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, devletin sınırlandırılması ve müdahalesinin azaltılmasına yönelik doğası bu süreçte bürokratik mekanizmalar üzerinde önemli bir baskı unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de son on yılda demokratikleşme yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu süreçte demokratikleşmeyle doğrudan ilgili olması açısından insan haklarını geliştirme ve korumaya yönelik reformlar önem arz etmiştir (Sözen, 2011: 138-145; Anayurt, 2007: 245-277).

Demokrasinin pekişmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup gelişmesi ile yakından ilgilidir. Bu çerçevede 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri başta olmak üzere insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en başında da kamu yönetimi içinde insan haklarını geliştirme ve koruma amaçlı yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması bu konuda gerçekleştirilmiş somut düzenlemelerdir. Ayrıca ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur.

AK Parti iktidarının ilk on yılında demokrasinin ve özgürlüklerin geliştirilmesi noktasında kamu yönetimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen önemli düzenlemeler aşağıdaki gibi belirtilebilir (Beriş, 2013: 19; www.akparti.org).

- 19 Temmuz 1987’de uygulamaya başlanan Olağanüstü Hal (OHAL) uygulaması bir daha uzatılmayarak 30 Kasım 2002’de sona ermiştir.¹
- Darbe ürünü olan ve 1983 yılında kurulan Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmıştır.²
- Askerlerin askeri suçlar dışında sivil mahkemelerde yargılanması sağlanırken sivillerin askeri mahkemelerde yargılanması uygulamalarına son verilmiştir.
- Bireylere, insan hakları ihlalleri dolayısıyla Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunma hakkı getirilmiştir.
- Milli gün ve bayramların kutlanması törenlerinin formatı değiştirilerek törenlerin sivilleştirilmesi ve halka mal edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.
- “Denetimli serbestlik” düzenlemesi ile basit suçlardan dolayı cezaevinde olan hükümlülerin cezalarını dışarıda çekebilmesine imkan sağlanmıştır.
- İnsan hakları ihlallerini önlemek üzere Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini referans alan özel bir eylem planı hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.³
- Eğitim alanında özel okullarda farklı dil ve lehçelerde eğitime izin verilerek talepler kısmen karşılanmıştır.

¹ OHAL uygulaması, terör örgütü PKK’nın Siirt’in Eruh ve Hakkari’nin Şemdinli ilçelerinde, 1984 yılında düzenlediği saldırılar ve sonrasında yaşanan terör olaylarının ardından, huzur ve güvenin sağlanması amacıyla, 19 Temmuz 1987 günü, 285 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilk kez Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van’da yürürlüğe konulan uygulamadır. Bakanlar Kurulu kararıyla 4’er aylık periyotlarla 46 kez uzatılmış olan OHAL, uygulandığı 15 yılın ardından 30 Kasım 2002’de kaldırılmıştır (24.06.2010, www.cnnturk.com).

² DGM’ler adı üstünde devleti bireylere ve muhalif toplumsal kesimlere karşı koruma görevini üstlenmiş ve devlet ile birey arasındaki çelişkide “adalet ilkesi”nden çok “devletin korunması” ilkesi hâkim kılınmak istenmiştir (www.ihd.org.tr).

³ Söz konusu eylem planının hazırlıklarına 2011 yılında Adalet Bakanlığı İnsan Hakları Daire Başkanlığı’nca başlatılan çalıştayla başlanmış ve süreç içerisinde tamamlanarak “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı” adıyla 1 Mart 2014’de Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Plan, AİHM tarafından verilen ihlal kararlarına konu alanlarda, ihlale neden olan sorunların ortadan kaldırılması, bu sayede Sözleşme ihlallerinin önlenmesi ve AİHM ihlal kararlarının icrası amacıyla hazırlanmış olup 14 ana amaç ve bunların altında belirlenen 46 hedeften oluşmaktadır. Söz konusu hedeflere ulaşılması maksadıyla yapılacak faaliyetler de her bir hedefin altında ayrı ayrı açıklanmıştır. Ayrıca planda sözü edilen amaçların gerçekleştirilmesine yönelik ortaya konulan hedeflere ulaşılması için kısa, orta ve uzun vadeler öngörülmüştür (İnsan Hakları Daire Başkanlığı, www.inhak.adalet.gov.tr).

Türkiye’de şimdiye kadar açıklanan demokratikleşme paketleri ve özgürlükleri geliştiren reformların toplamından gerçekten bütün kazanımlarıyla hasıl olmuş sessiz bir devrim söz konusudur. Bu devrimle toplumun büyük bir kesiminin taleplerine cevap verilmiştir. Bütün bu karşılanan demokratikleştirici talepler için AK Parti’nin 2001 yılından bu yana parti programı ve kurucu metinlerinde yeterince güçlü referansları bulunmaktadır. Ayrıca, toplumun taleplerinin dinlenip karşılanmasına odaklanması, yeni farklı ve takdir edilmesi gereken bir siyaset tarzını da ortaya çıkarmıştır (Aktay, 2013: 5).

Demokratikleşmeyi sağlayarak hak ve özgürlükleri geliştiren reformlar bürokrasilerin denetimini sağlamada son derece etkili düzenlemelerdir. Nitekim süreç içerisinde özellikle haklarını koruyan ve gözetilen bilinçli bir toplumun oluşturulması ve hak arama mekanizmalarının sisteme eklenmesi geri dönülemez bir biçimde bürokrasinin sivil toplumun denetime açılmasını sağlamaktadır.

3.6.3. Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar

Herhangi bir toplumda oy verme ve seçime katılma önemli unsurlarsa da, demokratik yaşama katılmak çok daha fazla değer ifade etmektedir. Bu nedenle kararlara katılım ve daha iyi bir toplum kurmaya destek verme amaçlı eylem ve faaliyetler hak, araç, hareket alanı ve fırsatlara sahip olmayı gerektirmektedir (Toprak, 2010: 41).Türkiye’de demokratikleşme sürecine paralel olarak yönetime ve karar alma süreçlerine katılımı sağlamaya yönelik uygulamaların arttığı ve çeşitlendiği bir süreç yaşanmaktadır. Bu süreçte dikkat çeken uygulamalar aşağıdaki gibi belirtilebilir.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleri uygulaması.
- İlgili kanunlarında il özel idareleri ve belediyelerin çeşitli alanlarda dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilmesi.
- Kamu kesimi, özel sektör ve STK’lar arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik olarak bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarının kurulması.

- İl ve ilçelerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Mütevelli Heyetleri'ne sivil toplum temsilcilerinin katılımının sağlanması.
- Bu kapsamda bir diğer katılım mekanizması da çevre ile ilgilidir. 2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile çevresel etki değerlendirmesi sürecinde ilgili halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi.

Yukarıda belirtilen, katılım boyutunda somutlaşmış uygulamalar son derece değerli görülmele birlikte genel anlamda yerel seçimlerde dört-beş yılda bir oy kullanma veya yerel meclislere seçilmiş olmanın demokratik doğrudan katılım için yeterli olmadığı bilinmektedir. Bu nedenle seçimler dışında halkın talep ve şikâyetlerini her an dile getirebilecekleri ve katılımını sağlamaya yönelik imkânlar bulunmalıdır. Nitekim dünyanın birçok yerinde uygulanan katılım yöntemleri olarak Halk Oylaması, Halk Toplantıları, Meclis Toplantılarına Katılım, Danışma Kurulları, Kent Konseyleri, Planlama Forumları, Yurttaş Kurulları, Geleceğe dönük proje üretme grupları, Yuvarlak Masa Toplantıları, Kamuoyu Yoklamaları, İletişim demokrasisi (e-devlet uygulamaları yoluyla katılımın sağlanması) gibi yöntemler uygulanmaktadır (Özden, 2007: 392; Özcan ve Yurttaş, 2010: 154).

Son yıllarda çözüm süreci konusunda sürecin olumlu şekilde gelişimine katkı sağlaması amacıyla “akil insanlar heyeti” oluşturulması ve heyetlerin bizzat halk toplantılarıyla kamuoyunu süreç hakkında bilgilendirmesi, kamuoyunun sürece ilişkin istek, talep ve düşüncelerini alarak raporlaması Türkiye’de toplumsal sorunların çözümünde halkın bilgilendirilmesi ve katılımına yönelik önemli bir uygulama örneği olmuştur. Bu uygulama yakın zamana kadar başta güvenlik bürokrasisi olmak üzere bürokratik mekanizmalara havale edilmiş olan terör sorununun çözümünün siyaset, siyasetçiler ve sivil toplum üzerinden sağlanabileceğini öngören önemli bir paradigma değişikliğine işaret etmektedir. Nitekim sürecin, demokrasinin ve özgürlüklerin geliştirilmesine dönük politikalarla şekillenecek olması sorunların çözümünde adresin siyaset kurumu olduğunu bürokrasi dahil tüm kesimlere yeniden hatırlatmaktadır.

3.6.3.1. Kent Konseyleri

Demokratikleşme sürecinde kent konseyleri önemli bir etkileşim alanı olarak görülmektedir. Kent halkının yönetime katılmasında 1980’li yıllardan itibaren bir kısım örnekler görülmeye başlansa da kent konseyleri, Birleşmiş Milletler’in öncülüğünde ve ülkemizde varılan mutabakat sonucunda 1997 yılında Yerel Gündem 21 (YG-21) çalışmalarıyla yaygınlaşmıştır (Coşkun, 2007: 100). Yerel Gündem 21’in toplumun örgütlü ve örgütsüz tüm kesimlerinin katılımına açık olduğu ve hedeflere ulaşmada çok aktörlü bir süreci desteklediği bilinmektedir (Pektaş ve Koçak, 2007: 125). Yerel Gündem 21 Programının temel hedefi yerel güçlerin bir “Düşünce Strateji ve Denetim Platformu” oluşturarak kamu yönetimi ile birlikte kalkınma ve gelişme konusundaki eylem planını ve uygulama projelerini belirlemesidir. Bu ilke çerçevesinde oluşturulan kent konseyleri ise yerel toplumu temsil eden bütün güç odaklarını, söz hakkı bulunan bütün toplum kesimlerini bir araya getiren özgün ve bilimsel bir düşünce ve stratejik planlama platformu olarak düşünülmüştür (Aksu, 2008: 44).

Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak, katılımcılık ilkesini ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, yerel yönetim karar alma mekanizmalarına aktif olarak katılımı sağlamak gibi işlevleri bulunan kent konseylerinin yerel demokrasiyi güçlendirmede önemli etkilerinin olduğu söylenebilir (Özcan ve Yurttaş, 2010: 159). Diğer taraftan kent konseylerine halk katılımının danışma niteliğinden öteye gitmemesi, yönetici elitin katılım konusundaki isteksizliği, katılımda toplumdaki tüm birey ve çıkarların temsilinde güçlük, halkın isteksizliği, katılımın yapacağı etkinin azlığıyla başgösteren ilgisizlik gibi sorunlar halen kent konseylerinin kendilerinden beklenen potansiyel faydaları gösterememesinin nedenleri olarak görülmektedir (Demirci, 2010: 144-145).

Kent konseylerinin kararları seçimle işbaşına gelen belediyeler üzerinde bağlayıcı olmamakla birlikte dikkate alınması şüphesiz demokrasinin bir gereğidir. Bu durumda kent konseyleri kent yönetimi üzerinde etkinlikleri ile kamuoyu görevi üstleneceklerdir (Özden, 2007: 395). Nitekim toplumu yönetmenin zor bir süreç olduğu günümüzde bu zor sürecin sadece seçimle gelmiş insanlar tarafından başarıyla yönetilemeyeceğini iddia eden tam demokrasi ve katılımcı demokrasi anlayışında kent konseyleri yerel

yönetimlerin karar alma süreçlerinde yasal yaptırım güçleri olmasa da sivil toplumun bilinçlenmesini, gönüllü hareketi teşvik etmesi ve herkesin görüş ve düşüncelerini açıklayabileceği bir platform olması açısından (Kocaoğlu, 2014: 4) önemli görülmektedir.

Bu süreçte kent konseyi çalışma gruplarında belediye meclis üyeleri ve belediye birim yöneticilerinin de üyeliğinin bulunması bir yandan kent konseylerinin belediye bürokrat ve politikacıları tarafından yönlendirilmesine neden olabileceği gibi diğer yandan konsey kararlarının dikkate alınarak uygulanmasını da kolaylaştırabilir (Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2009: 528). Nihayetinde kent konseylerinin bürokratik yönetimleri bir sihirli değnek değmişcesine değiştirmesi beklenmemekle birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vatandaşın istek ve düşüncelerinin ön planda tutulduğu katılımcı yönetim anlayışını canlı tutacak bir mekanizma olarak bürokrasiyi denetlemede etkisi olan yollardan biri olarak işlev görmesini sağlamaktadır.

3.6.3.2. Kalkınma Ajansları

Yönetişim sürecinde AB kanadından gelen önemli bir etki de 1999 Helsinki Zirvesi'nde temelleri atılan kalkınma ajanslarıdır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde AB, kısa vadede bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi için bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi, orta vadede ise bölgesel kalkınma planlarını uygulayacak bölge birimlerinin kurulmasını önermiştir. Nitekim 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un, kalkınma ajanslarının kurulma amacını açıklayan 1. Maddesinde "kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi" ifadesi ile yönetişime vurgu yapması (Şengül ve Yazkan, 2007: 165) dolayısıyla ajansların "kamu, özel ve sivil toplum" temelinde çalışacak olması ajansların *yönetişimci katılımcılık* anlayışını yaşama geçirmek amacıyla kurulduğunu göstermektedir (Güler, 2011: 332).

Bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere, bürokratik yapıdan uzak, özerk veya yarı özerk birim özellikleri sergileyen kalkınma ajanslarının (Dura, 2007: 142; Özen, 2005: 25) teoride öteden beri şikâyet edilen yatırımların bürokrasiye takılarak gecikmesi sorununa da çözüm olabileceği düşünülmüştür. Bu açıdan bakıldığında ajansların mali kaynakları

yereldeki projelere aktarması ve merkezi yönetim bürokrasisini azaltması açısından önemli bir potansiyeli barındırdığı görülmektedir. Nitekim bu tür faydalar ajansın desteklediği birçok projede görülmesine rağmen son yıllarda özellikle yatırım yapmak isteyen sanayicilerin, kalkınma ajanslarının valilerin bürokratik vesayeti altında etkinliğini kaybettiğine ilişkin şikâyetlerinin de arttığı görülmektedir (10 Temmuz 2014, www.sabah.com.tr).

3.6.4. “İyi Yönetişimi” (Good Governance) Sağlamaya Yönelik Reformlar

Türkiye, 2000’li yıllarda iç ve dış dinamiklerin etkisiyle siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda yoğun bir değişim sürecine girmiştir. Bu süreç özellikle kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde bürokratik kültürden vatandaş odaklı hizmet kültürüne geçişi sağlamaya dönük reform çabalarının giderek yoğunlaştığı görülmektedir. Söz konusu çabalar yönetimde süregelen gizlilik ve kapalılığın aşılmasına ve şeffaf yönetimin sağlanmasına yönelik olarak Bilgi Edinme Kanunu, hesap verebilirliği sağlamaya yönelik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, önemli bir halkla ilişkiler uygulaması olarak BİMER, kamu yönetiminin ve bürokrasinin denetiminde çağdaş bir yöntem olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu şeklinde somutlaşmaktadır.

3.6.4.1. Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı

Türk kamu yönetimi uzun yıllar gizliliğe ve kapalılığa önem veren bir karaktere sahip olmuştur. Yönetimin bilgi paylaşmamaya yönelik bu tutumunun kurumsallaşmasında yönetilenlerle ilişkisindeki baskın rolünün zaafiyete uğrayacağı endişesi belirleyici olmuştur (Şengül, 2009: 3; Şengül, 2007: 218; Eken, 2005: 95-96).¹ Ancak son yıllarda yönetim kademesinin tüm aşamalarında kendini gösteren şeffaflık düşüncesi kamu yönetiminin bu olumsuz karakterinin değişmesini gerektirmiştir. Bu değişimin sağlanmasında bilgi edinme hakkının yasalarla güvence altına alınması önemli bir aşamayı oluşturmaktadır.

Geniş anlamda yönetimin elinde bulundurduğu her türlü bilgi, belge ve verilere ulaşabilmeyi ifade eden (Eken, 2005: 64) Bilgi Edinme Hakkı, bireylere daha yakın bir

¹ Eken, öteden beri kamu yöneticilerinde topluma bilgi vermenin, yönetim sürecini toplumsal aktörlere açmanın gereksiz ve anlamsız olduğuna dair bir düşüncenin hâkim olduğunu belirtir.

yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu güveni artırarak bireyleri kamu yönetimi karşısında güçlendiren temel unsurlardan biridir (Köseoğlu, 2009: 224). Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir. Diğer taraftan vatandaşların yönetimin icraatlarından haberdar olmalarının katılımın sağlanmasına ilişkin temel şartlardan olduğu dikkate alındığında yönetimin vatandaşları bilgilendirmesinin bir görev, vatandaşların bilgi sahibi olmasının da bir hak olduğu kabul edilmektedir (Öner ve Yıldırım, 2007: 363).

Bu amaçla demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek üzere 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun gerekçesinde bir yandan yönetimde şeffaflığın sağlanması suretiyle devletin demokratik karakterini güçlendireceği diğer yandan da temel hak ve özgürlüklerin kullanımında ileri bir adım oluşturacağı vurgulanmıştır. Bununla birlikte Bilgi Edinme Kanunu, çeşitli yasal düzenlemelerle kural haline getirilen yönetimin gizlilik eğilimine ve yasal zeminine yönelik bir değişimi başlatmıştır (Eken, 2005: 97). Bu hususta Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun etkinliğini artıran çeşitli düzenlemelerin varlığı görülmektedir. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Yasası ve ilgili yönetmelikle kamu görevlilerine, halkın bilgi edinme hakkını kullanmasına yardımcı olma yükümlülüğü getirilmiştir (md. 19). Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası'nda,¹ 5237 sayılı Türk Ceza Yasası'nda,² 2872 sayılı Çevre Yasası'nda,³ ÇED Yönetmeliğinde¹ ve Türkiye'nin 2006 yılında uygulamaya koyduğu Bilgi Toplumu Stratejisi'nde bilgi edinme hakkına değinilmektedir (Öner ve Yıldırım, 2007: 363).

¹ İlgili kanunun 7. maddesinde Mali Saydamlık başlığı altında "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir" ifadesi yer almaktadır

² İlgili Kanununun 121. Maddesi "dilekçe hakkı" ile ilgili olup "kişinin belli bir hakkı kullanmak için yetkili kamu makamlarına verdiği dilekçenin hukuki gerekçe olmaksızın kabul edilmemesi halinde altı aya kadar hapis cezasına hükmolunması" bilgi edinme hakkının kullanımı için başvurmayı cesaretlendirici bir hükümdür.

³ İlgili Kanununun 30. Maddesinde 2006 yılında "Herkes, 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında çevreye ilişkin bilgilere ulaşma hakkına sahiptir" şeklinde değişiklik yapılmıştır

Süreç içerisinde kanunun amacı olarak belirtilen demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanabilmelerinin iyi çalışan medya araçları ve iyi örgütlenmiş baskı grupları ile birleşmesiyle, Türk kamu yönetimi üzerindeki denetim çeşitlenmiş ve artmıştır (Al, 2005: 244). Nitekim Köseoğlu, Yurttaş ve Selek'in 2005 yılında yaptığı araştırmada, Bilgi Edinme Kanunu kısa bir süre önce yürürlüğe girmesine rağmen vatandaşlar tarafından kamu kurumlarından örneğin sicil dosyaları talep edildiği, ihale bilgilerinin sorgulandığı, atamalar ve soruşturmalara ilişkin çeşitli bilgi ve belgelerin istendiği tespit edilmiştir (Köseoğlu, Yurttaş ve Selek, 2005: 162). Bu durum vatandaşların uygun mekanizmalar tesis edildiğinde sahip oldukları hakları kullanmaktan kaçınmayacak şekilde bilinçlendiklerini göstermesi açısından önemlidir.

Bilgi toplumu olma yolunda 2006-2010 yıllarını kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi ve bu kapsamda geliştirilen Eylem Planı ile 2003 yılında 58 ve 59. Hükümet Acil Eylem Planı'nda yer alan "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" ve bu proje kapsamında 2004 ve 2005 yıllarında uygulanan eylem planları çok daha ileri bir aşamaya taşınmıştır. Bilginin üretilmesi, elde edilmesi, kullanılması ve yayılmasına ilişkin tüm süreçleri kapsayan bu çalışmaların bilgi edinme hakkının daha etkin kullanımını desteklediği aşikardır.

Bu hususta dikkat çeken önemli bir kurum 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 14 üncü maddesi uyarınca, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere kurulan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'dur.

Bakanlar Kurulu tarafından atanan ve görev süreleri 4 yıl olan 9 üyeden oluşan Kurul, ayda en az bir defa veya ihtiyaç duyulduğu her zaman Başkan'ın çağrısı üzerine toplanmaktadır. Kurula yapılacak itirazlarla ilgili olarak bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibi, yargı yoluna başvurmadan önce kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde Kurula yazılı olarak itiraz edebilmekte ve Kurul, bu konudaki kararını otuz iş günü içinde vermektedir.

¹ Yönetmeliğin 9. Maddesinde "Halkı, yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere halkın katılımını öngören bir toplantı yapılacağı,, toplantıda; halkın, proje hakkında bilgilendirilmesi, görüş, soru ve önerilerinin alınmasının sağlanacağı" belirtilmektedir.

Kurul, bilgi edinme sürecini tarafsız şekilde dışarıdan izleyen bir otorite olarak yönetimle başvuru sahibi arasında bir nevi arabuluculuk işlevi üstlenmektedir. Bilgi edinme mevzuatının nasıl yorumlanması ve uygulanması gerektiğine dair uzman merci olarak karar verir. Mevzuattaki esnek ifadelerin netleşmesi kurul kararlarıyla gerçekleşir. Uyuşmazlık konusunda kurulun verdiği karar, şikâyet konusu bilginin erişime açık olup olmadığı sorununu çözüme bağlar. Dolayısıyla yönetimin bilgi edinme başvurusunu reddi yönünde verdiği kararının sonuç doğurabilmesi kurulun aynı görüşe sahip olmasına bağlıdır (Şengül, 2012: 57).

2012 yılı içinde bilgi edinme hakkı çerçevesinde hak sahiplerince kurum ve kuruluşlardan aldıkları cevaba itirazın 1860 başvuru yapılmıştır. Bu itirazlardan 393 adedinde kurum ve kuruluşlarca verilen cevaplar yerinde görülmemiştir. İtirazlardan 91 adedi usulden kabul edilerek kurum ve kuruluşların Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çerçevesinde cevap vermeleri sağlanmıştır. İtirazlardan 330 adedi ise kısmen kabul edilerek kurum ve kuruluşların başvuru sahibine verdikleri olumsuz cevapların bir kısmı yerinde görülmemiş diğer kısmı ise yerinde görülmüştür. İtirazların 956 adedi hakkında ise kurum ve kuruluşların cevapları yerinde görüldüğünden red kararı verilmiştir.

Uyuşmazlık çözme göreviyle BEDK, idari yargıya yardımcı olmaktadır (Şengül, 2012: 57). Nitekim Kurul'un 2010 yılı değerlendirme raporunda 4982 sayılı Kanunun uygulanması bakımından idari yargının yükünü önemli ölçüde hafifletmeye devam ettiği ve almış olduğu kararlar ile toplum nezdinde saygınlığını arttırdığı vurgulanmaktadır.

Kurulun almış olduğu kararların yayınlanması ve kamuoyuyla paylaşılması konusunda bir takım tartışmalar yaşanmıştır. Alınan kararların yayınlanmasında gecikmeler eleştirilirken (www.bilgiedinnehakki.org) diğer taraftan BEDK, kararların yayınlanmadan önce kişisel verilerin ayıklanması işlemlerinin yapılmasının zaman aldığı belirtmiş ve 2007 yılından itibaren alınan kararları kamuoyuyla paylaşmaya başlamıştır.¹

¹ Kurul kararlarının diğer bir boyutu olan bilgi edinme hakkının özel hayatın gizliliğini ihlal edebileceği kaygısıyla ilgili olarak Gök, Kurul'un kendisine yöneltilen başvurularda talep edilen bilgi ve belgenin açıklanmasının kamu yararına olduğuna inandığı durumlarda özel hayat istisnasının uygulanma alanını

Tablo 1. 2008-2012 Yılları Arasında Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Yapılan Bilgi Edinme Başvuruları

YIL	2008	2009	2010	2011	2012
Toplam Başvuru Sayısı	1.099.133	1.091.589	1.353.620	1.423.636	2.092.463
Olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısı ve toplama oranı (%)	947.428 %86,2	947.637 %86,8	1.098.870 %81,2	1.244.995 %87,5	1.924.603 %91,9
Kısmen olumlu cevaplanarak kısmende reddedilerek bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvuru sayısı ve toplama oranı (%)	51.730 %4,7	53.300 %4,9	75.925 %5,6	86.507 %6	79014 %3,7
Reddedilen başvuru sayısı ve toplama oranı (%)	81.466 %7,4	84.723 %7,5	89.749 %6,6	87.500 %6	82.814 %3,9
Gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak veya ayrılarak bilgi ve belgelere erişim sağlanan başvuru sayısı ve toplama oranı (%)	5.424 %0,5	3.504 %0,3	8.427 %0,6	4.606 %0,3	6032 %0,3
Başvurusu reddedilenlerden yargıya itiraz edenlerin sayısı ve toplama oranı (%)	424 %0,03	745 %0,06	716 %0,05	720 %0,05	840 %0,04
Toplam başvuru sayısı içinde Valiliklere yapılan başvuru sayısı ve toplama oranı (%)	332.154 %30,2	289.425 %26,5	435.242 %32,2	437.062 %30,7	453.445 %21,6
Toplam başvuru sayısı içinde Belediyelere yapılan başvuru sayısı ve toplama oranı (%)	60.775 %5,5	61.005 %5,6	74.885 %5,5	146.416 %10,3	229.499 %11
Diğer kurum ve kuruluşlara yönlendirilen başvuru sayısı	78.227	72.080	93.203	102.219	163.257

Kaynak: Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'nun (2008-2012) Yıllarına ait Genel Raporları'ndan derlenmiştir.

Tablo 1'deki veriler incelendiğinde kamu kurum ve kuruluşlarına 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında yapılan başvuruların her yıl artan bir ivmeye sahip olduğu görülmektedir. 2012 yılında bir önceki yıla göre başvuru sayısındaki % 47'lik artış özellikle Milli Eğitim Bakanlığı'nın bünyesinde Alo 147 hattı ile başlattığı yeni iletişim stratejisiyle alınan başvuruların katkısıdır. Bu durum daha önce de ifade edildiği gibi bilgi edinme hakkının kullanımına ilişkin idarenin oluşturduğu yeni imkân ve mekanizmaların kamuoyunda karşılık bulduğu ve etkin şekilde değerlendirildiğini göstermektedir.

daralttığı, aksi durumda özel hayat istisnasının biraz daha geniş uygulandığı tespitinde bulunmaktadır (Gök, 2012: 163).

2012 yılında kurum ve kuruluşların talepleri karşılama oranı da artmaya devam etmiştir. 2008-2011 yıllarını kapsayan son dört yılın %85,4 olan başvuruların olumlu cevaplanma oranı 2012 yılında ilk kez yüzde doksanın üzerine çıkarak %91,9 olarak gerçekleşmiştir. Diğer taraftan başvurusu reddilenlerden yargıya gidenlerin sayısındaki artış da vatandaşların idare karşısında hak arama özgürlüklerini kullanma konusunda mevcut tüm hukuki yollara başvurabildiklerini göstermektedir.

2008-2011 yıllarını kapsayan son dört yılın ortalama %6,9 olan “reddedilen/ olumsuz cevap verilen başvuru” oranı ise 2012 yılında ise % 3,9 gibi çok düşük bir seviyede gerçekleşmiştir. Dolayısıyla reddedilen başvuruların toplam başvurulara oranının ciddi bir şekilde düştüğü izlenmektedir.

Bu gelişmeler göstermektedir ki vatandaşlar kamu yönetiminin ve sürekli yüz yüze kaldıkları bürokrasinin işleyişiyle geçmişe nazaran daha fazla ilgilenmeye ve demokratik haklarını kullanabilme açısından sürece daha fazla müdahil olma imkân ve bilincine sahip olmaya başlamışlardır. Bu resim demokratik bir toplumun oluşmasında önemli olan, haklarını bilen, sorgulayan, hesap soran ve denetleyen, katılımıyla sürece yön veren bilinçli kesimlerin etkinliğinin arttığını göstermektedir. Bugün gelinen noktada vatandaşların bilgi edinme hakkından yararlanmada tüm mekanizmaları alabildiğine kullandıkları görülmektedir. Kamu bürokrasisinin ise her yıl yapılan milyonlarca bilgi edinme başvurusunun iş yükünü hafifletmenin idari eylem ve işlemlerde başından itibaren açık, şeffaf ve hesap verebilir olmaktan geçtiğini idrak etmeye başladığı düşünülmektedir.

3.6.4.2. Halkla İlişkiler Uygulaması Olarak BİMER

Türkiye’de uzun yıllar kamu kurum ve kuruluşlarınca göz ardı edilen halkla ilişkiler politikaları 2000’li yıllarla birlikte değişmeye başlamıştır. Bu değişim sürecinde 2006 yılında faaliyete geçen ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde sunulmasını sağlamada etkin bir halkla ilişkiler uygulaması olan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) önemli bir yere sahiptir.

Bilişim ve iletişim teknolojileri kullanılarak hayata geçirilen bir halkla ilişkiler uygulaması olan BİMER’e, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kapsamındaki her türlü istek, şikâyet, ihbar, görüş ve öneri

her türlü iletişim kanalları kullanılarak yapılabilmektedir. Vatandaşların her türlü istek, şikâyet, ihbar, görüş ve önerilerini içeren başvuruları BİMER koordinatörleri tarafından incelenerek değerlendirilmekte, gereği yapılarak sonucundan müracaat sahibine bilgi verilmek üzere ilgili bakanlık, valilik, kamu kurum ve kuruluşlarına iletilmektedir.



Şekil 5. BİMER Kapsamında Alınan Başvurularla İlgili İşlem Sayıları

Kaynak: Başbakanlık İletişim Merkezi (2014)

Şekil 5’de görüleceği üzere 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunlar kapsamında 2013 yılında vatandaşlarca yapılan müracaatların sayısı 2.592.057’ye ulaşmıştır. BİMER’in faaliyete geçtiği 2006 yılında 172.470 olan yıllık başvuru sayısı göz önüne alındığında başvuru sayısının yukarı yönlü sürekli artan bir ivme izlediği ve geçen 8 yıllık sürede 15 misli bir artışın yaşandığı görülmektedir. Süreç içerisinde bu kadar büyük artış yaşanmasının nedenini kamu hizmetlerinde sorunların artmasında değil, başvuru olanaklarının yaygınlığı (mektup, faks, telefon, internet, şahsen) ve hizmetin ulaşılabilirliği ile başvuruların cevaplandırılması ve yönlendirilmesinde sistemin etkinliği sebebiyle süreç içerisinde vatandaşın özellikle BİMER’i tercih eder hale gelmesinde aramak daha doğru olacaktır.

Tablo 2. BİMER Kanalıyla Yapılan Başvuruların Kurumlara Göre Dağılımı

Başvuru Noktası	2010	2011	2012
Başbakanlıkta Yapılan İşlem Sayısı	447.099	660.760	887.980
Bakanlıklarda Yapılan İşlem Sayısı	260.908	387.145	363.164
Valiliklerde Yapılan İşlem Sayısı	201.506	343.649	459.642
Belediyelerde Yapılan İşlem Sayısı	15.912	23.782	32.507
TOPLAM	926.955	1.415.336	1.743.293

Kaynak: Başbakanlık 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s. 47

Tablo 2’de başvuruların kurumlara göre dağılımı verilmiş olup belediyelere yapılan başvuruların merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına yapılan başvurulara göre önemli oranda az olduğu görülmektedir. Bunun temel nedeni olan ve Köseoğlu’nun belirttiği, belediyelerin şikayet ve talep kanallarının çeşitliliği ve halka yakın kuruluşlar olması (Köseoğlu, 2009: 235) özelliğinin halen belirleyici olduğu görülmektedir. 2012 yılında yapılan başvurular hakkında tüm bakanlıklar tarafından aynı gün içerisinde işlem başlatılmış olması (Başbakanlık 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s. 48) bürokrasinin hızlı işlemesi açısından dikkate değer bir gelişmedir.

2006 yılında faaliyete geçen ve yaklaşık 40.000 çalışanı bulunan BİMER projesinin kurucularından Sarıkoca, BİMER kurulmadan önce yaklaşık 30 günde sonuçlanan ihbarların yeni sistemde 3 gün içinde karşılık bulduğunu, yapılan başvuruların sisteme girmesinden itibaren hiçbir kimsenin bunlara müdahale şansının bulunmadığını, müracaatların devletin arşivinde kayıt altına alındığını ve her ay bakanlıklar bazında raporlanan müracaatların cevaplanma sürelerinin bizzat Başbakan Erdoğan tarafından takip edildiğini ifade etmektedir (Sarıkoca, 28 Mart 2014, www.haber7.com).

Bugün gelinen noktada BİMER uygulamasının şikayet mekanizmaları arasında vatandaşın en kolay ulaştığı ve başvurusuna karşılık bulabildiği uygulama olması, uygulamanın, hesap verebilme, verimli ve etkin çalışma konusunda bürokrasi üzerinde ciddi bir etki yaratmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan şikayet ve ihbarların hızlı bir şekilde kayıt altına alınıp gereği için ilgili kurumlara aktarılması, şikayet edilen kurumu, konu hakkında araştırma, inceleme ve gerekirse soruşturma yapma, sonucundan bilgi

verme yükümlülüğü altına sokmaktadır. Öyle ki geçmişte bürokrasinin vatandaşa karşı uyguladığı, prosedürlerin ve evrak işlerinin ağırlığını anlatan bürokratik davranış tarzındaki baskının bir benzerini bugün BİMER'in zorlamasıyla kamu kurumlarının yöneticileri kendi üzerlerinde hissetmektedir. BİMER'den aktarılan bir şikayet ilgili kurum üzerinde derhal çözümlenmesi gereken bir sorun olarak görülmekte ve bir iş yükünü ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle BİMER'in varlığı kamu bürokrasisi üzerinde işlerin düzgün yürümesi açısından zorlayıcı bir etki yaratmaktadır.

3.6.4.3. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu ve 5018 Sayılı Kanun

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün sonucu olarak geleneksel kamu yönetiminde varolan kamu yöneticilerinin yalnızca siyasilere karşı sorumlu oldukları ve halka/seçmene yalnızca siyasetçilerin hesap verdiği anlayış değişmiş, şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının gereği olarak kamu çalışanlarının halka/müşterilere karşı da sorumlu olması gereği ön plana çıkmıştır (Eken, 2005: 39). Bu anlayışla birlikte vatandaş, kamu görevlisine *neden şeffaf değilsin ve açık değilsin? Yoksa farklı bir niyet farklı bir uygulama mı var? Neden açıklama yapmıyorsun, neden hesap vermiyorsun? Yoksa yaptıklarından şüphelen mi var, emin değil misin?* şeklinde son derece açık ve basit sorular sormaktadır (Akyel, 2012: 25).

Tüm örgütler için büyük önem taşıyan hesap verebilirlik anlayışı özellikle kamu örgütleri açısından bakıldığında kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suistimalinin kontrol altına alınmasını, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasını ifade etmektedir (Balcı, 2003: 117). Hesap verebilirlik kamu görevlilerinin davranış ve sorumluluklarının sorgulanabilmesi anlamına gelirken aynı zamanda, davranış ve sorumluluklar ile performansın ölçülebilmesi için de standartların üretilmesi demektir (Ceritli, 2012: 29).

Türk kamu yönetiminin şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşması yolunda atılan önemli bir adım 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi olmuştur. Yeni yönetim felsefesi üzerine inşa edilen Kanun, kullandığı dil, dayandığı felsefe, öncelediği konular, yaptığı vurgular ve yaklaşımlar bakımından oldukça farklı bir yapıdadır. Nitekim kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, performans denetimi, stratejik planlama, hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi konulara odaklanması bu farklılığı gözler önüne sermektedir (Al, 2007: 3).

Amacı, kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını ve uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolünü düzenlemek olan 5018 sayılı Kanun, Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık, kamu mali yönetiminin yeniden dizaynı, bütçeleme anlayışı ve sürecinin değişmesi (çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme), mali disiplin, harcama sürecinin değişmesi, iç kontrol ve dış denetim gibi yeni kavramların yerleşmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Kanunla, harcama sürecinde görev alan aktörler, farklı görev ve fonksiyonlarla yeniden belirlenmiş, eski kanundaki (1050 sayılı) harcama öncesi kontroller kaldırılarak kamu idarelerinin bu alandaki insiyatifleri arttırılmıştır. Gelenen noktada kamu yönetiminde asıl olan hukuksal-yönetimsel denetim yerine mali-performans denetimini temel alan bir yönetim ve denetim anlayışı getirilmiştir (Güler, 2011: 322).

Kanunda hesap verme sorumluluğu ile ilgili olarak her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmuş ve yetkili mercilere hesap vermek zorunda kılınmışlardır.

Bürokraside hesap verme sorumluluğunu sağlama süreci somut anlamda “faaliyet raporları” yoluyla gerçekleştirilmektedir.¹ Söz konusu faaliyet raporları 2006 yılında çıkarılan yönetmelik² uyarınca sorumluluk, doğruluk ve tarafsızlık, açıklık, tam açıklama, tutarlılık ilkelerine göre ve bir takvim yılını içerecek şekilde hazırlanmaktadır.

Raporlama süreci genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen

¹ Kamu idareleri tarafından stratejik amaçlar doğrultusunda kullanılan yetki, izin ve kaynaklara ilişkin faaliyet sonuçları, bütçe yılının sonunda yıllık faaliyet raporları ile kamuoyuna (vatandaşa) açıklanmaktadır. Yani kamu idareleri, yıllık faaliyet raporları ile yıl içerisinde stratejik amaç ve hedefleriyle ilgili neler yaptıklarını, bütçeden veya başka kaynaklardan temin ettikleri kamu kaynaklarını nasıl kullandıklarını ilan etmektedirler.

² Söz konusu yönetmelik Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'tir

harcama yetkilileri tarafından hazırlanan “birim faaliyet raporu”yla başlamaktadır. Bunu takiben ilgili kurumun üst yöneticileri tarafından da birim faaliyet raporları esas alınarak “idare faaliyet raporu” oluşturulmaktadır.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süre içerisinde Sayıştaya ve Bakanlığa gönderilir. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarından il özel idarelerinin faaliyet raporları Mart ayı sonuna kadar; belediyelerin faaliyet raporları ile mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticileri tarafından kamuoyuna açıklanır. Bu raporların birer örneği aynı süreler içinde Sayıştaya ve İçişleri Bakanlığına gönderilir.

Genel faaliyet raporu olarak adlandırılan raporlardan “mahalli idareler genel faaliyet raporu”nu İçişleri Bakanlığı, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösteren genel faaliyet raporunu ise Maliye Bakanlığı hazırlamakta en geç Haziran ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklayarak aynı sürede Sayıştaya göndermektedir.

Son olarak Sayıştay tarafından idare faaliyet raporları, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle genel uygunluk bildirimini ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulmaktadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde, Sayıştay tarafından sunulan raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşülür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili Bakan ile birlikte katılması zorunludur.

2012 yılına ilişkin Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu görüşmeleri sırasında uygunluk bildirimini dışında Sayıştay raporlarının¹ TBMM’ye gelmemesi tartışma konusu olmuştur. (www.trtturk.com, 10.12.2012; www.tbmm.gov.tr, 15 Nisan 2014).

Türkiye’de kamu hesap verme mekanizmaları; faaliyet raporları, iç kontrol güvence beyanları, stratejik yönetim, kamu görevlileri etik kanunu, mali saydamlık, mali durum

¹ Söz konusu raporlar “Dış denetim genel değerlendirme raporu”, “faaliyet genel değerlendirme raporu” ve “mali istatistikleri değerlendirme raporu”dır.

ve beklentiler raporu, bilgi edinme hakkı, kesin hesap, iç kontrol ve iç denetim standartları ve dış denetim olarak düzenlenmiştir (Sümer, 2010: 81). Bu mekanizmaların varlığı önemli bir gelişmedir ancak daha etkin işlemleri konusunda süreç geliştirme ve iyileştirme faaliyetlerinin sürdürülmesi gerekmektedir.

3.6.4.4. Etik Yönetimin Anahtarı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Yaklaşık yarım asırdır tüm dünyada yaygın olarak görülen yönetsel yolsuzluk, kirlilik, skandal ve yozlaşmalar devlet ve siyaset kurumunun yanında ekonomik gelişme ve toplumsal huzuru çürütmeye başlamış, sonuçta kamuoyunda siyasal sisteme, süreç ve ilişkilere yönelik belirgin bir güvensizliğin doğmasına yol açmıştır (Nohutçu, 2004: 389). Bir yandan bu olumsuzluklar yaşanırken diğer yandan ABD, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelerde kamu yönetimleri alanında bir “etik çağı”nın başladığı görülmektedir.

Bu çağın sürükleyicilerinden yeni kamu hizmeti anlayışında, yönetimi, organizasyonları ve bireyleri yönlendiren temel ilkeler olan etik değerlere büyük önem verilmekte, bu değerlere bağlı bir yönetimin yolsuzlukları önlemede, kaliteli kamu hizmeti sunmada ve kamu yönetimine ve kurumlarına güveni sağlamada daha etkin ve başarılı olacağı kabul edilmektedir.

1990'lara değin etik davranış standartlarının oluşturulmaya çalışıldığı bir dönem yaşanırken bu tarihten sonra etik konusu özellikle uluslararası kuruluşların ve birliklerin (BM, Dünya Bankası, AB, Avrupa Konseyi, OECD) öncülüğünde küresel bir mesele olarak ele alınmaya başlanmıştır (Demirci, 2007: 200). Söz konusu uluslararası kuruluşlar bir dizi etik davranış kodları, kurumları ve mekanizmaları oluşturmaya başlamış, Birleşmiş Milletler 1996 yılında Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı çerçevesinde Kamu Görevlileri Etik Kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınlamıştır (Eryılmaz, 2008: 246).

Türkiye'de özellikle 1980'lerden itibaren artarak yaşanmaya başlanan etik krizi, etik olmayan davranışın bir türü olan yolsuzluk bağlamında başta bankacılık, finans, enerji ve bayındırlık gibi alanlarda olmak üzere siyasal- bürokratik yolsuzluklara ve buna bağlı krizlerin yaşanmasına neden olmuş hatta en son 2001 yılında siyasetin tetiklediği

ekonomik kriz kamuoyu nezdinde söz konusu kurumların ciddi güven kaybına uğramalarına yol açmıştır.

2000'li yıllarda gerek "ekonomik istikrar programı" çerçevesinde küresel finansal aktörlerin gerekse AB'ye üyelik süreci çerçevesinde AB'in baskıları Türk hükümetlerini uzun zamandan beri kamuoyunun gündeminde olan bir dizi hukuki, siyasi ve ekonomik reformları gerçekleştirme konusunda teşvik etmiştir. Böylece, bu konuda alınması gerekli önlemler hükümetlerin programlarına ve eylem planlarına yansımıştır (Ömürgönülşen, 2007: 12). Bu anlamda AB'nin önemle üzerinde durduğu "etik bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması"¹ ve "yolsuzlukların önlenmesi" hususları ön plana çıkmıştır.

2002 yılından itibaren Türkiye'de etik altyapının kurulması yolunda mevzuata yönelik önemli çalışmaların yapılmaya başlandığı görülmektedir. Bu çalışmalar:

- 2002 tarihli "Acil Eylem Planı"
- TBMM "Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu" (2003)
- 2003 tarih ve 4982 sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" ve 2004 tarihli tarihli ilgili Yönetmelik
- 2004 tarih ve 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun
- 2005 tarihli "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"
- Yolsuzlukla mücadele alanında imzalanan uluslararası sözleşmeler² ve üye olunan uluslararası örgütler³ olarak sayılabilir.

Türk kamu yönetimindeki yapılanma sürecinde en önemli gelişmelerden birisi 2004 yılında "Kamu Görevlileri Etik Kurulu"nun (KGEK) kurulmasıdır. Kurul kamu

¹ Bu bağlamda gündeme gelen yönetsel etik ya da kamu hizmeti etiği, yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri, hem de teşvik edilen olumlu davranış içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşmaktadır (Nohutçu, 2004: 393).

² Avrupa Konseyi'nin 1997 tarihli "Yolsuzluğa İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi" (2003)
Avrupa Konseyi'nin 1998 tarihli "Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi" (2004)
BM "Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi" (2006)

³ OECD'nin "Kara Paranın Aklanmasına Karşı Mali Eylem Görev Gücü'nün Tavsiyelerinin Onaylanması (FATF), (2003)

Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Hakkındaki OECD Çalışma Grubu" gözlemcilerini kabul etme (2003)

Avrupa Konseyi "Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu" (GRECO)" üyeliği (2004) (Eryılmaz, 2008: 247; Ömürgönülşen, 2007: 20-21).

görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere görevlendirilmiştir.

Cumhurbaşkanı, TBMM ve Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri personeli, yargı mensupları ve üniversiteler hariç olmak üzere genel ve katma bütçeli daireler, kamu iktisadi teşebbüsleri, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve bunların birlikleri kamu tüzel kişiliğine haiz kurul, üst kurul, kurum, enstitü, teşekkül, fon ve sair adlarla kurulmuş bütün kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tüm personel Kanun kapsamına alınarak kurulun görev alanı olabildiğince geniş tutulmaya çalışılmıştır.

Böylece, kamu yönetiminde ortaya konulan şeffaflaşma çabalarını, kamu çalışanlarının tutum ve davranışlarını yönetmek adına yeni bir çerçeve daha oluşturulmuştur. Elbette ki Etik Kurulu'nun meselelere tek başına çözüm üretmesi beklenmemektedir. Ancak, böyle bir sürece girilmiş olması ve bu tür mekanizmaların sürece eklemlenmesi kamuoyunda farkındalık oluşturmak ve algıları değiştirmek adına önemli bir değer taşımaktadır (Ceritli, 2012: 38).

Kurum, kamuda etik kültürün yerleştirilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik eğitimler ve proje çalışmaları yapmakta, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmektedir.

Tablo 3'de 2006-2013 yılları arasında Etik Kuruluna yapılan başvurular incelendiğinde ağırlıklı olarak kayırmacılık/ayrımcılık, görevi ihmal/görevi kötüye kullanma, psikolojik yıldırma (mobbing) ve yolsuzluk/usulsüzlük iddialarının başvurulara konu edildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra dikkat çeken diğer bir husus Kurula yapılan başvuru sayısının yıllar itibariyle artan bir ivme kaydetmesidir. Bu durum gerek Kamu Görevlileri Etik Kurulu vasıtasıyla gerekse süreç içerisinde gerçekleştirilen diğer reformlarla toplumda bilgi edinme, hak arama ve sorgulama bilincinin geliştirilmesinde önemli mesafelerin alındığını göstermesi açısından önemlidir.

Tablo 3. 2012 yılında Etik Kuruluna Yapılan Başvuruların Sayısı ve Konularına Göre Dağılımı

Başvuru Konuları	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Genel Etik Davranış İlkelerine Uygun Davranmamak	8	4	55	81	101	32	33	7
Yolsuzluk/Usulsüzlük İddiaları	12	4	22	39	86	30	20	47
Çıkar Çatışması İddiaları	-			-	18	26	32	45
Psikolojik Yıldıırma (Mobbing) İddiaları	-			-	11	39	39	51
Görevi İhmal/Kötüye Kullanma	9	4	12	36	71	21	41	47
Bilgi Edinme Hakkının İhlaline Yönelik İddialar	2	2	-	3	17	25	12	22
Kayırmacılık/Ayrımcılık	2	3	5	6	31	45	51	62
Kamu Kaynakları ve Mallarının Hizmet Gereklere Dışında Kullanıldığı İddiaları	2	20	6	5	10	16	9	16
Diğer İddialar	12	27	17	13	13	71	10	29
TOPLAM	47	64	117	183	358	305	247	326

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2006-2013) Yıllık Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Diğer taraftan Kurulun kamu yönetiminde etik kültürün oluşturulması ve geliştirilmesiyle ilgili olarak eğitim konusunda önemli çalışmaları olduğu görülmektedir. Tablo 4’de görüleceği üzere 2010-2013 yıllarını kapsayan dört yıllık dönem dikkate alındığında sayı olarak yıldan yıla azalmakla birlikte toplam 21.332 personele eğitim verildiği dolayısıyla Kurulun etik bir kamu yönetiminin oluşturulması/iyileştirilmesi konusunda önemli bir fonksiyonu icra ettiği görülmektedir. Eğitimin içeriğiyle ilgili olarak bir inceleme yapıldığında ise eğitim konularının kamu etiği, etik kültürün oluşumu, yolsuzluk ve yolsuzlukla mücadele, etik liderlik oluşturulması, etik ve hukuki alt yapı gibi çeşitli konularda gerçekleştirildiği, ayrıca bu alanlarda örnek olay çalışmaları ile desteklendiği görülmektedir (www.etik.gov.tr).

Tablo 4. 2012 Yılında KGEK Tarafından Etik Eğitimi Verilen Kurum ve Personel Sayısı

Eğitim Verilen Kurumlar	2010	2011	2012	2013
Bakanlıklar		2761	529	800
Bağlı ve İlgili Kuruluşlar		1066	1577	620
Valilik ve Kaymakamlıklar		963	360	80
Belediyeler		691	1125	880
Diğer		463	668	285
TOPLAM	8464¹	5944	4259	2665

Kaynak: Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2010-2013) Yıllık Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

7-11 Haziran 2010'da yapılan 47. GRECO Genel Kurul Toplantısında Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun çeşitli kamu kuruluşlarında düzenli eğitim sağlaması ve etik eğitimlerin giderek kurumsallaşması memnuniyetle karşılandığı belirtilmiştir. Yine söz konusu raporda, Etik Kurulu tarafından düzenlenen tüm eğitim çalışmalarında, kamuda yolsuzlukların ihbarı ve ihbarcılarının korunması konularında bilincin artırılmasına büyük önem verildiği, yolsuzlukla mücadelede Bakanlıklar ile Etik Kurulun mevzuat değişikliği, yeni yönetmeliklerin hazırlanması, mesleki etik ilkelerin oluşturulması gibi tedbirlerle yolsuzluğa yol açan faktörlerin tespiti konusunda büyük ilerlemelerin sağlandığı belirtilmiştir (2010 KGEK Faaliyet Raporu).²

Etik kamu yönetiminin oluşturulması hususunda yolsuzlukların önlenmesine yönelik politikalar önem arz ederken bu alanda, 1993 yılında kurulan ve merkezi Berlin'de bulunan Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (*Transparency International*) her yıl yayınladığı Yolsuzluk Algılama Endeksi (*Corruption Perception Index- CPI*) önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir.

¹ 2010 yılına ilişkin faaliyet raporunda kurumsal dağılım verilmeyerek yalnızca toplam sayı belirtilmiştir.
²GRECO'nun Türkiye Birinci ve İkinci Aşama Ortak Ek Uyum Raporu 16.06.2010 tarihinde GRECO'nun İnternet sitesinde ([http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2008\)2_Add_Turkey_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2008)2_Add_Turkey_EN.pdf)) yayımlanmıştır. Raporun gayri resmi Türkçe çevirisine, Adalet Bakanlığı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü internet sayfasından (<http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/yedek/a11-greco/greco.htm>) ulaşılabilmektedir.

Tablo 5’de AK Parti’nin iktidara geldiği 2002 yılından günümüze Türkiye’nin Yolsuzluk Algılama Endeksi’nde durumunun olumlu yönde değişmekte olduğu görülmektedir. 2002 yılında 102 ülke arasında 64. sırada iken 2013 yılına gelindiğinde 175 ülke arasında 53. sıraya yükselmesi bu ilerlemeyi göstermekle birlikte AK Parti iktidarının siyasi, ekonomik ve sosyal alanda gerçekleştirdiği reformlar ve gelecek hedeflemeleri dikkate alındığında bulunulan yerin halen Türkiye’ye yakışmadığı ve ilerlemenin sürdürülmesi gerektiği ortadadır.

Tablo 5. Yolsuzluk Algılama Endeksi’nde Yıllar İtibariyle Türkiye’nin Durumu

YIL	Türkiye'nin Derecesi (10 üzerinden)	Endeksteki Ülke Sayısı	Türkiye'nin Sırası
2002	3,2	102	64
2003	3,1	133	77
2004	3,2	144	77
2005	3,5	158	65
2006	3,8	163	60
2007	4,1	180	64
2008	4,6	180	58
2009	4,4	180	61
2010	4,4	178	56
2011	4,2	182	61
2012	4,9	174	54
2013	5	175	53

Kaynak: Uluslararası Saydamlık Örgütü Raporları (2002-2013); Uğur, H. (2012). TBB Dergisi, (98), s.319-320

Etik davranış alt yapısının kurulmaya başlandığı 2002 yılından bu yana kuralların oluşturulmasında, geliştirilerek sistemleştirilmesinde ilerleme kaydedildiği, yasal düzenlemeler, eğitimler ve projelerle güçlendirilmeye çalışıldığı görülmekle birlikte etik kültürün yalnızca kamu yönetimi ve ekonomik boyutuyla değil toplumsal boyutunun da ele alınarak tüm düşünce ve iş yapma biçimlerini kapsayacak şekilde hayatın her alanına yaygınlaştırılabilmesi önemlidir. Bu anlamda etik bir kamu yönetiminin oluşturulması

büyük ölçüde AK Parti'nin tüm reformları için dile getirdiği zihniyet değişiminin gerçekleştirilmesiyle mümkün olacaktır.

3.6.4.5. Kamu Denetçiliği Kurumu

Günümüzde kamu yönetiminin denetiminin daha çağdaş bir formata doğru kaydırılması, diğer yandan denetimin çeşitlendirilmesi ve güçlendirilmesi yönünde çaba sarf edilmektedir. İnsan hakları alanında yaşanan duyarlılığın artmasının, yöneten yönetilen ilişkilerinin karmaşıklaşmasının, yargı alanında tecrübe edilen aksaklıkların ve yönetim alanında yükselişe geçen değerlerin etkisiyle, tipik dış denetimi ifade eden yargısal denetimin yanı sıra ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin yeni mekanizmalarla denetlenmesi gündeme gelmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 26). Dünyada çok yeni olmamakla birlikte Türk kamu yönetimi sistemi için yeni olan söz konusu denetim sistemlerinden birisi Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) dur.

Kurum, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğe haiz ve özel bütçeye sahip olarak kurulmuş, 29 Mart 2013 tarihinden itibaren de şikayet başvuruları almaya başlamıştır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan çok sayıda ülkede geniş bir uygulama alanı bulunan kurumun Türkiye'de geç bir tarihte kurulduğu söylenebilir. Bunun öncesinde Türkiye'de mevcut denetim yöntemlerinde görülen sınırlılıklar nedeniyle yeni denetim yöntemleri arayışında ombudsmanlık kurumunun gerekliliği konusunda görüş belirtenlerin sayısı oldukça fazla olmuştur¹ (Şengül, 2007: 135). Benzer şekilde, yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkları etkin ve hızlı bir biçimde çözmek amacıyla, yönetimi yargı dışında denetleyen ancak yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000) "Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Artırma Projesi" çerçevesinde dile getirilmiştir (7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, www.kalkinma.gov.tr).

¹ Şengül, ombudsmanlığın gerekliliğine vurgu yapan çalışmaları Arslan,1986: 172; Eryılmaz, 2004: 199; Uler, 2003: 474; Atay, 1999: 342-356; Eken, 1998: 136-139 şeklinde belirtmektedir.

Kurumların oluşturulması önemli olmakla birlikte daha da önemlisi ilgili kurumların amaçlarına uygun rasyonel çalışmasının sağlanabilmesidir. Kamu Denetçiliği Kurumu açısından bakıldığında kurumun “bağımsızlık” ve “tarafsızlık” özelliklerinin ön planda olması önem arz etmektedir (Sobacı ve Nargeleçekenler, 2011: 376). Bu özellikler kurumun amaçlarında belirtilen adalet anlayışı içerisinde hukuka ve hakkaniyete uygunluğun tesis edilebilmesi için önemlidir.

Kurumun önemli bir işlevi idarenin memnun olunmayan her eylem ve işlevinin yargıya taşınmasını azaltacak etkiler yaratması olmuştur. Son yıllarda yönetimin eylem ve işlemleri karşısında yakınlarda görülen artış ile yargı hizmetlerinin masraflı, biçimsel ve zaman alıcı özelliği kişileri mağdur etmekte bu durum hukuk devleti ilkesini de belirli ölçüde işlevsiz hale getirmektedir. Uzun süren davalar ve geciken adaletin yaratacağı olumsuz etkilerin kurumun faaliyetleriyle belli ölçülerde önlenmesi mümkün görünmektedir.

Tablo 6. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Başvurular Hakkında Yapılan İşlemler (2013)

Karar Türleri	Sayı	Yüzde
Gönderme Kararı	2155	37
İncelenemezlik Kararı	2240	35
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9
Karar verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5,3
Birleştirme Kararı	522	7,1
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9
Tavsiye Kararı	64	1
Ret Kararı	37	0,6
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2
Toplam	6097	100

Kaynak: Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu

Tablo 6’da görüleceği üzere 2013 yılında Kuruma yapılan toplam 7638 şikâyet başvurusunun 6097 tanesi sonuçlandırılmıştır. Sonuçlandırılan bu başvurulardan 2240’ı

%35) hakkında “İncelenemezlik Kararı” verilmiştir. İncelenemezlik Kararı; Kurumun görev alanına girmeyen, dilekçede kanunun zorunlu tuttuğu hususlar bulunmayan, belli bir konuyu içermeyen, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olan, sebepleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan başvurular için verilmektedir.

Sonuçlandırılan başvuruların 2155’i (%37) hakkında ise “Gönderme Kararı” verilmiştir. Gönderme kararı, Kurum Kanununda, Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için gerekli olan 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi şartının sağlanmaması nedeniyle başvurunun ilgili kuruma gönderilmesidir.

Sonuçlandırılan başvuruların 329’u (%5,9) hakkında “Başvurunun Geçersiz Sayılması” kararı verilmiştir. Kurum e-posta ve faks aracılığı ile de başvuru almakta ancak mevzuat gereği, kimliğin gerçekliği yönünden e-posta ve faks ile başvuranlardan onbeş gün içinde dilekçe asıllarının gönderilmesi istenmektedir. Göndermedikleri takdirde başvuruları geçersiz sayılmaktadır.

Sonuçlandırılan başvuruların 307’si (%5,3) hakkında “Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar” verilmiştir. Söz konusu karar şikâyetçinin başvurusundan vazgeçmesi, şikâyetçi gerçek kişi ise ölümü veya tüzel kişi ise tüzel kişiliğinin sona ermesi, şikâyet konusu talebin ilgili idare tarafından yerine getirilmesi, inceleme ve araştırma devam ederken şikâyet konusu hakkında dava açılması durumlarında verilmektedir.

Yapılan inceleme ve araştırma sonucunda şikâyetin yerinde olduğu kanaatine varılarak başvuruların 64’ü (%1) hakkında “tavsiye kararı” verilmiştir. Şikâyetin yerinde olmadığı kanaatine varılan başvuruların 37’si (%0,6) hakkında “Ret Kararı”, 11’i (%0,2) hakkında ise “Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı” verilmiştir.

Tablodan da görüleceği gibi Kuruma yapılan başvuruların yaklaşık %72’si incelenemez ve başvuru yolları tüketilmediği için ilgili kuruma yönlendirilen/ gönderilen kararlardan oluşmaktadır. Bunun yanı sıra tavsiye, ret veya kısmen tavsiye kısmen ret kararı verilen başvuruların toplam oranı ise %1,8 ile son derece düşük gerçekleşmiştir. Bu tablo bir yandan Kurumun kendisine yapılan çok sayıda başvuruda yoğun bir ayıklama işlemi yapmak durumunda kaldığını gösterirken diğer taraftan tavsiye, ret ya da kısmen tavsiye

kısmen ret kararlarının son derece düşük oranda olması sürecin işleyişinde bir geliştirme ve iyileştirmeye ihtiyaç olduğu düşüncesini akla getirmektedir.

Tablo 7. Kamu Denetçiliği Kurumuna Yapılan Şikâyetlerin Konu Dağılımı (2013)

Şikâyet Konusu veya Alanı	Sayı	Yüzde
Kamu Personel Rejimi	2142	28,0
Eğitim-Öğretim, Gençlik ve Spor	1203	15,8
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	888	11,6
Ekonomi, Maliye ve Vergi	784	10,3
Adalet, Milli Savunma ve Güvenlik	455	6,0
Ulaştırma, Basın ve İletişim	271	3,5
İnsan Hakları	263	3,4
Mülkiyet Hakkı	239	3,1
Orman, Su, Çevre ve Şehircilik	198	2,6
Enerji, Sanayi, Gümrük ve Ticaret	166	2,2
Sağlık	158	2,1
Engelli Hakları	87	1,1
Sosyal Hizmetler	46	0,6
Nüfus, Vatandaşlık, Mülteci ve Sığınmacı Hakları	37	0,5
Kadın ve Çocuk Hakları	32	0,4
Bilim-Sanat, Kültür ve Turizm	32	0,4
Gıda, Tarım ve Hayvancılık	28	0,4
Ailenin Korunması	13	0,2
Mahalli idarelerce yürütülen hizmetler	455	6,0
Diğer Konu ve Alanlar	141	1,8
TOPLAM	7638	100,0

Kaynak: T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013 Yılı Faaliyet Raporu

Tablo 7’de görüldüğü gibi Kuruma yapılan başvuruların çok geniş bir yelpazeyi kapsamaması idarenin yürüttüğü hemen her türlü kamu hizmetinin vatandaşlar tarafından şikayete konu edilebildiğini göstermektedir. Tabloda kamu personel rejimi ile eğitim, öğretim, gençlik ve spor hizmetlerinde diğer alanlardan daha fazla şikayet olduğu görülmektedir.¹ Bu durum söz konusu hizmetlerin toplumun genelini ilgilendiren bir yapıda olması yanında bu alanların geçmişten bu yana kamu yönetiminin sorunlu alanlarından olmasından kaynaklanmaktadır.

¹ Kamu personel rejimi alanında ağırlıklı olarak kişilerin atanması, derecelendirilmesi veya ihraç edilmesi gibi operasyonel işlemlerle ilgili olarak, eğitim öğretim alanında ise daha çok YÖK ve ÖSYM konularında şikâyetler gelmektedir (Ömeroğlu, 24 Nisan 2014, www.aa.com.tr)

2013 yılı itibariyle Kamu Denetçiliği Kurumunun aldığı tavsiye kararlarına ilgili kurumların uyma oranı % 20 civarında gerçekleşmiştir. Bu oran % 50 civarında bir uyma beklentisiyle yola çıkan Kurumun beklentisinin altında gerçekleşmiştir.¹ Geline nokta da Kamu Başdenetçisi Nihat Ömeroğlu, Kurumun tavsiye kararlarına uyulabilmesi yani daha etkin olunabilmesi konusunda mevcut yasanın yetersiz olduğunu bu nedenle Kurumun yasal yetkilerinin artırılması gerektiğini ifade etmektedir.² Buna ilaveten Ömeroğlu'nun *"Ben gelecekte özel raporlar da hazırlayabilirim. Yargıya güven, askeriye güven ne kadardır gibi... Yargıda rüşvet var mı yok mu gibi kamuoyu yoklamaları da yapabilirim. Ama buna bütçem yetmediği gibi yasa da buna dair herhangi bir şey de yoktur"* (Ömeroğlu, 24 Nisan 2014, www.aa.com.tr) ifadeleri Kurumun yetkilerinin ve bütçesinin yöneticilerince yeterli bulunmadığını göstermesi açısından dikkat çekicidir.

Sobacı ve Köseoğlu, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini ve başarısını etkileyen faktörler olarak;

- Kurumun devlet organlarından bağımsız ve özerk olma derecesi
- Farklı toplumsal, siyasal ve bürokratik kesimlerin kendisine saygı duyması ve başarılı olması için ombudsmanın kararlarında ve faaliyetlerinde tarafsız olması
- Ülkenin sahip olduğu siyasal ve yönetsel kültür
- Kurumun görünürlüğünün fazla olması, vatandaş nezdinde kuruma yönelik bir farkındalığın olması ve vatandaşlar açısından kurumun erişilebilir olması şeklinde belirtilmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 30-31).

Belirtilen bu hususlar yanında Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliğini sınırlayan bir husus da, kurumun araştırma ve incelemeyi şikâyet üzerine yapabilesidir. Kamu yönetiminin şeffaflığı ve denetiminde görev alan diğer bir kurum olan Kamu

¹ Kamu Denetçisi Mehmet Elkatmış, Kurumun tavsiye kararlarına kamu kurumlarının uyma oranındaki düşüklükle ilgili eleştirilere bu oranın tavsiye kararı verildikten sonra karara uyma oranı olduğunu halbu ki kurumun birçok başvuruyu tavsiye kararı verilmeden önce ilgili idareyle görüşerek çözüme kavuşturduğunu ifade etmektedir (Elkatmış, 20 Haziran 2014, www.haberler.com)

² Ömeroğlu, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluşunun 2. yıldönümü dolayısıyla verilen resepsiyonda yasal yetkilerin artırılmasıyla ilgili bir soru üzerine gerekli durumlarda Anayasa Mahkemesi'ne, yargıya gitme ve re'sen inceleme yetkilerinin olması gerektiğini vurgulamıştır (www.ombudsman.gov.tr).

Görevlileri Etik Kurulu'nun başvuru yanında re'sen de inceleme ve araştırma yapabilme¹ yetkisinin bir benzerinin Kamu Denetçiliği Kurumu'na da tanınmasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Kurumun yasal yetkilerinin kısıtlılığına ilişkin Başdenetçi Ömeroğlu'nun açıklamalarıyla örtüşen bu durumun düzeltilmesi, Kurumun etkinliğinin artırılması açısından re'sen inceleme yapabilme yetkisi tanınması ve tavsiye kararlarına uyulma oranının beklenenden düşük gerçekleşmesinin nedenlerinin ayrıca tartışılmasının gerektiği düşünülmektedir.

3.6.5 Yerel Yönetim Reformu

Tüm dünyada özellikle 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme olgusuyla biçimlenen yerelleşme, bölgeselleşme, ulus-devletin dönüşümü, özelleştirme, katılımcı ve çoğulcu demokrasi gibi kavramlar yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir (Ökmen, 2006: 44). Bu amaçla son yıllarda uluslararası kuruluşların ve gelişmiş ülkelerin; yerelleşme, adem-i merkeziyetçi yapılanma, yerel demokrasi, sivil toplum kuruluşlarının yerel politika oluşturma sürecine katılımı ve yönetişim gibi kavramları öne çıkardıkları görülmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 145).

Genel olarak yönetsel ölçeğin küçülmesi ile demokrasi uygulamalarının doğru orantılı ilişkisi yerel yönetimlerin hem demokrasinin geliştirilmesinde hem de yönetimde verimlilik, etkinlik ve tasarrufun aynı anda sağlanabilmesinde en iyi yönetim uygulaması olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır (Güler, 2011: 280).

Bu çerçevede küresel çapta merkezi hükümet kuruluşlarından taşraya ve alt birimlere, sivil toplum örgütlerine, özel, özerk ya da yarı özerk kuruluşlara yetki, kaynak ve sorumluluk aktarımını öngören yerelleşme politikaları Türkiye'de öteden beri dile getirilen ve AB üyelik sürecinin de desteklediği yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmesinin itici gücü olmuştur.

Türkiye'de, yetki, görev ve kaynak bakımından öteden beri merkezi hükümetin gölgesinde bırakılarak ihmal edilmiş olan yerel yönetimlere şeffaflık, katılım, sivil

¹ Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun "re'sen inceleme yetkisi" başlangıçta kuruluş Kanunu tasarısında bulunmamakla birlikte bu yetki, Kurulun "sadece başvurular üzerine değil, re'sen de harekete geçmesinin etkinliğini artıracak gerekçesiyle" eklenmesi Alt Komisyon tarafından uygun görülmüştür (Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu, www.tbmm.gov.tr).

toplum, yeni kamu yönetimi, yönetim, sürdürülebilir gelişme gibi kavramların etkisiyle hakettiği değerin verileceğine ilişkin umut ışıkları 1980’li yıllardan itibaren belirmeye başlamıştır (Arıkboğa, 2007: 45).

2000’li yıllar ise yerel yönetimlerin gelişimi açısından önemli değişimleri barındırmaktadır. Bu değişim Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısında geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş normlara uygun, yerel yönetimlerin, yetki, görev ve kaynak bakımından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçiş niteliğindedir (Yılmaz, 2007: 228). Bu dönem, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen subsidiarite ilkesinin yoğun olarak tartışıldığı, 2003 yılında ortaya *Kamu Yönetimi Temel Kanunu* adlı bir yasanın çıkıp iki yıl boyunca tartışılıp geri düştüğü ancak içerisindeki bazı hükümlerin 2005 yılında çıkarılan yerel yönetim yasalarında yer aldığı, Köy Kanunu dışında tüm yerel yönetim yasalarının değiştiği,¹ 1980’den bu yana söylenen, yapı ve işleyişte yönetsel zihniyet değişiminin hukuksal boyutlara ulaştığı yıllar olmuştur (Güler, 2011: 9-10).

Yerel yönetim reformunun gerçek manada başlangıcı olarak nitelelendirilebilecek olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yerelin hizmet kapasitesini il özel idareleri üzerinden artırmayı hedeflemiş, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla 30 ilde il özel idareleri Büyükşehir Belediyelerine devredilerek güçlü yerel yönetimlerin oluşturulmasında yeni bir aşamaya geçilmiştir.

Bugün gelinen noktada 58. AK Parti hükümetinin 22 Kasım 2002 tarihli hükümet programında *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen, merkezi idarenin görev ve yetkilerinin tek tek belirlenerek bunun dışında kalan tüm görevlerin yerel yönetimlere bırakılacağı* şeklinde belirttiği taahhüdü ve hemen akabinde 3 Ocak 2003 tarihli Acil Eylem Planı’nda bir yıl içinde başlanacağını ilan ettiği Yerel Yönetimler Reformu’nda süreç içerisinde önemli ilerlemelerin kaydedildiği görülmektedir. AK Parti iktidarının ilk beş yılında gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin ölçek

¹ Bu reform sürecinde AK Parti hükümetleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004), 5393 sayılı Belediye Kanunu (2005), 5302 sayılı İl Özel İdareleri (İÖİ) Kanunu (2005), 5355 sayılı Mahalli İdareler Birlikleri Kanunu (2005) ve 5779 sayılı İÖİ ve Belediyelere Genel Bütçe Gelirlerinden Pay Ayrılması Hakkında Kanun (2008) ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun (2012) olmak üzere son derece önemli düzenlemelere imza atmıştır.

olarak büyüdüğü, idari vesayetini hafifletilerek, idari, mali özerkliğin sağlandığı, yerel katılım mekanizmalarının artırıldığı, yerel yönetimlerin mali kaynaklar açısından güçlendirildiği, yeni yetki ve görevlerle donatıldıkları görülmektedir (Urhan, 2008: 90-97).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması Hakkında Kanun merkez-yerel yönetim ilişkilerinin yeni ve önemli bir aşamaya evrildiğini göstermesi açısından önemlidir.

Genel gerekçesinde, mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması olanağı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerin vatandaşların artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanmasının öngörüldüğü ve bu doğrultuda düzenleme yapıldığı belirtilen, uygulamaya dönük birçok hükmünün 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrasında hüküm ifade etmesi açısından son derece yeni olan yasada dikkat çeken önemli düzenlemeler aşağıdaki gibi belirtilebilir (Çelikyay, 2014: 21).

- Yasal düzenlemenin, hizmet bütünlüğü açısından imkânların birleştirilmesi kalitenin artırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği göz önüne alınarak düzenlendiği görülmektedir.
- İl Özel İdarelerinin kaldırılması ve görevlerinin tek elden yürütülecek olması hizmet etkinliği, verimlilik ve kaynak kullanımını açısından önemli bir basamaktır.
- Büyükşehir sınırları içine alınan köyler de büyükşehirin planlanması ve düzenlenmesinde etkili olacaktır.
- Türkiye nüfusunun yaklaşık %77'si ve yüzölçümünün % 51'i bu yasa ile yönetilecektir.
- “Merkeziyetçi yerelleşme / yerelde merkezileşme yasası” olarak da adlandırılan yasa ile yerel yönetimler merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirilmeye çalışılmıştır.
- Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamının Paylaşım Oranları Büyükşehirler için %5 den %6 ya çıkarılmıştır.

6360 sayılı yasanın getirdikleri ve yerel yönetimleri yerelde merkezileşme yoluyla güçlendirmeyi seçmesi çeşitli tartışmaları beraberinde getirmesine, bu konuda çeşitli eleştiriler yapılmasına rağmen (Aksu, 2012: 8; Gözüaçık, 2014: 1; Karasu, 2013: 11;

Çukurçayır, 2012, www.radikal.com.tr; Gözler, 2013: 37) yasanın merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki yetkilerini azaltarak hizmet kapasitesi artırılmış güçlü yerel yönetimlerin oluşturulmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Vatandaşa ne kadar yakın da olsa başta belde belediyeleri olmak üzere birçok belediyenin idari, teknik ve mali açıdan çok yetersiz olduğu, yıllardır tabela belediyesinden öteye gidemedikleri gerçeği göz önüne alındığında yapılan düzenlemeyi “nitelikli hizmetin güçlü belediyecilikten geçtiği” düşüncesinin hayata geçirilmesi olarak görmek gerekir. Nitekim AK Parti, 30 Mart 2014’de “Yerel Yönetim Vizyonu” adlı belgede belediyecilikte belirlediği 5 temel alandan birisinin de “hizmet belediyeciliği” olduğunu ilan etmiştir.

6360 sayılı yasayla kırsal alanın yönetiminin belediyeye verilecek olmasının mahalleye dönüşen köylere hizmet ulaştırmada bürokratik süreçleri artıracak eleştirileri yapılırken diğer yandan büyükşehir belediyesinin il mülki sınırlarını kapsayacak şekilde bütüncül bir yerel yönetim politikası geliştirebilmesinin önü açılmaktadır. Bu süreçte il özel idarelerinin kaldırılmasıyla vali ve kaymakamların kırsal alan yönetiminde devreden çıkarılması merkezi bürokrasinin seçilmiş organlara sahip belediyeler üzerindeki etkisini azaltacaktır. Diğer taraftan yerel yönetimlerin güçlenmesi, mali kaynakların ve kamu hizmetlerinde yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere aktarılması merkezi bürokrasilerin gücünü ve bazı sakıncalarını azaltacaktır.

Türkiye’de kamu yönetimi sistemini değiştiren bu düzenleme yerel yönetim reformlarının önemli bir basamağını oluşturmaktadır. Çok önemli değişim ve gelişimlerin yaşandığı son on yıllık süreçte AK Parti’nin, 2023 yılı vizyonuna ilişkin olarak Avrupa Kentsel Şartı kapsamında kentli haklarının güvence altına alınmasına yönelik mevzuat düzenlemesi yapılacağını ve merkezden yerel yönetimlere yetki devri ve mali kaynakların güçlendirilmesi politikalarının sürdürüleceğini beyan etmesi (AK Parti Seçim Beyannamesi, 2011: 137-138) yerel yönetimler alanında bundan sonraki yol haritasına ışık tutmaktadır.

3.7. Dönüşümün Bürokratik Etki Alanları

Türkiye’nin son on yılını, geçmişten devralınan vesayet sisteminin demokratikleştirilmesine yönelik reformlar şekillendirmiştir. Söz konusu dönem AK Parti iktidarı, AB üyelik süreci ve uyum reformlarının da etkisiyle siyasetin

normalleşmesine önemli katkılar yapmıştır. Hükümet ile bürokrasi arasındaki güç dengesinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve yürütmenin bir bütün olarak hukuk devleti ilkesine göre yapılanması, bürokrasinin siyasi gücünün dizginlenmesinin yanı sıra kamusal alandaki tüm kurumların şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine göre denetlenebilmesini gerektirmiş, AK Parti hükümeti, bürokrasiyi, asli işi ve görevi olan “kamu hizmeti aygıtı” konuma taşıma niyetini açıkça beyan etmiş, devlet sistematiğini bozmadan sistemi dönüştürme/değiştirme iddiasıyla reformist adımlar atmıştır. Süreç içinde AK Parti’nin tabir yerindeyse bir satranç oyuncusu gibi hamlelerini yaptığı, gerekli gördüğünde zaman zaman bu hamleleri yapmaktan imtina ettiği ya da bir süre beklettiği durumlarla da karşılaşmıştır. Bu durum kimilerine göre kararsızlık olarak eleştirilmiş kimilerine göre ustaca oynanan bir satranç oyununa benzetilmiştir.

Bu süreçte AK Parti’nin kamu yönetimi bağlamında ağırlıklı olarak sivil bürokrasiyi dönüştürme iddiası göz önünde tutulmakla beraber öteden beri vesayetçi yapılar olarak siyaset kurumu üzerinde hegemonik birer güç olarak nitelendirilmiş olan askeri bürokrasi ve yargı bürokrasisi ile ilişkilerinin/mücadelesinin de irdelenmesi son derece önem arz etmektedir.

3.7.1. Dönüşümün Askeri Bürokrasi Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de ordu, Osmanlı İmparatorluğu’nun altı yüz yıllık tarihi ve Cumhuriyet Dönemi boyunca varlığını kesintisiz bir biçimde sürdürebilmiş tek kurumdur (Karpaz, 2013: 289). Ordu en başından beri devletle yakın ilişkiler içinde yer alarak siyasetin içinde özerk, imtiyazlı ve üstün konumunu muhafaza etmiş, zaman zaman toplumsal ve siyasal alana çeşitli müdahalelerde bulunmuştur (Erdem ve Coşkun, 2009: 3).

Ordunun bulunduğu bu konum Osmanlı İmparatorluğu döneminden bugüne taşınan asker-millet kültürü ve özellikle İttihat ve Terakki döneminin mirası olan askeri bürokrasi hâkimiyetindeki idari yapının bir tezahürüdür. Türkiye’de asker-sivil ilişkilerinin yapısının belirlendiği bu sürecin aşağıda belirtilen üç temel özelliği barındırdığı görülmektedir (Akay, 2011: 1).

1) Tarihsel sürekliliğe sahip güvenlik merkezli yapı: Güvenlik algısı, Türkiye’de anayasadan başlayarak değişik alanlardaki tüm hukuki düzenlemelerin temel eksenini oluşturmaktadır. Bu nedenle güvenlik alanına ilişkin düzenlemeler kolayca takip

edilemeyecek ve ortadan kaldırılamayacak bir genişliğe ve çeşitliliğe sahiptir. Diğer taraftan güvenlik tanımlamalarının muğlaklığı bu güvenlik algısının sınırlarının istenildiği anda ihtiyaca göre yeniden belirlenebilmesine, genişletilip daraltılabilmesine imkân tanımaktadır.

2) Askeri vesayet modeli: Askeri vesayet modelinin temelini siyasi alanı askeri alan lehine daraltan yetki-sorumluluk ilişkileri oluşturmaktadır. Siyasi otorite ile güvenliğe ilişkin bürokratik yapı arasındaki karar alma, yürütme ve denetlemeyi içeren ilişki terstir ve ordu denetlenenden çok denetleyen konumundadır.

3) Özerkliğe sahip ve aşırı merkezîyetçi bir kurum-içi örgütlenme: Devlet mekanizması içerisinde sahip olduğu özerk ve ayrıcalıklı konumuyla ordu, sivil yönlendirmeye büyük ölçüde kapalı, denetlenemeyen ve izole edilmiş bir iç örgütlenmeye sahiptir.

1961 ve 1982 Anayasaları belirtilen bu özelliklerin somutlaştığı, Türk siyaset sistemini askeri bürokrasinin vesayeti altına sokan en üst yasa metinleri olmuştur. Parlamenter sistemde iki başlı (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) olan yürütme organı söz konusu anayasalarda askeri bürokrasinin katılımıyla üç başlı bir görünüm kazanmıştır. Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı yerine adeta bir bakan gibi Başbakanı karşı sorumlu kılınmış, 1961 Anayasasıyla devlet yapısına sokulan Milli Güvenlik Kurulu, kararlarının “Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınır” ifadesiyle askerlerin rol aldığı adeta ikinci bir hükümet mertebesine çıkarılmıştır (Özbudun, 2010: 14; Parla, 2002: 86-88). Tüm bu gelişmeler askerlerin dokunulmaz oldukları, ne yaparlarsa yapsınlar yargı süreci dışında kaldıkları, esas belirleyici olanın yasalar ve hukuk değil askerinin tavrı ve tutumu olduğu vesayetçi bir yapıyı ortaya çıkarmıştır (Altan, 2012, mehtaptv).

2000’li yılların başından itibaren TSK’nin siyasi rolü ve sistem içindeki ayrıcalıklı konumu geçmiş yıllara oranla daha fazla sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulamanın temel dayanak noktasını demokrasilerde askeri/sivil bürokrasinin, seçilmiş siyasiler tarafından belirlenmiş politikaları uygulamakla mükellef olması oluşturmaktadır (Demirel, 2011: 7).

AB uyum çabalarının ivme kazanması ve AK Parti iktidarı ile cisimleşen yeni toplumsal/siyasal güçlerin demokratikleşme talebini her zamankinden daha yüksek sesle

dile getirebilecek bir güce sahip olmaları süreci tetikleyen iki temel etkidir (Demirel, 2010: 28). Bu süreçte AK Parti'nin askeri vesayet karşısındaki en önemli kozu ve desteği demokratikleşmenin meşrulaştırıcı gücü olmuştur. Buna seçimler yoluyla elde edilen popülaritenin de eklenmesi Parti'nin, ordunun ve bürokrasinin baskılarına cevap verebilmesini sağlamıştır (Dağı, 2010: 129). İktidarının ilk yıllarından itibaren AB üyeliği sürecinde aktif bir politika izleyen AK Parti iktidarı askeri vesayetin sonlandırılmasında bu politikanın büyük faydasını görmüştür. Nitekim sivillerin ordu üzerinde tam kontrole sahip olması AB üyeliğinin olmazsa olmazlarından. Ordunun, AB üyeliğini Atatürk'ün Batılılaşma politikasının nihai bir aşaması olarak görmesi bir yana toplumun büyük kesiminin de üyeliği desteklemesi dolayısıyla kamuoyu nezdinde prestijini kaybetmemek için üyeliğe karşı veya süreci engellemeye çalışır bir görüntü vermekten kaçındığı görülmüştür (Jenkins, 2010: 235-236).

AK Parti'nin, askerin siyasetten uzaklaştırılması konusunda gerek AB üyelik sürecinde çıkardığı uyum paketleriyle gerekse diğer kanun ve anayasa değişiklikleriyle gerçekleştirdiği reformlar aşağıdaki gibi kategorize edilebilir (Akay, 2011: 2).

- Ordunun güvenlik siyasetinin belirlenmesindeki rolünü azaltmaya ve siyasete ilişkin müdahalelerini ortadan kaldırmaya yönelik düzenlemeler.
- Mali şeffaflığı sağlamak amacıyla ordunun sivil denetimini gerçekleştirecek kurumlara ilişkin düzenlemeler.
- Askeri yargının alanının kısıtlanması ve yargıda iki başlılığı ortadan kaldırmaya yönelik değişiklikler.
- Silahlı Kuvvetlerin iç güvenlik alanındaki yetkilerinin daraltılmasına /devredilmesine ilişkin değişiklikler

Yukarıda dört kategoride belirtilen, ordunun siyasete müdahalesini sınırlandıran, yetki alanını daraltan, güvenlik güçleri üzerinde sivil otoritenin güçlendirilmesine yönelik bu reformların somut görünüşleri ve nitelikleri aşağıda belirtilmektedir.

- 2001 yılında Anayasanın 118'inci maddesinde yapılan değişiklikte, Milli Güvenlik Kurulu ile ilgili düzenlemeye üç yenilik getirilmiştir. Birincisi, Kurula Başbakan yardımcıları ve Adalet Bakanı'nın eklenmesi suretiyle, Kurul'daki sivil üye çoğunluğunun açıkça tesis edilmiş olmasıdır. İkincisi, Kurul kararlarının "tavsiye" niteliğinde olduğunun belirtilmiş

bulunmasıdır. Üçüncüsü, Kurul kararlarının Bakanlar Kurulunca öncelikle dikkate alınacağı yolundaki ifade, “değerlendirilir” şeklinde değiştirilmiştir.

- 2003 yılında çıkarılan 7. Uyum Paketi’nde Askeri Ceza Kanunu’nun 58. maddesinde yer alan “halkı askerlikten soğutma suçu”nu yargılama yetkisi adli mahkemelere bırakılmıştır. Böylece, askeri mahkemelerin bu suça ilişkin sivil yargılama yetkisi elinden alınmıştır. MGK’nun görev tanımı değiştirilerek yetkilerine bazı sınırlamalar getirilmiş, MGK Genel Sekreterliği’nin kurul kararlarını takip ve kontrol yetkisi kaldırılmıştır. Sivillerin MGK Genel Sekreteri olmasının yolu açılmış, ayda bir toplanan MGK’nun iki ayda bir toplanacağı hükme bağlanmıştır. Sivillerin barış zamanında askeri mahkemelerde yargılanması kaldırılmıştır (ABGS, 2007: 71-73).
- 2004 yılında 8. Uyum Paketiyle Genelkurmay Başkanlığı’nın Yüksek Öğretim Kurulu’na üye seçme yetkisi ve Radyo Televizyon Üst Kurulu’na (RTÜK) MGK Genel Sekreterliğince aday gösterilmesine dair hüküm yürürlükten kaldırılmıştır.
- 2004 yılında Anayasa’nın 160. maddesinde yapılan değişiklikle askerî harcamaların üzerindeki gizliliğin kaldırılması için ilk adım atılmış 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliğinin ardından, “TBMM adına askerî harcamaların denetiminin de yapılacağı”na ilişkin hükümler içeren 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası, Aralık 2010’da kabul edilmiştir.¹
- Askere toplumsal olaylara müdahale yetkisi veren EMASYA² protokolü kaldırılmıştır.
- 2006 yılında, askeri yargılamaya ilişkin 65 maddede değişikliğe gidilmiştir. 5530 sayılı “Askeri Mahkemeler Kuruluşu ve Yargılama Usulü Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la, 17 suç askeri

¹ Türkiye’nin tarihsel bir sorunu olan askeri harcamaların denetimi hakkında bkz. Lale Kemal, (2012). Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası’nda Askerî Harcamaların Denetimi Sorunu, Özlem Dağ (Ed.), İstanbul: TESEV Yayınları.

² Emniyet Asayiş Yardımlaşma Protokolü (EMASYA) 1997 yılında Genelkurmay Harekât Başkanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında imzalanan, askere toplumsal olaylara müdahale yetkisi veren protokoldür. Protokolün en dikkat çeken maddelerinden birisi, askere, olağanüstü bir durum algılaması varsa - örneğin terör şüphesi- vali veya kaymakamın iznine gerek olmaksızın harekete geçebilme yetkisi vermesidir (www.cnnturk.com, 04.02.2010; www.hurriyet.com.tr, 04.02.2010).

mahkemelerin görev alanından çıkarılmıştır. Böylelikle Türk Ceza Kanunu'nda siyasi suç olduğu halde Askeri Ceza Kanunu'na sokulup askeri suç haline getirilen birçok suç bakımından doğal yargıç ilkesine dönülmüştür (Erdem ve Coşkun, 2009: 16).

- 2010 Anayasa değişikliği ile, 1982 Anayasasının 125. maddesinin ikinci fıkrasındaki “...*Yüksek Askerî Şûranın kararları yargı denetimi dışındadır*” ifadesine “*Ancak, Yüksek Askerî Şûranın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararlarına karşı yargı yolu açıktır*” cümlesi eklenmiştir.¹
- 2010 Anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi'nin Yüce Divan sıfatıyla yargıladığı kişiler arasına Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı da dâhil edilmiş, 1982 Anayasa'sının 12 Eylül 1980 darbesini gerçekleştirenlerin ve yönetim sivillere devredilene kadar yasama ve yürütme yetkisini elinde bulunduran ve kullananların tasarruflarına ilişkin yargıya başvuru imkânını engelleyen geçici 15. maddesi kaldırılarak 1980 darbesini gerçekleştirenlerin yargı karşısında hesap vermelerinin önü açılmıştır.
- 2010 Anayasa değişikliği ile hukukçuların askeri vesayetini son bulması için gerekli gördüğü, askeri yargının yalnızca askerlerin disiplin suçlarıyla ilgilenmesi hususu Anayasanın 145. maddesi değiştirilerek sağlanmıştır.

AK Parti iktidarının askeri vesayetini dönüştürmesinde özellikle ilk beş yıllık (2002-2007) dönemde sonraki yıllara göre daha fazla dirençle karşılaştığı görülmektedir (Uslu, 2014: 17). 30 Nisan 2003'te yapılan MGK toplantısında sunum yapan bir generalin hükümete yüklenmesi karşısında Başbakan'ın alışılmadık dışında beklenmedik bir şekilde kendisini uyarması, 2004 yılında Kıbrıs sorununun çözümüne ilişkin askerlerin statükonun devamına ilişkin tavrına karşın hükümetin Annan Planı çerçevesinde

¹ Demokratikleşme sürecinde temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesi aynı zamanda hak arama özgürlüğünün de tanınmasını gerektirmektedir. YAŞ'da dahil olmak üzere demokratikleşme yolunda önemli bir adım olan 2010 Anayasa değişikliklerinin hak arama özgürlüğü açısından değerlendirilmesi hakkında bkz. İsmail Köküsarı. (2011). Hak Arama Özgürlüğü ve 2010 Anayasa Değişiklikleri, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XV, Sa. 1, 163-208*

çözümü desteklemesi, asker ve AK Parti hükümeti arasında görüş ayrılıkları söz konusu direncin somut örnekleridir (Türköne, 2013, www.zaman.con.tr).

Bu dönemde asker ve AK Parti iktidarı arasında su yüzüne çıkan en önemli gerilim ise askerin 27 Nisan e-muhtırası¹ ve hükümetin 28 Nisan'da yayınladığı karşı bildirimdir. Seçilmiş hükümetlere karşı yapılan doğrudan ve dolaylı askeri müdahaleler arasında askerin 27 Nisan 2007 tarihli bildirisi demokratik yönetimi akamete uğratmaya dönük bir e-darbe teşebbüsü olarak değerlendirilmektedir (Akgün ve Özşahin, 2013: 13). Adalet eski Bakanı Sadullah Ergin, hükümetin, 27 Nisan e-muhtırasına karşı 28 Nisanda verdiği cevabın o güne kadar sorumluluğun hükümette yetkinin ise vesayetçi yapılarda olduğu siyaset anlayışında en önemli kırılma anı olduğunu ifade eder (Ergin, 2013: 75).² Başbakan Erdoğan, Meclis Darbeleri Araştırma Komisyonu'na yaptığı açıklamada 27 Nisan bildirisi ve bildiriadaki haddi aşan ifadelerin, hükümetin net ve güçlü tavrıyla anlamsız hale getirildiği, sergilenen demokratik duruş sayesinde muhtemel oyunların boşa çıkarıldığını belirtmektedir.

AK Parti iktidarının son beş yıllık periyoduna bakıldığında ise askeri vesayetin kırıldığı, Genelkurmay Başkanlığı henüz Milli Savunma Bakanlığı'na bağlanmamış³ olsa da darbelere yasal zemin hazırladığı iddia edilen TSK İç Hizmet kanununun 35. maddesinin de değiştirildiği, bu süreçte siyasetin asker üzerinde hakimiyet kurduğu, askerin kendi görev alanına çekildiği görülmektedir.⁴ Bu süreçte sivil yargının

¹ Dönemin Cumhurbaşkanlığı seçimine ilişkin Genelkurmay Başkanlığı'nın internet sitesinde 27 Nisan 2007 saat 23.20'de yayınlanan bildirimdir. Bildiride Cumhurbaşkanlığı adaylık süreci ile 23 Nisan öncesi yurdun birçok yöresinde laiklik karşıtı ve din bezirganlığı olarak nitelendirilen olayların gelişiminin vahim derecede olduğu ve bunun rejime meydan okuma olarak değerlendirilmesi gerektiği yer almış, bununla birlikte TSK'nın yasalar ile kendine düşen görev ve yetkileri kullanmaktan çekinmeyeceği ve kararlılığı belirtilmiştir (www.hurriyet.com.tr, 29 Nisan 2007; sabah.com.tr, 28 Nisan 2007).

² Hükümetin açıklamasının önemiyle ilgili olarak Ünal, "Eğer muhtıra kelimesi kullanılacaksa 27 Nisan bildirisi için değil 28 Nisan açıklaması için kullanılmalı. Yıldönümlerinde 27 Nisan'a değil, 28 Nisan'a dikkat çekilmeli. Hükmünü icra eden 27 Nisan değil, 28 Nisan bildirisi oldu çünkü" ifadesini kullanır (Ünal, www.zaman.com.tr, 29 Nisan 2011).

³ Genelkurmay Başkanı'nın statüsünü düzenleyen Anayasa'nın 117. maddesi kanımca meşru bir madde, bir hukuksal düzenleme değildir, bir devlet memurunu, Genelkurmay Başkanı'nı bırakın Milli Savunma Bakanı'na, Başbakan'a bile bağlamamaktadır, böyle bir yapı idare hukuku kavramının, bürokrasinin evrensel ilkelerine aykırıdır, doğrusu her devlet memurunun bir bakana bağlı olmasıdır (Karakaş, 24 Haziran 2014, www.stargazete.com).

⁴ "Rejimin ve resmî ideolojinin 'hücum gücü' olan askerler bir süreden beri sessizleşmişlerdi. Bu bir tercihten ziyade zorunlu bir adım olarak ortaya çıktı. Çünkü askerin prestiji bugün Cumhuriyet tarihindeki en düşük seviyesine inmiş durumda. Ordunun siyasete müdahil olması artık kabul edilemez bir arkaik alışkanlık olarak değerlendiriliyor. Hükümet ise aynı süreci yeni bir reform dalgasının ve rejimin baskı altında tuttuğu kimliklerin özgürleşebilmesinin psikolojik desteği olarak kullanıyor. Böylece asker daha da sıkışıyor... Çünkü hem toplum nezdinde kaybedilen bir manevi alan var, hem de hükümetin 'açılım'

yürüttüğü ve aralarında kuvvet komutanlarının da bulunduğu çoğunluğu yüksek rütbeli asker kişilerin yargılandığı Ergenekon (dava başlangıcı 2008) ve Balyoz (dava başlangıcı 2010) davalarının askeri bürokrasinin illegal yapılanmalarının açığa çıkarılmasına yönelik etkisinin de önemli rol oynadığı görülmektedir (Yılmaz, 2013: 13; Demirel, 2010: 9). Bu örneklerde görüleceği üzere askeri vesayetın kırılması sürecinde özellikle yargı bürokrasisinin etkin bir rol oynadığı görülmüştür.

2009 yılında AK Partinin demokratikleşme paketleriyle ilk adımlarını attığı çözüm sürecinde güvenlik politikalarını belirleme inisiyatifini de eline almaya başlaması askerin bu alandaki etkin konumunu geriletmiştir. 2009 yılından itibaren çözüm sürecine ilişkin kamuoyu desteğinin de giderek artmasının¹ askerin, sorunun demokratik yollarla çözülebileceğini kabullenmesinde ikna edici bir etki yarattığı görülmektedir.

Askeri vesayetın kırılması sürecinde AK Parti ileri gelenleri, Genelkurmay Başkanı Işık Koşaner ve kuvvet komutanlarının istifa ettiği ve Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanı olduğu 2011 yılını siyasetin tam olarak muktedit olduğu tarih olarak ifade etmektedirler (Mercan, farukmercan.com, 8 Temmuz 2014).² Gerçekten de 2011 yılında Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanlığı dönemiyle birlikte ordunun geçmişe nazaran siyasetten çok daha uzak ve asli görevine dönmüş bir görünüm sergilediği, siyasal iktidar-asker ilişkilerinin gerilimden uzak, normal akışına kavuştuğu görülmektedir.

Bu hususta Yayla, tüm demokratik iktidarların askerî vesayetle şu veya bu şekilde mücadele ettiğini ancak bu doğrultudaki en büyük adımların AK Parti iktidarı zamanında atıldığını belirtmektedir (Yayla, 26.07.2014, www.yenisafak.com.tr).³

politikaları askeri siyasetin daha da dışına itiyor ve uzun vadede rejimin sağladığı imtiyazları kaybetme ihtimaline işaret ediyor.” Mahçupyan, www.taraf.com.tr, 18 Eylül 2009).

¹ Demokratik çözüm sürecinde SETA tarafından 2009'da yapılan 'Kürt Sorunu Algısı' araştırmasında çözüm sürecini destekleyenlerin oranı % 48.1... karşı çıkanların oranı % 36.4... iken 7-19 Mart 2013 tarihlerinde ANAR'ın yaptığı ölçümlemede çözüm sürecini destekleyenlerin oranı % 58.0, süreci desteklemeyenlerin oranı % 34.0 olarak tespit edilmiştir (Yayman, www.hurriyet.com.tr, 9 Nisan 2013).

² “Gerçekten de o tarihe kadar, AK Partili Salih Kapusuz'un bana bir sohbette anlattığı gibi, askerler vergi kanunlarına bile karışıyordu. Meclis'ten geçen bir kanundan rahatsız olan dönemin Genelkurmay'ı, ertesi gün Meclis'e bir general gönderdi. Dönemin AK Parti Grup Başkanvekili Bekir Bozdağ'ın odasını adeta basan bu general tehditvari cümleler sarfetti. Denebilir ki; Orgeneral Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanı olması ile askerler; “tam meşruiyet” sınırlarına çekildiler. Orgeneral Özel'in Silahlı Kuvvetler'e komuta ettiği bu üç yılın temel özelliği; Genelkurmay karargâhının birincil derecede askeri ilgilendirmeyen devlet işlerinden çekilmesi ve siyaset dışında kalma iradesidir. “Tam meşruiyet” çizgisi ile bunu kastediyorum.” (Mercan, farukmercan.com, 8 Temmuz 2014).

³ “Bürokratik vesayetın en büyük sembolü MGK artık askerin siyasetçiyi hesaba çektiği, ona 'posta koyduğu', ayar verdiği ortam olmaktan çıktı... Askerî vesayetın geriletildiğine delalet eden başka bir işaret toplumsal alanda zuhur ediyor. Eskiden bu ülkede kamusal meselelerle ilgilenen herkes sadece

Nitekim AK Parti iktidarında ordu son sözü sivillerin söyleyeceğini kabul etmiştir. Bunda AK Parti hükümetlerinin sorumlu davranması, ülkenin karşı karşı kaldığı sorunlarla başarıyla mücadele etmesi için gerçekten çaba harcamasının önemli rolü bulunmaktadır. Böylece AK Parti iktidarının her koşulda sivil hükümetin, askeri bürokrasinin hiyerarşik üstü olduğunu vurgulayan yeni bir askeri etiğin gelişmesine katkıda bulunmuş olması muhtemeldir (Heper, 2011: 334).

3.7.2. Dönüşümün Yargı Bürokrasisi Üzerindeki Etkileri

Günümüz çağdaş toplumlarında demokratik bir yönetime sahip olmanın en önemli göstergesi “hukuk devleti” ilkesidir. Devletin eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına bağlı olduğu ve vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları (Özbudun, 2010: 123) bir sistemi ifade eden ilke, güçler ayrılığının önemli kanadı olan yargı erkinin de varoluş nedenlerinden birisidir.

Yargı erkinin Türkiye'nin yönetim tarihinin şekillenmesinde son derece etkin bir rol oynadığı, 27 Mayıs 1960 darbesinden sonra ise bu rolün asker ve sivil bürokrasi örneklerinde olduğu gibi bir yargı vesayetine dönüştüğü görülmektedir.¹ Bu dönemde yargı başta olmak üzere, TSK, üniversiteler, odalar ve çeşitli kurumların egemenlik kullanma yetkisiyle donatıldığı, 1982 Anayasasının ise bu sistemi sağlamlaştırdığı görülmektedir (Can, 2013: 33).

1980'li yıllardan itibaren ise bir yandan siyasal İslamcılığın diğer yandan Kürt milliyetçiliğinin yükselişe geçmesi başta Anayasa Mahkemesi olmak üzere yargı bürokrasisinin Cumhuriyetin kurucu felsefesi ve resmi ideolojinin iki temel unsuru olan laiklik ile milli ve üniter devlet ilkelerini daha katı şekilde yorumlamaya sevketmiştir (Özbudun, 2010: 16). Yargının bu yorumu 1980'den günümüze birçok siyasal partinin

Genelkurmay Başkanı'nın değil, kuvvet komutanlarının da adını ezbere bilirdi. O günler, çok şükür, geçti. Artık, sokaktan geçen on kişiye sorsanız birinin bile bir kuvvet komutanının ismini bilmesi ihtimali sifıra yakın” (Yayla, 26.07.2014, www.yenisafak.com.tr).

¹ “27 Mayıs darbesiyle, yalnız, askeri vesayet değil, aynı zamanda, "Yargı vesayeti" de kurulmuştu. Sadece, 235 general ve 3500 subayın emekli edilmesiyle Türk Silahlı Kuvvetleri ya da, 1402 öğretim üyesinin üniversitelerden atılmasıyla yüksek öğretim kurumları değil, yargı da kontrol altına alındı... 241 üyesi olan Yargıtay'ın 66 üyesi; 54 üyesi bulunan Danıştay'ın 28 üyesinin görevlerine son verildi. 3 bin 123 kişilik yerel mahkeme hâkim ve savcılar arasında da, 520 kişi emekli edildi. Yasama Organı'nı denetlemek üzere kurulan Anayasa Mahkemesi'nin ilk üyeleri, Demokrat Partili milletvekillerini sorguya çeken Soruşturma Kurulu üyeleri arasında ya da Yassıada'da Demokratları yargılayan hâkimler arasında seçildi. Emekli oluncaya kadar görevlerini sürdürdüler” (Ilıcak, sabah.com.tr, 17 Ocak 2012).

kapatılmasında etkili olduğu gibi 2008 yılında AK Parti'nin kapatılması istemiyle açılan davaya da dayanak oluşturmuştur.¹

Tablo 8. Anayasa Mahkemesi Tarafından Kapatılan Siyasi Partiler (1983-2012)

SİYASİ PARTİ	KAPATMA TARİHİ
Huzur Partisi	25.10.1983
Türkiye Birleşik Komünist Partisi	16.07.1991
Cumhuriyet Halk Partisi	24.09.1991
Sosyalist Parti	10.07.1992
Halkın Emek Partisi	14.07.1993
Özgürlük ve Demokrasi Partisi	23.11.1993
Sosyalist Türkiye Partisi	30.11.1993
Yeşiller Partisi	10.02.1994
Demokrasi Partisi	16.06.1994
Demokrat Partisi	13.09.1994
Sosyalist Birlik Partisi	19.07.1995
Demokrasi ve Değişim Partisi	19.03.1996
Emek Partisi	14.02.1997
Diriliş Partisi	18.02.1997
Refah Partisi	16.01.1998
Demokratik Kitle Partisi	26.02.1999
Fazilet Partisi	22.06.2001
Halkın Demokrasi Partisi	13.03.2003
Demokratik Toplum Partisi	11.12.2009

Kaynak: http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/http://www.sabah.com.tr/siyaset/2009/12/11/turkiyede_28_parti_kapatildi

Tablo 8'de görüleceği üzere 1983'ten bu yana 19 siyasi partinin kapatıldığı süreçte Türkiye Birleşik Komünist Partisi (TBKP), Sosyalist Parti (SP), Halkın Emek Partisi (HEP), Özgürlük ve Demokrasi Partisi (ÖZDEP), Sosyalist Türkiye Partisi (STP), Demokrasi Partisi (DEP), Anayasa Mahkemesince, Türkiye'de azınlıklarla ilgili mevzuatın ana eğilimini oluşturan “devletin ve milletin bölünmez bütünlüğü” anlayışına aykırılık nedeniyle kapatılırken (Oran, www.bianet.org, 21 Kasım 2007) bu sürecin son halkasını 11 Aralık 2009'da kapatılan Demokratik Toplum Partisi (DTP) oluşturmuştur.

¹ AK Parti'yi kapatma davası Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nca AK Parti'nin laiklik ilkesine aykırı eylemlerin odağı haline geldiği savıyla Anayasa'nın 68. maddesinin dördüncü fıkrası, 69. maddesinin altıncı fıkrası ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nun 101. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ve 103. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca temelli kapatılmasına karar verilmesi istemiyle açılmıştır (AYM, 2008/2).

Son dönemde kapatılan partilerden Milli Görüş çizgisinde olan Refah Partisi (RP) ve Fazilet Partisi (FP) ise “laikliğe karşı eylemlerin odağı olma” gerekçesiyle kapatılmıştır.

Bu tablo demokrasinin vazgeçilmez, olmazsa olmaz kurumları olarak nitelenen, özgürlük, siyasal katılım ve hukuksallığın ulusal araçları durumunda bulunan siyasi partilerin fonksiyonlarının dolayısıyla siyasetin sınırlarının belirlenmesinde yargı bürokrasisinin ne denli etkin olduğunu göstermesi açısından önemlidir.

AK Parti'nin yargı bürokrasisi ile ilişkilerine bakıldığında Parti'nin kuruluşundan itibaren yargı bürokrasisi ile arasının iyi olmayacağı, ilişkilerin gerilime son derece açık olacağı anlaşılmaktadır.¹ Nitekim süreç içerisinde 367 krizi, AK Parti Kapatma Davası, AYM ve HSYK'nın yapısının değiştirilmesi gibi somut bir takım olaylarda gerilim doruk noktalara ulaşmıştır. AK Parti daha iktidara gelmeden evvel vesayetçi yapıların, AK Parti'ye, kapatılan Milli Görüş partilerinin bir devamı niteliğiyle kuşkuyla baktığı, AK Parti ileri gelenlerinin de vesayetle mücadele ve siyasetin alanını genişletme söylemleriyle sürecin kırılğanlığının farkında oldukları görülmektedir.

AK Parti nin iktidarı süresince yargı bürokrasisi ile yaşadığı en büyük bunalım Parti hakkında açılan kapatma davasıdır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nca, AK Parti'nin laiklik ilkesine aykırı eylemlerin odağı haline geldiği iddiasıyla Anayasa'nın 68. maddesinin dördüncü fıkrası, 69. maddesinin altıncı fıkrası ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nun 101. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ve 103. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca temelli kapatılmasına karar verilmesi istemiyle açtığı dava (AYM, 2008/2), Türk siyasal hayatında tek başına iktidarda olan bir partinin kapatılması istemiyle açılmış ilk dava olma özelliğini taşımaktadır. Kapatma davasına Avrupa Birliği ve Avrupa ülke yönetimleri de yoğun şekilde tepki göstermişlerdir.²

¹ Erdoğan, Refah Partisi'nin kapatılması ile ilgili dava devam ederken 6 Aralık 1997'de Siirt'teki bir mitingde Ziya Gökalp'ten de alıntı yaptığı konuşmasında halkı din dil, ırk ve mezhep farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa tahrik ettiği gerekçesiyle Diyarbakır Devlet Güvenlik Mahkemesi tarafından 10 aylık ağır hapis cezası ve ömür boyu siyasetten men cezası almıştır (Akıllı, 2010: 65; 22 Nisan 1998, www.milliyet.com.tr). Bu konuşma Kemalist seçkinler tarafından özel bir hassasiyet gösterilen Türkiye Cumhuriyetine yönelik “irtica” tehdidinin dini ve askeri tasvirler içeren bir şiirle yeniden canlandırılmaya çalışılması olarak algılanmıştır (Jenkins.2010: 254).

² Avrupa yönetimleri, AK Parti'ye açılmış kapatma davasını yerleşik düzen savunucularının, iktidar araçlarının ellerinden kayıp gitmesini önlemek için hükümete yönelik bir hukuk darbesi girişimi sayıyorlar (Yetkin, 17 Nisan 2008, www.radikal.com.tr). Almanya Federal Dışişleri Bakanı Frank-Walter Steinmeier, AK Parti'nin kapatılma davasını kaygı verici bulduğunu açıklarken Fransa Dışişleri ve Avrupa İşleri Bakanlığı basın sözcüsü bugün yayınladığı açıklamada, iktidardaki AK Parti'nin kapatılmasına ilişkin açılan davadan duyulan rahatsızlığı dile getirerek, seçim sonuçlarının ortaya

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nca AK Parti'nin kapatılması ve Başbakan Recep Tayyip Erdoğan başta olmak üzere Cumhurbaşkanı Abdullah Gül dahil 71 kişinin 5 yıl süre ile siyasetten uzaklaştırılması istemiyle hazırlanan iddianame 31 Mart 2008 günü Anayasa Mahkemesince kabul edilmiştir. Yargılama neticesinde 30 Temmuz 2008 tarihinde kamuoyuna açıklanan karar Anayasa'nın 149. maddesinin birinci fıkrasında siyasi partilerin kapatılması için öngörülen nitelikli çoğunluğun (5'te 3) sağlanamaması nedeniyle partinin kapatılmaması ancak devlet yardımından yarı oranında yoksun bırakılması şeklinde çıkmıştır.¹

Yedi oy bulunmadığı için kapatma kararı çıkmadığını söyleyen Anayasa Mahkemesi Başkanı Kılıç'ın ciddi ihtar olarak nitelendirdiği (8 Ağustos 2008, www.aksiyon.com.tr), parti kapatılmasa da laikliğe aykırı eylemlerin odağı ilan edildiği bu sonuç yargı erkinin demokratik siyasal yaşamda etkin bir güç ve siyaset kurumu üzerinde “demoklesin kılıcı” olarak sallandığını göstermiştir. Bu konuda Yayla, anayasa mahkemelerinin kendi görev alanının dışına çıkması ve zamanla kendi kendisinin amaçlarını ve çalışma tarzını belirleyebilen bir bürokratik kuruma dönüşmesi, demokratik iradenin geçersizleştirilmesine ve mahkemelerin yasama organlarıymış gibi hareket etmesine sebep olduğunu belirterek Türkiye’de Anayasa Mahkemesinin tarihi boyunca genel olarak insan hak ve özgürlüklerini devlet ideolojisine ve yapılanmasına karşı korumak yerine, cari devlet yapılanmasının birey haklarından zarar görmesini engellemek ve demokratik iradenin alanını kurucu bürokratik irade lehine sınırlamak şeklinde işlediğine vurgu yapmaktadır (Yayla, 29 Nisan 2014, www.yenişafak.com.tr).

AK Parti iktidarının yargı bürokrasisi ile ilişkileri bakımından 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği önemli bir aşamayı oluşturmaktadır.² Söz konusu değişiklikle

koyduğu halkın iradesine saygı gösterilmesini istedi (2 Nisan 2008, www.yenisafak.com.tr). Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Eş Başkanı Joost Lagendijk AK Parti'nin kapatılması halinde AB'den çok güçlü bir tepkinin geleceğini belirterek demokratik ülkelerde de bu tepkinin olduğunu hatırlattı (24 Haziran 2008, www.zaman.com.tr). Avrupa Parlamentosu'nda Sosyalistlerin grup başkan yardımcısı Wiersma, “AK Parti yasaklanırsa, hükümlerimiz, parlamentosunun yarısı boş bir ülke göreceğiz. Ve müzakere edecek kimse olmayacak karşımızda” dedi (3 Nisan 2008, arşiv.ntvmsnbc.com).

¹ Oylama sonucunda 6 üye AK Parti'nin kapatılması, 4 üye kapatma yerine devlet yardımından yoksun bırakma, 1 üye ise davanın reddi yönünde oy kullanmış, 5271 sayılı Yasanın 229. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, en aleyhe olan oyların kendisine daha yakın olan oylara katılmasıyla oy dağılımı 6/5 olmuş, parti kapatma için gerekli nitelikli çoğunluk sağlanamadığından Parti'nin 2008 yılında aldığı Hazine yardımının yarısından mahrum bırakılmasına hükmedilmiştir (AYM, 2008/2); Sevinç, 2013: 275).

² Başbakan Erdoğan 12 Eylül 2010 Anayasa değişikliği referandumu öncesinde Bursa'da yaptığı konuşmada “Millet adına yetki kullanan ama millete hesap vermeyen sorumsuzların millete bedel

Anayasa Mahkemesinin ve HSYK'nın üye sayısı, üyelerin seçimi, görev ve yetkileri hususunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu düzenlemeler başta ana muhalefet partisi olmak üzere, diğer muhalefet partileri ve bazı yargı çevreleri tarafından yargının siyasallaşmasına yol açacağı gerekçesiyle yoğun eleştirilere maruz kalmıştır (Baltacı, 2013: 157). Fendoğlu ise 2010 Anayasa değişikliklerinin yargının sorunlarına vurulmuş önemli bir neşter olduğunu ancak yargının sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için sürecin devam ettirilmesi gereğine işaret etmektedir (Fendoğlu, 19 Temmuz 2011, www.yenisafak.com.tr).

Fendoğlu'nun belirttiği yargıya neşter vurma özellikle HSYK'nın yapısındaki değişikliklerle kendini göstermiştir. Yapılan değişikliklerle HSYK'nın üye kaynağının çeşitlendirilmesini sağlayan usul, kurulda tek tip ve bürokratik bir üye profilinin oluşma ihtimalini zayıflatmaya yönelik olarak düşünülmüştür. Belli bir ideolojik yapının yargı bürokrasisinin üst yapılanmasında ağırlık kazanması durumunda bu yapının HSYK aracılığıyla tüm yargı erkini denetim altına alma imkânının bu düzenlemeyle ortadan kaldırılması hedeflenmiştir (Baltacı, 2013: 163).

Türkiye'de yargı sisteminin işleyişinde öteden beri bir takım problemlerin olduğu bilinmektedir. AK Parti iktidarı döneminde yargı erkinin sorunlarını çözmeye yönelik gerek demokratikleşme reformlarıyla dolaylı olarak gerekse de yargı bürokrasisine özgü doğrudan reformlar ve projeler gerçekleştirilmiştir. Bu anlamda AK Parti'nin yargı bürokrasisi ile ilişkileri yalnızca gerilim siyaseti üzerinden yürümemiş yargı erkinin demokratik hukuk devleti temelinde sağlıklı bir işleyişe kavuşması için önemli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar arasında 2004 ve 2010 da gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ve yürürlüğe konan yargı paketleri yanında yargının işleyişini sürekli iyileştirmeyi hedefleyen projeler dikkat çekmektedir. Söz konusu projeler şu şekilde belirtilebilir: (Küçükyağcı, 2012: 232-237)

ödetmesi artık sona ersin diyoruz. 'Yargıyı siyasallaştırıyor' iddiasıyla vesayet düzenlerini sürdürmek isteyenlere, yargının demokratikleşmesine direnenlere, gerçek demokrasi nedir gösterelim diyoruz. Yürütmeye seçim yasaklarını hatırlatıp, kendileri 'hayır' propagandası yapan yargı bürokrasisi artık haddini de, hukukunu da bilsin istiyoruz. Sürekli kuvvetler ayrılığında bahsedip yürütmeyi ve yasamayı kuşatma altına almak isteyen çarpık anlayışlar artık son bulsun istiyoruz. Siyasi parti gibi hükümete laf yetiştirip sonra da yargının siyasallaşmasından bahseden bürokratlar çağdaş demokrasi nedir, hukuk devleti nedir? Anlasın istiyoruz." ifadeleriyle Anayasa değişikliğinin önemini ve yargı bürokrasisinin bu süreçte demokratikleşmeye ve siyasal iktidara karşı gösterdiği direnci vurgulamaktadır (Erdoğan, 07 Eylül 2010, www.zaman.com.tr; www.cumhuriyet.com.tr).

- Ulusal Yargı Ağı projesi (UYAP)
- Yargının Modernizasyonu ve Ceza Reformu Projesi
- İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi Eğitim Projesi
- Mahkeme Yönetim Sistemine Destek Projesi
- Kurumsal Yönetim Perspektifinde Yargı Reformunun Desteklenmesi Projesi
- Türkiye'de Uyuşmazlıklara İlişkin Alternatif Çözüm Yollarının Hukukumuzda Kazandırılması ve Sistemin Geliştirilmesi

Belirtilen bu projeler arasında öteden beri büyük sorun teşkil eden, yargı bürokrasisinin işleyişindeki yavaşlığın giderilmesi ve yargı sürecinin hızlandırılmasına yönelik olarak Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) önemli kazanımlar sağlamıştır. Amaçları:

- Hızlı, fonksiyonel, etkili, güvenilir ve şeffaf bir yargı mekanizması oluşturmak
- Bürokratik prosedürün azaltılması
- Adalet dağıtımını hızlandırmak
- Yargılama giderini azaltmak
- Yargı personelinin iş yükünü azaltmak
- İdari ve yargısal faaliyetlerin hızlı ve etkili şekilde yürütülmesini sağlamak

olan projeye yargı sisteminde önemli iyileştirmeler gerçekleştirilmiştir. Proje ile adalet hizmetlerinin sunumunda diğer devlet kuruluşlarıyla kurulan entegrasyonlar vasıtasıyla gerekli bilgiler sistem üzerinden alınarak Tablo 9 ve Tablo 10'da görüldüğü gibi önemli oranda maliyet ve zaman avantajı sağlanmıştır.

Tablo 9. 2011 Yılı UYAP Sisteminin Entegrasyonu ile Sağlanan Tasarruf (€)

POL-NET Entegrasyonu	970.045
MERNİS Entegrasyonu	60.884.989
POL-NET Trafik Kayıtları Entegrasyonu	225.057.252
KİHBİ Entegrasyonu	1.732.307
Adli Sicil Entegrasyonu	19.616.550
Yargı birimleri arasında elektronik iletişimin sağladığı tasarruf	150.862.505
TOPLAM (€)	459.123.648

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/bilisim_internet/docs/sunumlar/29_05%20-%20Bilgi%20Islem%20Dairesi.pdf

UYAP sistemiyle Tablo 10'da görüleceği üzere tamamlanması günler süren birçok işlemde sürenin dakikalara indirgenebildiği görülmektedir. Sistemin her işlemde hızlandırıcı etkisi görülmekle birlikte özellikle dosya ve arşiv işlemleri, nüfus kaydı ve sabıka kaydı isteme ile istatistik işlemlerinde önemli iyileştirmeler içerdiği görülmektedir.

Tablo 10. UYAP Sisteminin İşlemlerdeki Hızlandırıcı Etkisi

CEZA MAHKEMELERİ		
İŞLEMLER	UYAP'TAN ÖNCE	UYAP'TAN SONRA
Tebliğat (Taraf Başına)	3-5 Dakika	3 Dakika
Posta Tevdii Listesi	10-20 Dakika	1 Dakika
Tüm Devir ve İstatistik İşlemleri	15-20 Gün	15-20 Dakika
Adli Sicilden Sabıka Kaydı İsteme	1- 15 Gün	1 Dakika
Nüfus Müdürlüğünden Nüfus Kaydı İsteme	1-15 Dakika	1 Dakika
Talimat, Müzekkere ve Dosya Gönderme	7-15 Gün	1 Dakika
Devir İşlemleri	15-20 Gün	2-3 Dakika
Terfi İş Cetvelleri Hazırlama	1 Gün	0-1 Dakika
Adls Formu Hazırlama	1 Hafta	0-5 Dakika

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/bilisim_internet/docs/sunumlar/29_05%20-%20Bilgi%20Islem%20Dairesi.pdf

UYAP sisteminin bir diğer önemli etkisi yeniliğe kapalı grup olarak değerlendirilen yargı bürokrasisi çalışanlarının UYAP öncesinde % 5 olan bilgisayar okuryazarlığı oranını temel bilgisayar ve UYAP Modül eğitimlerinden sonra % 95'lere ulaştırarak bilişim okuryazarlığına geçilmesine katkıda bulunmasıdır. Bu süreçte yargı bürokrasisi uyguladığı prosedürel işlemlerde daha hızlı, verimli, şeffaf ve kişisellikten daha fazla arınmış bir yapıya kavuşmuştur.

AK Parti iktidarının ilk on yılında adalet teşkilatı altyapısıyla, hizmet binalarıyla, yeterli personel imkânlarıyla çok daha güçlendirilmiştir. Yüksek yargıdaki yığılmaları önlemek için Bölge Adliye Mahkemeleri'nin kurulması ve yargı süreçlerini hızlandırmak için hazırlanan üç ayrı yargı paketinin TBMM'de kabul edilmesi ve dördüncü yargı

paketinin çalışmalarının sürdürülmesi önemli gelişmelerdir. Diğer taraftan hâkim ve savcı sayısının da bu süreçte % 30 oranında artırıldığı ve her 100 bin kişiye düşen hâkim sayısının 7'den 12'ye çıktığı görülmektedir (Erdoğan, 2012: 71)

2002-2012 yıllarını kapsayan dönemde AK Parti iktidarının yargı sistemine ilişkin politika yapımında AB üyelik sürecinin önemli rolü bulunmaktadır. Türk kamu yönetimini AB yönetim ilkelerine ve Avrupa ortak idari alanına uyarlama amacıyla gerçekleştirilen müzakereler yalnızca yürütme erkiyle sınırlı olmayıp geniş anlamda yasama, yürütme ve yargı erkleri, sivil toplum, ekonomik sektörler, temel hak ve özgürlükler alanlarını da kapsayacak şekilde yürütülmektedir. Bu süreçte diğer alanlardaki gelişmelerle birlikte bağımsız ve tarafsız bir yargı sisteminin oluşturulmasının kurumsal garantilerini oluşturmaya yönelik reformlar teşvik edilmektedir.

Sürecin gelişimi konusunda Avrupa Komisyonu tarafından her yıl yayınlanan ilerleme raporları dikkate değer noktaları gözler önüne sermektedir. Söz konusu ilerleme raporlarının incelenmesinde yargı alanında 2004 yılından bu yana önemli ilerlemelerin kaydedildiği, süreç içerisinde gerçekleştirilen reformlarla yargı ve adalet kurumlarının ve uygulamalarının Avrupa standartlarına yükseltildiği yolunda güçlü bir kanaat oluşmuştur (Bulut, 2011: 118). Çalışmanın son dört yılını (2009-2012) kapsayan raporlarda ise yargı alanındaki gelişmelere ilişkin bir takım tespitler şu şekildedir.

- Yargı mensuplarının *mesleki yetkinliği ve yeterliği* konusunda eğitimlerin verildiği, Yargının *verimliliği* konusunda, Ulusal Yargı Ağı Projesinin (UYAP) davalar üzerinde olumlu sonuçlarının görüldüğü, yargının bağımsızlığına, tarafsızlığına, verimliliği ve etkililiğine, yönetim sistemine ve yargı mensuplarının mesleki yetkinliğinin artırılmasına ilişkin konuların yanı sıra, yargıya duyulan güveni artırmak, yargıya erişimi kolaylaştırmak ve ceza infaz sistemini geliştirmek için alınması gereken tedbirleri içeren *Yargı Reformu Stratejisi*'nin kabulü son derece olumlu bir gelişmedir (AB 2009 İlerleme Raporu).
- AYM ve HSYK'nın yapısındaki değişiklikler olumlu bulunmakla birlikte AYM'nin 17 üyesinin 2'sinin askeri hâkim olması tartışmalıdır. Yargının *etkinliğiyle* ilgili olarak, yargı sisteminde bilgi teknolojisinden faydalanılması

adli işlemleri hızlandırmış, yargı alanında ilerleme kaydedilmiştir (AB 2010 İlerleme Raporu).

- Yargı reformu alanında, özellikle 2010 yılı Anayasa değişikliklerinin uygulamaya geçirilmesi çabalarıyla birlikte ilerleme kaydedilmiştir. Bireysel başvuru hakkının getirilmesi Anayasa Mahkemesinin yetkisini artırmıştır (AB 2011 İlerleme Raporu).
- Yargı reformu alanında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Hedeflerine geniş ölçüde ulaşan 2009 Yargı Reformu Stratejisi revize edilmektedir Yargının *etkinliğine* ilişkin olarak, birikmiş iş yükünü hafifletmek amacıyla, Yargıtay ve Danıştay Kanunlarında yapılan değişiklikler, olumlu neticeler vermeye başlamıştır. Yargı hizmetlerinin hızlandırılması amacıyla kabul edilen mevzuat ile ilk derece mahkemeleri düzeyinde de iyileşmeler kaydedilmiştir. Üçüncü Yargı Reformu Paketi, Temmuz ayında kabul edilmiştir. Bu paket ile bir dizi kanunda değişiklik yapılması öngörülmekte ve yargı usullerinin hızlandırılması amaçlanmaktadır (AB 2012 İlerleme Raporu).

Son on yıllık dönemde AK Parti'nin, AB sürecini hızlandırarak, toplumsal dinamiklerin sisteme yansıtılmasına imkan sağlayan yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesi, iktidarının ilk yıllarında AB sürecine yaslanarak, sonraki yıllarda da doğrudan toplumsal taleplere duyarlı davranarak, hizmet-icraat sınırlarının ötesine geçen düzenlemelere süreç içerisinde bürokrasi kanadından ciddi direnç gösterilmiştir. Bu süreçte sskeri bürokrasinin, AB sürecindeki yasal düzenlemeler ve iç-dış dinamiklerin değişmesiyle, sisteme müdahale etme imkânları daraldıkça, vesayet mekanizmasında ağırlık, sistem üzerindeki denetleyici imkânlarıyla yargı bürokrasisine kaymıştır (Ete, 14 Mart 2010, www.setav.org).

Bayramoğlu'da benzer duruma dikkat çekerek Türkiye'de cemaatimsi bir yapı özelliği gösteren devletin içerisinde her bir cemaatin/grubun kadrolar üzerinden bir güç mücadelesi yürüttüğüne vurgu yapmaktadır. Nitekim Bayramoğlu, AK Parti iktidarında yaşanan değişime askerinin kendi içinde yırtılarak da olsa bir şekilde ayak uydurma çabası içinde olduğu buna karşın yargı bürokrasisinin ve yargı zihniyetinin demokratikleşmenin önünde engel oluşturmaya devam ettiğini belirtmektedir (Bayramoğlu, 1 Aralık 2009, www.yenisafak.com). Bu açıdan bakıldığında özellikle yargı bürokrasisi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkilerin, siyasal iktidarın askeri ve sivil

bürokrasiyle olan ilişkilerine göre daha çatışmacı bir dönemden geçmekte olduğu görülmektedir.

3.8. Dönüşümde Halk Desteğinin Rolü

2000’li yıllarda Türk siyasetine ve modernleşmesine damga vuran, dönüşüm sürecinin egemen aktörü olan AK Parti son on yıl içinde girdiği tüm genel ve yerel seçimleri kazanarak Türk siyasal sisteminin “hegemonik/egemen parti”si konumuna gelmiştir.

AK Parti’nin bu konumu elde etmesinde, dönüşümün yönünü ileri demokrasiye, daha kapsamlı hak ve özgürlükler çerçevesine, daha barışçıl ve katılımcı bir toplumsal yapıya çevirmesinde özellikle seçimlerle belirginleşen toplumsal desteğinin önemli etkisi bulunmaktadır. Bu süreçte küresel dinamikler, ekonomik başarı ve artan refah teknolojik gelişmelerinde desteğiyle halk iradesinin geçmişe nazaran daha etkili araçlarla sandığa yansımaları sağlamıştır.

Arseven’e göre, AK Parti’ye gösterilen halk desteği iktidarının ilk yıllarında “alternatifsizlik” faktörüyle açıklanabilmekteyken zaman içerisinde bu halk desteğini çok daha önemli ve değerli bir başka neden olan “büyük ölçüde icraatlarına referansla” sağlaması son derece önemlidir. (Arseven, 29 Ağustos 2014, www.yeniakit.com).

Toplumsal desteğin nedenleri konusunda Ete, AK Parti’nin bir yandan 1950’den beri merkez sağ geleneğinin, bir yandan da 1970’den beri milli görüş geleneğinin siyasal misyon ve performansını tek çatı altında birleştirerek 2000’lerin siyasal diline tercüme etme başarısını göstermiş bir parti olduğunu, Parti’nin, Türkiye’nin yarım yüzyıl boyunca farklı adreslerde temsil edilen kalkınma, demokrasi ve özgürlük taleplerini karşıladığı için toplumsal desteğini artırdığını belirtmektedir. Bu itibarla AK Parti’nin daha uzunca bir süre iktidarın en güçlü adayı olmasını sağlayacak kalıcı bir toplumsal desteğe sahip olacağını öngörmek zor olmayacaktır (Ete, 10 Mayıs 2014, www.sabah.com.tr).

AK Parti’nin söz konusu seçmen desteğinin önemli nedenlerinden birisi de AK Parti siyaset stratejisinin, siyasetin ideolojik yönünden çok “hizmet siyaseti” üzerine kurgulanmış olmasıdır. Dağı, bu siyaset tarzında özellikle Erdoğan’ın, İstanbul gibi Türkiye’nin en büyük metropolünde yerel yönetim tecrübesini yaşamış olmasının önemine dikkat çeker. Dağı’ya göre bu siyaset tarzında insanlar için ideolojiler değil

hizmetler önemlidir ve sosyal ve ekonomik limitler içinde davranıp pragmatik olmayı gerektirmektedir. Bu nedenle Erdoğan pragmatik, hizmet odaklı bir siyasetçi olma yolunu seçmiş, siyaseti ideolojik yönelimli İslami bir topluluk kurmaya değil, insanların gündelik sorunlarını çözmeye dönük bir araç olarak kullanmıştır (Dağı, 2010: 124-125). Dolayısıyla Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren toplumun siyasetten beklentisinin öncelikli olarak günlük yaşamını kolaylaştıracak, ekonomik olanlar başta olmak üzere yaşamsal sorunlarını çözecek politikalara destek verme yönünde geliştiği görülmektedir.

1

Türköne ise AK Parti’nin toplumsal desteğinin nedenleri konusunda AK Parti’yi var eden şeyin bir anlamda toplumun dinamikleri olduğunu, değişen ve dönüşen toplumun kendi temsilcilerini demokratik rekabet ortamına bu partiyle sürmüş olduğunu belirtmektedir (Türköne, 04 Eylül 2012, www.zaman.com.tr). Bu görüş bir yandan AK Parti’nin daha kuruluşunda çok farklı kimliklere sahip çeşitli toplum kesimlerinin statükoyu değiştirmek için buluştukları bir alan olduğu görüşünü de desteklemektedir (Yavuz, 2010: 17).

AK Parti’nin seçim başarılarını toplumda yaratılan kutuplaşma üzerinden sağladığına ilişkin tartışmaların son yıllarda arttığı görülmektedir. KONDA araştırma şirketinin “kutuplaşma endeksi” bulgularına göre toplumda toplam seçmen içinde yüzde 35 AK Parti yandaşı, yüzde 25 AK Parti karşıtı seçmen olduğu hesaplanmaktadır. AK Parti yandaşı yüzde 35’lik bu küme aynı zamanda AK Parti’nin çekirdek seçmenleridir. AK Parti’nin herhangi bir seçimde alacağı oyu ve oranı, bu çekirdek seçmene ne kadar yeni veya bir başka deyişle sempatican seçmenin eklendiği belirlemektedir (Ağırdır, 14 Ağustos 2014: www.hurriyet.com.tr). 2007’den beri, bu denkleme dayanan siyasal harita değişmemektedir. 2007 ve 2011 genel seçimleriyle, 2009 ve 2014 yerel seçimlerinde partilerin birinci oldukları yerlerin renklendirildiği harita göz önüne getirildiğinde ufak birkaç istisna haricinde değişimin yaşanmadığı görülmektedir (06 Nisan 2014, www.aksiyon.com.tr). Tarhan Erdem’e göre seçim sonuçlarını etkileyen toplumdaki kutuplaşma 2002 yılında AK Parti’nin iktidara gelişinden sonra geliştirilen bir mesele olup kaynağında AK Parti’nin 2002 yılında iktidara geldiğinde bir kısmı

¹ Siyaset literatüründe “ekonomik oy verme modeli” olarak tanımlanan ve ana belirleyici unsur olarak, seçmenlerin, ekonomik gelişim ve değişimler konusunda hükümeti yükümlü (incumbent) görmelerine dayanan modelde seçmenler, siyasi partilerin gelecekte olması muhtemel performanslarını değerlendirmede partinin geçmişteki ekonomik performansını referans almaktadırlar (Ercins, 2007: 26).

haklı bir kısmı haksız hayat tarzına müdahale endişesi ile başlayan ve “AK Parti yandaşlığı” ve “AK Parti karşıtlığı” şeklinde gelişen bir meseledir (Erdem, 07 Nisan 2014, www.taraf.com.tr). Bu süreçte 2007 yılında Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Anayasa Mahkemesinin 367 kararının kutuplaşmayı artırıcı bir etki yarattığı ve genel seçimlerde AK Parti'nin oylarını artırarak yeniden birinci parti olması istikrarın devamını isteyen muhafazakâr kitlelerin partilerine sahip çıkması olarak değerlendirilmektedir (Saygılı, 06 Eylül 2014, www.radikal.com.tr).

Başbakan Erdoğan, AK Parti'nin Kızılcahamam'da yapılan "21. İstişare Toplantısı"nda, kutuplaşma iddialarına “*Türkiye’de kutuplaşma, ayrışma, farklılaşma yoktur. Bu yönde muhalefetin yoğun çabaları olmasına rağmen Türkiye yakın tarihte olmadığı kadar birbirine kenetlenmiştir. Belli çevreler tarafından son derece kasıtlı biçimde Türkiye gündemine taşınmak istenen kavramlar, demokratik siyaset zeminini zayıflatmayı amaçlayan kavramlardır. "Diktatörlük, sivil diktatörlük, postmodern otoriterlik, Müslüman vesayeti, kutuplaşma, çoğunluğun azınlığa hükmetmesi, mahalle baskısı, yaşam tarzlarına müdahale" gibi kavramlar. on yıllardır imtiyazları ellerinden gidenler bu imtiyazlarının kaybolmasının burukluğu içindeler.*” (03 Kasım 2013, www.sabah.com.tr) ifadeleriyle yanıt vermektedir.

Tuğsuz, AK Parti'nin seçim başarılarını toplumda kutuplaşma yaşandığı üzerinden okumanın bu başarılarla etki eden asıl dinamikleri kaçırmaya ve önemli bir yanılığa yol açacağını belirterek muhalefetin kutuplaşma söylemini araçsallaştırarak topluma karşı güvensizliğini ve iletişimsizliğini tazelediğini belirtmektedir. Tuğsuz’a göre son üç yılda kendisini ispatlamış araştırma şirketlerinin kutuplaşma ile ilgili yaptıkları alan araştırmalarında siyasi kutuplaşmanın çok keskin ama toplumsal kutuplaşmanın azalma yönünde olduğu görülmesine rağmen, bu verilerin titiz bir analizi yerine kutuplaşma endişesinin yeniden üretilmesi çok sahici durmamaktadır (Tuğsuz, 23 Ağustos 2014, www.sabah.com.tr).

Önder’e göre ise siyasetin kâşifi olarak kabul edilen Machiavelli’den beri toplum, uyumun değil, bölünmelerden, farklılıklardan, eşitsizliklerden kaynaklanan çatışmaların alanıdır. Farklılıklar ve eşitsizlikler, toplumun engellenemez niteliğidir. Siyaseti mümkün kılan da bu eşitsizlikler, farklılıklardır. Kalabalıklardan farklı olarak toplum, siyaseti gerektirir; siyasetin varlık zemini ise toplumsal bölünmelerdir. Siyasetin amacı,

bütünüyle türdeş ve uyumlu bir topluma ulaşmak değil, toplumsal bölünmelere dayalı çatışmaları yönetmektir. Dolayısıyla, toplumdaki bölünme ve farklılaşmalar, başlıbaşına bir kutuplaşma göstergesi olarak ele alınamaz. Son yıllarda üzerinde durulan kutuplaşma söylemi, “kurucu” bir siyaset geliştiremeyen Türkiye muhalefetinin, “siyaset karşıtı” bir sığınak inşa etme çabasına tekabül etmektedir. Bu nedenle, kutuplaşma tezi, esas olarak siyaseti ehlileştirmeye ve etkisizleştirmeye dönük bir arayışın neticesidir ve varacağı yer de siyaset dışılığın savunusundan ibarettir (Önder, 26 Temmuz 2014, www.stargazete.com). Aytaç ve Uslu’da benzer görüşte olup kutuplaşma kavramını, kaybettikleri mevzileri geri kazanmak için başlatanların seküler elitleri olduğunu belirtmektedirler (Aytaç ve Uslu, 01 Nisan 2008, www.taraf.com.tr).

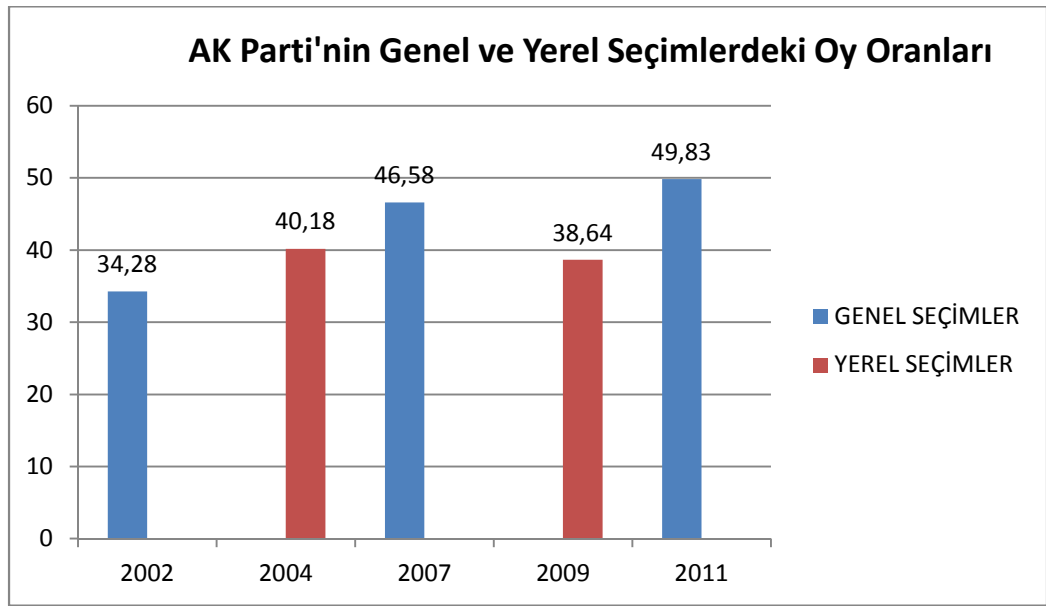
AK Parti’nin, Türkiye’de uzun yıllar görülmemiş seçim başarılarına sahip olması, bu süreçte toplumda önemli bir desteğe sahip olduğunu göstermektedir. Ancak çağdaş siyaset bilimi açısından toplumsal desteğin varlığı kadar sahip olunan kamuoyu desteğinin iktidarın konumuna ve politikalarına ne derece katkı yaptığı önemlidir. Başka bir deyişle iktidarın bu desteği siyasal yaşamda ve iktidarı süresince etkin kullanıp kullanamadığı sorusuna verilecek cevap önemlidir.

Bu hususta AK Parti, iktidarının başarısı ve reformların gerçekleştirilmesinde itici gücün millet iradesi olduğunu, gücünü milletten aldığını sürekli vurgulamakta, bu husus Parti metinleri ve yöneticilerinin beyanatlarında da açıkça görülmektedir. Nitekim özgürlükçü demokratik rejimlerde esas olan irade, milletin iradesidir. Bu rejimlerde iktidarlar milli iradenin tezahür ettiği hür ve serbest seçimler yoluyla göreve gelir; iktidarın görevde kalması veya görevden ayrılması da ancak demokrasinin kurum ve kuralları çerçevesinde mümkün olmaktadır (Yayla, 29.03.2014, www.yenisafak.com.tr). Dolayısıyla demokrasilerde hür ve serbest seçimler yoluyla sahip olunan halk desteği bir iktidarın meşruiyetini sağlayan tek değil ama en önemli kriter olduğu gibi tekrarlanan seçim başarıları uygulanan politikaların desteklendiğini göstermesi açısından iktidara güven veren bir unsurdur.¹

¹ Erdoğan: “Seçimle geldik seçimle gideriz” (12 Ocak 2010, www.ntvmsnbc.com.tr), **Erdoğan**: “Milli irade bizim için kutsaldır, muteberdir, milli irade üzerinde vesayeti asla ve asla kabul etmedik etmiyoruz. Milletin iradesinin tecellisi önündeki hiç bir engeli tanımadık, tanımayacağız. Biz bir şeylere rağmen buralara geldik. Milletle geldik. Millet iradesi üzerindeki gölgeleri tek tek kaldırarak bu günlere geldik” (www.haberpolitik.net), “Tarihi bir sorumluluk üstlendiklerini, Türkiye’yi aydınlığa çıkarmak için çalıştıklarını belirten Erdoğan, ülkeyi, ilerlemesine, kalkınmasına engel olan kamburlardan kurtarmak için millettten yetki aldıklarını ve milletin iradesi üzerine hiçbir güç kabul etmediklerinin kaydetti (09 Mayıs 2009, www.sabah.com.tr).

Keyman, AK Parti'nin "seçim hegemonyası" dediği bu süreçte, seçim yoluyla, sadece meşruiyet kazanma değil; daha da önemlisi, siyasi gücünü artırma, rakiplerine karşı alternatifsiz olma ve Türkiye'yi dönüştürme gücünü yenilediği, sandık ve sandık-demokrasi ilişkisinin her seferinde Başbakan ve AK Parti'ye, meşruiyet ötesi güç ve iktidar artırımı ve Türkiye'yi dönüştürme kapasitesi kazandırdığını belirtmektedir (Keyman, 05 Haziran 2014, www.iletisimvediplomasi.com).

Şekil 6'da görüleceği gibi iktidara geldiği 2002 yılından itibaren geçen on yıllık süreçte girdiği her seçimi (genel/yerel) istikrarlı ve sürekli artan bir oy oranıyla kazanmış olan AK Parti'nin, politikalarının, buna bağlı olarak vesayete karşı mücadelesinin ve ülkenin değişimi ve dönüşümü yönündeki çabalarının kamuoyu nezdinde karşılık bulduğu görülmektedir.¹



Şekil 6. AK Partinin (2002-2011) Genel ve Yerel Seçimlerdeki Oy Oranları

Kaynak: Yüksek Seçim Kurulu seçim istatistiklerinden derlenmiştir.

2003 yılından itibaren AK Parti iktidarınca yeni yönetim anlayışına paralel olarak başta demokratikleşme, temel hak ve özgürlükler ile kamu yönetimi alanında olmak üzere

¹ AK Parti genel seçimler bazında 2002'de %34,28, 2007'de %46,58 ve 2011'de %49,83 oy oranıyla seçimlerden birinci parti olarak çıkmıştır. Yerel seçimler baz alındığında ise girdiği ilk yerel seçim olan 2004'de 40,18, 2009'da 38,64 ve 30 Mart 2014'de ise resmi olmayan sonuçlara göre %45,6 ile birinci parti olmuştur (www.ysk.gov.tr).

sağlanan gelişmeler kamu bürokrasisinin, siyasetçiler yanında artık kamuoyuna karşı da eskisinden çok daha sorumlu, verimli, etkin, toplumun beklentilerini karşılayan bir anlayışa sahip olmasını zorunlu kılmıştır. Bu süreçte bürokrasinin denetimini ve kamuoyunun bu denetim yollarını kullanmasını kolaylaştıran Bilgi Edinme ve Değerlendirme Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurulu, Etik Kurulu, BİMER gibi mekanizmaların oluşturulması önemli katkı yapmıştır.

Mevcut tabloya bakıldığında bürokrasi, bir süredir önemli bir kamuoyu desteğini arkasına alan, değerim ve dönüşüm sürecinin temel aktörü olan siyasal iktidarın dönüştürücü baskısını üzerinde hissederken benzer bir baskıyı hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, bilgi edinme vb. ilkelerle kamu hizmeti sunmakla sorumlu olduğu, iktidara büyük oranda desteğini sunmuş olan kamuoyundan da görmektedir. Dolayısıyla bürokrasi açısından bakıldığında bürokratik zihniyetin değerim ve dönüşüm yönünde siyasal iktidardan ve sivil toplumdaki gelen çift taraflı ve ciddi bir baskıya maruz kaldığı görülmektedir.

SONUÇ

“Devletin gölgesi hemen hemen bütün beşeri faaliyetlerin üzerine düşer”. Bundan yaklaşık 2500 yıl önce Aristo’yla birlikte tarih sahnesine çıkan ve o tarihten bu yana siyaset biliminin en temel konusu olan devletin önemini belki de en güzel Heywood’un bu sözleri anlatır. Dolayısıyla tarih boyunca “Devlet adına hareket etmek, devlet gücünü kullanmak ya da devlet iradesini belirlemek” her ne şekilde olursa olsun bu ilişkide yer alan aktörlere büyük bir güç ve ayrıcalık sağlamıştır.

Siyasal kuruluşların en geniş ve gelişmiş, en iyi örgütlenmiş ve en kapsayıcı olanı, siyasal olaylar ve iktidar ilişkilerinin genellikle içerisinde cereyan ettiği kurum olan ve toplumu yönetmenin anahtarı olarak görülen devleti *kimin yöneteceği? kimin yönetmeye hakkı olduğu?* soruları yüzyıllardır cevabı aranan sorular olmuştur. Bu cevaplandırma arayışında gerek klasik siyaset bilimi gerekse modern siyaset bilimi süreç içerisinde teokratik teorilerden bürokratik teorilere oradan da demokratik teorilere savruluşun izlerini taşımaktadır.

Kimin yöneteceği sorusuna cevap arayışında modern toplumlarda iki temel aktör olan siyaset ve bürokrasi kurumunun ilişkileri öne çıkmaktadır. Binlerce yıllık geçmişleri olmasına rağmen özellikle akademik çalışmalara konu olan ilişkilerin modern devletin ortaya çıktığı 1648 Westphalya Anlaşması ve bürokrasi kavramının de Gournay tarafından ilk kez kullanıldığı 1745 tarihi göz önüne alındığında üç asırlık dönemde daha da belirginleştiği görülmektedir.

Bu süreçte siyaset ve bürokrasi ilişkileri, iki uç noktasında çatışma ve uzlaşmanın olduğu bir düzlemde fakat aktörlerin sürekli kendilerini yeniledikleri biçim ve görünümde yaşanmıştır. Örneğin siyaset kurumu son yüzyılda kendisini, devlet adına, ülkede yaşayan bütün insanları bağlayıcı kararlar alan, kurallar koyan ve bu kuralların uygulanmasını sağlamak için zora başvurabilme yetkisine sahip olan “siyasal iktidar” kavramıyla bütünleştirirken 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren daha demokratik ve sivil toplum odaklı bir çizgiye kaymıştır. Diğer taraftan bürokrasi kurumunun ise geleneksel çizgisini terkederek yasal- rasyonel bir görünüme kavuşma, bilgi ve uzmanlık gücünü teknokrasi ve üst kurullar bürokrasisi bağlamında çeşitlendirme yoluna gittiği görülmüştür.

İnsanlığın gelişmesiyle ortaya çıkan, özel bir yönetim ilişkisi ve toplumların vazgeçemediği bir örgüt kimliğine sahip olan bürokrasi, ortaya çıkışında önemli rol oynayan kapitalist esasa dayanan ekonomik sistem, ona bağlı olan sosyal kümeleşme, şehirleşme ve bunun doğurduğu rasyonelleşme, ihtisaslaşma ve teşkilatlanma şeklindeki idari görevlerin etkisinde geçmişten gelen vazgeçilmezliğini sürdürmeye devam etmektedir.

Bürokrasiye atfedilen bu önem son bir kaç yüzyılda gerçekleşen kuramsal çalışmalarla da kendini göstermiştir. 16. ve 18. yüzyıl arasında gelişen ve iktisadi refahı devlet eliyle gerçekleştirme amacını güden Merkantil Gelenek ve üzerine inşa edilen Kameralizm özellikle yönetim bilimleri alanını derinleştirerek dönemin bürokratik yapılarının oluşturulması işlevini üstlenmiştir. Bu süreç Rönenans, Reform, özgürlük hareketleri ve aydınlanma düşüncesini takip eden modernleşme süreciyle de desteklenmiştir. Ulus devletlerin ortaya çıktığı, sanayileşme ve kentleşme olgusuyla tanışıldığı, toplumun geçmişin sessiz yığınlarından tepkisel ve talepkâr sınıflara dönüştüğü bu süreçte patrimoniyal bürokrasi kabuk değiştirerek Weber'in kuramlaştırdığı yasal-rasyonel bürokrasiye evrilmiştir.

Weber, bürokrasiyi, devletin siyasal rejimi ne olursa olsun toplum ve devlet hayatının vazgeçilmez bir unsuru olarak kuramlaştırmış, bürokrasiyi temel bir örgüt tipi olarak görmüş ve kapitalist ulus devletin bürokratik örgütlenmesini idealleştirmiştir. Hatta bürokratik mekanizmaların mükemmelliğine olan inancını “demokratik toplumlarda siyasal iktidar, seçimle gelen siyaset adamlarından çok, bürokrasiye aittir” sözüyle dile getirmiştir.

Bürokrasinin kuramsallaştırılmasında ana akım olarak Weber'in çalışmaları öne çıksa da bu konuda ana hatlarıyla birbirinden ayrılan Marksist Kuram ve Liberal Kuram olarak iki temel kuramla karşılaşılmaktadır. Ancak günümüz yönetsel yapılarını önemli ölçüde etkilemesi bakımından kamu tercihi teorisi ve yeni kamu yönetimi düşüncesi bağlamında değer kazanan ve Liberal Kuram temel alınarak geliştirilen Neo- Liberal Kuramların bugünü şekillendirmede baskın kuramlar olduğu görülmüştür.

Söz konusu kuramlar özellikle 20. yüzyılın ilk yarısında yaşanan dünya savaşları ve ekonomik buhranlarla, ekonomilerin ancak devlet müdahâlesiyle düzelebileceği algısını dönemin dünya toplumuna kabul ettiren “Leviathan” devlet anlayışına karşı olmuştur.

Yapısal anlamda Weber'in sistematize ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmiş olan geleneksel yönetimler ve refah devleti politikaları 1970'li yıllarda ortaya çıkan sorunların etkisinde tartışmaya açılmıştır. Daha önce piyasaya karşı ileri sürülen eleştirilerin bu defa devlete yöneltildiği süreçte geleneksel yönetim anlayışı, yerini “yeni kamu yönetimi” anlayışına bırakmıştır.

Bu anlayışta en önemli değişimlerden birisi bürokrasinin sorumluluk alanında gerçekleşmiştir. Piyasa kavramı ve araçlarının kamu yönetiminde uygulanması bürokratları özel sektör profesyonellerine yaklaştırırken vatandaşları da hizmetlerin alıcısı ve müşterisi konumuna getirmiştir. Bu durum bürokrasiler açısından vatandaşa karşı da sorumlu olma şeklinde yeni bir sorumluluk alanı yaratırken vatandaşların katılım, talep ve şikayet mekanizmalarıyla bürokrasiler üzerinde baskı yaratması sürecin tamamlayıcı unsuru olmuştur.

1990'lı yıllarda ise küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme argümanları sivil toplumun yükselişini sağlayarak onu yönetsel alana yeni bir aktör olarak katmıştır. Yönetişim süreci olarak adlandırılan ve yeni kamu yönetimi yaklaşımlarını daha da derinleştiren bu süreçte bilgi toplumu olma ve bilgiye erişmeyi kolaylaştıran politikalar, katılımın teşvik edilmesi, karar ve işlemlerde hesapverebilirlik, yetkilerin devletten özele terki, merkezden yerele devri gibi yaklaşımlar sivil toplumun yönetsel mekanizmalara katılımını sağlamış, ulusal kamu yönetimleri ciddi şekilde değişime zorlanmıştır.

Bu yaşananlar küresel çapta siyaset kurumunu değişimin sürükleyicisi ve belirleyeni olma iddiasında daha fazla insiyatif almaya ve yeni politikalar belirlemeye sevk etmiştir. Böylece çalışmanın da çıkış noktası olan, dünyada 20. yüzyılın son çeyreğinde belirginleşen ve yönetim yapılarını çok boyutlu olarak etkileyen kuramsal ve uygulama düzeyindeki yeni paradigmanın 2000'li yıllar Türkiye'sinde siyaset ve bürokrasi ilişkilerine etkisini anlayabilmek daha da önemli olmuştur.

Bu sürecin, yeni bir Türkiye inşa etmek isteyen, bunun için öncelikle bürokratik vesayet kurumlarının hizmet odaklı dönüşümünü gerekli gören güçlü bir siyasal iktidar ile yine gücünü yüzlerce yıllık geleneklerinden alan ve bu gücü geçmişte siyaseti belirleme kapasitesiyle artıran bir bürokrasi arasında yaşanacak olması duruma ayrı bir özellik katmıştır.

2002 yılında yüksek siyaset iddiasıyla siyasetin temsilcisi olarak iş başına gelen AK Parti iktidarının bürokrasiyi değişim ve dönüşüm yönünde zorladığı sürecin iç ve dış dinamikleri neler olmuştur? Bu süreçte siyaset-bürokrasi ilişkileri nasıl bir gelişme çizgisi izlemiş, bürokrasi bu durumdan ne şekilde etkilenmiştir? Bu sorulara cevap verebilmek ve son on yılda yaşanan süreci anlayabilmek için çalışmada öncelikle Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan miras araştırılarak bürokrasinin Osmanlı'dan getirdiği tarihsel birikim ortaya konmaya çalışılmıştır.

Bürokrasi, Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk kurumlaşma aşaması olan Klasik Dönem'de (14- 17. yy başı), kul sistemi olarak adlandırılan, siyasal otoriteye (sultana) tam bağımlı, toplumdaki ayrı ve en yüksek mevkilere kadar yükselebilen bir yönetici sınıf modeli görünümünde olmuştur.

Klasik Dönemi takip eden iki yüz yıllık dönemde bürokrasi görece olarak rüşvet ve yolsuzluğun pençesine düşerek "bozulma ve gevşeme" içerisine girmiş, bünyesine yeni ancak daha ziyade olumsuz nitelikler katmıştır. Yaşanan bu süreç, bürokrasiye, kendi gücünün farkına varması, dönemin siyasal otoritesi olan padişahın bürokrasisi olarak ona bağımlı kalmak yerine Avrupa'lı örneklerinde olduğu gibi devletin bürokrasisi sıfatıyla üstün ve bağımsız olma imkânını sunmuştur.

Kısmen 18. yüzyılın sonunda başlayarak 19. yüzyıl boyunca süren, doruk noktası bu yüzyılın ikinci ve üçüncü çeyrekleri olan dönem ise siyasal iktidarın ve bürokrasinin büyük bir dönüşüm geçirdiği, geçmişten farklı yeni bir yapıya evrildiği bir dönemdir. Bu dönem modernleşme ve Batılılaşma çabalarının anayasa/yasacılık ve temsili meclislerle güçlendirilerek siyasal iktidarın (sultan) sınırlandırılarak bürokrasinin özerkleştiği, reformların planlayıcısı ve yürütücüsü olan bürokratların yönetimde daha güçlü ve söz sahibi siyasi aktörler olarak ortaya çıktığı dönemdir.

Osmanlı modernleşme sürecinin, dönemin Osmanlı bürokrasisini patrimonial bürokrasi modelinden sıyrılarak yasal- rasyonel bürokrasiye geçiş yönünde etkilediği görülmüştür. Bu geçişte özellikle bürokratik kurumlaşmada yasal- rasyonel özelliklerin yoğunlaşmasına etkisi bakımından Tanzimat reformlarının önemli yeri olmuştur. Diğer yandan yasal- rasyonel bürokrasiye geçişe yönelik bu reformlar geleneksel çizgiden esaslı bir kopuşu da beraberinde getirmiştir.

Bu dönemde Osmanlı- Türk aydınının ortaya çıkışında önemli rol oynayan “devlet merkezlilik” ve “devletin bekası” kaygısı dönemin Tanzimat bürokratlarında baskın şekilde görülmüş, bu durum Tanzimat’çıların, ekonomik, sosyal ve siyasal alanda köklü değişikliklerin ancak bürokratik ve merkezîyetçi bir yapıyla gerçekleştirilebileceğine olan düşüncelerini destekleyen bir argüman olmuştur.

Nitekim bürokrasi, yeni bürokratlar ve onu destekleyen Tanzimat aydınları, Klasik Osmanlı kul bürokrasisinde görülen kendilerini toplumdan tecrit etme tavrını daha da keskinleştirerek bu tavra, yabancılaşmayı da eklemiştir. Bu gelişmeler ışığında bürokrasi sınıfı, imparatorluğun yönetimi ve savunmasında yetkili ve ayrıcalıklı olduklarının, halkın geri kalan kısmınca kendiliğinden ve tartışmasız kabul edildiğini düşünmüşlerdir.

Bu dönemde bürokrasinin, siyasal sistem içinde aşırı bağımsızlık kazanması ve sadece üst düzey idari fonksiyonları değil aynı zamanda siyasal olanları da yerine getirmesi Osmanlı’ya, Heper’in tabiriyle bürokratik imparatorluk vasfını kazandırmıştır. Nitekim bürokrasi artık, uygulayan değil karar veren, siyaseti şekillendiren/belirleyen, reformist bir karaktere bürünmüştür.

Cumhuriyet Dönemi ise her ne kadar yeni bir anlayışı simgelese de toplumsal sınıfların görece zayıf olduğu ortamda bürokrasinin, Tanzimat’tan bu yana edindiği siyasal ve idari tecrübeleri yeniden kanıtlama fırsatı bulduğu bir dönem olmuştur. Geçmişte Osmanlı modernleşmesinin odağındaki aktör olan bürokrasi, Cumhuriyet Dönemi’nde ulus-devlet motifine uygun dönüşümlerin gerçekleştirilmesinde rol oynamaktadır. Buna ekonomi politikalarının uygulanmasındaki sorumluluğunun da eklenmesiyle bürokrasi, 1930’lu yıllardan itibaren sosyal/ekonomik konumunu yükseltmiş, merkezi değerleri içselleştirerek devletle özdeşleşen bir yapı ve mevcut ideolojinin uygulayıcısı haline gelmiştir.

Bu dönemin siyaset anlayışı, devletin çıkarlarının toplumun çıkarlarından üstün tutulduğu, sivil toplumun ve bu alandaki örgüt ve yapılanmaların, modernleştirici bürokratik elit tarafından tayin edilen “ulusal çıkar”lara uygun davranmasının sağlanmaya çalışıldığı bir anlayıştır. Bu anlayış politik aktörlerin ülkenin sosyal, politik ve ekonomik modernizasyonunu gerçekleştirmeye yönelik uygulamalarında ideolojik bir haklılık sağlamaya yönelik olmuştur. Bu dönemde bürokrasi, Osmanlı devrinde bile

sahip olamadığı bir konuma ulaşıp etkinlik ve verimliliğinden ziyade, katı, hiyerarşik ve otoriter yapısıyla anılırken, Tek Parti Dönemi, parti ve devletin bütünleştiği, siyasetin ise bürokratikleştiği bir dönem olarak akıllarda yer etmiştir.

Çok Partili Dönem, Türk kamu bürokrasisinin 19. yüzyıldan başlayan uzun soluklu yükselişinin önemli ölçüde ivme kaybettiği hatta kırılma yaşadığı bir dönemdir.

Bu kırılmada, bürokrasinin yükselişinin temel dinamiğini oluşturan, Tek Parti iktidarı döneminde benimseticisi ve uygulayıcısı olma görevini üstlendiği modernleşme programının toplumun büyük çoğunluğu tarafından kabullenilmesindeki başarısızlık önemli bir yere sahiptir. Diğer taraftan söz konusu programın uygulanma tarzı süreç içerisinde hemen her alanda giderek derinleşen bürokrasi- halk kopukluğuyla, giderek otoriterleşen yönetim uygulamaları ve zaman içerisinde güçlenerek siyasi platformda temsil edilme isteğiyle siyasal mekanizmaları zorlayan sınıfların varlığıyla, tek parti sisteminin daha fazla sürdürülemeyeceğini gösteren işaretler olmuştur. Cumhuriyetin çeyrek asırlık dönemine damgasını vuran parti nasıl CHP ise, Çok Partili Dönem'in ilk on yılına damgasını vuran parti de Demokrat Parti olmuştur.

Siyasal iktidarın bürokratik- politik seçkinlerden ekonomik seçkinlere geçtiği DP döneminde uygulanan liberalizasyon politikaları bürokrasinin geçmiş dönemlerdeki iktisadi egemenliğini önemli ölçüde azaltırken bürokrasinin kendi içerisinde geleneksel bürokrasi ile teknik/ekonomik işlevli bürokrasi olarak ayrışmasına neden olmuştur. Büyük bir toplumsal destekle iktidara gelen DP, patrimonyal devletin “döven” değil “seven” yönünü vurgulayarak daha pragmatik bir anlayış sergilemekle birlikte toplumun özerkleşmesini ve devletin yasal kurumsal anlamda sınırlandırılarak liberalleştirilmesini sağlayamamıştır. Gücün paylaşıldığı kesimler daha geniş görünse de gücün paylaşılma biçimi değişmemiş, topluma duyarlılıkta artış olsa da toplumu yönetim nesnesi olmaktan çıkartacak ciddi bir alternatif üretilmemiştir.

1950- 60 dönemi, tarihi bürokratik imparatorluk kökü olan Türkiye’de çevrenin desteğini alarak ilk kez seçimle iktidara gelen bir siyasi partinin merkezi temsil eden bürokrasinin egemenliğini sona erdirmeye çalıştığı bir dönem olmuştur. DP, on yıl süren bu çabasında mesafe kaydetmişse de elde ettiği ilerlemenin bürokrasiyi siyasi kararları uygulamakla görevli “kamu hizmeti aygıtı” konumuna indirgemede kalıcılığı olmamıştır.

Otoriter ve kararlı tek parti hükûmetlerinin yerini koalisyonlara bıraktığı 1960'lı yıllar ise planlı kalkınma anlayışının kabul edilmesiyle bürokrasinin, yasaların güvencesi yanında bilgi ve uzmanlık gibi yetenekleriyle DP döneminde kaybettiği prestiji bir ölçüde yeniden elde etme fırsatı yakaladığı bir dönemdir. Ancak bürokratlar artık siyaset ve yönetim alanında Tek Parti iktidarı dönemindeki gibi tek başlarına olmadıklarını dolayısıyla yönetimde aktör sayısının arttığı ve oyunun kurallarının da değiştiğini görmüşlerdir. İktidar tekeli ellerinde bulunduramamaları yeni politik çıkarların oluşturulmasını gerektirirken kaynak dağılımında kendileriyle rekabet edebilecek yeni sosyal güçlerin gelişmesi bürokratları yükselen bu kesimlerle işbirliği arayışlarına itmiştir.

1980'li yıllara gelindiğinde ise Türk kamu yönetimi, dünya konjonktürünün de önemli etkisiyle yeni bir süreci yaşamaya başlamıştır. Bu dönemde, “kamu bürokrasilerinin hantallığı” üzerinden işlevselleştirilen bir söylem geliştirilmiş, Batı'da Reagan ve Thatcher'ın yönetim pratiklerinde yer bulan devletin küçültülmesi, özgür toplum, özgür girişimcilik modelleriyle somutlaşan kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarını serbest piyasa kavramı içerisine yerleştirme süreci başlamıştır.

Nitekim 24 Ocak kararlarında belirginleşen karma ekonomik modelden liberal ekonomik modele geçiş ve Özal'ın başbakanlığındaki ANAP iktidarı Batı kaynaklı bu değişim rüzgarlarının ülke içinde esmesine olanak sağlamıştır.

Değişimi ve dönüşümü destekleyen vizyonuyla Özal, ülkede yaşanan ekonomik sorunların ve krizlerin arkasında bürokratik, otoriter devlet yapısının ve bu yapıyı kısmî çıkarları için kullanan seçkin kadroların olduğunu ifade ederken, uyguladığı politikalarda temel argümanı devletin iktisadi alandan çekilmesi ve bu alana müdahale imkânlarını ortadan kaldırmaya yönelik neo liberal düşüncenin devlet karşıtı söylemleri olmuştur.

Bu düşünceler eşliğinde devletin küçültülmesi tartışmaları dünyadaki konjonktüre paralel olarak Türkiye'de de yaşanmış, “etkin devlet” kavramını bir söylem olarak kamu yönetiminin gündemine oturtmuştur. Ancak bu dönemde bürokrasinin kontrolünde sağlanan belirli ilerlemenin bürokrasinin yapısal- kurumsal dönüşümünü sağlamaktan ziyade daha yüzeysel bir tarzda, yol açtığı “kırtasiyeciliğin”, “uzayıp giden prosedürlerin” basitleştirilip hızlandırılması şeklinde gerçekleştirildiği görülmüştür.

1990'lı yıllarda ise küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme argümanlarıyla birlikte sivil toplumun da yeni bir aktör olarak yönetim anlayışını etkilemeye başladığı görülmüştür. Diğer taraftan bu dönemde devletin hakem rolünü ön plana çıkaran “düzenleyici reformlar” başlıklı yönetim politikaları uygulamaya konulmuştur.

Bu dönemin en önemli gelişmelerinden birisi de Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle ilgili olarak (1993) Kopenhag ve (1995) Madrid'de varılan kamu kurumları için genel prensipler ve ilkelerin oluşturulması kararlarıyla girilen yeni dönemin Türk kamu yönetiminin kapasitesini zorlamasıdır. Söz konusu kapasitenin sadece örgütlenme, teknoloji ve personel açılarından değil işleyiş açısından da artırılması gerekmiş, nitelikli personel açığı, bunların hizmete alımı ve hizmet içi eğitim konularında yeni bir sorun alanı doğmuştur.

Denilebilir ki 1980'li yıllarla birlikte, Türkiye'de, başta sosyal, siyasal ve ekonomik alanlar olmak üzere hemen her alanda etkisini gösteren yeni bir değişim döneminin ayak sesleri duyulmaya başlanmıştır. Bu değişim Türk kamu yönetimini yapı ve işleyiş açısından etkilemiş, söz konusu dönemde özellikle 1990'lı yıllardan itibaren, ulus devletin taşıyıcısı konumundaki merkezin ve bürokrasilerin sorgulanmasıyla etkilerini gösteren küresel ekonomi/piyasa sistemine eklenme politikasının ön hazırlığını oluşturmuştur. Bu süreç kendi içerisinde ise sonraki on yıllık süreçte AK Parti iktidarıyla temsil edilecek olan, kamu yönetimi ve onun çekirdeği olan bürokraside yapısal değişim ve dönüşüm çabalarının dile getirilmeye başlandığı, özelleştirme, yerelleşme, kamuda esnek istihdam vb. politikalarla kamusal alanın ve bürokrasinin hareket alanının daraltılmaya başlandığı bir dönem olmuştur.

Özellikle 2002 yılından itibaren Türkiye siyasetinde AK Parti'nin temsil ettiği güçlü bir siyasal iktidar iş başına gelmiş, iş başına gelen bu iktidarın kamu yönetimi ve bürokrasi başta olmak üzere birçok alanda değişim ve dönüşümü hedeflemiş olması, reform sürecinin başlatılması ve başarılı olması yolunda cesaret verici olmuştur. Bunun yanı sıra iş dünyası, STK'lar ve toplumun birçok kesiminin “bürokratik devletten hizmet devletine dönüşümü” talep eden yaklaşımı siyasal iktidarı kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesinde destekleyici olmuştur.

Bir siyasal iktidarın yalnızca iktidar olması değil aynı zamanda muktedir olabilmesi önemlidir. Bunun yolu siyaset ve yönetim ilişkileri açısından siyasal iktidarın günün

koşullarına cevap verebilecek güçte ve nitelikte olmasından geçmektedir. Keza AK Parti'nin, seçim beyannamelerinde ve hükümet programlarında açıkça statükoyu değiştirmek, değişim ve dönüşümü gerçekleştirmek iddiasında olduğunu belirtmiş olması, en üst düzeyde temsilcilerinin kamuoyu önünde açıkça bürokratik kurumların vesayetine ve bürokratik oligarşiye karşı mücadele edeceklerini vurgulaması, AK Parti iktidarı döneminde siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde önemli gelişme/kırılmaların habercisi olmuştur.

AK Parti, toplumun siyaset kurumuna olan güveninin adeta dip yaptığı bir konjonktürde iktidara gelmiştir. Bunun yanı sıra AK Parti kurucu liderlerinin, geçmişte kurduğu partiler kapatılan Milli Görüş çizgisinden gelmeleri, hareketin lideri Erdoğan'ın hapsedilip aktif siyasetten men edilmiş olması, Parti'nin karşısında güçlü ve sisteme yerleşmiş bürokratik vesayet odaklarının (asker, sivil ve yargı) bulunması AK Parti açısından süreci daha da zorlu kılmıştır. Bu itibarla AK Parti'nin bu süreçte toplum nezdinde başından beri var olan ancak çeşitli çevrelerce, yıllar içerisinde girdiği her seçimi kazanmasıyla kabullenilebilen meşruiyetini sağlamada ve siyasete, kaybettiği saygınlığı ve gücü kazandırma konusunda herhangi bir partiden çok daha fazla efor sarfetmek zorunda kaldığı görülmüştür.

Değişim, dönüşüm ve hemen her alanda reform vaad eden AK Parti iktidarı için statükonun devamından yana olan bir bürokrasinin mevcut yapısıyla tehdit olarak algılandığı özellikle Parti'nin ileri gelenlerinin ifadelerinden ve Parti metinlerinden anlaşılmaktadır. AK Parti'nin kuruluşunda sağladığı toplumsal mutabakatı kısa zamanda halk desteğiyle güçlendirmesi Parti'nin siyaset sahnesinde hızla güç kazanmasına olanak tanımış, muhafazakâr demokrat olarak tanımlanan parti kimliği, farklı kimlik ve çıkarlara sahip çevrelerin statükoyu değiştirmek amacıyla buluştukları bir alan işlevi görmüştür.

AK Parti iktidarınca, 2003 yılında "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" sloganıyla başlatılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform süreci bürokratik kültürden vatandaş odaklı hizmet kültürüne geçişi sağlamaya dönük bir tarzda gerçekleştirilmiştir. Söz konusu reform sürecinde demokratikleşmeyi ve özgürlüklerin geliştirilmesini sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmış, AB Uyum Paketleri hazırlanmış, yönetimde süregelen gizlilik ve kapalılığın aşılmasına ve şeffaf yönetimin

sağlanmasına yönelik olarak Bilgi Edinme Kanunu, hesap verebilirliği sağlamaya yönelik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, önemli bir halkla ilişkiler uygulaması ve şikayet mekanizması olarak BİMER, kamu yönetiminin ve bürokrasinin denetiminde çağdaş bir yöntem olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuş, kamu yönetiminin denetimi konusunda Kamu Denetçiliği Kurumu yeni bir halka olarak sürece eklenmiştir.

Gerçekleştirilen bu reformların içeriğinin kamu yönetiminde iyi yönetim için yönetimin şeffaf, etkin ve verimli olmasını sağlamanın yanında vatandaşın katılım, bilgi edinme, hak arama, hesap sorabilme taleplerini gerçekleştirmeye ve teşvik etmeye yönelik mekanizmaları içermesine özen gösterilmiştir. Söz konusu reform politikalarıyla yeni kamu yönetimi anlayışının mottolarından olan bürokrasinin yalnızca siyasete değil hizmet sunduğu vatandaşa karşı da sorumlu tutulmasının sağlanmaya çalışıldığı görülmüştür. Nitekim bu süreçte bürokrasi değişim ve dönüşüm yönünde bir yandan siyaset kurumundan diğer yandan sivil toplum ve vatandaşlardan gelen çift taraflı bir baskıya maruz kalmıştır.

AK Parti iktidarının bürokratik vesayeti kaldırma yolunda uyguladığı politikalardan birisi de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi olmuştur. İktidarının ilk yıllarında yerel yönetim reformlarıyla, ilgili idareler yetki, görev ve kaynak bakımından güçlendirilmiş özellikle il özel idareleri üzerinden yerel yönetimlerin hizmet kapasitelerinin artırılmasına çalışılmıştır. 2012 yılında yasalaşan 6360 sayılı yasa ile de yerel yönetimlerin geliştirilmesinde yeni bir aşamaya geçilerek yeni oluşturulan büyükşehirlerde il özel idarelerinin hizmet kapasitesi büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu gelişmelerle merkezi bürokrasinin yereldeki gücü azaltılırken yerel yönetimlerin etki alanı genişletilmiştir.

AK Parti iktidarı bürokrasiyi dönüştürme uğraşında bürokrasinin sivil kanadı yanında askeri bürokrasi ve yargı bürokrasisinde de önemli etkiler yaratmıştır.

Bu süreçte AK Parti'nin askeri vesayet karşısındaki en önemli kozu ve desteği demokratikleşmenin meşrulaştırıcı gücü olmuştur. Bu süreçte AB uyum çabalarının ivme kazanması ve AK Parti iktidarı ile cisimleşen yeni toplumsal/siyasal güçlerin demokratikleşme talebini her zamankinden daha yüksek sesle dile getirmeleri süreci tetikleyen iki temel etken olup bir de buna seçimler yoluyla elde edilen toplumsal

desteğin eklenmesi Parti'nin, askeri bürokrasinin baskılarına cevap verebilmesini sağlamıştır. İlişkilerin 2002-2012 yıllarını kapsayan on yıllık dönemine bakıldığında Kıbrıs sorunu, 27 Nisan e-muhtırası gibi gerilimli süreçler yaşanmasına rağmen AK Parti'nin gerçekleştirdiği, askeri bürokrasinin alanını daraltan reformların etkisini gösterdiği ve askerlerin, son sözü söyleme yetkisinin sivil siyasetçilerde olduğunu kabul ettiği görülmektedir.

AK Parti iktidarının yargı bürokrasisi ile ilişkilerinde ilk dikkati çeken husus vesayetçi yapıların, kapatılan Milli Görüş partilerinin bir devamı niteliğiyle daha iktidara gelmeden Parti'ye olan kuşkucu yaklaşımıdır. Keza Parti ileri gelenlerinin de vesayetle mücadele ve siyasetin alanını genişletme söylemlerinde 27 Mayıs darbesinden bu yana süregelen yargı vesayetine vurgu yapmaları ilişkilerin gerilime açık olacağını göstermiştir. Nitekim süreç içerisinde 367 krizi, AK Parti Kapatma Davası, AYM ve HSYK'nın yapısının değiştirilmesi gibi karşılıklı bir takım somut hamleler gerilimin yükseldiği noktalar olmuştur.

Ancak sürecin sürekli bir gerilimden ibaret olmadığı, 2002-2012 yıllarını kapsayan dönemde AK Parti iktidarının, yargı sistemini geliştirici mahiyette önemli reformlara imza attığı görülmüştür. Özellikle bu reformların gerçekleştirilmesinde AB üyelik sürecinin önemli rolü bulunmaktadır. Türk kamu yönetimini AB yönetim ilkelerine ve Avrupa ortak idari alanına uyumlaştırma çalışmalarıyla şekillenen yargı reformu paketleri ile yargının iş yükünün azaltılması, bağımsız ve tarafsız bir yargı sisteminin oluşturulmasının kurumsal garantileri oluşturulmaya çalışılmıştır.

2000'li yıllarda Türk siyasetine ve modernleşmesine damga vuran, dönüşüm sürecinin egemen aktörü olan AK Parti son on yıl içinde girdiği tüm genel ve yerel seçimleri kazanarak Türk siyasal sisteminin "hegemonik/egemen parti"si konumuna gelmiştir.

AK Parti'nin bu konumu elde etmesinde, dönüşümün yönünü ileri demokrasiye, daha kapsamlı hak ve özgürlükler çerçevesine, daha barışçıl ve katılımcı bir toplumsal yapıya çevirmesinde özellikle seçimlerle belirginleşen toplumsal desteğinin önemli etkisi bulunmaktadır. Bu süreçte küresel dinamikler, ekonomik başarı, artan refah ve teknolojik gelişmelerin de desteğiyle halk iradesi geçmişe nazaran daha etkili araçlarla sandığa yansımıştır. AK Parti toplumsal desteğini, Türkiye'de yarım yüzyıl boyunca farklı adreslerde temsil edilen kalkınma, demokrasi ve özgürlük taleplerini karşılaması

ve siyaset stratejisini, siyasetin ideolojik yönünden çok “hizmet siyaseti” üzerine kurgulamış olmasıyla elde etmiştir. Nitekim Parti, iktidarının başarısı ve reformların gerçekleştirilmesinde itici gücün millet iradesi olduğunu, gücünü millettten aldığını sürekli vurgulamakta, bu husus Parti metinleri ve ileri gelenlerinin beyanlarında açıkça görülmektedir.

2003 yılından itibaren yeni yönetim anlayışına paralel olarak başta demokratikleşme, temel hak ve özgürlükler ile kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reformlar ile bürokraside bir zihniyet değişiminin başladığı görülmektedir. Bu değişimin hedefi bürokrasinin, siyasetçilere eskisinden daha fazla tabi olmasının yanısıra artık kamuoyuna karşı da sorumlu olması, daha verimli, etkin ve toplumun beklentilerini karşılayan bir yapıya dönüşmesidir.

2002-2012 yılları arasındaki on yıllık dönem göstermiştir ki; AK Parti, siyaset-bürokrasi ilişkilerinde “yüksek siyaset” olarak adlandırılan bir yaklaşımla hareket etmiş, siyaset kurumunu problemlerin çözüm mercii ve mekanizması haline getirerek bürokrasi karşısında siyasetin alanını, etkisini, güvenilirliğini ve gücünü artırmıştır. Siyaset-bürokrasi ilişkileri daha çok siyasal iktidar kanadından gelen hamlelerle bürokrasinin siyasete tabi olmaya zorlandığı bir tarzda gelişmiş, Parti, sürecin sürükleyicisi ve belirleyeni olmuştur.

Bu süreçte bürokrasinin, siyasetin dönüştürücü etkisine direnci olarak yorumlanabilecek pek çok örnekle de karşılaşmıştır. Ancak demokrasi, özgürlükler, hesap verebilirlik, açıklık, şeffaflık, katılım, bilgi edinme, kalkınma, refah vb. ilkelerin etkisiyle yoğurulmuş önemli bir kamuoyu desteğini arkasına alan AK Parti, bürokrasinin, asli pozisyonu olan “kamu hizmeti aygıtı”na dönüşümünü büyük ölçüde sağlamıştır.

Değişim ve dönüşüm sürecinin henüz sonlanmadığı, çalışmaya konu olan dönemde AK Parti iktidarının gücü ve etkinliği karşısında bürokrasinin geri çekildiği ve önemli oranda güç kaybettiği ancak doğası gereği, kaybettiklerini zaman içinde ve ilk fırsatta yeniden kazanmaya çalışacağını düşünmek bürokrasinin tarihsel kodlarına uygun bir düşünce tarzı olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- ABGS, (2007). Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri, T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara
- Addink, H. (2005). Principles of Good Governance: Lessons From Administrative Law, D. Curtin ve R. Wessel (Ed.), *Good Governance and The European Union* içinde, Tilburg: Intersentia, s. 21-48
- Adıgüzel, Ş. (2009). Toplumcu Anlayıştan Neo-liberal Anlayışa Türkiyede Yerel Yönetimlerin Dönüşümü, *18.Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform* (içinde), Ankara: Todaie Yayınları, No: 350, s. 411-426
- Ağaoğulları, M. A., C. B. Akal ve L. Köker (1994). *Kral Devlet ya da Ölümlü Tanrı*, Ankara: İmge Yayınları.
- Ahmad, F. (2002). Modern Türkiye'nin Oluşumu, Y. Alogan (çev.), Ankara: Doruk Yayıncılık
- Ahmet Cevdet Paşa (2002). *Tarih-i Cevdet*, Cilt: 1, Ankara: Üçdal Neşriyat
- Akal, C. B. (2000). *Devlet Kuramı*, Ankara: Dost Kitabevi.
- Akbulut, Ö. Ö. (2009). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi: Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Akdoğan, Y. (2010). Muhafazakâr- Demokrat Siyasal Kimliğin Önemi ve Siyasal İslamcılıktan Farkı, M. Hakan Yavuz (Ed.), *AK Parti Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* içinde, İstanbul: Kitap Yayınevi, s. 59- 95
- Akdoğan, Y. (2004). *Muhafazakâr Demokrasi*. Ankara: Alfa Yayınları.
- Akgün, B. ve M. C. Özşahin (2013). Türkiye'de Demokratik Konsolidasyon ve Liberal Siyasal Kültür: Teorik Bir İnceleme, M. Yılmaz (Ed.), *Yeni Anayasa, Demokratik Konsolidasyon Siyasal Partiler ve Seçim Rejimi* içinde, Ankara: Stratejik Düşünce Dergisi, s. 1-30
- Akıllı, H. S. (2010). Neoliberalizm ve Neoliberal Popülizmin Yükselişi; Adalet Ve Kalkınma Partisi Örneği, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Antalya: Akdeniz Üniversitesi SBE.
- Aksu, H. (2008). 5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Kent Yönetiminde Yeniden Yapılanma, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.) *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 35-56

- Aktan, C. C. ve D. Dileyici. (2006). Devlet Niçin Başarısız ? Kamu Ekonomisindeki Etkinsizliklerin Kaynakları, Aktan C.C, D. Dileyici, İ. Vural (Ed.), *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikası* içinde, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Aktan, C.C. (1995). *Optimal Devlet*, İstanbul: TÜSİAD Yayını.
- Aktel, M. ve U. Kerman (2010). Türk- Fransız İlişkileri: Tarihsel ve Yönetimsel Arka Plan (Osmanlı'dan 1980'lere), *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde, B. Parlak (haz), Kaysem IV Bildiriler Kitabı, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları. S. 277-293
- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İstanbul: İletişim Yayınları
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*, İstanbul: Değişim Yayınları
- Al, H. (2007). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları, Eryılmaz, B, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 1-23
- Al, H. (2003). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Altan, M. (1998). İkinci Cumhuriyet Tartışmaları, D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği* içinde, İstanbul: İlke Yayıncılık, s. 329- 334
- Anayurt, Ö. (2007). Avrupa Birliği Sürecinde Türk Hukukunda Değişim, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Edt.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* içinde, İstanbul: Alfa Yayınları, s. 233-281
- Arıkboğa, E. (2007). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 42-70
- Armağan, M. (2013). *Öncesi ve Sonrasıyla Tek Parti Devri*, İstanbul: Timaş Yayınları
- Aslan, O. E. (2012). *Kamu Personel Hukuku*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2701
- Aşıkpaşaoğlu Tarihi, (1970). İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınevi
- Atalay, B. (1999). *Ahmed Cevdet Paşa'nın Tarihinde Osmanlı Devleti*, Osmanlı, Cilt: 8, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Ateş, T. (1995). *Osmanlı Toplumunun Siyasal Yapısı*, Ankara: Ümit Yayınları
- Atiyas, İ. ve B. Oder (2008). *Türkiye'de Özelleştirmenin Hukuk ve Ekonomisi*, Ankara: TEPAV Yayınları
- Aydın, A. H. (2007). *Türk Kamu Yönetimi*, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aydın, M. (2006). *Siyaset Sosyolojisi*, İstanbul: Pınar Yayınları

- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası
- Bakunin, M. (2006). Statism and Anarchy, Rosen M. ve J. Wolff (Ed.), S. Çalışkan ve H. Çalışkan (çev.), *Siyasal Düşünce* içinde Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, s. 107- 11
- Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı, Balcı, A., A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 116-133
- Baltacı, C. (1999). Eğitim Sistemi, *Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti?* içinde, İstanbul, İz Yayıncılık
- Barkan, Ö. L. (1999). Türk Toprak Hukuku Tarihinde Tanzimat ve 1274 (1858) Tarihli Arazi Kanunnamesi, *Tanzimat* içinde, İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, s. 321- 421
- Başgil, A. F. (2008). *27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri*, İstanbul: Yağmur Yayınevi
- Başkaya, F. (2004). *Yediyüz: Osmanlı Beyliğinden 28 Şubat'a; Bir Devlet Geleneğinin Anatomisi*, Ankara: Maki Basın Yayın
- Bayraktar, G. (2003). Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Aykaç, B., Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Yargı Yayınları.
- Bayramoğlu, S. (2005). Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Beldiceanu, I. (2011). Başlangıçlar: Osman ve Orhan, R. Mantran (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I* içinde, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 17- 41
- Beldiceanu, N. (2011). Osmanlı İmparatorluğunun Örgütü, R. Mantran (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I* içinde, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, s. 145-170
- Belge, M. (2005). *Osmanlı'da Kurumlar ve Kültür*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,
- Bennis, W. (1993). *Beyond Bureaucracy*, McGraw Hill, USA
- Beriş, H. E. (2013). Demokrasi Yolunda Yeni Bir Eşik: Demokratikleşme Paketi, *Stratejik Düşünce ve Araştırma Vakfı*, Ankara, s. 14- 21
- Berkes, N. (2009). Türkiye'de Çağdaşlaşma Olgusu, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora Yayınları, s. 159-190
- Berle, A. A. (1980). *İktidar*, Nejat Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Tur Yayınları.
- Biermann, F. (2004). Global Environmental Governance Conceptualization and Examples, Global Governance Working Paper 12, Amsterdam.

- Bilgiç, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, , Balcı, A., A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Boratav, K. (2013). AKP'li Yıllarda Türkiye Ekonomisi, Uzgel ve B. Duru (Ed.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, s. 463-472
- Bottomore, T. (2002). Marxizm ve Sosyoloji, M. Tunçay ve A. Uğur (Ed.), *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi* içinde, Ankara, Ayraç Yayınları, s. 129- 56
- Bottomore, T. (1990). *Seçkinler ve Toplum*, Erol Mutlu (çev.), Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Bozkurt, Ö. (2008), Bürokrasi, S. Sezen (Ed.), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* içinde, Ankara: TODAİE Yay. No: 342
- Bozkurt, Ö. (2008). Anarşi, S. Sezen (Ed.), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* içinde, Ankara: TODAİE Yay. No: 342
- Brown, L. C. (2000). *İmparatorluk Mirası; Balkanlar'da ve Ortadoğu'da Osmanlı Damgası*, İstanbul, İletişim Yayınları
- Buchanan, J. (1986), Kamu Tercihi Yaklaşımı, M. Tosuner (çev.), *Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat* içinde, C. C. Aktan, A. Eker (drl), İzmir: Akı Selim Ofset: s. 29-43.
- Can, O. (2013). 1982 Anayasası Yürürlükteyken Vesayet Kaldırılmaz, *Stratejik Düşünce ve Araştırma Vakfı*, Şubat 2013, Ankara, s. 32-36
- Cassirer. E. (1984). *Devlet Efsanesi*, Arat, N. (çev.), İstanbul: Remzi Kitabevi
- Common, R. K. (2001). *Public Management And Policy Transfer In Southeast Asia*, United Kingdom: Ashgate Publishing Company
- Copleston, F. C. (2000). George, Wilhelm Friedrich Hegel, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın, s. 105-113
- Coşkun, B. (2007). Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 99-115
- Cranston, M. (2000). Thomas Aquinas, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın, s. 34- 43
- Çadırcı, M. (2007). *Tanzimat Sürecinde Türkiye: Ülke Yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Çaha, Ö. (2001). *Dört Akım, Dört Siyaset*, İstanbul: Zaman Kitap.
- Çaha, Ö. (2003). *Aşkın Devletten Sivil Topluma*, İstanbul: Gendaş A.Ş.

- Çelikyay, H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA)*, Ankara: Turkuaz Yayıncılık
- Çetin, H. (2011). Siyasal İktidar ve Meşruiyet, H. Çetin (Ed.), *Siyaset Bilimi* içinde, Ankara: Orion Kitabevi, s. 34- 69
- Çevik, H.H. (2010), *Kamu Yönetimi*, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları
- Çırakman, A. (2002). Bir Meşruiyet Sorunu Olarak Siyasal Adalet Rawls ve Höffe, E.F. Keyman (der.), *Liberalizm, Devlet, Hegemonya* içinde, İstanbul: Everest Yayınları.
- Çilingir, L. (2009). *Farabi ve İbn Haldun'da Siyaset*, Ankara: Araştırma Yayınları
- Çukurçayır, A. (2003). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim, M. Acar ve H. Özgür (Ed), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, Ankara: Nobel Yayıncılık
- Dağı, İ. (2010). Adalet ve Kalkınma Partisi: Güvenlik ve Meşruiyet Arayışında Kimlik, Siyaset ve İnsan Hakları Söylemi, H. Yavuz (Ed.), *AK Parti. Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* içinde, İstanbul: Kitap Yayınevi, s. 121- 140
- Dahrendorf, R. (1957), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London: Routhledge & Kegan Paul
- Davison A. (2013). Laiklik ve Türkiye'nin "Kültürel" Modernitesi: Türkiye'yi Avrupa'nın Belirlediği Kavramsal Mekana Yerleştirmek, *Türkiye'nin Yeniden İnşası: Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* içinde, Keyman, E. F. (der.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Davison, R. H. (2004). *Osmanlı Türk Tarihi (1774-1923)*, İstanbul: Alkım Yayınevi
- Davison, R. H. (2000). Osmanlı Diplomasisi ve Bıraktığı Miras, Brown, L. C. (der.), *İmparatorluk Mirası* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 246- 297
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa (1969). *Nesayih'ul-Vüzera V'el-Ümerâ Veya Kîtab-I Güldeste*, H. R. Uğural (çev. ve der.), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları
- Demirci, F. ve Ö. Önder (2011). *Siyaset Bilimi*, Orion Kitabevi: Ankara
- Demirci, M. (2010). Yönetime Halkın Doğrudan Katılımının Sorunları ve Açmazları, *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde, B. Parlak (haz), Kaysem IV Bildiriler Kitabı, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, s. 136- 148
- Demirci, M. (2007). Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 200-219
- Demirel, T. (2011). Demokrasi ve Demokratikleşme Üzerine, *Siyaset Akademisi 10. Dönem: "Lider Ülke Türkiye" Ders Notları* içinde, Ankara: AK Parti AR-GE Başkanlığı Yayınları, s. 6- 19

- Derdiman, R. C. (2003). *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*, Cilt: 1, İstanbul: Aktüel yayınları
- Dinçer Ö. Ve C. Yılmaz (2003) Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: I, Ankara, *T.C. Başbakanlık*
- Doehring, K. (2002). Genel Devlet Kuramı, A. Mumcu (çev.), İstanbul: İnkılap Yayınları
- Duguit, L. (2000). Egemenlik ve Özgürlük, *Devlet Kuramları*, Akal, C.B. (der.), Ankara: Dost Kitabevi, s. 379- 400
- Duman, F. (2011), Devlet, H. Çetin (Ed.), *Siyaset Bilimi* içinde, Ankara: Orion Kitabevi, s. 73-111
- Dumont, L. (2000). Bireycilik Üzerine Denemeler: Doğu, XIII. yy'dan Başlayarak Siyaset Kategorisi ve Devlet, *Devlet Kuramları* içinde, Ankara: Dost Kitabevi
- Duran, B. (2007). Türkiye'nin Dönüşümünde Aydınların Rolü, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Edt.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* içinde, İstanbul: Alfa Yayınları, s. 171- 208
- Durgun, Ş. ve H.Yayman (2005). The Turkish Bureaucracy as a Guardian of the Statist Tradition, *Turkish- U.S. Relations* içinde, Salmi, R. H.& Durgun, G. B. (Edt.), Florida: BrownWalker Press, s. 93- 106
- Dursun, D. (2007). Türkiye'nin Dönüşüm Süreci, Dinamikleri ve Genel Özellikleri, D. Dursun, B. Duran ve H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye* içinde, İstanbul, Alfa Yayınları, s. 17- 64
- Dursun, D. (2006). *Siyaset Bilimi*, 3.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın
- Dursun, D. (1998). Siyasal Sistem ve İdare, D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye'de Yönetim Geleneği* içinde, İstanbul: İlke Yayıncılık, s. 13- 28
- Duverger, M. (1998). *Siyaset Sosyolojisi*, İstanbul: Varlık Yayınları
- Düzgit, Senem Aydın ve Fuat Keyman (2013). Türkiye ve Avrupa Entegrasyonu: Hakkaniyet ve Mükabiliyete Doğru, Fuat Keyman (der.), *Türkiye'nin Yeniden İnşası, Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* içinde, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 273-288
- Easton, D. (1999). Siyasal Sistemlerin Çözümlemesi Konusuna Bir Yaklaşım, F. Acar (çev.), K. Saybaşı (Ed.), *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar* içinde, Ankara: Doruk Yayıncılık
- Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık*, Adapazarı: Sakarya Kitabevi
- Emre, C. (2003). *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara: İmaj Yayınevi
- Erdoğan, M. (2008). *Türkiye'de Anayasalar ve Siyaset*, Ankara: Liberte Yayınları

- Erdoğan, M. (1998). *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*, Ankara: Siyasal Kitabevi
- Eren, V. (2008). Yönetimsel ve Siyasal Liberalizasyon, M. Özel ve V. Eren (Ed.), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi, s. 38- 79
- Ergun, T. (2008). Yönetişim, S. Sezen (Ed.), *Kamu Yönetimi Sözlüğü* içinde, Ankara: TODAİE Yay. No: 342
- Ergun, T. (2003). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Yargı Yayınları, s. 607- 631
- Ergun, T. ve A. Polatoğlu, (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: TODAİE Yayınları
- Eroğul, C. (2003). *Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi*, Ankara: İmge Kitabevi
- Ersoy, A. (1990), *İktisadi Teoriler ve Düşüncelerin Gelişme Tarihi*, İzmir: Abam Yayını
- Ertman, T. (2010). Avrupa’da Devlet Oluşumu ve Devlet Kuruluşu, T. Janoski, R. Alford, A. Hicks ve M. A. Schwartz (Ed.), *Siyaset Sosyolojisi* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, s. 395- 413
- Eryılmaz, B. (2010). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul: İşaret Yayınları
- Eryılmaz, B. (2009), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayınları
- Eryılmaz, B. (2008), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları
- Eryılmaz, B. (2007). Parlamento- Bürokrasi İlişkilerinin Çeşitli Boyutları, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 246- 257
- Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi- İktidar İlişkileri, Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği* içinde, İstanbul: İlke Yayıncılık, s. 153- 166
- Farazmand, A. (2009). Bureaucracy, Bureaucratization, Change and Revolution, A. Farazmand (Ed.), *Bureaucracy and Administrations* içinde, CRC Press
- Findley, C. V. (2000). Osmanlı’nın İdari Mirası ve Modern Ortadoğu, Brown, L. C. (der.), *İmparatorluk Mirası* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 222- 245
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform: Babıali (1789- 1922)*, L. Boyacı ve İ. Akyol (çev.) İstanbul: İz Yayıncılık
- Fleischer, H. C. (1996). *Tarihçi Mustafa Ali*. (Çeviren: Ayla Ortaç), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul
- Flew, A. (2000). Plato, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın, s. 12- 21

- Frey, F. W. (1975), Patterns of Elite Politics in Turkey: *Political Elites in the Middle East*. G. Lenczowski (Ed.), American Enterprise Ins. For Policy Research, Washington D.C.
- Gauchet, M. (2000). Anlam Borcu ve Devletin Kökenleri, *Devlet Kuramı* içinde, Akal, C.B. (der.), Ankara: Dost Kitabevi, s. 33- 67
- Gay, du P. (2002). Bürokrasiye Övgü, E. Yıldırım, Ş. Çalış, S. Bayraktar ve İ. Haşlak (çev.), İstanbul: Değişim Yayınları.
- Genç, F. N. (2007). Türkiye'nin Küreselleşme Politikası ve Kamu Yönetimine Etkileri, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 258-278
- Giddens, A. (2009). *Kapitalizm ve Modern Sosyal Teori*, Ü. Tatlıcan (çev.), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Giddens, A. (1996). *Max Weber Düşüncesinde Siyaset ve Sosyoloji*, 2. Baskı, Ankara: Vadi Yayınları
- Giddens, A. (1976). *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretive Sociologies*, New York: Basic Books
- Gierke, O. (2000). Ortaçağ'da Siyasi Kuramlar; *Devlet ve Hukuk*, Akal, C.B. (der.), Ankara: Dost Kitabevi, s. 129- 137
- Goodnow, F. J. (2009). *Politics and Administration*, New Brunswick New Jersey: Transaction Publisher
- Granados, F. J. ve D. Knoke (2010). Örgütlü Çıkar Grupları ve Politik Ağlar, T. Janoski, R. Alford, A. Hicks ve M. A. Schwartz (Ed.), *Siyaset Sosyolojisi* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, s. 305- 329
- Graziano, P. (2001). Europeanisation or globalisation? Empirical insights from the italian case, *Europeanization, Globalization and Regulatory Policies*, Siena
- Gökbilgin, M. T. (1991). XVII. Asırda Osmanlı Devletinde Islahat İhtiyaç ve Temayülleri ve Kâtip Çelebi, *Kâtip Çelebi Hayatı ve Eserleri Hakkında İncelemeler* içinde, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, s. 197-218
- Gökyay, O. Ş. (1982). *Kâtip Çelebi Hayatı, Kişiliği ve Eserlerinden Seçmeler*, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Gökyay, O.Ş. (1986). *Kâtip Çelebi*, Ankara. Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları No: 653
- Gözler, K. (2007). *Devletin Genel Teorisi*, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları
- Gül, H. ve H. Özgür (2004). Ademi Merkezîyetçilik ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayınevi, s. 161- 206

- Güler, B. A. (2011). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Güler, B. A.(2005). *Devlette Reform Yazıları*, Ankara: Paragraf Yayınları
- Günel, E. (2012). Türkiye'de Siyaset ve Demokrasi, M. Zencirkıran (Ed.), *Dünden Bugüne Türkiye'nin Toplumsal Yapısı* içinde, Bursa: Dora Yayıncılık, s. 155- 186
- Gündoğan, E. (2013). Yönetişim, Kavram, Kuram ve Boyutlar, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Yönetişim* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, s. 15-56
- Gürpınar, B. (2005). *Hukukun Temel Kavramları*, Kütahya: 30 Ağustos Yayınları.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, K. Öktem ve U. Ömürgönülşen (der.), *Kamu Yönetimi. Gelişimi ve Güncel Sorunları* içinde, Ankara: İmaj Yayınevi, s. 85-137
- Hacker, A. (2000). *Siyaset Biliminin Temelleri & Amerikan Sistemi*, Türkbağ, A. U. (Haz.), İstanbul: Der Yayınları.
- Hall, J.A. ve J. G. Ikenberry (2005). *Devlet*, İ. Çekem (çev.), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Hanioğlu, M. Ş. (2006). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Zihniyet, Siyaset ve Tarih*, İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Hegel, G. W. F. (2006). Philosophy of Right, M. Rosen ve J. Wolff (Ed.), S. Çalışkan ve H. Çalışkan (çev.), *Siyasal Düşünce* içinde Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, s. 103- 104
- Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*, K.Göksel (çev.), İstanbul: Doğan Kitap
- Heper, M. (2009). Atatürk'te Devlet Düşüncesi, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora Basım Yayım, s. 265-302
- Heper, M. (2003). Osmanlı- Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü Kamu Yönetimi Açısından Bazı Gözlemler, B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Yargı Yayınları, s. 109- 144
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları
- Heywood, A. (2006). *Siyaset*, Ankara: Liberte Yayınları.
- Hicks, H. G. ve Gullet, C. R. (1981), *Organizasyonlar: Teori ve Davranış*, Çeviren. Besim Baykal, İstanbul: Platform Yayınları.
- Hobbes, T. (2006). Leviathan'ı Yaratmak, M. Rosen ve J. Wolff (Ed.), S. Çalışkan ve H.Çalışkan (çev.), *Siyasal Düşünce* içinde Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, s. 86- 89
- Hughes, O. (1998), *Public Management & Administration*, USA: St. Martin's Press.

- Issawi, C. (2000). Ekonomik Miras, L. C. Brown (der.), *İmparatorluk Mirası* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 332- 359
- İbn Haldun (2003). *Devlet*, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- İnalçık, H. (2013). Osmanlılar; Fütühat, İmparatorluk, Avrupa ile İlişkiler, İstanbul: Timaş Yayınları.
- İnalçık, H. (2012). Devlet- i Aliyye; Klasik Dönem Siyasal, Kurumsal ve Ekonomik Gelişim, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- İnalçık, H. (2011). Kuruluş ve İmparatorluk Sürecinde Osmanlı; Devlet, Kanun, Diplomasi, İstanbul: Timaş Yayınları.
- İnat, K. (2007). Türkiye'nin Dönüşümünde Avrupa Birliği'nin Etkisi, D. Dursun, B. Duran ve H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye* içinde, İstanbul, Alfa Yayınları, s. 97- 120
- Jacop, C. E. (1966). *Policy and Bureaucracy*, Reinhold: Van Nostrand Company.
- Jenkins, G. (2010). Semboller ve Gölge Oyunu: Ordu-AKP İlişkileri, 2002-2004, M. Hakan Yavuz (Ed.), *AK Parti Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* içinde, İstanbul: Kitap Yayınevi, s. 235- 258
- Jouvenel, B. de (2000). Jean Jack Rousseau, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın, s. 78- 92
- Jouvenel, B. de (1997). *İktidarın Temelleri*, N. Muallimoğlu (çev), İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Jouvenel, B. de (1957). *Sovereignty: An Inquiry into the Political Good*, Çev. J. F.Huntington, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kabaklı, E. (2002). *Millete Vurulan Canlı Pranga Bürokrasi*, İstanbul: Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları.
- Kahraman, H. B. (2002). Avrupa: Türk Modernleşmesinin Xanadusu Türk Modernleşmesi Kurucu İradesine Yeni Bir Bakış Denemesi, *Liberalizm, Devlet, Hegemonya* içinde, E. F. Keyman (der.), İstanbul: Everest Yayınları.
- Kalaycıoğlu, E. ve A. Y. Sarıbay (2009). Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Politik Değişme, *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa, Dora Yayınları, s. 9- 36
- Kalaycıoğlu, E. (2009). 1960 Sonrası Türk Politik Hayatına Bir Bakış, *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa, Dora Yayınları, s. 557- 592
- Kapani, M. (2009). *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kapucu, N. ve E. Gündoğan (2013). Yönetişim, Ekonomik Kalkınma ve Demokrasi, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Yönetişim* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, s. 265-294

- Kara, H. (2009). *Yönetim Biliminin Düşünce İzleri*, Kütahya: Üçmart Press.
- Kara- İncioğlu, N. (2009). Türkiye’de Çok Partili Sisteme Geçiş ve Demokrasi Sorunları, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora Basım Yayım, s. 303- 318
- Karal, E.Z. (1999). Tanzimat’tan Evvel Garplılaşma Hareketleri (1718- 1839), *Tanzimat* içinde, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, s. 13- 30
- Karatepe, Ş. (1999). “Devlet Yönetimi”, *Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti ?* içinde, İstanbul: İz Yayıncılık.
- Karpat, K.H. (2013). Türk Siyasi Tarihi, Siyasal Sistemin Evrimi, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. H. (2010). *Osmanlı’dan Günümüze Asker ve Siyaset*, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. H. (2002). *Osmanlı Modernleşmesi*, A.Z. Durukan ve K. Durukan (çev.), Ankara: İmge Kitabevi.
- Kazancıgil, A. (2009). Türkiye’de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora Basım Yayım, s. 207- 232
- Keleş, R. (2013). Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Bakış, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Yönetişim* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, s. 57-70
- Kemal, L. (2012). Zayıf Kalan Meclis İradesi: Yeni Sayıştay Yasası’nda Askerî Harcamaların Denetimi Sorunu, Özlem Dağ (Ed.), İstanbul: TESEV Yayınları.
- Keyman, E. F. (2013). *Türkiye’nin Yeniden İnşası, Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kışlalı, A. T. (2003), *Siyaset Bilimi*, 10. Baskı, Ankara: İmge Kitapevi.
- Kocabaş, S. (2007). *T.C. Devleti Tarihi 3: Atatürk Dönemi*, Kayseri: Vatan Yayınları.
- Koçi Bey (1997). *Koçi Bey Risalesi*, Z. Danışman (Sadeleştiren), İstanbul: MEB Yayınları.
- Koçi Bey (1997). *Koçi Bey Risalesi*, M. Şimşekçakan (haz.), İstanbul: Yeni Zamanlar Yayınları.
- Köseçik M. (2004). Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayınevi, s. 2-31
- Köseoğlu, Ö. (2009). *Birey- Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE, 2009
- Köseoğlu, Ö. (2007). Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 309- 338

- Kramer, H. (2000). *A Changing Turkey, The Challenge to Europe and The United States*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
- Kuru, A. T. (2010). Laikliğin Yeniden Yorumlanması: Adalet ve Kalkınma Partisi Örneği, M. Hakan Yavuz (Ed.), *AK Parti Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* içinde, İstanbul: Kitap Yayınevi, s. 183-207
- Landi, E. (2000). Niccolo Machiavelli, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın, s. 44- 52
- Lane, R. (2011). *Karşılaştırmalı Siyaset Sanatı*, Z.A. Kılınç (çev.), İstanbul: Küre Yayınları.
- Lewis, B. (2000). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, M. Kıratlı (çev), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Lindblom, C. E., E. J. Woodhouse (1993). *The Policy Making Process*, New Jersey: Third Edition, Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Lipset, S. M. (1961). Introduction to Robert Michels's Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, Collier Books.
- Lipson, L. (1986), *Politika Biliminin Temel Sorunları*, Tuncer Karamustafaoğlu (çev.), 4. Baskı, Ankara: Birlik Yayınları.
- Locke, John (2006). Two Treatises of Civil Government, M. Rosen ve J. Wolff (Ed.), S. Çalışkan ve H. Çalışkan (çev.), *Siyasal Düşünce* içinde Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, s. 83- 85
- Lybyer, A. H. (2000). *Kanuni Sultan Süleyman Döneminde Osmanlı İmparatorluğunun Yönetimi*, İstanbul: Sarmal Yayınevi.
- Machiavelli, N. (2008). *Siyaset Üzerine Konuşmalar*, H. Zengin (çev.), İstanbul: Dergah Yayınları.
- Makal, A. (2001). *Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963*, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınevi, Yayın No: 32
- Mango, A. (2005). *Türkiye ve Türkler. 1938'den Günümüze*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Mantran, R. (2011). Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I; Kuruluş ve Yükseliş Yılları, S. Tanilli (çev), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Mantran, R. (1995). XVI- XVIII. Yüzyıllarda Osmanlı İmparatorluğu, Ankara: İmge Yayınevi.
- Mardin, Ş. (2009). Türk Siyasetini Açıklayabilecek Bir Anahtar Merkez- Çevre İlişkileri, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora Basım Yayım, s. 121- 158
- Mardin, Ş. (1996). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*. M. Türköne, F. Unan ve İ. Erdoğan (çev.), İstanbul: İletişim Yayınları.

- Mardin, Ş. (1980). Center-Periphery as a Concept for the Study of the Social Transformation of Turkey, R.D. Grillo (Ed.), *Nation and State in Europe: Anthropological Perspectives* içinde, London: Academic Press.
- Marx, K ve F. Engels (2011). *Politika ve Felsefe*, T. Ağaoğlu (çev.), İstanbul: Belge Yayınları.
- Marx, K ve F. Engels (1976). Alman İdeolojisi (Feuerbach), S. Belli (çev.), Ankara: Sol Yayınları.
- Meisel, J. (1962). *The Myth of the Ruling Class: Gaetano Mosca and Elite*. Michigan: Michigan UP.
- Meriç, Ü. (2002). *Cevdet Paşa'nın Toplum ve Devlet Görüşü*, İstanbul: Timaş Yayınları
- Merkel, W. (2013). Avrupa'da Demokrasi ve Katılımcılık Krizi Var mı? N. Boztekin (edt.), *Demokrasi ve Siyasal Katılım* içinde, İstanbul: Ezgi Ofset. S. 9- 21
- Mert, N. (2007). Türkiye'de Sağ Siyasetin Dönüşümü, D. Dursun, B. Duran ve H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye* içinde, İstanbul, Alfa Yayınları, s. 121- 138
- Michels, R., (1962), *Political Parties*, Eden and Paul Cedar, (ing. çev.), New York: Collier Books.
- Miliband, R., (1990) Kapitalist Devlet: Nicos Poulantzas'a Cevap, *Kapitalist Devlet Sorunu* içinde, Y. Berkman (çev.), İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Mills, C. W. (2000). *The Power Elite*, Oxford University Press.
- Mises L. Von (1947), *Bureaucracy*, F. Ergin ve A. Yayla (çev.), Ankara: Liberte Yayınları.
- Morgan, C. ve S. Murgatroyd (1994). *Total Quality Management in the Paublic Sector: An International Perspective*, Buckingham: Open University Press.
- Mouzelis, Nicos (2003). *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, H. Bahadır Akın (çev.), Konya: Çizgi Kitabevi.
- Mucuk İ. (1985). *Modern İşletmecilik*, İstanbul: Der Yayınları.
- Neumann, C. K. (2005). Whom Did Ahmet Cevdet Represent? E. Özdalga (Ed.), *Late Ottoman Society: The Intellectual Legacy* içinde, Oxfordshire: RoutledgeCurzon, s. 117- 134
- Nohutçu, A. (2006), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nohutçu, A. (2004). Etik ve Kamu Yönetimi, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayın, s. 389-412
- Ochsenwald, W. (2000). Din ve Kültür, Brown, L. C. (der.), *İmparatorluk Mirası* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, s. 381-411
- Oğuzoğlu, Y. (2000). *Osmanlı Devlet Anlayışı*, İstanbul: Eren Yayıncılık.

- Okandan, R.G. (1999). Amme Hukukumuzda Tanzimat Devri, *Tanzimat* içinde, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, s. 97- 128
- Okçu, M., M. Aktel ve U. Kerman (2007). İki Süreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Küreselleşme ve “Avrupalılaşma”, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 43- 67
- Oktay, C. (2003). *Siyaset Bilimi İncelemeleri*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Oktay, C. (1997), *Siyasal Sistem ve Bürokrasi*, İstanbul: Der Yayınları.
- Oppenheimer, F. (2005). *Devlet*, Şenel, A. ve Y. Sabuncu (çev.), Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Ortaylı, İ. (2012). *Yakın Tarihin Gerçekleri*, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2009). Tanzimat Adamı ve Tanzimat Toplumu, *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa, Dora Yayınları, 91- 117
- Ortaylı, İ. (2006). *Son İmparatorluk Osmanlı*, İstanbul: Timaş Yayınları
- Ozslak, O. (2010). Devlet Bürokrasisi Siyaset ve Politikalar, T. Janoski, R. Alford, A. Hicks ve M. A. Schwartz (Ed.), *Siyaset Sosyolojisi* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 525- 550
- Öğün, S. S. (2009). Türk Milliyetçiliğinde Hâkim Millet Kodunun Dönüşümü, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora Basım Yayım, 319- 358
- Öğün, S. S. (2002). Devlet- Toplum Metafiziği ve Türk Modernleşmesi, Keyman, E. F. (der.), *Liberalizm, Devlet, Hegemonya* içinde, İstanbul: Everest Yayınları
- Ökmen, M. (2006). Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme Yerelleşme Dinamikleri, H.Özgür, B.Parlak (Ed.), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler* içinde, İstanbul: Alfa Yayını
- Ömürgönülşen, U ve M. K. Öktem (2004). Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Yöneltil Uyum: Yöneltil Sorun Alanları, Uyum Kriterleri, Uyum Çabaları, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayın, 33-65.
- Öner, Ş. ve U. Yıldırım. (2007). Bilgi Edinme Hakkı Açısından Yerel Yönetim Mevzuatının Analizi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 358-383
- Öz, M. (2005). *Osmanlı’da Çözülme ve Gelenekçi Yorumcuları*, İstanbul: Dergâh Yayınları
- Özay, İ H. (1995). Cumhuriyet Osmanlı Devlet Geleneği Üzerine Kuruldu, *Cumhuriyetin 70 Yılı: Aydınlar Konuşuyor* içinde, İstanbul: Yeni Asya Neşriyat
- Özbudun, E. (2010), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.

- Özcan, F. Y. (2011). *Bir Aydın Hareketi Olarak Aydınlar Ocağı ve Türk Siyasetine Etkileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi SBE, 2011
- Özcan, L. ve F. Yurttaş. (2010). Kent Konseyleri Müzakereci Demokrasinin Uygulama Alanı Olarak Düşünülebilir mi? *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde, B. Parlak (haz), Kaysem IV Bildiriler Kitabı, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, 149- 162
- Özden, K. (2007). Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazuları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 384-410
- Özel, M. (2008), Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri, M. Özel ve V. Eren (Ed.), *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi, 130- 174
- Özel, M. (2007). Küreselleşme Desantralizasyon İlişkisi ve Siyasal Yerelleşmede Kamusal Düzeyler Arasında Çıkarların Yönetimi, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, 173-208
- Özman, A. ve S. Coşar (2013). 1980 Sonrasında Türkiye’de Merkez Siyaseti Yeniden Kavramlaştırmak: Dönüşüm mü, Süreklilik mi? *Türkiye’nin Yeniden İnşası: Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* içinde, Keyman, E. F. (der.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Özman, A. ve S. Coşar (2002). Yönetselden Yaşamsala Demokrasi Pratiği “Teminatsız” Bir Demokrasiye Dair Düşünmek, E. F. Keyman (der), *Liberalizm, Devlet, Hegemonya içinde*, İstanbul: Everest Yayınları, 340- 357
- Öztekin, A. (2010). *Siyaset Bilimine Giriş*, Ankara: Siyasal Kitabevi
- Palmer, A. (2000). *Osmanlı İmparatorluğu; Bir Çöküşün Yeni Tarihi*, B. Ç. Dişbudak (çev.), İstanbul: Sabah Kitapları
- Pamuk, Ş. (1993). *100 Soruda Osmanlı -Türkiye İktisadi Tarihi (1500–1914)*, İstanbul: Gerçek Yayınevi
- Parkin, F. (2002). Toplumsal Tabakalaşma, M. Tunçay ve A. Uğur (Ed.), *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi* içinde, F. Berktaş (çev.), Ankara: Ayraç Yayınları. 595- 625
- Parkin, F. (1979). *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, New York: Columbia University Press.
- Parla, T. (2002). *Türkiye’de Anayasalar*, İstanbul: İletişim Yayınları
- Parlak, B. ve Z. Sobacı (2008). Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler, Bursa: Alfa Aktüel Yayın.

- Parlak, B. (2007). Küreselleşme Sürecinde Ulus- Devlet ve Kamu Yönetimi: Post-Modern Paradigmalar, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, 3- 18
- Parlak, B. (2003), Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus- Devlet ve Kamu Yönetimi, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Pektaş, E. K. ve H. Koçak (2007). Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyonkarahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, 117-156
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory of Political Science; The New Institutionalism*, Hampshire: Ashford Colour Press
- Peters, B. G. (2001). *The Politics of Bureaucracy*, London: Routledge, Fifth Edition
- Peters, R. (2000). John Locke, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın 63- 77
- Piven, F. F. ve R. A. Cloward (2010). Kural Koyma, Kurallara Karşı Gelme ve İktidar, T. Janoski, R. Alford, A. Hicks ve M. A. Schwartz (Ed.), *Siyaset Sosyolojisi* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 19- 44
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and Public Services; The Anglo- American Experiences*, Oxford: Basil Blackwell.
- Popper, K. R. (1999). Açık Toplum ve Düşmanlarına Yeniden Bakış, A. Yayla (Ed). *Sosyal ve Siyasal Teori* içinde. İ. Dağı (çev). Ankara: Siyasal Kitabevi. 25- 32
- Poulantzas, N. (1992). Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar, Ş. Süer ve L. F. Topçaoğlu (çev.), İstanbul: Belge Yayınları
- Poulantzas, N. (1990), *Kapitalist Devlet Sorunu*, Y. Berkman (çev.), İstanbul: İletişim Yayıncılık
- Rodee, C.,C. Christol, T. Anderson, T. Greene (1983), *Intruduction to Political Science*, Tokyo: McGraw-Hill Inc.
- Rosen, M ve J. Wolff (2006). *Siyasal Düşünce*, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları
- Russell, B. (1994). *İktidar*, M. Ergin (çev.), İstanbul: Cem Yayınevi.
- Rustow, D. A. (2000). Askeri Miras, Brown, L. C. (der.), *İmparatorluk Mirası* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 360- 380
- San, C. (2013). Yasallık ve Meşruiyet Ölçütleri Açısından AKP, İ. Uzgel ve B. Duru (Ed.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 126-138
- San, C. (1971). *Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*, Ankara: A.İ.T.İ.A. Yayınları, No: 47

- Saunders, T. J. (2006). Aristotle Politics I and II, Rosen M. ve J. Wolff (Ed.), S. Çalışkan ve H. Çalışkan (çev.), *Siyasal Düşünce* içinde, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 29- 30
- Sayın, Ç. ve M. Çınar (2007). Siyasal Kültürün Dönüşmeyen ve Dönüştürmeyen Bileşeni: Siyaset Karşıtlığı, D. Dursun, B. Duran ve H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye* içinde, İstanbul, Alfa Yayınları, 445- 471
- Schmitt, C. (2000). Somut ve Çağa Bağlı Bir Kavram Olarak Devlet, Akal, C.B. (der.), Ankara: Dost Kitabevi, s. 245- 254
- Sevinç, M. (2013). AKP'nin Kapatılma Davası, İ. Uzgel ve B. Duru (Ed.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 264- 279
- Shafritz, J. M., E. V. Russell ve C. P. Borick (2008). *Introducing Public Management*, Essex: Pearson Education Limited, Sixth Edition
- Shaw, J. S. ve E. K. Shaw. (1983). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, İstanbul: E Yayınları
- Skocpol, T. (1994). *Social Policies in the Modern World*, Chambridge University Press
- Skocpol, T. (1985). Bringing the State Back In; Strategies and Analysis in Current Research, P. B. Evans, D. Rueschemeyer, T. Skocpol (Edt.), *Bringing the State Back In* içinde, Chambridge University Press, 3- 43
- Skocpol, T. (1979) *States and Social Revolutions: A Comparative Study of France, Russia, and China*, Chambridge University Press
- Smellie, K. B. (2000). Aristo, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın, 22- 33
- Sobacı, M. Z. ve M. Nargeleçekenler (2011) Avrupa'da Ulusal Düzeydeki Ombudsman Kurumlarının Formel Bağımsızlık Seviyelerinin Değerlendirilmesi: Karşılaştırmalı Perspektif, B. Parlak (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* içinde, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sobacı, M. Z. (2009). Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi, Doktora Tezi, Bursa: *Uludağ Üniversitesi SBE, 2009*
- Sönmez, M. (2013). 2000'ler Türkiye'sinde AKP Hakim Sınıflar ve İç Çelişkileri, İ. Uzgel ve B. Duru (Ed.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 179- 194
- Szyliowicz, J. S. (2000). Osmanlı'nın Eğitsel Mirası: Efsane mi Yoksa Gerçek mi?, L. C. (der.), *İmparatorluk Mirası* içinde, İstanbul: İletişim Yayınları, 412- 435
- Şaylan, G. (1995). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, 1. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi

- Şaylan, G. (1992). Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İstanbul: İletişim Yayınları
- Şen, M. L. ve M. Eken (2007). Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimi, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 542- 563
- Şen, S. (2004). *AKP Milli Görüşçü mü ? Parti Programlarında Milli Görüş*, İstanbul: Nokta Kitap
- Şengül, R. ve E. Yazkan (2007). Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, 157-172
- Tabakoğlu, A. (2012). Osmanlı İctimaî Yapısının Ana Hatları, M. Zencirkıran (Ed.), *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı* içinde, Bursa: Dora Yayıncılık
- Tabakoğlu, A. (1985). *Gerileme Dönemine Girerken Osmanlı Maliyesi*, İstanbul: Dergâh Yayınları
- Taneri, A. (1997). *Türk Devlet Geleneği*, İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları
- Tanilli S. (1990), *Devlet ve Demokrasi*, İstanbul: Say Yayınları
- Tataroğlu, M. (2012). Cumhuriyetten Günümüze Türk Bürokrasisi, M. Zencirkıran (Ed.), *Dünden Bugüne Türkiyenin Toplumsal Yapısı* içinde, Bursa: Dora Yayıncılık, 221- 245
- Tepe, S. (2010). İslami Eğilimli Bir Parti Olarak Adalet ve Kalkınma Partisinin Değişim Vaatleri, Çelişkileri ve Sınırları, M. Hakan Yavuz (Ed.), *AK Parti Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* içinde, İstanbul: Kitap Yayınevi, 141-182
- Terzi, M. A. (2012). *Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur*, Ankara: Sistem Ofset
- Tilly, C. (2010). Rejimler ve İhtilaf, T. Janoski, R. Alford, A. Hicks ve M. A. Schwartz (Ed.), *Siyaset Sosyolojisi* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 459- 478
- Timur, T. (2010). *Osmanlı Çalışmaları; İkel Feodalizmden Yarı Sömürge Ekonomisine*, Ankara: İmge Kitabevi
- Toprak, Z. (2013). E- Yönetişim& E- Demokrasi, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Yönetişim* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, 71-102
- Toprak, Z. (2010). Müzakereci Demokrasi ve Yerel Siyasetin Demokratik Gelişimi, *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde, B. Parlak (haz), Kaysem IV Bildiriler Kitabı, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, 37- 50
- Tortop, N., E. G. İsbir, B. Aykaç, H. Yayman ve M. A. Özer (2007), *Yönetim Bilimi*, 7. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım
- Tosun, T. (2003). *Siyasette Yeniden Mevzilenmeler*, İstanbul: Büke Kitapları

- Tullock, G. (2006), *The Vote Motive*, The Institute of Economic Affairs, London: Profile Books Ltd.
- Tunçay, M. (2006). *Eleştirel Tarih Yazıları*, Ankara: Liberte Yayınları
- Turan, İ. (2009). Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu, E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay (Ed.), *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* içinde, Bursa: Dora Basım Yayım, 517-556
- Turhan, M. (1991). *Siyasal Elitler*, Ankara: Gündoğan Yayınları
- Türköne, M. (2007). Bürokrasi, *Siyaset*, Ankara: Lotus Yayınevi
- Türköne, M. (2005), Seçkinler ve Aydınlar, *Siyaset*, M. Türköne (Ed.), Ankara: Lotus Yayınları
- Ulagay, O. (2008). *AKP Gerçeği ve Laik Darbe Fiyaskosu*, 4. Baskı, İstanbul: Doğan Kitap
- Uzgel, İ. (2013). AKP: Neoliberal Dönüşümün Yeni Aktörü, İ. Uzgel ve B. Duru (Ed.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, 11- 39
- Uzunçarşılı, İ. H. (2003). Osmanlı Tarihi, Ankara: Cilt: I- IV, XIII. Dizi- Sa. 16, Türk Tarih Kurumu Yayınları
- Ünal. M. A. (1999). Osmanlı İmparatorluğunda Müsadere, *Osmanlı Devri Üzerine Makaleler-Araştırmalar* içinde, Isparta: Kardelen Kitabevi
- Vatin, N. (2011). Osmanlıların Yükselişi, R. Mantran (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I* içinde, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 43- 98
- Veinstein, G. (2011). Büyüklüğü İçinde İmparatorluk, R. Mantran (Ed.), *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi I; Kuruluş ve Yükseliş Yılları* içinde, S. Tanilli (çev), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 197- 279
- Velidedeoğlu, H. V. (1999). Kanunlaştırma Hareketleri ve Tanzimat, *Tanzimat* içinde, İstanbul, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, 139- 209
- Vergin, N. (2003), *Siyasetin Sosyolojisi*, Ankara: Bağlam Yayınları.
- Wagner, H. (1999). Parti Diktatörlüğünün Çöküşü: Komünist Yönetimin Safhaları, A. Yayla (Ed.). *Sosyal ve Siyasal Teori* içinde. M. Erdoğan (çev.). Ankara: Siyasal Kitabevi. 385-399
- Waldo, D. (1980) *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Chandler&Sharp, Novato, California, 1980
- Waldo, D. (1955). *The Study of Public Administration*, Doubleday Publications
- Waldo, D. (1948), The Administrative State: Conclusion, J. M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.) , *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth Publication, 150-154.

- Wallerstein, I. (2005), *21. Yüzyılda Siyaset*, T. Doğan ve E. Abadoğlu (çev.), İstanbul: Aram Yayıncılık
- Watkins, J. W. N. (2000). Thomas Hobbes, M. Cranston (Ed.), *Batı Dünyasında Siyaset Felsefeleri* içinde, N. Muallimoğlu (çev.), İstanbul: Avcıol Basım Yayın, 53- 62
- Weber, M. (2011). *Bürokrasi ve Otorite*. H.B. Akın (çev.). 3. Baskı. Ankara: Adres Yayınları
- Weber, M. (2006). Politics as a Vocation, M. Rosen ve J. Wolff (Ed.), S. Çalışkan ve H.Çalışkan (çev.), *Siyasal Düşünce* içinde, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 84- 85
- Weber, M. (2003). *Sosyoloji Yazıları*, Taha Parla. (çev.). 5. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınevi
- Wheatcraft, A. (2004). *Korkunç Türk, Batı'nın Gözüyle Osmanlı*, G.A. Somuncu (çev.), İstanbul: Aykırı Yayıncılık
- Wolff, R. P. (2006). In Defence of Anarchism, M. Rosen ve J. Wolff (Ed.), S. Çalışkan ve H. Çalışkan (çev.), *Siyasal Düşünce* içinde, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 111- 12
- Yalman, G. (2002). Hegemonya Projeleri Olarak Devletçilik, Kalkınmacılık ve Piyasa, *Liberalizm, Devlet, Hegemonya* içinde, İstanbul: Everest Yayınları, 315- 339
- Yavuz, M. H. (2010). Türkiye'de İslami Hareketin Dönüşümünde Yeni Burjuvazinin Rolü, M. Hakan Yavuz (Ed.), *AK Parti Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* içinde, İstanbul: Kitap Yayınevi, 7-28
- Yazıcıoğlu, R. (2000), *Bu Sistem Değişmeli*, 5. Baskı, İstanbul: Birey Yayıncılık
- Yılmaz, M. (2013). 30 Eylül 2013 Demokratikleşme Paketi, *Stratejik Düşünce ve Araştırma Vakfı*, Ankara, s. 9-13
- Yurtoğlu, B. (2009). *Kâtip Çelebi*, Ankara: Atatürk Kültür Merkezi Yayını
- Yücekök, A. N. (1987). *Siyasetin Toplumsal Tabanı*, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Yayın No: 565
- Yücekök, A. N. (1983). *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, Yayın No: 533
- Yücel, Y. (1974). *Osmanlı Devlet Düzenine Ait Metinler I, Kitâb-ı Müstetâb*, Ankara: Ankara Üniversitesi Dil Tarih Coğrafya Fakültesi Yayınları
- Zürcher, E. J. (2004). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*, İstanbul: İletişim Yayınları

Sürekli Yayınlar

- Ağırdır, B. (14 Ağustos 2014). Çankaya seçimini etkileyen 2'nci dinamik kutuplaşma <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/26993827.asp> (27 Ağustos 2014).
- Akbulut, Ö. Ö. (2007). *Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi*, TODAİE, No:331, 363
- Akbulut, Ö. Ö. (2006). Türkiye'de Kamu Yönetimi İncelemesini Tanımlayıcı Bir Kavram Önerisi: Ölçücülük- Ideametric, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 39, Sayı 4, Aralık 2006, 159- 193
- Akcagündüz, E. (2010). Kamu Tercihi Teorisi ve Türkiye Üzerine Olan Etkisi Üzerine Bir İnceleme, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2
- Akdoğan, Y. (31 Mayıs 2013). *AK Parti iktidarının 10 yılı*, <http://haber.stargazete.com/yazar/ak-parti-iktidarinin-10-yili/yazi-758650> (07 Ağustos 2013).
- Akdoğan, Y. (09 Mayıs 2011) *Siyasetin Ekseni Değişti* <http://www.aksam.com.tr/roportaj/siyasetin-ekseni-degisti-38823h/haber-38823> Doç Dr. (07 Ağustos 2013).
- Aksan, G ve Ö. Çelik (2011). Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 25, 2- 10
- Aksiyon (8 Ağustos 2008). *Direkten Dönen Yargı Darbesi* http://www.aksiyon.com.tr/aksiyon/newsDetail_openPrintPage.action?newsId=23277 (07 Ağustos 2013).
- Aktan, C. C. (1997). Politikada Liyakat Üzerine Kutadgu Bilig Ve Koçi Bey Risalesi'nden Öğreneceklerimiz, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 3, Sayı 13, 1389-1393
- Aktay, Y. (2009). *Devrimci Muhafazakârlık ve Yabancı Milliyetçilik*, <http://yenisafak.com.tr/yazarlar/YasinAktay/devrimci-muhafazak%C3%A2rlık-ve-yabancı-milliyetçilik/18905> (27 Aralık 2012).
- Aktüel. (06 Nisan 2014). Yine yeniden AK Parti! Neden mi?, <http://www.aktuel.com.tr/gundem/2014/04/06/yine-yeniden-ak-parti-neden-mi> (12 Haziran 2014).
- Akyel, R. (2012). Açılış Konuşması, *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Ankara*
- Akyol, T. (21 Aralık 2006). *Anayasa Mahkemesi ve Bürokrasi*, <http://www.milliyet.com.tr/2006/12/21/yazar/akyol.html> (21 Temmuz 2014).
- Al, H. (2004). Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 4
- Aras, B. (17 Ocak 2004). *Muhafazakâr-demokrat kimlik ve dış politika*, <http://arsiv.zaman.com.tr/2004/01/17/yorumlar/yorum3.htm> (01 Nisan 2014).

- Ardanıç, B. ve T. Ergun (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 2, 3- 18
- Arseven, S. (29 Ağustos 2014). AK Parti’de “kırılma” yaşanır mı?.., <http://www.yeniakit.com.tr/yazarlar/serdar-arseven/ak-partide-kirilma-yasanir-mi-7459.html> (04 Eylül 2014).
- Arslan, A. (2003). Eşitsizliğin Teorik Temelleri: Elit Teorisi, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (6) 2003 / 2 : 115- 135
- Aslan, S ve A. Yılmaz (2001). Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi, *Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1
- Aydın, N. (2012). Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit, Ankara: *Sayıştay Dergisi*, Sayı:85/ Nisan-Haziran 2012
- Aytaç, Ö. ve E. Uslu (01 Nisan 2008). ‘Uzlaşma’ ile ‘kutuplaşma’ arasında, <http://www.taraf.com.tr/yazilar/onder-aytac-emre-uslu/uzlasma-ile-kutuplasma-arasinda/274/> (20 Mayıs 2013).
- Aytaç, Ö. (2005). Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 1, 249- 278
- Bailey, R. W. (1987). *Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları*, A. Eker (çev.), <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-bailey-ozellestirme.htm> (16 Haziran 2013).
- Bakan, S. ve I. Arpacı (2012). Liberal Değişim Sürecinde Dönüşen ve Dönüştüren Muhafazakârlık, *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, Yıl: 2012, Cilt: 2, Sayı: 2, 131-140
- Baltacı, C. (2013). Demokrasi ve Yargı Bağımsızlığı Bağlamında Türkiye’de Hakimler Ve Savcılar Yüksek Kurulu, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, 157-168
- Barberis, P. (1998). The New Public Management and a New Accountability, *Public Administration Vol. 76 Autumn*, Blackwell Publishers Ltd, UK, 451–70
- Barkan Ö. L. (1955) Osmanlı İmparatorluğu Bütçelerine Ait Notlar. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C.17, No:I-4.
- Batu, P. (30 Mart 2014). *Aptallık Tarihi*, <http://gundem.milliyet.com.tr/aptallik-tarihi/gundem/ydetay/1859261/default.htm> (11 Mayıs 2014).
- Bayram, A.K ve K. Çınar. (2007). İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 11- 24
- Bayramoğlu, A. (1 Aralık 2009). *Yüksek yargı: Direnç kalesi*, <http://www.yenisafak.com/yazarlar/AliBayramoglu/yuksekyargi-direnc-kalesi/19775> (21 Kasım 2013).

- Bayramoğlu, A. (13 Ocak 2004). *Hem muhafazakâr hem demokrat olunur mu?*, <http://yenisafak.com.tr/arsiv/2004/ocak/13/abayramoglu.html> (21 Kasım 2013).
- Bezci, B. ve N. Miş (2012). İslamcılığın Dönüşümünü Tartışmak: İslamcılığın Dört Hali ve Muhafazakârlaşmak, *Bilgi*, Vol. 24, Yaz 2012, 1-17
- Bilginoğlu, M. A. ve G. Maraş (2011). Avrupa Birliği ve Türkiye’de Mali Saydamlığın Panel Veri Yöntemi ile Analizi, *Ege Akademik Bakış Dergisi*, Cilt. 11, Özel Sayı, 59-73
- Bingöl, Y. ve Ş. Akgün (2005). Demokratlıktan Muhafazakâr Demokratlığa: Demokrat Parti İle Adalet ve Kalkınma Partisinin Karşılaştırmalı Bir Analizi, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (9) 1, 1-33
- Bolat, K. (2012). Naima’ya Göre Devlet Adamları Arasında Muhalefet, *Tarih Okulu*, Sayı 13, 89-114
- Bulaç, A. (03 Nisan 2014). *İnsanların Çoğu*, http://www.zaman.com.tr/ali-bulac/insanlarin-cogu_2208767.html (21 Nisan 2014).
- Bulaç, A. (2007). *AK Parti ve Muhafazakâr Demokrasi* <http://www.koprudergisi.com/index.asp?Bolum=EskiSayilar&Goster=Yazi&YaziNo=824> (11 Ocak 2014).
- Bulaç, A. (06 ağustos 2003). *AK Parti ve Muhafazakâr Demokrasi*, <http://arsiv.zaman.com.tr/2003/08/06/yazarlar/alibulac.htm> (15 Ocak 2014).
- Bulut, M. (2011). Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları, *Sayıstay Dergisi*, Sayı: 82, 97-124 (15 Ocak 2014).
- Carroll, J. D. Ve H. G. Frederickson (2001). Dwight Waldo, 1913-2000, *Public Administration Review*, Volume 61, No 1, January - February 2001), 2-8 (22 Ekim 2013).
- Cihan, A. K. (2004). Farabi’nin Siyâset Felsefesinde Türk Devlet Anlayışının İzleri, *Bilimname* içinde, 2004/1, Sayı: IV, 17- 31
- Cumhuriyet. (7 Eylül 2010). 'Yargı bürokrasisi haddini de, hukukunu da bilsin', http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/diger/176332/_Yargi_burokrasisi_haddini_de_hukukunu_da_bilsin_.html (17 Nisan 2014).
- Çaha, Ö. (31 Ağustos 2003). *Muhafazakâr demokrasi liberal demokrasinin kardeşidir*, <http://arsiv.zaman.com.tr/2003/08/31/yorumlar/default.htm> (11 Ocak 2014).
- Çavuşoğlu, M. (14 Kasım 2013). *Hristiyan Demokratlardan ikinci sınıf muameleyi hak etmediğimiz için ayrıldık*, http://www.cihan.com.tr/news/-Hristiyan-Demokratlardan-ikinci-sinif-muameleyi-hak-etmedigimiz-icin-ayrildik-_2728-CHMTE3MjcyOC80 (29 Kasım 2013).
- Çavuşoğlu, H. (2009). Merkez Sağda 27 Mayıs ve 12 Eylül Sonrasında Partileşme, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22, 165-178

- Çoker, Z. (1995). Merkezden Yönetim İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu, Ankara: *Yeni Türkiye*, Yıl 1, Sayı 4
- Çolak, S. (2010). Aziz Efendi'nin Risalesine Göre 17. Yüzyılda Osmanlı Merkez Ordusunun Durumu, *History Studies, International Journal of History*, Vol. 2/2, 101-112
- Davutoğlu, A. (06 Temmuz 2013). *Mısır'da olanlar 28 Şubat'a çok benziyor*, http://www.bbc.co.uk/turkce/haberler/2013/07/130706_misir_28_subat.shtml (23 Ekim 2013).
- Demir, O. (2000). Özelleştirmenin Gerekçeleri ve Engelleri, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı:1, s. 11-31
- Demirel, D. (2011). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923), *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 473, 97-111
- Demirel, T. (2010). *2000'li Yıllarda Asker ve Siyaset*, <http://arsiv.setav.org/Ups/dosya/13749.pdf>
- Doğan, C. (2013). 16. ve 17. Yüzyıl Osmanlı Siyasetnâme Ve Ahlâknâmelerinde İbn Haldûnizm: Kınalızâde Ali Efendi, Kâtip Çelebi Ve Na'imâ Örnekleri, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 6 Sayı: 27, 197-214
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow ve J. Thinkler (2006). New Public Management Is Dead-Long Live Digital- Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, No: 3, July 2006, 467-494.
- Dunsire, A. (1995), Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint, *Public Administration Review*, Volume 73, No 1, 17- 40
- Dura, Y. C. (2007). Dünya Uygulamaları Bağlamında "Kalkınma Ajansları"nın Yapısal Analizi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 455, 141-171
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi (Özel Sayı)*, 83- 102
- Ercins, G. (2007). Türkiye'de Sosyo-Ekonomik Faktörlere Bağlı Olarak Değişen Seçmen Davranışı, *Cumhuriyet Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt 8, Sayı 2, 2007*
- Erdem, F. H. ve V. Coşkun (2009). Askeri Yargı ve Askeri Vesayet, *Siyaset, Ekonomik ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA) Yayınları*, Sayı: 9
- Erdem. T. (07 Nisan 2014). *Bilimin tanımadığı kutuplaşma*, <http://www.taraf.com.tr/yazilar/tugba-tekerek/tarhan-erdem-bilimin-tanimadigi-kutuplasma/29451/> (14 Nisan 2014).
- Erdoğan, R. T. (7 Eylül 2010). Yargı bürokrasisi artık haddini de, hukukunu da bilsin, http://www.zaman.com.tr/gundem_erdogan-yargi-burokrasisi-artik-haddini-de-hukukunu-da-bilsin_1025266.html (22 Kasım 2013).
- Erdoğan, R. T. (01 Haziran 2007). *Adeta Bir Vuslat Heyecanıyla Bekliyoruz* <http://www.haber7.com/siyaset/haber/244965-erdogan-gore-ak-partinin-misyonu> (22 Kasım 2013).

- Eren, V., Bulut, Y. ve Ş. Tamıyıcı (2012). Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19), 1-14
- Ergin, S. (2013). Demokratikleşme Paketi ve Türkiye’de Demokrasinin Konsolidasyonu (Panel), *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, Ankara
- Erkek, S. (2013). UNDP Tarafından Yürütülen Yerel ve Bölgesel Kalkınma Çalışmaları ve Bu Kapsamda Ön Plana Çıkan Demokratik Yönetişim İlkeleri, B. Özer ve G. Şeker (Ed.), *Yerel ve Bölgesel Kalkınma: Küresel ve Yerel Bakış Açılımları* içinde, Süleyman Yaman Koçak’a Armağan, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Manisa
- Eryılmaz, B. ve H. Biricikoğlu (2011) Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik, *Turkish Journal of Business Ethics*, Vol. 4, Issue 7, pp. 19-45
- Eşki, H. (2010). Bugünü Anlamak İçin Max Weber’i Yeniden Okumak, *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(11), 187-198.
- Ete, H. (10 Mayıs 2014). *AK Parti’ye Ne Olur?*, <http://www.sabah.com.tr/Perspektif/Yazarlar/ete/2014/05/10/ak-partiye-ne-olur> (24 Haziran 2014).
- Fagen, R. R. (1965). Charismatic Authority and the Leadership of Fidel Castro. *The Western Political Quarterly*, Vol. 18, No. 2, Part 1. (Jun., 1965), 275-284.
- Farabi, (2002). Kitabü’l- Mille, F.Toktaş (çev), *Divan İlmi Araştırmalar* (içinde), İstanbul, 2002/1, Sayı: 12, 258- 273
- Fedayi, C. (2010). Türk Demokrasisinin “Kısa” Tarihi, - Darbe Arası Demokrasi-, *Stratejik Boyut Dergisi*, Mayıs, Haziran, Temmuz 2010
- Fendoğlu, H. T. (17 Temmuz 2011). Yemin Kizinin Ardında Yargı Bürokrasisi Var, <http://yenisafak.com.tr/roportaj-haber/yemin-krizinin-ardinda-yargi-burokrasisi-var-19.07.2011-329696> (03 Ocak 2014).
- Fodor, P. (1999). 15-17. yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform, E. Çoban (çev), *Tarih İncelemeleri Dergisi 1999*, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Yayını, 281-302
- Gök, H. (2012). Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu Kararlarında Özel Hayatın Gizliliği İstisnası, *TBB Dergisi*, (99), 151-164
- Gökbunar, R., Gökbunar, A. R. ve A. Uğur (2010). 17. Yüzyılda Osmanlı Devleti ve Batı Avrupa Devletleri’nde Mali Yapı Üzerine Savaşların Etkileri, *Maliye Dergisi*, Sayı 159, 70-87
- Gökçe, A. F. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi, *Yasama Dergisi* (14), 59- 78
- Göküş, M. (2010). 1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 12, s. 203–223

- Göküş, M. (2010). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Modern Türkiye'ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.15, S.3, 227-249
- Gözüaçık, H. (2014). 6360 Sayılı Kanunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Anayasa Kapsamında Değerlendirilmesi http://www.mahalliidarelerdergisi.org/Halil_Gozuacik+6360_SAYILI_KANUNU_AVRUPA_YEREL_YONETIMLER_OZERKLIK_SARTI_VE_ANAYASA_KAPSAMINDA_DEGERLENDIRILMESI_yazi43.html (11 Eylül 2014).
- Gözler, K. (2013). 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s.37-82
- Güler, B. A. ve N. E. Keskin (2005). Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak, Ankara Üniversitesi Toplum Araştırmaları Merkezi, Tartışma Metinleri, Ankara University Publishing House
- Gülmez, M (1975), Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı, *Amme İdaresi Dergisi*, 8(1) Mart, 47-75.
- Gürsoy, B. A. (2006). Türk Modernleşmesinde Sefir ve Sefaretnamelerin Rolü, *Bilig*, Kış/ 2006, Sayı: 36, s. 139- 165
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, *Ankara Üniversitesi SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi*, Tartışma Metinleri No: 66, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınevi
- Gwartney, J., Holcombe, R. ve R. Lawson (1998), The Scope of Government and the Wealth of Nations, *Cato Journal*, Vol.18, No.2, 163-190
- Haberaktüel. (17 Aralık 2012) *Başbakan, Bürokratik Yapıdan Şikâyet Etti*, <http://www.haberaktuel.com/basbakan-erdogan-kuvvetler-ayriliği-onumuze-engel-olarak-dikiliyor-haberi-668352.html> Erişim 26.01.2013 (04 Ocak 2014).
- Habertürk. (6 Aralık 2013). *Erdoğan 14 Yıl Sonra Pınarhisar'da*, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/900990-erdogandan-tarihi-konusma> (04 Aralık 2014).
- Hanioğlu, M. Ş. (1989). Tanzimat Bürokrasisine Dönüş Arzuları ve Jön Türkler, *Türkiye Günlüğü Dergisi*, Sayı: 8
- Heper, M ve Ş. Toktaş (2003). Islam, Modernity and Democracy in Contemporary Turkey: The Case of Recep Tayyip Erdogan, *The Muslim World*, Vol:93, April 2003, pp. 157-185
- Heper, M. (1974). Değişen Türkiye'de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticiliği, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 7
- Hood, C. (1991) A Public Management For All Seasons?, *Public Administration*, Spring 1991, Vol. 69, 1, 3- 19

- Hürriyet. (26 Aralık 2013). Danıştay'dan özelleştirme kararına yürütmeyi durdurma, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25445962.asp> (11 Haziran 2014).
- Hürriyet. (6 Aralık 2013). *Başbakan Erdoğan Pınarhisar'da: Biz Buyuz Be...* <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/25293415.asp> (6 Aralık 2013).
- Hürriyet. (27 Kasım 2012). *Erdoğan'dan 28 sayfalık darbe cevabı*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/22019776.asp>, (12 Ekim.2013).
- Hürriyet. (04.02.2010) *Emasya Protokolü Kaldırıldı*, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/13684829.asp> (07 Şubat 2014).
- Hürriyet. (29.04.2007). Genelkurmay'dan çok sert açıklama, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/6420961.asp?gid=180> (12 Ekim 2013).
- Ilıcak, N. (17 Ocak 2012). *Yargı Vesayeti*, <http://www.sabah.com.tr/Yazarlar/ilicak/2012/01/17/yargi-vesayeti> (14 Haziran 2013).
- Kahraman, İ. (23 Mayıs 2012). *Hiç Aklında Yokken AK Parti YAPtı*, <http://www.haberturk.com/gundem/haber/744501-hic-aklinda-yokken-ak-parti-yapti> (14 Haziran 2013).
- Karaboğa D. V. (2012). Klasik Dönemde Osmanlı Devleti'nde Tarıma Etki Eden Faktörler Ve Bu Faktörlerin Ortaya Çıkardığı Sonuçlar, *International Journal of Social Science*, Vol. 5 (6), 313-327
- Karakaş, E. (24 Haziran 2014). Nereye kadar Hukuk, Nereden Sonra Siyaset, <http://haber.stargazete.com/yazar/nereye-kadar-hukuk-nereden-sonra-siyaset/yazi-900141> (24 Haziran 2014).
- Karaman, H. (06 Şubat 2014). *Siyasal İslam ve AK Parti*, <http://yenisafak.com.tr/yazarlar/HayrettinKaraman/siyasal-islam-ve-ak-parti/50170> (06 Şubat 2014).
- Karasu, M. A. (2013). 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt.15, Sayı.1, s. 1-17
- Karaçor, S. ve A. Oltulu (2011). Demokrasi ve Yönetişim Boyutu ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 2001, 16(22), 403- 418
- Karatepe, Ş. (1995), Türkiye'nin Yönetim Sorunları, *Yeni Türkiye*, Ankara: Yıl: 1 Sayı 4
- Karcı, Ş. M. (2008) Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 8(16), 40-64
- Kars, Z. (2006). Farabi'de İnsan- Devlet İlişkisi, *Atatürk Üniversitesi Dergisi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 2006, 7(11), 21- 38
- Karta, N. (2014). 18. ve 19. Asırda Avrupa'da Para, Banka ve Mevduat Alanında Yaşanan Gelişmelerin Osmanlı İmparatorluğu' Yansımaları, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 1, 149-164

- Kazancı, M. (2006). Osmanlı'da Halkla İlişkiler, S.Ü. İletişim Fakültesi, *Selçuk İletişim Dergisi*, Cilt 4, Sayı 3, Ankara, 5-20
- Keyman. F. (05 Haziran 2014). *AK Parti: Egemen Parti ve Yeni Türkiye*, <http://www.iletisimvediplomasi.com/ak-parti-egemen-parti-ve-yeni-turkiye/> (21 Haziran 2014).
- Keyman, F. (7 Mart 2004). *Muhafazakâr demokrasinin içi boş mu?*, http://www.radikal.com.tr/ek_haber.php?ek=r2&haberno=3155?ref=benimshopum.com (14 Ocak 2014).
- Keyman. F. (25 Ocak 2004). *AKP ve Muhafazakâr Demokrasi*, http://www.radikal.com.tr/radikal2/akp_ve_muhafazakar_demokrasi-870940 (14 Ocak 2014).
- Kiely, R. (1998). Globalization, Post-Fordism and the Contemporary Context of Development, *International Sociology*, 13 (1), 95-115
- Kocaoğlu, M. (2014). Katılımcı Demokrasi Algılaması ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 6, No: 1, s. 1-15
- Koçak, C. (2005). Parliament Membership during the Single- Party System in Turkey (1923-1945), *European Journals of Turkish Studies*, <http://ejts.revues.org/497> (18 Kasım 2013).
- Kopar, M. ve M. Yolun (2012). 18. ve 19. Yüzyıllarda Osmanlı Borçlar Tarihine Bir Bakış, *History Studies, International Journal of History*, Vol. 4/1, 335-358 (20 Mart 2013).
- Korucu, B. (01.12.2013). TMK'da Tuzağı Zaman Deşifre Etmişti, *Zaman Gazetesi*, s. 17
- Köküsarı, İ. (2011). Hak Arama Özgürlüğü Ve 2010 Anayasa Değişiklikleri, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XV, Sa. 1, 163-208*
- Kutlu, Ö., S. Usta ve M. Kocaoğlu (2009). Vatandaş Odaklı/Vatandaşın Odakta Olduğu Yönetim: Kent Konseyleri ve Selçuklu Belediyesi Örneği, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9 (18), s. 507-532
- Lagendijk, J. (24 Haziran 2008). Kapatmaya Avrupa'dan çok güçlü tepki olur, http://www.zaman.com.tr/gundem_lagendijk-kapatmaya-avrupadan-cok-guclu-tepki-olur_706290.html (17 Temmuz 2013).
- Leblebici, D. N. (2008). Yönetim Bilimi Açısından Klasik Dönemi Hatırlamaya İlişkin Bir Çalışma, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 21, 100- 118
- Mahçupyan, E. (24 Ocak 2013). *AKP'ye Gerçekçi Bakış*, http://www.zaman.com.tr/columnistDetail_getNewsById.action?newsId=2044599 (21 Ocak 2014).
- Mahçupyan, E. (18 Eylül 2009). *Askerler Nereye?*, <http://www.taraf.com.tr/yazilar/etyen-mahcupyan/askerler-nereye/7479/> (21 Ocak 2014).
- Mahçupyan, E. (4 Şubat 2004). *Muhafazakâr demokrasi: Bir köprü*, http://www.zaman.com.tr/etyen-mahcupyan/muhafazakar-demokrasi-bir-kopru_10529.html (21 Ocak 2014).

- Mahçupyan, E. (25 Ağustos 2003). *Muhafazakârlık bir tür merkez mi?*, <http://arsiv.zaman.com.tr/2003/08/25/yazarlar/etyenmahcupyan.htm> (21 Ocak 2014).
- Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results, *European Journal of Sociology*, Vol. 25, Issue. 02, November 1984, 185 -213
- Marini, F. (1993). Leaders in the Field: Dwight Waldo, *Public Administration Review*, Volume 53, No 5. September - October, 1993, pp. 409-418
- Mercan, F. (8 Temmuz 2014). *AK Partiyi Muktedir Yapan Komutan*, <http://farukmercan.com/?m=201407> (2 Ağustos 2014).
- Milliyet, (22 Nisan 1998). *Erdoğan'a 10 Ay Hapis*, <http://www.milliyet.com.tr/1998/04/22/siyaset/siy00.html> (20 Ekim 2013).
- Nagy, Gy. Kaldy (1969). XVI. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda Merkezî Yönetimin Başlıca Sorunları, *Tarih Araştırmaları Dergisi*, C.VII, s. 49-55
- Nefiodov, L. A. (2006) Der Sechste Kondratieff, "The Sixth Kondratieff", *Allianz Global Investors Capital Market Analysis*, Main: Germany
- Ntvmsnbc. (12 Ocak 2010). *Erdoğan: Seçimle geldik, seçimle gideriz*, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25043306/> (20 Ekim 2013).
- Ntvmsnbc. (3 Nisan 2008). *AK Parti kapatılırsa müzakereler durur*, <http://www.arsiv.ntvmsnbc.com/news/441533.asp> (20 Ekim 2013).
- Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanisation, *Journal of Common Market Studies*, Cilt 40, Sayı 5, 921-952
- Oran, B. (21 Kasım 2007). *Anayasa Mahkemesinin Parti Kapatma Kararları*, <http://www.bianet.org/bianet/insan-haklari/103045-anayasa-mahkemesi-nin-parti-kapatma-kararlari> (17 Temmuz 2013).
- Orchard, L. ve H. Stretton. (1997). Public Choice. *Cambridge Journal of Economics*, 21, pp. 409-430.
- O'Toole, L. J. (1987). Docktrines and Developments: Separation of Powers, the Politics-Administration Dichotomy, and the Rise of the Administrative State, *Public Administration Review*, Volume 47, No 1, 17- 25
- Ömürgönülşen, U. (1997), The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52: 517-565
- Önder, T. (26 Temmuz 2014). *Siyaset karşıtlığının sığınağı: Kutuplaşma*, <http://haber.stargazete.com/acikgorus/siyaset-karsitliginin-siginagi-kutuplasma/haber-18859> (11 Ağustos 2014).

- Özdemir, H. (2012). Türkiye İçin AB Üyeliği Neden Önemli? Küresel Güç olmanın Kestirme Yolu, <http://www.ankarastrateji.org/yazar/doc-dr-haluk-ozdemir/turkiye-icin-ab-uyeligi-neden-onemli-kuresel-guc-olmanin-kestirme-yolu/> (20 Aralık 2014).
- Özer, M. A. (2009). Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye, *Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Yıl: 2009, Cilt:16 Sayı:1, 89-106
- Özer, M. A. (2007). Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 66-67, 67-98
- Özipek, B. B. (2007). *Muhafazakârlık Nedir?* <http://www.koprudergisi.com/index.asp?Bolum=EskiSayilar&Goster=Yazi&YaziNo=822> (21 Ocak 2014).
- Özbudun, E. (2010). Türkiye'nin Demokratikleşmesinin Önündeki Engeller, *Stratejik Boyut*, Mayıs/Haziran/Temmuz, 2010
- Özman, M. (1964). Devletlerin Egemenliği ve Milletlerarası Teşekküller, <http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1964-21-01-04/AUHF-1964-21-01-04-Ozman.pdf> (11 Ağustos 2014).
- Öztürk, M. ve D. Ertürk (2013). Merkez – Çevre Yaklaşımı Bağlamında 1980 Sonrası Mardin Siyasetinde Öne Çıkan Ana Eğilimler, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 1, Sayfa: 207-228
- Pitelis, C. (1994). On The Nature of The Capitalist State, *Review of Political Economy*, 6.1, 72-105
- Radaelli, C. M. (2000). Wither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration Online Papers*, Cilt 4, Sayı 8, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (14 Nisan 2014).
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies*, XLIV, 652-667
- Ringeling, A. (2012). Public Administration as Compassion, *IX. Public Administration and Teaching*, 5- 7 September, Bergen, Norway, 2012, <http://www.pa-education.eu/public/upload/papers/46/RINGELING.pdf> (20 Ekim 2012).
- Romzek, B. S. ve M. J. Dubnick (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons From the Challenger Tragedy, *Public Administration Review*, Vol. 47, No.3, 227-238
- Sabah. (10 Temmuz 2014) *Bürokrasi İsyanı*, <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2014/07/10/burokrasi-isyani> (11 Ağustos 2014).
- Sabah. (25 Eylül 2011) *En Büyük Kavgam Bürokrasiyle*, <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2011/09/25/en-buyuk-kavgam-burokrasiyle> (11 Ağustos 2014).
- Sabah. (11 Aralık 2009). *Türkiyede 28 parti kapatıldı*, http://www.sabah.com.tr/siyaset/2009/12/11/turkiyede_28_parti_kapatildi (20 Ekim 2013).

- Sabah. (09 Mayıs 2009). *Erdogan Muhalefete Yuklendi*, http://www.sabah.com.tr/Siyaset/2009/05/09/erdogan_muhalefete_yuklendi (20 Ekim 2013).
- Sabah. (28.04.2007). *Genelkurmaydan Gece Yarısı Bildirisi*, <http://arsiv.sabah.com.tr/2007/04/28/haber,90CDFD4FDE6740FBA8C317E41E290BAE.html> (27 Ekim 2013).
- Samur, H. (2008). Değişen ve Popülerleşen Bir Kavram Olarak Avrupalılaşıma, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 17, Sayı 2, 2008, 379-386
- Saygılı. (06 Eylül 2014). AK Parti'nin oluşum zemini, iktidarı ve geleceği, <http://blog.radikal.com.tr/politika/ak-partinin-olusum-zemini-iktidari-ve-gelecegi-71545> (11 Eylül 2014).
- Schmidt, V. A. (2002). Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustments, *Journal of European Public Policy*; 9:6; 894-912.
- Sever, M. (17 Ekim 2002). *Merkez Sağ Geleceğini Arıyor...(5)*, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=53481> (20 Ekim 2013).
- Sezer, B. U. (1992). Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 25, Sayı: 4, 3-31
- Skocpol, T. and E. Amenta. (1986). State and Social Policies, *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, pp 131-157 <http://www.jstor.org/stable/2083198> (27 Aralık 2012).
- Sobacı, M. Z. ve Ö. Köseoğlu. (2014). Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 19, Sayı. 4, s. 25-45
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü, *Sosyoekonomi Dergisi*, 2011-2, 191- 210
- Sobacı, Z. (2006). Türk İdari Teşkilatındaki “Adalar”: Bağımsız İdari Otoriteler, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 55, Sayı: 6, 157- 180
- Sorensen, G. (1999). *Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution*, *Political Studies*, Volume 43, (3), 590- 604
- Soysal, M. (1962). Büyük Yalan, *Yön*, Sayı 40
- Sözen, S. (2011). Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 83, Sayı 473, 133- 148
- Sözen, K. (2009). Kâtip Çelebi’nin Devlet Görüşü ve Osmanlı Türk Düşüncesindeki Etkileri, *Süleyman Demirel Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, Sayı: 22, 25-40
- Stivers, C. (2008). The Significance of The Administrative State, *Public Administration Review*, Volume 68, Issue 1, 7 January- February 2008

- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue 155, 17-28
- Süer, S. S. (2011). Catch-All Siyasi Partiler, *TBB Dergisi*, 96, 49-90
- Svara, J. H. (2008). Beyond Dichotomy: Dwight Waldo and the Intertwined Politics – Administration Relationship, *Public Administration Review*, Volume 68, Issue 1, Jan.
- Svara, J. H. (2001) The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, March-April, pp. 176–183
- Şahin, C. (2012). Osmanlı Toprak Sistemi Hakkında Genel Bir Değerlendirme, *International Journal of Social Science*, Vol. 5 (6), 434-461
- Şengül, R. (2012). Bilgi Edinme Hakkının Kurumsallaşmasında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Rolü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 34, 53-60
- Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Bilgi Edinme Hakkının Algılanmasına Yönelik Uygulamalı Bir Çalışma, *1. Uluslararası Balkanlarda Tarih ve Kültür Kongresi*, Priştine/Kosova, 335-344
- Şengül, R. (2007). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür mü? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 60-3, 215-234
- Şengül. R. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Etkin Denetlenmesinde Yeni Bir Kurum: Kamu Denetçiliği Kurumu, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (14) 2, 126-145
- Şengül, R. (2005). Fransa’da Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri, *Türk İdare Dergisi*, (448), 61- 68
- Tahmasebi, R. ve S. M. M. Musavi (2011). Politics-Administration Dichotomy: A Century Debate, *Administration And Public Management*, Volume 17, 130- 143
- Tan, T. (2002). Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 35, Sayı: 2, Haziran 2002, 11-37
- Thatcher, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, *West European Politics*, Volume 25, Issue 1, 125-147
- Tolunay A ve A. Akyol (2006). Kalkınma Ve Kırsal Kalkınma: Temel Kavramlar ve Tanımlar, *Süleyman Demirel Üniversitesi Orman Fakültesi Dergisi*, Seri: A, Sayı: 2, 116-127
- Torun, F. S. (2012). Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876), *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı 32, 81-97
- Tuğsuz, N. B. (23 Ağustos 2014). *Kutuplaşma Endişesi*, <http://www.sabah.com.tr/Perspektif/Yazarlar/nigarbtugsuz/2014/08/23/kutuplasma-endisesi>

- Tuncel, G. ve B. Gündoğmuş. (2012). Türkiye Siyasetinde Merkez- Çevrenin Dönüşümü ve Geleneksel Merkezin Konumlanma Sorunu, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 14/3, 137-158
- Türkiye Gazetesi. (26 Aralık 2013). *İşte Yeni Kabine*, <http://www.turkiyegazetesi.com.tr/gundem/119046.aspx>
- Türköne, M. (01.12.2013). 2004'te MGK Kararları Ne İşe Yaramıştı, *Zaman Gazetesi*, s. 19
- Türköne, M. (04 Eylül 2012). *AK Parti devleti* http://beta.zaman.com.tr/columnistDetail_getNewsById.action?newsId=1340742&columnistId=1076 (12 Aralık 2013).
- Uğur, H. (2012). Türkiye'nin Yolsuzlukla Mücadele Enstrümanları, *TBB Dergisi*, (98), s. 301-344
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, s. 85-102
- Us, Ö. (1973). Memurluk Prestiji, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt: 6, Sayı: 3
- Uwizeyimana, D. E. (2013). The Politics-Administration Dichotomy: Was Woodrow Wilson Misunderstood or Misquoted?, *Journal of US-China Public Administration*, February 2013, Volume 10, No. 2, pp. 165-173
- Ünal, M. (28 Nisan 2011). *28 Nisan Muhtırası*, http://www.zaman.com.tr/mustafa-unal/28-nisan-muhtirasi_1127492.html
- Welch, E. W. ve W. Wong (2001). Effects Of Global Pressures On Public Bureaucracy Modeling a New Theoretical Framework, *Administration & Society*, Vol. 33 No. 4, pp. 371-402
- Wickoff, P. G. (1990), Bureaucracy, Inefficiency and The Time, *Public Choice*, Vol:67, No: 2, 169- 79
- Wink, M. ve P. Graziano (2006). *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Yavilioğlu, C. (2002). Kalkınmanın Anlambilimsel Tarihi ve Kavramsal Kökenleri, Cumhuriyet Üniversitesi, *İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 3, Sayı 1, 2002, S. 59-77
- Yayla, A. (26 Temmuz 2014). Bürokratik vesayet sistemi bitti mi? <http://www.yenisafak.com.tr/yazarlar/atillayayla/burokratik-vesayet-sistemi-bitti-mi/55024> (26 Temmuz 2014).
- Yayla, A. (07 Aralık 2013). *Liberal Demokraside Politikacılar ve Bürokratlar*, <http://yenisafak.com.tr/yazarlar/atillayayla/liberal-demokraside-politikacilar-ve-burokratlar-arasindaki-iliski/43407> (07 Aralık 2013).
- Yayla, A. (2007). *Atilla YAYLA ile Muhafazakârlık Üzerine*, <http://www.koprudergisi.com/index.asp?Bolum=EskiSayilar&Goster=Yazi&YaziNo=826> (07 Aralık 2013).

- Yayman, H. (9 Nisan 2013). *Türkleri İkna, Kürtleri Tatmin Mümkün mü?*, <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/22999697.asp> (22 Eylül 2013).
- Yeni Şafak. (19 Kasım 2010). *Bakanın Bürokrasi İsyanı*, <http://www.yenisafak.com.tr/ekonomi/bakanin-burokrasi-isyani-288565> (24 Haziran 2014).
- Yeni Şafak. (2 Nisan 2008). *Kapatma davasına Avrupa'dan tepki yağıyor*, <http://yenisafak.com.tr/politika-haber/kapatma-davasina-avrupadan-tepki-yagiyor-02.04.2008-109101> (20 Ekim 2013).
- Yetkin, M. (17 Nisan 2008). *Avrupa'nın kapatma davası tutumu ve AK Parti*, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=253237> (20 Ekim 2013).
- Yıldırım, Y. (2012). *Neo-Patrimonyalizm Yaklaşımına Karşı Yapılaşma Olarak Türk Modernleşmesi*, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 1, 1-22
- Yıldırım, Y. (2006). *Mukaddime'nin Osmanlı Dönemi Türkçe Tercümesi*, *Dîvân İlmî Araştırmalar Dergisi*, 11(21)
- Yılmaz, A. (2007). *AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar*, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 17, 215- 240
- Yılmaz, Ö., A. Kızıltan ve V. Kaya (2005) *İktisadi Kriz Kuramları, Finansal Küreselleşme ve Para krizleri*, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 24, Ocak - Haziran 2005, 77-96
- Yılmaz, B. E. (2002). *Osmanlı İmparatorluğu'nu Dış Boçlanmaya İten Nedenler ve İlk Dış Borç*, *Akdeniz Üniversitesi İİBF Dergisi*, (4), 186-198
- Yurddaş, R. ve C. Karadağ. (2008). *Tutanak Dergisi Münderecatı*, *Yasama Dergisi*, Sayı: 10, 108-119
- Zaman. (27 Kasım 2012). *28 Şubat'ın Hedefi Bendim*, <http://www.zaman.com.tr/politika/28-subatin-hedefi-bendim/2021267.html> (03 Ağustos 2013).
- Zaman. (09 Ekim 2007). *Üst Düzey Bürokrat Olmanın Yolu DPT'den Geçiyor*, http://www.zaman.com.tr/ekonomi_ust-duzey-burokrat-olmanin-yolu-dptden-geciyor_598603.html (04 Nisan 2013).

Diğer Yayınlar

- Akay, H. (2011). *Türkiye'de Asker-Sivil İlişkileri: 2000-2011 Dönemine İlişkin Bir Değerlendirme*, http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/asker_sivil__hale_akay.pdf (20 Eylül 2014).
- Akbulut, Ö. Ö. (2003), *Bürokrasi Kuramları Üzerine Bir Okuma*, [yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/eski/Burokrasi.doc](http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/eski/Burokrasi.doc) (24 Ağustos 2012).
- Akdağ, M. (1945). Celali İsyanlarının Başlaması, *Ankara Dil ve Tarih- Coğrafya Fakültesi Dergisi*, <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/26/1243/14194.pdf> (13 Kasım 2012).
- Aksu, İ. F. (2012). *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, http://tasav.org/usr_img/yayinlar/bilgi_notlari/shy_bnotu_1_belediyeler_aksu_son.pdf (14 Eylül 2014).
- Al, H. (2005). *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı Ve Yeni Etik Değerler*, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/3.1/2Hamza%20AL.pdf> (11 Nisan 2014).
- Altan, M. (Konuşmacı), (09.01.2012), *Akıl Defteri*, İstanbul: Mehtaptv
- Anavatan Partisi Hükûmet Programı, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/e_yayin.eser_bilgi_q?ptip=SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI&pdemirbas=198604150 (16 Şubat 2014).
- Anayasa Mahkemesi Kararları, <http://www.anayasa.gov.tr/Kararlar/KararlarBilgiBankasi/> (21 Eylül 2014).
- Anayasa Mahkemesi (30 Temmuz 2008). *Adalet ve Kalkınma Partisi Kapatma Davası*, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5664600f-6ce5-4b3b-885f-6a936d14abe2?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (20 Ekim 2013)
- Arkan, A. (2005) Fârâbî'nin Gözüyle Ahlâk-Siyaset İlişkilerinin Analizi, 2. Siyasette ve Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/tammetin.htm> (10 Aralık 2012).
- Atalay, B. (2014). *Osmanlı Sanayileşmesi Hakkında Düşünceler*, <http://www.tarihtarih.com/?Syf=26&Syz=352136>
- Avrupa Birliği Uyum Komisyonu Raporu (16 Ocak 2004), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss432m.htm> (10 Ekim 2013).
- Avrupa Halkları Partisi (EPP), www.epp.eu (14 Ekim 2013).
- Avrupa Muhafazakârlar ve Reformcular İttifakı (AECR), <http://www.aecr.eu/legal/> (14 Ekim 2013).
- Bağış, E. (2013). EPP *Verdiği Sözü Tutmadı*, <http://www.akparti.org.tr/mobil/haberler/epp-verdigi-sozu-tutmadi/55278> (14 Ekim 2013).

- Bilgi Edinme Hakkı Basın Bülteni, (2007). BEDK "Emsal Kararları" yerine bütün kararlarını yayınlamaya başladı, http://www.bilgiedinmehakki.org/tr/index.php?option=com_content&task=view&id=43 (14 Nisan 2014).
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (2014). *Democratic Governance*, <http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/operations/projects/overview.html> (27 Mart 2014).
- Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (1997). Reconceptualising Governance Discussion Paper 2, Management Development and Governance Division, New York (27 Mart 2014).
- Cambridge Dictionary Online, <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/kondratieff-cycle> (26 Ağustos 2012).
- CNNTURK. (26 Haziran 2010). "OHAL" neydi?, <http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/06/24/ohal.neydi/581132.0/> (11 Nisan 2014).
- CNNTURK. (4 Şubat 2010) *Emasya Protokolü Kaldırıldı*, <http://www.cnnturk.com/2010/turkiye/02/04/emasya.protokolu.kaldirildi/562324.0/> (11 Nisan 2014).
- Davutoğlu, A. (01 Kasım 2014). *AK Parti İstişare Toplantısı*, Afyonkarahisar, Ahaber
- Davutoğlu, A. (13 Ocak 2014). *6. Büyükelçiler Konferansı Açılış Konuşması*, http://www.mfa.gov.tr/vi_-buyukelciler-konferansi-disisleri-bakani-davutoglu_nun-acilis-konusmasiyla-basladi.tr.mfa (14 Ocak 2014).
- DPT, (1990). VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.31.gov.tr/plan/plan6.pdf> (04 Şubat 2014).
- Doğan, Ö (2003), *Troçki; Bolşevizm Geleneğinin Son Büyük Halkası*, http://www.marksist.net/ozgur_dogan/trocki_bolsevizm_geleneginin_son_buyuk_halkasi.htm (27 Ağustos 2012).
- Dursun, D. (2012). *Bürokrasi Teorisi ve Yönetim*, www.iudergi.com/tr/index.php/sosyalsiyaset/article/.../11523 (17 Kasım 2012).
- Ekinci. E. B. (2012). Fransa Dostluğu Türklere Uğur Getirmedi, <http://www.ekrembugraekinci.com/makale.asp?id=373> (20 Aralık 2014).
- Elkatmış, M. (20 Haziran 2014). *Ombudsmanın Adı Yetti*, <http://www.haberler.com/ombudsmanin-adi-yetti-6173974-haberi/> (28 Haziran 2014).
- Erdoğan, R.T. (2012). *Bütçe Konuşmaları*, <http://www.akparti.org.tr/site/dosyalar#!ak-parti-butce-konusmalari> (22 Haziran 2014).
- Ete, H. (14 Mart 2010). *Erkler Ayrılığı ve Yargı Diktası*, <http://arsiv.setav.org/public/HaberDetay.aspx?Dil=tr&hid=28831&q=erkler-ayriligi-ve-yargi-diktasi> (22 Haziran 2014).

- Ete, H. (2008). *Merkez-Sağ Siyasetin iflasi ve AK Parti*, <http://arsiv.setav.org/public/HaberDetay.aspx?Dil=tr&hid=6565&q=merkez-sag-siyasetin-iflasi-ve-ak-parti> (22 Haziran 2014).
- Gülener, S. (2007). *Türk Siyaseti'nde Merkez- Çevre İlişkilerinin Seyri ve 27 Mayıs 1960 Darbesi* <http://www.bilgidergi.com/uploads/2007Gulener.pdf> (13 Eylül 2013).
- Gürsel, K. (2013). *İslamcılar Dışişleri Bürokrasisini Tasfiye Ediyor*, <http://www.al-monitor.com/pulse/tr/contents/articles/originals/2013/07/akp-purges-foreign-ministry.html###ixzz2pW31NgnD> (25 Eylül 2013).
- Haber3 (3 Eylül 2013). *Uluslararası Kamu Denetçiliği Sempozyumu*, <http://www.haber3.com/uluslararasi-kamu-denetciligi-sempozyumu-haberi-2172870h.htm#ixzz3BuTNqk9J> (05 Mayıs 2014).
- Haberpolitik. (30 Haziran 2011). *Erdoğan: Millet iradesi önündeki hiç bir engeli tanımayacağız!*, http://www.haberpolitik.net/haber_yazdir.php?haber_no=12769 (16 Şubat 2014).
- Ivy League Koçluğu (2013), <http://www.mciturkiye.com/-MCI.Akademi-YURTDISI.EGITIM-Amerika'da.Egitim-Ivy.League.Koclugu.php> (21 Temmuz 2012).
- İnsan Hakları Daire Başkanlığı (2014). <http://www.inhak.adalet.gov.tr/duyuru/duyuru12.html> (02 Eylül 2014).
- İnsan Hakları Derneği (1997). *Devlet Güvenlik Mahkemelerinin Kaldırılması Kampanyası*, <http://www.ihd.org.tr/index.php/kampanya-ve-projeler/56-dgmlerin-kaldirilmesi-kampanyasi/1024-dgmlerin-kaldirilmesi-kampanyasi.html> (02 Eylül 2014).
- Joppien, C. (2011). *A Reinterpretation of Tradition? - The Turkish AKP and its Local Politics*, <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/ContemporaryTurkishStudies/Paper%20CJ2011.pdf> (11 Nisan 2014).
- Kahraman, H. B. (Konuşmacı), (14.01. 2014). *Aykırı Sorular*, İstanbul: CNN Türk
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2014). *2. Kuruluş Yıldönümü Resepsiyonu*, http://www.ombudsman.gov.tr/content_detail-322-1863-kamu-denetciligi-kurumu-2-kurulus-yildonumu-resepsiyonu.html (15 Eylül 2014).
- Kamu Denetçiliği Kurumu (2013). *2013 Yılı Faaliyet Raporu*, http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/pdf/faaliyet_rap.pdf (15 Eylül 2014).
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (2006), <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/4087,frpdf.pdf?0> (11 Ağustos 2014).
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2006-2013) *Yıllık Faaliyet Raporları* <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1> (14 Mayıs 2014).
- Kongar, E. (Konuşmacı), (20 Ocak 2014). *Aykırı Sorular*, İstanbul: CNN Türk

- Köseoğlu, Ö.,F. Yurttaş ve C. Selek (2005). *Yolsuzluğun Önlenmesinde Kullanılan Araçlardan Biri Olarak Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı*, II. Yönetimde Etik Sempozyumu, Sakarya, <http://www.etikturkiye.com/etik/kyonetim/Koseoglu.pdf> (14 Mayıs 2014).
- Küçük, A. (2012). *Türkiye’de Bürokratik Gelenek Çok Güçlü*, <http://www.burokratlarbirligi.org/?p=1156> (17 Ocak 2013).
- Mektuplar, I. V. Lenin, <http://www.sosyalistzemin.com/showthread.php?t=2400> (06 Haziran 2012).
- OECD, (2005). *Designing Independent And Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation*, <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35028836.pdf> (10 Aralık 2013).
- Ömeroğlu, N. (24 Nisan 2014). *Devlet Kendini Vatandaşın Denetimine Açmıştır*, <http://www.aa.com.tr/tr/haberler/317817--devlet-kendini-vatandasin-denetimine-acmistir> (05 Mayıs 2014).
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2014). *Türkiyede Özelleştirme 2*, <http://www.oib.gov.tr/yayinlar/yayinlar.htm> (04 Ocak 2014).
- Özen, P. (2005). *Bölge Kalkınma Ajansları*, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf (11 Ocak 2014).
- Samson, S. A (1978). "Milovan Djilas' The New Class: An Analysis of the Communist System Study Guide" (1978). Faculty Publications and Presentations. Paper 276, http://digitalcommons.liberty.edu/gov_fac_pubs/276 (18 Temmuz 2012).
- Tayyar, Ş. (Konuşmacı). (11.06.2013). *I’e Bir*, Ankara: Beyaz TV
- TBMM Basın Açıklaması (15 Nisan 2014), http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=128441 (25 Mayıs 2014).
- TBMM Tutanak Dergisi. (24.12.2003), http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.sayfa_getir?sayfa=338:355&v_meclis=1&v_donem=22&v_yasama_yili=&v_cilt=36&v_birlesim=036 (25 Mayıs 2014).
- TBMM Tutanak Dergisi. (04.06.2003), <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c016/tbmm22016089.pdf> (25 Mayıs 2014).
- TBMM Tutanak Dergisi. (29.05.2003), <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c016/tbmm22016087.pdf> (25 Mayıs 2014).
- TBMM Tutanak Dergisi. (18.03.2003), http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/td_v2.goruntule?sayfa_no_ilk=118&sayfa_no_son=137&sayfa_no=119&v_meclis=1&v_donem=22&v_yasama_yili=&v_cilt=8&v_birlesim=049 (25 Mayıs 2014).
- T.C. Anayasası (1982), http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf. (28 Ekim 2013).

- The Columbia Encyclopedia, 6th ed. | 2012),http://www.encyclopedia.com/topic/Vincent_de_Gournay.aspx#2
- Toker, M. (2002). *Mali Saydamlık ve Türkiye*, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/elek/elekicerik/24malisaydamlik.pdf> (20 Mayıs 2014).
- Torunoğlu, E., *Sürdürülebilir Kalkınma Paradigması Üzerine Ön Notlar*, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/vizyon2023/csk/EK-16.pdf
- TRTTURK. (10 Aralık 2012). *Kılıçdaroğlu: Sayıştay Raporları Gelmeden Bütçe Görüşülemez*, <http://www.trtturk.com/haber/kilicdaroglu-sayistay-raporlari-gelmeden-butce-gorusulemez-neden-gelmedi.html> (20 Mayıs 2014).
- Türk Dil Kurumu, (2014), *Güncel Türkçe Sözlük*, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.505712101484f4.32375326 (13 Mayıs 2012).
- Uluslararası Saydamlık Örgütü Raporları (2002-2013), <http://www.transparency.org/cpi2013/results>; (02 Haziran 2014).
- Yıldız, T. (14.01.2014). *Ankara'nın Gündemi*, İstanbul: TGRT Haber
7. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf> (24 Eylül 2013).
58. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP58.htm> (24 Eylül 2013).
59. Hükümet Programı, <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP59.htm> (24 Eylül 2013)
60. Hükümet Programı, <http://www.akparti.org.tr/site/haberler/60-hukümet-programi/6181#1> (24 Eylül 2013)
61. Hükümet Programı, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717-1.htm> (24 Eylül 2013)
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf>, (14 Nisan 2013).
- 1999/2 Sayılı, Fazilet Partisi'nin Kapatılmasına İlişkin Anayasa Mahkemesi Kararı, http://www.kararlar.anayasa.gov.tr/kararYeni.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2167&content= (20 Ekim 2013).
- 2008 BEDK Genel Değerlendirme, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx> (24 Mayıs 2014)
- 2009 BEDK Genel Değerlendirme, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx> (24 Mayıs 2014)
- 2010 BEDK Genel Değerlendirme, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx> (24 Mayıs 2014)
- 2010 KGEK Faaliyet Raporu, <http://www.etik.gov.tr/Raporlar.aspx?id=1> (24 Mayıs 2014)
- 2011 BEDK Genel Değerlendirme, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx> (24 Mayıs 2014)

2012 BEDK Genel Değerlendirme, <http://www.bedk.gov.tr/genel-raporlar.aspx> (24 Mayıs 2014)

ÖZGEÇMİŞ

02 Eylül 1973 tarihinde Kütahya'nın Altıntaş ilçesinde doğan Tahsin GÜLER, 1990 yılında Dokuz Eylül Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünde lisans eğitimine başlamıştır. 1994 yılında lisans eğitimini tamamlayan GÜLER, aynı yıl özel sektörde insan kaynakları alanında 11 yıl sürecek iş hayatına başlamıştır. 2008 yılında Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü'nde "Bir Mülki İdare Amiri Prototipi Olarak Vali Recep Yazıcıoğlu" başlıklı tez çalışmasıyla yüksek lisansını tamamlamıştır. 2006 yılında Dumlupınar Üniversitesi Simav Meslek Yüksekokulu kadrosunda Öğretim Görevlisi olarak başladığı görevini halen sürdürmekte olan GÜLER, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora öğrencisidir. Evli olup iki çocuğu bulunmaktadır.