



T.C.
TOKAT GAZİOSMANPAŞA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

BÜROKRASİDEKİ REFORMLARIN DEMOKRATİK VE
OTORİTER BAĞLAMLARDA İNCELENMESİ: TÜRKİYE
ÖRNEĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kevser AKGÜL

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Çetin KAPLAN

TOKAT – 2023

JÜRİ KABUL VE ONAY

Kevser AKGÜL tarafından hazırlanan “Bürokrasideki Reformların Demokratik Ve Otoriter Bağlamlarda İncelenmesi: Türkiye Örneği” adlı tez çalışmasının savunma sınavı .../.../.... tarihinde yapılmış olup aşağıda verilen Jüri tarafından Oy Birliği / Oy Çokluğu ile Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

İmzası

Üye (Başkan) :.....

.....

Üye :.....

.....

Üye :.....

.....

ONAY

...../...../.....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

ETİK SÖZLEŞME

Tokat Gaziosmanpaşa Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü tez yazım kılavuzuna göre, **Dr. Öğr. Üyesi Çetin KAPLAN** danışmanlığında hazırlamış olduğum **“Bürokrasideki Reformların Demokratik ve Otoriter Bağlamlarda İncelenmesi: Türkiye Örneği”** adlı Yüksek Lisans tezinin bilimsel etik değerlere ve kurallara uygun, özgün bir çalışma olduğunu, aksinin tespit edilmesi halinde her türlü yasal yaptırımını kabul edeceğimi beyan ederim.

29/07/2023

Kevser AKGÜL

*6 Şubat 2023 depreminde hayatını kaybeden tüm akademisyen, öğretmen ve öğrenciler
anısına...*



TEŞEKKÜR

Benim için varını yoğunu ortaya koyup ilk öğretmenliğimi üstlenen annem Zübeyde AKGÜL'e, üzerimde her daim gölgesini hissettiğim babam Yakup AKGÜL'e, kız kardeşlerime ve kalbi güzelliklerle dolu dostlarıma hayatımdaki her aşamada olduğu gibi yüksek lisans sürecinde de yanımda oldukları için teşekkür ve saygıyı borç bilirim.

Eğitim hayatım boyunca hayatıma dokunan tüm öğretmenlerime, çalışmam süresince bilgisini, tecrübelerini ve desteğini eksik etmeyen danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Çetin KAPLAN'a, sonsuz teşekkürler.

BÜROKRASİDEKİ REFORMLARIN DEMOKRATİK VE OTORİTER BAĞLAMLARDA İNCELENMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Akgül, Kevser

Yüksek Lisans, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Çetin KAPLAN

Temmuz, 2023, x + 149 sayfa

ÖZET

İlk sosyal yapıların ve devletlerin oluşmaya başladığı zamandan itibaren var olan bürokrasi; siyasal sistemden etkilenmekte, sisteme yön verebilmekte ve sisteme işlerlik kazandırmaktadır. Demokrasinin siyasal sisteme etki etmeye başladığı andan itibaren bürokraside de değişim ve dönüşümün meydana geldiği görülmektedir.

Yaşam koşullarının gün geçtikçe farklılaşmasından etkilenen devletler “değişmeyen tek şey değişimdir” mantığıyla, sürekliliklerini sağlayabilmek için reform yapmak zorundadır. Bürokrasi reformların merkezinde olabileceği gibi reformlardan etkilenen ve reformları etkileyen bir konumda da olabilmektedir.

Demokratikleşme ve otoriterleşme çalışmaları değerlendirildiğinde, siyasal sistem ve rejimler incelenirken kullanılan belli endeks ve kriterlerin söz konusu olduğu görülmektedir. Bu endeks ve kriterler yardımıyla elde edilen sonuçlar doğrultusunda ise siyasal sistem ve rejimler, demokratik ya da otoriter olarak teşhis edilmektedir.

Bu tez çalışması kapsamında literatürdeki çalışmalar incelenmiş, demokratiklik ve otoriterlik konularında araştırmalar yapan bilim insanlarının değerlendirmeleri temel alınmıştır. Bu değerlendirmeler ışığında, Türkiye’deki bürokratik reformlar tarihsel süreç içerisinde geçirdikleri değişimler temelinde demokratik ya da otoriterlik bağlamında incelenmiştir. Demokrasi ile yönetilen Türkiye’de yapılan bürokratik reformlar, demokratikleşme ve otoriterleşme bağlamlarında değerlendirildiğinde, yapılan reformlardan, bürokratik yapı ve işleyişten kaynaklanabilen özelliklerin etkin olduğunu söylemek mümkündür. Sonuç olarak reformlar sonucunda bürokrasinin günümüz siyasi konjonktüründe demokratik mi yoksa otoriter mi olduğu konusunda

yorumlar yapılmış ve bu bağlamda yapılan bürokratik reformlarla, bazı alanlarda demokratikleşme gözlenirken bazı uygulamaların otoriter eğilimlere neden olabileceği değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Reform, Demokratikleşme, Otoriterleşme, Türkiye



EXAMINATION OF THE REFORMS IN THE BUREAUCRACY IN DEMOCRATIC AND AUTHORITATIVE CONTEXTS: THE CASE OF TÜRKİYE

Akgül, Kevser

MSc, Department of Public Administration

Thesis Advisor: Dr. Çetin KAPLAN

July, 2023, x + 149 pages

ABSTRACT

The bureaucracy that has existed since the first social structures and states began to form; it is affected by the political system, can direct the system and make the system operative. From the moment democracy started to affect the political system, it is seen that change and transformation took place in the bureaucracy.

The states, which are affected by the differentiation of living conditions day by day, have to make reforms in order to ensure their continuity, with the logic of "the only thing that does not change is change". Bureaucracy can be at the center of reforms, or it can be in a position that is affected and influencing reforms.

When democratization and authoritarianism studies are evaluated, it is seen that there are certain indexes and criteria used when examining political systems and regimes. In line with the results obtained with the help of these indexes and criteria, political systems and regimes are identified as democratic or authoritarian.

Within the scope of this thesis, the studies in the literature were examined and the evaluations of scientists who conducted research on democracy and authoritarianism were taken as a basis. In the light of these evaluations, bureaucratic reforms in Turkey have been examined in the context of democratic or authoritarianism on the basis of the changes they have undergone in the historical process. When the bureaucratic reforms made in Turkey, which is governed by democracy, are evaluated in the context of democratization and authoritarianism, it is possible to say that the features that may arise from the reforms, bureaucratic structure and functioning are effective. As a result,

as a result of the reforms, comments have been made on whether the bureaucracy is democratic or authoritarian in today's political conjuncture, and it has been evaluated that while democratization is observed in some areas with the bureaucratic reforms made in this context, some practices may cause authoritarian tendencies.

Keywords: Bureaucracy, Reform, Democratization, Authoritarianism, Türkiye



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
Bilimsel Etik Sayfası	i
İthaf	ii
Teşekkür	iii
Özet	iv
Abstract	vi
İçindekiler	viii
Kısaltmalar	x
 GİRİŞ	 1
 1. BÖLÜM: BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ VE TÜRKİYE’DE BÜROKRASI	 2
1.1. Bürokrasi Kavramı	3
1.1.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi	4
1.1.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi	6
1.1.3. İdari Örgütlenme Anlamında Bürokrasi	7
1.2. Bürokrasinin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	8
1.3. Bürokrasinin Ortaya Çıkışında Etkili Olan Faktörler	10
1.3.1. Devletin Büyümesi	10
1.3.2. Sistem Değişikliği	11
1.3.3. İdarenin İhtiyaç ve Aksaklıkları	13
1.3.4. Demokratikleşme ve Eşitlik Arayışı	13
1.4. Bürokrasinin Olumlu Tarafları	14
1.5. Bürokrasi Kuramları	17
1.5.1. Weber’in Bürokrasi Kuramı	17
1.5.2. Marksizm’in Bürokrasi Kuramı	18
1.5.3. Seçkin Bürokrasi Kuramları	19
1.5.4. Hegel’in Bürokrasi Kuramı	22
1.6. Türkiye’de Bürokrasi	24
1.6.1. Türkiye’de Bürokrasinin Neden Olduğu Sorunlar	31
1.7. Kamu Yönetiminde Yaşanan Değişimin Bürokrasiye Etkisi	34
 2. BÖLÜM: DEMOKRATİKLEŞME VE OTORİTERLEŞME KAVRAMLARININ BÜROKRASI İLE İLİŞKİSİ	 36
2.1. Demokrasi Kavramı ve Özellikleri	36
2.1.1. Demokrasi Kavramı	37
2.1.2. Demokrasinin Özellikleri	40
2.1.3. Demokratikleşme Kavramı	42
2.1.4. Demokratikleşme Sürecine Etki Eden Faktörler	43
2.1.5. Demokratikleşmenin Önemi	46
2.2. Otorite ve Otoriterleşme Kavramı	46
2.2.1. Otorite Kavramı	47
2.2.2. Otorite Çeşitleri	48

2.2.3. Otoriterleşme Kavramı	50
2.2.4. Otoriterleşmenin Özellikleri	54
2.3. Bürokrasinin Demokrasi ve Otoriterleşme ile İlişkisi	60

3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ REFORMLARININ DEMOKRATİK VE OTERİTER BAĞLAMLARDA İNCELENMESİ..... 60

3.1. Osmanlı Bürokrasisi Reformları ve Cumhuriyet Dönemine Yansımaları	64
3.2. Tek Parti Dönemi Reformlarının İncelenmesi.....	71
3.3. Çok Partili Dönem Bürokratik Reformlarının İncelenmesi	79
3.4. 1980 Sonrası Bürokratik Reformların İncelenmesi	94
3.5. AKParti İktidarları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Dönemi Bürokratik Reformlarının İncelenmesi	102
SONUÇ	116
KAYNAKÇA	124
ÖZGEÇMİŞ	147

KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AKParti:	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP:	Anavatan Partisi
AYM:	Anayasa Mahkemesi
BÇG:	Batı Çalışma Grubu
BİMER:	Başbakanlık İletişim Merkezi
CBHS:	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne
CBK:	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
CİMER:	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi
DMK:	Devlet Memurları Kanunu
DP:	Demokrat Parti
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
IMF:	International Monetary Fund
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
MBK:	Milli Birlik Komitesi
MGK:	Milli Güvenlik Kurulu
MSB:	Milli Savunma Bakanlığı
OHAL:	Olağanüstü Hal
OYAK:	Ordu Yardımlaşma Kurumu
RP:	Refah Partisi
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK:	Türk Silahlı Kuvvetleri
WB:	World Bank

GİRİŞ

Türk bürokrasisi; gelişen dünya şartlarına, ulusal ve uluslararası politikalara, toplumsal ve kültürel etkilere uyum sağlayabilmek için sürekli değişmekte ve dönüşmektedir. Bu değişim birtakım reformların yapılması ihtiyacını doğurmuş ve belirlenen yeni politikalar çerçevesinde bürokraside reform çalışmaları yapıla gelmiştir. Bürokraside yaşanan köklü değişimleri ifade eden bürokratik reform kavramı, bürokrasiyi daha etkili kılmak ve iyileştirmek amacıyla girilen, yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler olarak açıklanabilir. İdarenin baskıcı bir tutumdan uzaklaşarak halkın yönetime katılmasına olanak tanınması demokratikleşme, bunun tam tersi bir şekilde demokratik ilkelerden uzaklaşması ise otoriterleşme olarak ifade edilebilir.

Türkiye Cumhuriyet'inin kurulduğu yıllarda Osmanlı bürokrasisinin etkileri görülmüş ve bu dönemde bürokrasi, yeni kurulan cumhuriyet rejiminin ve inkılâplarının uygulayıcısı konumunda olmuştur. Yapılan reformlarla, sistemsel olarak demokratikleşme sürecine girilmiş olsa da özellikle tek parti döneminde bürokrasi, çok güçlenmiş ve iktidar ile aynı statüde görülmüştür. Askeri bürokrasinin otoritesi, sivil alana yansımış ve bu durum bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Bir taraftan devletin ve idarenin demokratikleşmesini isteyenler bir yandan da elinde bulunan gücü muhafaza etmek için mücadele edenler arasında yaşanan çatışma, çok partili sisteme geçilmesinde etkili olmuştur. Çok partili dönemde uygulanan reformlar ise, dönemin koşulları çerçevesinde şekillenerek bazı durumlarda bürokrasinin demokratikleşmesine bazı durumlarda ise otoriterleşmesine sebep olmuştur.

Türkiye demokrasi ile yönetilen bir ülke olduğu için bürokrasinin hesap verebilir, şeffaf, etkin ve katılımcı olması gereklidir ve bu hususlar yönetimle birlikte önemli bir gündem haline gelmiştir. Yönetişim kavramının kamu yönetiminde öne çıkması ile kamu hizmetlerinin yürütülmesinde başat rol üstlenen bürokrasideki reformların, demokrasi ve otoriter yaklaşımlarla ilişkisi ilgi çekmiştir.

Türk siyasi tarihinde bürokrasinin reformlarla geçirdiği evrimle, daha mı demokratik yoksa daha mı otoriter bir sisteme yol açtığı tartışılan bir konudur. Tez kapsamında bürokrasinin reformlarla kazandığı ya da kaybettiği güç ve bu durumun demokratikleşme ve otoriterleşme kavramlarıyla nasıl ilişkilendirildiği sorunsallaştırılmıştır. Bu çalışma Türk bürokrasisindeki dönüşüm sürecinin, bürokrasiyi doğrudan ve dolaylı yollardan etkileyebilecek siyasal gelişme ve reformların, bürokraside otoriterleşme ya da demokratikleşme yönünde nasıl bir eğilime neden olduğunu saptamaya yönelik değerlendirme sunmayı amaçlamaktadır.

Tez çalışmasının birinci ve ikinci bölümlerinde; bürokrasi, reform, demokratikleşme ve otoriterleşme kavramları kuramsal çerçevede ele alınmıştır. Üçüncü bölümde ise Türkiye'nin bürokrasideki reform çalışmalarının demokratik ve otoriter özellikleri, ayrıntılı şekilde incelenmiştir.

Tez çalışması için literatür taraması yapılmış, aynı zamanda da doküman incelemelerinden yararlanılmıştır. Konuyla ilgili çalışmalar referans alınarak bürokraside yapılan reformlarda, demokratik ve otoriter bağlamlara dikkat çekilmiştir. Literatüre katkı sağlamayı amaçlayan çalışma; bürokrasideki reformların demokratikleşme ve otoriterleşme bağlamlarında daha derin bir düşünme olanağı sağlayarak konuya dikkat çekmeyi hedeflemektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM: BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ VE TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ

Bürokrasinin ortaya çıkışı günümüzden çok eskilere dayanmaktadır. İnsanların sosyal yaşama başladıkları zamanlardan itibaren bir sistem oluşturmaya yatkınlıkları saptanmıştır. Yönetim kavramı da bu sistemin kaçınılmaz bir sonucu olmuştur. Birlikte hareket edilerek gerçekleştirilmesi gereken avlanma faaliyetlerinden şehirleşme faaliyetlerine kadar nizamın sağlanabilmesi adına, dönemlerin özelliklerine göre yöneticiler belirlenmiş ve yöneticilere bağlı iş ve işlemleri yürütebilecek örgütsel yapılar meydana getirilmiştir. Örgüt kavramının ilk örnekleri böylelikle karşımıza çıkmıştır. Küçük çaplı olan bu örgütsel yapılar, başlarda sadece yerel ve özel işler için

kullanmışlardır. Ancak zamanla nüfusun artması, göç hareketlerinin oluşması, yerleşik hayata geçilmesi ve yerleşilen bölgelerde düzen oluşturulabilmesi için sistemli örgütsel bir mekanizmaya ihtiyaç duyulmuş ve bürokrasi kavramı ortaya çıkmıştır.

Bürokrasi; siyaset, kamu yönetimi, örgüt, hiyerarşi, memur, yönetici, güç ve otorite, kırtasiyecilik ve daha pek çok kavramla birlikte açıklanabilecek geniş bir konudur. Bu nedenle çalışmamızın bu bölümünde bürokrasi; hem kavramsal açıdan hem de içerdiği farklı anlamlar ve tarihsel süreçler bağlamında ele alınacaktır.

1.1.BÜROKRASİ KAVRAMI

Kavramsal olarak bürokrasi öncelikle 1745 yılında Fransız fizyokrat ve ekonomist Vincent De Gournay tarafından anlamlandırılmış ve eski Yunan'da rastlanılan siyasal sistemler tipolojisine katkı yapılmıştır (Çevikbaş, 2014, s.78).

Bürokrasi kelimesi Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden türetilmiştir. "Burra", masaların üzerine örtmek için kullanılan koyu renkli kumaş; "kratos" da egemenlik veya hükümet anlamına gelmektedir. Bu iki kelimenin birleşmesi ile oluşan bürokrasi, "masaların veya ofislerin alanı" olarak ifade edilmektedir. Bu kavram oluştuğunda, memurlar masalarını örtmek için koyu renkli masa örtüleri kullandılar. Bu durumdan hareketle türetilen bürokrasi kavramı, kamu görevlilerinin toplum üzerindeki artan hâkimiyetine yapılan vurguya işaret etmektedir. Böylece memurların artan ağırlığı, görev yaptıkları araç (masa) veya yer (büro) ile karakterize edilmiştir (Eryılmaz, 2019, s.6).

Günümüzde hemen hemen tüm dillerde kullanılmaya başlayan bürokrasi, bir grubu "aristokrasi, burjuvazi, teknokrasi" gibi tanımlayan bir kavram haline gelmiştir. Bürokrasi kelimesi "büro" (daire, memur) ve "krasi" (güç, iktidar) kelimelerinin birleşiminden türetilmiştir. Dolayısıyla bürokrasi, "büroların gücü" anlamına gelmektedir (Kabaklı, 2002, s.9). İktidar kelimesinin yüklediği anlamla beraber bu küçük örgütlü yapılar, devlet otoritesi üzerinde egemenliklerini artırma ve giderek büyüyen ve ağırlaşan bir varlık halini alma potansiyeline sahiptir.

Ataman (2001, s.92), bürokrasiyi “Devletle ilgili işlerinin yürütülmesinde, kırtasiye işlerinde yazışmaya büyük önem verilmesi” olarak tanımlar. Böylece bürokrasi kavramı, yönetim mekanizmasında kullanılan kırtasiye malzemelerinin işlevselleştirilmesi üzerinden tanımlanmaktadır.

Bürokrasi, “Devletin teşkilatlanma faaliyetlerinin, toplumdan ayrılan, toplumun üstünde olan ayrıcalıklı kişiler eliyle yürütülmesi” şeklinde tanımlanabildiği gibi burjuva devletin örgütlenme işlerinin, seçilmemiş, sorumlu ve taşınmaz memurlardan oluşan ayrıcalıklı ve sürekli bir ordu tarafından yürütülmesinde somutlaşan belirli bir yönetim biçimi olarak da tanımlanabilir (Fişek, 1979, s.65). Bu tanım, memur sınıfının yeni ve üstün bir sınıf olarak ortaya çıkışına dikkat çekmektedir. Ayrıca devlet işlerinin bu sınıf tarafından yürütüldüğü, yürütülen faaliyetlerin katı ve otoriter sonuçları olduğu, bu sisteme herkesin katılamayabileceği ve bürokrasinin bir kitle hareketi olduğu da belirtilmektedir.

Türk Dil Kurumu (sozluk.gov.tr, 2022) ise bürokrasiyi, “Kamu yönetimi, devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler grubu, devlet işlerinin yürütülmesinde gereksiz kural ve usuller, kırtasiyecilik” şeklinde tanımlamış ve kamu idarecileri ve yöneticileri de dahil olmak üzere bürokrasinin profesyonel yönünü vurgulamıştır. Ayrıca bu tanım bürokrasinin işini yaparken uyguladığı gereksiz kuralların varlığından bahsetmekte ve bunun sorunlara yol açtığını ifade etmektedir.

Sonuç olarak, bürokrasi kavramı 1798'den itibaren "güç, iktidar ve devlet idaresini etkileme gücü" anlamlarında kullanılmış, 1830'lu yıllardan itibaren ise "kamusal işlevlerin geri kazanılması" ve "işlevlerin yeniden inşası" şeklinde açıklanmaya başlanmıştır (Heper, 1995, s.290).

1.1.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Devlet yönetimi anlamında bürokrasi, yani memur bürokrasisi, idari bir hiyerarşi içinde örgütlenmiş memurlar alanını ifade eder. Bu nedenle, yönetimde söz sahibi olan, yönetimin işlemlerini yönlendiren kamu hizmetlerini yürüten kişilerin tümüne bürokrat denir. İdari işlerin ve yetkilerin devlet dairelerinin elinde olması ve bunların memurlar

tarafından yürütülmesi de bürokrasinin temel manalarından biri olarak bilinmektedir. Bu anlayış devlet yönetimi açısından da bürokrasiyi tanımlamıştır (Abadan ve Unat, 1959, s.9-10).

Bürokrasi, esasen bir kamu idaresi sistemi olmasa da, devlet sistemleri içindeki idari yapılarla ilgilidir. Nitekim devlet yönetiminin kapsamı ile bürokrasinin kuramsal yönü ve işlevlerinin bir grup (kamu yöneticileri ve memurlar) tarafından yürütülmesi öne çıkmaktadır (Scholtz ve Wood, 1998, s.145). Çünkü devlete ve memurlara yüklenen roller, “her toplumun demokrasi anlayışından, devlet ve bürokrasileriyle ilişkilerini kavrayışından” kaynaklanmaktadır. Siyaset Bilimi profesörü Françoise Dreyfus’un (2014, s.12) yorumuna göre bürokrasiler; siyasi, sosyal ve ekonomik mücadelelerin sonucudur ve dolayısıyla devlet yönetimi anlamını da içermektedir. Yani bürokrasiler her ülkenin kendi rejimini sağlamlaştırmasını sağlamıştır.

Burada bürokrasi kavramının ağırlıklı olarak "kamu yönetimi" ile aynı anlamlarda kullanıldığı da görülmektedir. Kamu yönetiminden anlaşılan, onun teşkilat yapısı ve işlevleridir. Diğer bir ifadeyle bürokrasi, kamu yönetiminin fonksiyonlarını açıklamaktadır (Çevik, 2004, s.41). Fakat Eryılmaz (2008, s.190) kâr amacı güden kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışında tutmaktadır. Eryılmaz, bürokrasinin klasik devlet kurumları ve bu devlet kurumlarının kamu yararına olan faaliyetlerinden meydana geldiğini düşünmektedir. Bu yaygın bürokrasi kavramının içeriği, bürokrasinin kamu görevlilerinin yönetimindeki bir iktidar ve yönetim biçimi olmasından kaynaklanmaktadır. Bu anlamda bürokrasi, atanmışların seçilmişleri yönetmesi anlamında kullanılabileceği gibi, seçilmişlerin yönetimi söz konusu olsa bile bürokrasinin çeşitli olanaklarını kullanarak siyasi kurumları güçlü bir biçimde etkilemesine de vurgu yapılmaktadır.

Kamu yönetimi sözlüğü ise bürokrasiyi, tüm bürokratik örgütleri kapsayacak şekilde çok geniş bir perspektifte, "kamu gücünü hukuku temel alarak kullanan ve yasama erkinin veya erkin koyduğu kurallar çerçevesinde toplumsal hayatın bazı kısımlarını düzenleyen, yöneten ve denetleyen yönetim aygıtı" olarak tanımlamaktadır (Bozkurt, Sezen ve Ergun, 2008, s.43). Bu tanımlama ile klasik devlet yönetimi ile

özdeşleşen bürokrasi kavramı, özel sektörlerdeki kamu hizmetlerini de içeren iş ve işlemleri kapsayacak şekilde açıklanmıştır.

1.1.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Kırtasiyecilik bürokrasinin en yaygın kullanılan anlamlarındandır. Genellikle halk dilinde kullanılan bu anlam; biçimcilik, gereksiz işlemler, görevden kaçınma, kural koyma, toleranssızlık gibi olumsuz anlamları karşılamaktadır. Siyaset bilimi kaynaklarında bürokrasinin dışavurumlarını tabir etmek maksadıyla bürokratizm terimi kullanılmaktadır. Bürokratizm hem kamu personellerinin yetersizlikleri, kötü niyetleri ya da yanlış tutumları gibi kişisel nedenlerle ortaya çıkabileceği gibi, hem de bürokratik yapılar, sert kurallar ve uygulamalar gibi yapısal nedenlerle ortaya çıkabilmektedir (Abadan ve Unat, 1959, s.54; Eryılmaz, 2019, s.11). Bu anlamda bürokrasinin, düşünce ve siyasi ideolojilerden bağımsız görülmeyen devlet yönetiminin yürütülmesinde asli ve ayrıcalıklı bir sınıf olduğu söylenebilmektedir.

Kırtasiye kelimesi ise bürokrasinin olumsuz yanlarını vurgulamak için kullanılmaktadır. Ayrıca gereksiz formaliteleri ve yavaş işleyen devlet yapısını belirtmenin yanı sıra, halk arasında basit bir belgenin birçok gereksiz süreçten geçtiğini, işin ağır ağır görüldüğünü, sorumluluktan kaçınıldığını da ifade eder (Tortop, İspir ve Aykaç, 1993, s.213). Bu kavram aynı zamanda bu zihniyetteki bürokratik yönetimin görevini unutarak kör, bencil ve otoriter hale gelmesini de anlatmaktadır (Abadan ve Unat, 1959, s.10-11).

Evrak işleri, çeşitli formalitelerden geçerek ve çeşitli kanunların arkasına saklanarak yapılması gerekenleri geciktirmektedir. Bir yönetimde yazılı kurallara aşırı bağlılık ve bunların örgüt içindeki zorunlulukları, kurumda bürokrasinin varlığını kaçınılmaz kılmaktadır. Kaynaklardaki bürokratizm ya da büropatoloji gibi kavramlar, kırtasiye bürokrasisinin bu negatif yönlerini adlandırmanın yanı sıra bu olumsuzluğa dikkat çekmektedir (Tortop vd., 1993, s.214; Baransel, 1979, s.165).

Günümüzde bürokrasi, tüm bu olumsuz anlam ve benzetimlere ek olarak; yetersizlik, sorumluluktan kaçınma, yetki devretme konusunda isteksizlik, yönetimde

muamma, işlerin yavaş yapılması, kuralların oluşturulması ve otoriteye aşırı bağlılık gibi tüm olumsuz davranışları kapsayan bir kavram olarak nitelendirilmektedir (Eryılmaz, 2019, s.189). Ayrıca yönetimde aşırı hiyerarşi, yavaşlığa ve zahmete neden olmaktadır. Karar vericiler ve uygulayıcılar arasında oluşan görünmez ast-üst duvarı, organizasyonlarda arzu edilen sağlıklı iletişime engel olduğu gibi, çevikliği ve hizmet kalitesini de olumsuz etkilemektedir.

1.1.3. İdari Örgütlenme Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi kavramını örgütlenme açısından ele aldığımızda, objektif kurallar temel alınarak oluşturulmuş, bir yönetim ve teşkilat biçimi olduğu görülmektedir. Bürokrasi bu anlamda örgütlenme veya devlet yönetimi amacıyla bir araya getirilen görevliler, binalar, hiyerarşik sistem ve yöntemlerin örgütün faaliyetlerine doğru bir şekilde hizmet etmesidir. Yani, başkaları tarafından önceden belirlenmiş hizmet politikalarını yürütmek maksatlı kullanılan teknik maharetlerden ve büyük çaplı faaliyetlerden oluşan karmaşık bir organizasyonel sistemdir.

Bürokrasi örgütün temel direği olarak kabul edilmelidir. Bu bürokrasi modeli sadece büyük organizasyonlarda, kapitalist sistemlerde değil, ilk uygarlıklarda da kullanılmıştır. Bürokrasi kavram olarak son yıllarda daha çok kullanılmaya başlansa da eski uygarlıkların bu örgütlenme şekline yararlandığı görülmektedir (Weber, 2005, s.6).

Bu bürokratik örgütlerde rasyonel anlamda sistematik kurallar ve bütünleşik hiyerarşiler gözetilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.45). Bürokrasi de bu organizasyon sistemlerini ve bu sistemlerde çalışan personelin performansı üzerindeki etkisinin analizlerinin dikkate alındığı bir yapıdır. Yani kamu personellerinin fonksiyonları ve nitelikleri de kapsam dâhilindedir ve bu fonksiyonların etkililik analizleri önem arz etmektedir. Bu analizlerin kılavuzu Weber'in bürokrasi anlayışıdır. Çünkü bürokrasiyi rasyonel olarak değerlendirdiğinden diğer örgütsel yapılara göre daha egemen, randımanlı ve etkin olarak tanımlamıştır. Ayrıca, organizasyonların genişlemesi ile birlikte, ekibin rasyonel ilkelere göre organize edilmesi ve yönetilmesi gerekliliğinin altını çizmiştir. Bu da yine Weber'in bürokratik örgütlenme konusuna

önemli katkısıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.45; Eryılmaz, 2019, s.6; Weber, 2004,s.290).

Özetle bürokrasi, uzmanlaşmaya, çoklu işbölümüne, hiyerarşik örgütlenmeye ve sistematik bir planlanmaya işaret etmektedir. Büyük örgütsel yapıları disiplinli ve koordineli bir şekilde yönetmeyi amaçlar. Bu yönleriyle bürokrasi hem devlet kurumlarında hem de özel şirketlerde görülmektedir. Çünkü sayısal olarak belli hacimdeki tüm örgütler, bürokrasinin nimetlerinden yararlanır ve yararlanmalıdır (Abadan ve Unat, 1959, s.11).

Bireylerin bakış açısından ya da taşıdıkları özellikler açısından değil, bir yönetim şekli olarak tasavvur eden bu bürokrasi türü, olumlu ya da olumsuz yorumlara yer vermemiş, bürokrasiyi sadece bir örgütlenme biçimi olarak değerlendirmiştir.

1.2. BÜROKRASİNİN ORTAYA ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ

Bürokrasinin ortaya çıkışı konusunda sosyal bilimciler farklı görüşlere sahip olsalar da ilgili çevrede genel kabul gören savlar bulunmaktadır. Bu savlardan biri bürokrasinin çağdaş devletle birlikte başladığını ve geliştiğini ileri sürerken, bir başka iddia da M.Ö. 3000 yıllarına kadar geriye gitmektedir. Bu dönemde Mısır firavunlarının yönetimi hiyerarşik olarak düzenledikleri ve bu bürokratik yapıyla hanedanlıklarını şekillendirdikleri iddia edilmektedir. Yine aynı dönemlerde Çin'de bürokratik bir yapının varlığından bahsedilmektedir. Sonraki yüzyıllarda Roma, Pers ve Bizans İmparatorluğu ile İslam uygarlıkları da bürokratik yapıyı ve süreçleri geliştirerek bürokrasi tarihine katkıda bulunmuştur (Tuncel, 2010, s.71).

Antik dönem Çin, Roma ve Mısır uygarlıklarına baktığımızda bu uygarlıkların gelişmiş bir idari teşkilata sahip olduğu görülmektedir. Örneğin Nil Nehri'nin ticareti hızlandırması ve sık yaşanan su taşkınlarıyla tarıma yaptığı etkiden dolayı konuyu takip eden katipler adlı bir memurlar ordusunun varlığından söz edilmektedir. Söz konusu katiplerin, ayrıcalıklı bir konumda oldukları ve geliştirdikleri bu sistemle kazanç elde ettikleri bilinmektedir. Çin bürokrasisi ise ülkenin geçmişten günümüze büyük bir medeniyet olduğu gerçeği ve geçmişinden beri süregelen nüfus gücünü koruma

arzusunun varlığı ile bir gereklilik halini almıştır. Tarihi boyunca tehlikeli durumlara karşı mücadele için geniş çaplı askeri teşkilata sahip olmaları beraberinde bürokratik unsurları da getirmiştir. Roma'da bürokrasinin Sezar yönetiminde resmi ücretli birliklerin kurulmasıyla oluştuğu söylenmektedir. Bu memuriyet teşkilatının kurulmasında dönemin Mısır Uygarlığı teşkilat yapısı örnek alınmıştır. Genel olarak bakıldığında bu medeniyetler, bürokrasinin oluşturulmasında; devlet idaresini kolaylaştırmak, ekonominin düzenini sağlamak, halkın birliğini ve güvenliğini sağlamak gibi amaçları göz önünde tutmuşlardır (Abadan ve Unat, 1959, s.19).

Sonraki dönemlerde ortaya çıkan feodal düzenden mutlak monarşilere ve mutlak monarşilerden çağdaş devlet sistemlerine geçiş sürecinde siyasal sistemdeki değişim bürokrasiyi büyük ölçüde etkilemiştir. Bu değişim sürecinin ilk aşaması olan feodal düzenin yerini mutlak monarşilere bırakma sürecinde çok sayıda toplumsal ve siyasal gelişme yaşanmıştır. Bu gelişmelerden ilki, bu değişimin belkemiğini oluşturan egemenliğin kralda yoğunlaşması ve böylece merkezi bir yönetimin doğmasıdır. Önemli olan bir diğer gelişme ise, egemenliğin yalnızca merkezde toplanmasıyla gelişen kralın vergi toplama gücünün artması ve dolayısıyla kralın gelirinin artmasıdır. Ekonomik alanda yaşanan üçüncü önemli gelişme ise, kralların orta gelir düzeyine sahip halkın zenginliğini koruma taahhüdünü içeren, ticareti kısıtlayıcı tüm uygulamaları ortadan kaldıran ve merkantilist ekonomik sistemin devletin ekonomi politikası olarak uygulanmasıdır. Son ana başlık ise, bürokrasiyi dolaylı değil doğrudan ilgilendiren, belli ölçüde uzmanlaşmış kişilerden oluşan bir merkezi yönetim kurumunun, yani kamu bürokrasisinin ortaya çıkmasıdır (Heper, 1995, s.291).

Sonuç olarak feodal düzenden modern devlete geçişin ilk aşamasını oluşturan mutlak monarşilerin modern bürokrasinin oluşumuna en büyük katkısı, bürokrasiye merkezi bir yapı kazandırmaları olmuştur. Aynı zamanda bürokrasinin ortaya çıkışında askeri, idari, mali ve sosyal hayat gibi faktörlerin etkisi de yadsınamamaktadır.

1.3. BÜROKRASİNİN ORTAYA ÇIKIŞINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER

Bürokrasinin doğuşuyla ilgili olarak Weber, “para ekonomisinin gelişimi, ulus-devletlerin ortaya çıkması, kamu personeli sayısında artış yaşanması ve kapitalist sistemin yayılması” ile “modern bürokrasilerin” var olduğunu belirtmektedir (Weber, 2005, s.6-7).

Zaman içerisinde belirli koşullara bağlı olarak ilerleyen, yönetim ve organizasyon şekli olarak kabul gören bürokrasinin ortaya çıkışında pek çok etmen rol oynasa da genel kabul gören başlıca etkenler; devletin büyümesi, sistem değişikliği, idarenin ihtiyaç ve aksaklıkları, demokratikleşme ve eşitlik arayışı olarak sıralanmaktadır.

1.3.1.Devletin Büyümesi

Nüfusun, üretimin ve ticaretin büyümesi, hanedan savaşlarının ulusal savaşlara dönüşmesi; sömürgelerin satın alınması, büyük şehirlerin yükselişi, eğitilmiş orta sınıfın artan önemi, merkezi yönetimlerin gücünü, işlevini ve dolayısıyla önemini artırmak adına önemli gelişmelerdi. Ayrıca sanayi devrimi, bilimsel bilginin yükselişi ve aydınlanma çağı düşünürlerinin de bu gelişmede önemli bir etken oldukları görülmektedir.

Avrupa'da merkezi yönetimin güçlü hiyerarşik yapılarının gelişmesi, modern ulus-devlet sisteminin ortaya çıkmasına yol açan önemli unsurlardan biri konumundadır. Bu gelişme, 16. yüzyılda yüzden fazla bağımsız siyasi birimin, 18. yüzyılın sonunda 20 bağımsız devlete dönüşmesine neden olmuştur. Devletin büyümesi, devlet nezdinde yeni sorunları da beraberinde getirmiştir. Tüm vatandaşlarına eşit mesafede ve aynı hızda hizmet verme misyonunu üstlenen ulus-devletler ortaya çıkmıştır. Bu ulus-devletler ile yurttaş ve devlet arasındaki bazı yapılar ortadan kaldırılmış, öte yandan merkantilist politikalarla kapsamlı yasal düzenlemeler getirilmiştir. Böylece yeni kurulan yapıdaki yasal düzenlemeler, toplumların ekonomik ve sosyal hayatını istikrara kavuşturmuş ve güvence altına almıştır. Bu durum

bürokratikleşmeyi hızlandırmıştır fakat zamanla küresel ekonomik sistemlerle bütünleşen ulus-devletler, küresel güçlerin tesiri altına girmiş ve küreselleşmeye mağlup olmuştur (Eryılmaz, 2019, s.76; Özel ve Eren, 2008, s.24).

Bu durum yalnızca sistemin değil, bizzat devlet yapısının da genişlemesini beraberinde getirmiştir. Bürokratikleşmenin zamanla küçük yönetim biçimlerinden büyük yönetim biçimlerine doğru evirildiği, her tür örgütte ve kamu dairesinde gözlemlenmiştir. Örgütlenmenin büyümesi ile birlikte işletmenin hacimce artması bürokratikleşmeye neden olmuştur. Çünkü bürokrasiler, büyük ölçekli idari, siyasi ve ekonomik işlevleri yönetmek için devreye sokulan mekanizmalardır. Yıllar içinde büyüyen modern devletler, varsayılan yükümlülükleri ve büyüyen iş hacimlerinin taleplerini yerine getirecek bürokrasiden yoksundur. Bu durum modern devletlerin omuzlarına büyük bir yük bindirerek büyümesine neden olurken, büyüklük tek başına bürokrasiyi gerektirmez. Hacmin artması zorunlu olarak memur sınıfını ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2019, s.72).

Devlet idareleri ve özel şirketler şimdilerde geçmiş oluşumlara göre daha bürokratik bir örgütlenme ve yönetimle idare edilmektedir. Bunun sebebi modern devlet ve günümüz şirketlerinin, işlevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmek için yapılarını genişletmek zorunda kalmalarıdır. Bu da daha fazla iş ve çeşitli yazılı kurallar getirdi (Şahin, 1998, s.19).

1.3.2.Sistem Değişikliği

Bürokrasinin gelişmesi ve ilerlemesinde kapitalist sistemin ortaya çıkması etkili olmuştur. Hatta bürokrasinin kapitalist sistemin olmazsa olmaz bir parçası olduğu düşüncesi hakimdir. Kapitalist sistem ve bürokrasi iç içe geçerek birbirini destekleyen olgular halini almışlardır. Birinin gelişimi diğerrinin de gelişimine öncülük etmiştir. Özellikle kapitalizmin içinde barındırdığı “ekonomik tehlikelerin rasyonel öngörüsü ancak düzenli bir piyasa ekonomisiyle var olur” düşüncesi bürokrasi - kapitalizm ilişkisini iyice sağlam kılmıştır (Şahin, 1998, s.20).

Kapitalist sistemi benimseyen ülkelerin yanı sıra rasyonel sosyalist sistemler de bürokrasiyi içselleştirmekte ve bu durum da bürokrasinin önemini ortaya koymaktadır. Kapitalist sistemin başat etmeni olan Protestan ahlakı, kapitalizmin ruhuna bakıldığında anlaşılmaktadır (Schroeder, 1996,s.165). Bürokrasinin kapitalist sistemle paralel olarak geniş bir perspektifte gelişmesi; sorunsuz, hesaplanabilir, yoğun ve istikrarlı bir yönetim ihtiyacını doğurmuştur. Bürokrasiye, toplumlar içinde gelişen ve genişleyen her örgütün asli bir unsuru olarak hayati bir önem kazandıran da işte bu ihtiyaçtır. Bürokrasinin etkisinden kurtulmak ancak siyaset, din, ekonomi başta olmak üzere her alanda daha küçük örgütlere dönmekle mümkündür (Weber, 2004, s.307). Buradan bürokrasinin kapitalizm tarafından takdirle karşılandığı sonucu çıkarılabilmektedir. Kapitalizm yapısı gereği bürokrasiye ihtiyaç duymaktadır.

Bürokrasi ve kapitalizm arasındaki ilişkinin boyutunu açıklayan iki yaklaşım vardır. Birinci yaklaşım, rasyonel bir örgütlenme biçimi olarak bürokrasinin, kamu ve özel şirketlerin gereksinimleriyle uyumlu olmasıdır. Bu görüş, kapitalist sistemin rasyonel-yasal bürokrasinin gelişimini hızlandırdığını savunmaktadır. Yani kapitalizmin talebi sadece tiranları iktidardan uzaklaştırmak değil, aynı zamanda nizamı ve istikrarı sağlayacak güçlü hükümetler kurmaktır. İkinci yaklaşım, bürokratikleşmeyi piyasa ekonomisine devlet müdahalesi olarak görmektedir. Sonuç olarak iki farklılık şöyle açıklanabilir (Eryılmaz, 2019, s.80-81):

- Birinci görüşe göre bürokratikleşme, piyasa tekelleşmesinin sonucudur.
- İkinci görüşe göre bürokrasi, devletin ekonomik sistemlere müdahalesinin bir sonucudur.

Kapitalist sistemin bürokrasiyi beslediği gibi, bürokrasinin de kapitalist sistemi beslediği görülmektedir. Bazı gelişmiş ülke ve bölgelerde “güçlü bir bürokrasi ve devlet kurumlarının kontrolü” büyük ticari sermayelerin varlığına kaynaklık etmiştir (Fülberth, 2018,s.128).

1.3.3. İdarenin İhtiyaç ve Aksaklıkları

Geçmişten kaynaklanan tecrübelerle, zaman içinde ortaya çıkan yönetsel sorunlar ve ihtiyaçlar için çözümler aranmıştır. Mesela milattan önce Mısır'da ülke genelinde sulama kanallarının yapımı, yönetimi ve sulama sorunlarının çözümü için çok sayıda çalışandan oluşan yapılar oluşturulmuştur. Bu kurulu yapı çoğu araştırmacı tarafından tarihteki ilk büyük ölçekli bürokrasi olarak kabul edilmektedir. Yine o dönemde diğer ülkeler, uzun kara sınırlarını korumak için güçlü ordular oluşturma ihtiyacı nedeniyle bu orduların örgütlenmesi için bazı bürokratik sistemler uygulamışlardır. Ayrıca, vergi sistemleri hepsine belirli finansal koşullar sağlayacak şekilde geliştirilmiştir. Burada öncelikle büyük ve güçlü bir ordunun ortaya çıkmadığı vurgulanmalıdır; böyle bir orduya duyulan ihtiyaç, önce akılcı bürokratik örgütlenme yöntemlerinin bulunmasını, sonra da bu yöntemlerin bu amaçla uygulanmasıyla güçlü bir orduya ulaşılmasını gerektirir. Osmanlı Devleti'nin genişleyen topraklarını ve sınırlarını muhafaza etmek ve fetihleri artırmak amacıyla oluşturduğu Yeniçeri Ocağı bunun örneğidir (Eryılmaz, 2019, s.86). Artan ihtiyaçları gidermek için oluşturulan tüm bu örgütler, bürokrasinin ortaya çıkmasının önemli sebepleri arasındadır.

1.3.4. Demokratikleşme ve Eşitlik Arayışı

Son iki yüzyılda modern siyasi sistemlerin dönüşüm ve değişiminde pek çok etkenden söz edilebilir. Bu etkenlerden biri, siyasi gücün daha geniş bir kitle tabanına dayanmasıdır. Diğer bir etken de toplumun siyasal gücü konusunda her bireyin aynı hukuk kurallarına tabi olmasıdır. Hukuki normlardaki bu eşitlik, sosyal ve ekonomik alanlardaki eşitlik hareketlerini de beraberinde getirmiştir. Böylece toplumda meydana gelen eşitlik hareketleri, genel kuralları doğuran etkenlerden biri olarak kabul edilmekte ve bu genel kurallarla pekiştirilen aşırı merkeziyetçilik ve bürokrasi oluşmaktadır (Eryılmaz, 2019, s.88).

Monarşi ya da oligarşiden kurtulmak için mücadele içine giren halklar demokrasiyi zorlu mücadelelerle elde etmiştir. Avrupa'da feodal rejimlerin ve kilise otoritesinin yıkılmasından Rusya ve Küba devrimlerine kadar uzanan süreçte demokrasinin kolay elde edilmediği görülmektedir. Sistem değişikliğinin demokrasi

lehine ilerlemesi bürokratik örgütlenmelerdeki büyümeyi ve gelişmeyi beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla “Tarih bize bürokrasinin doğuşunun siyasal mücadelelerden kaynaklandığını göstermektedir” (Dreyfus, 2014, s.23). Yani demokratikleşme ve eşitlik eylemlerinin sonucunda bürokratik örgütlerin güç kazandığı düşünülmüştür. Bu düşünceye göre, toplumları ve fertleri kapsayan yasal düzenlemeler dünyasında kitlesel oligarşilerin doğuşu kaçınılmaz olacaktır. Eşitlikçi kitleler ve merkezi oligarşik yapılar birbirlerini tamamlar niteliktedirler (Oktay, 1983, s.39). Bürokratik örgütlenmelerin demokratikleşme ve eşitlik hareketleriyle güçlendirildiği düşünülmektedir. Bu düşünce çerçevesinde bireyler ve toplumlar etrafında yasal düzenlemelerle birlikte kitlesel oligarşilerin ortaya çıkması şaşırtıcı olmamaktadır.

1.4. BÜROKRASİNİN OLUMLU TARAFLARI

Eski toplumların, çağdaş devletlerin ve tüm küçük ve büyük özel şirketlerin örgütlenme, hizmetlerin yönetimi ve yürütülmesi konusunda başvurdukları bürokrasi, başarılı bir biçimde uygulandığında sorunların odağı olmaktan kurtarılabilen veya bu sorunlar hoş görülebilir bir düzeye indirilebilmektedir. Yaşanan tüm problemlere rağmen bürokrasinin yerine kullanılabilecek bir yapının olmaması, faydalarını kabullenmeyi kolaylaştırmaktadır.

Bürokrasi süreç içerisinde ister monarşik ister demokratik olsun bütün yönetim şekillerinin vazgeçilmez bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin gerekliliği kamu yönetimi sürecinin ayrılmaz parçası haline gelmiştir. Nail Öztaş konuyla ilgili olarak (2019, s.5) “Yeryüzünde bürokratik örgütlenmemiş devlet yapısı yoktur. Sanayi İnkılâbı sonrası büyüyen ve özellikle kitle üretimi yapan ticari işletmelerin, hizmet örgütlerinin, üniversitelerin, finansal kuruluşların hemen hepsi geniş bir biçimde bürokratik örgütlenme şekli ve işleyişini uyguluyor.” düşüncesiyle kamu yönetimi ve bürokrasi ilişkisinin önemine değinmiştir. Aynı zamanda Dreyfus’un (2014, s.22) “yeryüzünde bürokratik olarak örgütlenmemiş devlet yoktur” ibaresi de bürokrasinin zorunluluğunu destekler niteliktedir.

Her örgütlü yapının bir noktada bürokrasiye ihtiyaç duyduğu belirtilmekte ve faydalarının gerek sistemin kendisine gerekse bürokrasi muhaliflerine açıklanabilmesi

ön plana çıkarılmak istenmiştir. Bürokrasinin işleyişi için gereken unsurların eksiksiz tamamlanması halinde bürokrasiden elde edilecek yararda da artış gözlenecektir. Bürokrasinin "ideal" koşulu sağlandığındaki faydaları konu üzerinde çalışmalar yapan birçok sosyal bilimci tarafından ifade edilmiştir.

Max Weber, bürokrasinin babası olarak nitelendirilmektedir. Weber'in "yasal otorite" kuramı ve "ideal tip" bürokrasi hakkındaki çalışmaları, bürokrasinin faydalarını ideal tip özellikleri ile şu şekilde sunmaktadır (Weber, 2004, s.60):

- Kanunlarla sınırlanmış yargı yetkisi,
- Kamu hayatı ve özel hayatın birbirinden ayrılması,
- Otorite hiyerarşisi,
- Kurallara bağlılık,
- Kişilikten bağımsızlık,
- Uzmanlık,
- Kariyer düzeni,
- Yönetimin yazılı belgelere dayandırılması.

Buna göre bürokratik sistemler katı bir hiyerarşik yapıyla sağlamlaştırılmıştır. Yazılı kurallar ile çerçevelenmiş örgütsel yapı hakimdir. Aynı zamanda işlerin yazılı kurallar çerçevesinde planlanabilmesini, verilerin saklanması, sürekliliğin sağlanmasını, hizmetin kişisel çıkarlar olmadan gerçekleştirilmesini ve maliyetlerin düşürülmesini sağlamaktadır. Diğer bir deyişle bürokratik yapı ve işleyiş daha rasyonel bir hal almıştır.

Weber gelişimini tamamlamış ideal bir bürokrasi düzeninin, diğer örgütlere göre bir takım sistematik olumlu yanları olduğu iddiasındadır. Bürokrasi düzeni içerisindeki bu sistematik olumlu yanları şu şekilde sıralamıştır (Weber, 2004, s.63):

- Süreklilik,
- Birlik ve bütünlük,
- Tam bağımlılık,

- Hakikat,
- Hız,
- Kesinlik,
- Gizlilik,
- Dosya bilgisi,
- Maddi ve manevi çatışmaların ve kişisel maliyetlerin azaltılması.

Buradan anlaşılacağı üzere bürokrasinin işleyişinde süreklilik, kesinlik, rasyonalite, yeterlilik, hız ve disiplin vardır. Bu nedenle bürokrasi, güvenilir ve baskın bir mekanizma modellemesidir (Polatoğlu, 2001,s.39). Tipik olarak, büyük kuruluşlar karmaşıktır. Ancak bürokrasi bu karmaşıklığı minimumda tutmak için dizayn edilmiştir. İşin yapılacağı zamanın, yerin, işi yapacak kişinin önceden belli olması ve bu işi yürütecek personelin alanında yeterli bilgi düzeyine sahip olan kişiler arasından belirlenmesi süreci kolaylaştırıcı ve etkinliği arttırıcı etmenlerdir.

Bürokratik örgütlerde görevliler arasında ayarlı bir ilişki kurulur ve bu özelliklere sahip örgütlerde tarafsız bir yönetim gözlenir. Bürokrasinin gerekleri ile örgütler; uzmanlaşma, hiyerarşik örgütlenme, planlama ve işbölümü ile sistem içerisine disiplin ve eşgüdüm getiren özelliklere sahiptir. Bu kazanımlar kamu ya da özel kuruluş fark etmeksizin elde edilebilmektedir. Bürokraside bireysellik ve gayri normatif davranışlar yoktur. Bu örgütlerde kayırmacılığın önüne geçilmekte ve liyakatsizlikten kaynak alan olumsuzluklar yaşanmamaktadır.

Weber ve bürokrasisi temel alınarak yapılan inceleme sonucunda bürokrasinin faydaları şu şekilde sıralanmıştır (Gündoğdu, 2021,s.31);

- Uzmanlaşmış ve işlevsel iş bölümleri, organizasyonu hantal yapısından arındırarak süratli işleyen bir sistem meydana getirir,
- Bürokratik mekanizmayla kuruluşlarda idare sağlanır,
- Bürokratik yapıya sahip devlet ve özel kuruluşlar, hükümsüz ve yöneticisiz kalsa bile özerk ve süreklilik arz eden önemli hizmetler bürokrasi tarafından yerine getirilir.

Bürokrasi ile birlikte kamu hizmeti meslek haline gelmiştir. Ayrıca bürokrasilerin yasal ve nominal metinlerde kamu hizmetine girme, ilerleme ve çıkarma aşamalarının nasıl işleyeceği detaylıca anlatılmaktadır.

Bürokratik yönetimler, kamu görevlilerinin uzmanlık alanlarına göre işe alındığı, yetkinlikleri yarışmalı sınavla kanıtlanmış, yalnızca görevlerinin gerektirdiği yazılı ve nesnel kurallara uyan, önlerinde profesyonel bir kariyer olanağı sunulan ve hiyerarşideki konumlarıyla uyumlu sabit bir maaş aldıkları yapılardır. Bu bürokratik yönetimleri karakterize eden şey, kesinlikleri, süreklilikleri, disiplinleri, fanatizmleri, uyandırdığı güven ve sonuç olarak, ilgililer ve iktidardakiler için öngörülebilir olmalarıdır” (Dreyfus, 2014, s.18).

1.5.BÜROKRASİ KURAMLARI

Bürokrasi barındırdığı birtakım özelliklerden kaynaklı olarak farklı görüşlerde farklı şekillerde var olmuştur.

Önemli sosyal bilimciler, bürokrasiyi iktidarla ilişkisi, siyasal ve toplumsal yaşamdaki önemli rolü nedeniyle verimli bir çalışma alanı olarak görmüşlerdir. Bu nedenle bürokrasi kavramı geçmişten bu yana önemli düşünürlerin ilgi alanına girmiş ve bu konuda teoriler geliştirmişlerdir (Eryılmaz, 2019, s.21).

1.5.1.Weber’in Bürokrasi Kuramı

Alman sosyolog Max Weber tarafından, belirlenen ilişkiler ve kurallar bütünü olarak tanımlanan bürokrasi teorisi, günümüze kadar kamu ve özel kurum yapılarını güçlü bir şekilde etkilemiştir. Weber, bürokrasinin tanımını doğrudan yapmasa da onu devlet yönetiminde katıksız bir "yasal otorite" türü olarak görmektedir. Bürokrasinin en temel özelliği rasyonel olmasıdır. Çünkü bürokratikleşme, güvenilir, öngörülebilir ve her şeyden önce etkili bir toplumsal örgütlenme biçimidir (Heywood, 2006,s.507). İşlerin hiyerarşik bir sistem içinde, önceden belirlenmiş yasalar ve esnekliğe izin vermeyen yönetim kuralları ile biçimsel olarak belirlenmesi, bürokrasinin katı yüzünün

oluşmasında etkili olan unsurlardır. Bu görüş bağlamında toplumlarda var olan siyasal güç, seçilmiş politikacılara değil, bürokrasiye aittir.

Weber, bürokratik modelin inşasında önemli rol oynayan toplumdaki güç ve otorite ilişkileri konusundaki türleri belirlerken en büyük ehemmiyeti “ideal tip bürokrasi”ye vermektedir. Aslında Weber burada meşruiyetinin kaynağını yasa ve düzenlemelerden alan, her türlü davranışı kanun ve kurallarla belirlenmiş, otoriteden çok normlara uyan, keyfilik ve duygusallığın minimize edildiği, etki geleneklerinin azaltıldığı, rasyonel hukuk anlayışına sahip ideal bürokrasi tipinden bahsetmektedir. Bu tür bürokrasinin somut biçimi ise modern devletler şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Dursun, 2012,s.102-103).

Weber'in bürokrasisi; kanunla belirlenmiş yetki çerçevesi, yazılı belgelere dayalı yönetim, kamu-özel hayat ayrımı, fonksiyonel uzmanlaşma, otorite hiyerarşisi, işbölümü ve kariyer yapısı bakımından kendine has özelliklere sahiptir. Bu niteliklerinden ötürü bürokrasi bir kez kurulduktan sonra yok edilmesi en zor kurumlardan biri halini almakta ve kalıcı sistemsel yapıları meydana getirmektedir. Meşruluğunu yasalara dayandıran bu örgütlü yapılar hem üyelerine hem de onu kontrol edenlere sunduğu olanakların ne kadar büyük ve ayrıcalıklı olduğu da dikkat çekmektedir.

1.5.2. Marksizm’in Bürokrasi Kuramı

Marksist kurama göre bürokrasi, doğası gereği araçsal olarak kabul edilmektedir. Marksistlere göre, sınıflar arası çatışma sonucunda doğan devlet, aynı zamanda, yönetici sınıfın diğer sınıflara karşı egemen konumunu sürdürme mücadelesinin bir aracıdır (Parkin, 2002,s.613) ve yönetici sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir.

Bu sistem bütünü içinde ayrıcalıklı bir oluşum olarak ortaya çıkan bürokrasiye atfedilen önemin nedeni ise, yönetici sınıfın diğer toplumsal sınıflar üzerindeki baskılarının devamlılığını sağlamak amacıyla kullandığı bir araç olarak kabul edilmesidir. Bürokrasi, halkın yaşamını düzenlemesine karşın, halk üzerinde gizemli bir rol üstlenerek zalim ve özerk bir güç haline gelmektedir. Bu durum bürokratların

vatandaş üzerindeki konumunu da kutsîleştirmiştir. Bu süreçte bürokratlar kendilerine ve dışarıdaki sivillere yabancılaşırlar (Mouzelis, 2003, s.11). Bürokrasi aslında özel çıkarları genel çıkarlardan üstün tutan aldaticı bir yapı olmakla beraber vazgeçilemeyecek bir döngüdür.

Marx’a göre bürokratik devletler, Avrupa'daki feodal güçlere biat ettirme çabalarında monarşinin yardımcı bir aracı olarak ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Marx, bürokratik devletin ortadan kaldırılmasının tek yolunun sosyalist devrimle mümkün olacağını belirtir (Giddens, 2009, s.363). Marksistlere göre bürokrasinin zamanla ortadan kalkacağı varsayılsa da uygulamada bunun aksi görülmektedir. Marksist düşünceye göre şekillenen idari yapılarda bürokrasinin doruk noktasına ulaştığı ve çok daha fazla yayılım gösterdiği belirlenmiştir. Bunda iktidar partisinin otoritesini ve oy oranlarını koruma amacı ve hâkimiyetini sürdürmek maksadıyla giriştiği siyasi, ekonomik ve ideolojik tekel haline gelme ihtiyacı önemli bir etkidir.

1.5.3.Seçkinci Bürokrasi Kuramları

Toplumlarda var olan “iktidar yapısı ve güç ilişkilerini” irdeleyen ve anlamlandırmaya çalışan seçkinci kuramlar bir yandan halk ve seçkinlerin ayrışması üzerinde dururken bir yandan da “etki ve iktidar” kavramları üzerinden değerlendirme yapar (Arslan, 2003 ,s. 116). Bu bağlamda seçkinci bürokrasi teorileri arasında yer alan bazı teoriler ele alınacaktır.

1.5.3.1.Robert Michels ve Oligarşinin Tunç Kanunu

Michels tarafından ortaya atılan ve halen yürürlükte olan Oligarşinin Tunç Kanunu, bürokratik yapıların incelenmesinde önemli bir bakış açısı sağlamıştır. Bu vizyonun temeli, seçilmişlerin seçmenlere, vekillerin vekil yetkisini verenlere ve delegelerin delege seçenlere hakim olmasına izin veren örgütün, bürokrasiyi meydana getirdiği düşüncesidir. Bu kanuna göre Michels (1962, s.365) “Örgütlenmeden söz eden, aslında oligarşiden söz etmektedir.” sözüyle örgüt yapısının oluşmasıyla birlikte oligarşinin de beraberinde geleceği düşüncesini ifade etmektedir.

Michels, bürokratik yapılara (parti, birlikler vb.) ilişkin incelemelerinde, yetkililer nasıl atanırsa atansın, yönetim piramidinin en tepesinde oturan farklı kademelerdeki yöneticilerin iktidarlarını ellerinde tutma eğiliminde olduklarını ve haleflerini bir tür kararla belirleme eğiliminde olduklarını savunmuştur (Demirci ve Önder, 2011,s.327). Yani hem göreve gelip hem görevde yükselip hem de bulundukları mevkileri koruyabilme amaçlanmaktadır. Öte yandan, Michels'in ifadesine göre, siyasi parti ve sendikaların yönetimine katılarak orada görevini icra eden yöneticiler veya mecliste temsil yetkisini üstlenenler, zamanla hakim oligarşinin bir parçası olmaya başlasa da, köken tarafından yönetilen sınıfa aittirler (Michels,1962, s.16).

Bu nedenle Michels, bürokrasilerin doğası gereği amacının; kapalı bir örgüt kültürü yaratma, bu kültürü sürdürme ve en üst düzeyde bulunan yöneticilerin bütün sistemi kontrol etme güdüsü olduğuna işaret etmektedir.

1.5.3.2. Bruno Rizzi'nin Bürokratik Kolektivizmi

Bruno Rizzi, sosyalist düşünceden etkilenen ve hatta kendisini Marksist olarak gören ancak nihayetinde onu reddeden ve elitist akıma katılan yazarlardan biridir (Fişek, 1979, s.79).

Rizzi'ye göre Sovyet bürokrasisi, kapitalistlerin yanı sıra işçilerin de sömürülmesine ve baskı altına alınmasına neden olmaktadır. Bunun nedeni, bürokrasinin bütün üretim araçlarını elinde bulundurma yetkisidir. Sovyetlerde üretim araçlarının toplumsallaştırılması için girişimler sonucunda üretim araçları, amaçlananın aksine kamulaştırılmıştır. Bu durumda kapitalist sistemden tek farkı sömürünün bireysel değil de devlet tarafından yetkilendirilen kolektif örgütler tarafından yapılmasıdır. Yani devlet burada seçkin bir sınıfın amaçlarını değil bizzat sömürü hedefini kendisi gerçekleştirmiştir. Bu durum, sınıfsız topluma geçiş için bardağı taşıran son damladır ve proleter devrime sebep olacaktır. Proletarya devrimi ile “komünist” bir topluma geçilecek ve geriye kalan tek proleter sınıfla birlikte bürokrasi de ortadan kalkacaktır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.39).

Rizzi, aynı zamanda egemenliğin üretim araçlarını kimlerin elinde bulundurduğuna göre değişebileceğini söylemektedir. Burada kaynak olarak kabul edilen üretim araçlarının tahsisinin kapitalist sistemdekinden tek farkı, bu tahsisin ferdi değil kolektif olmasıdır. Böylelikle üretim araçları halka değil devlete aittir. Güçlü bir bürokratik yapıyla işletilen ülkelerde bürokratlar, kendilerini devletin sahibi olarak gördükleri için, üretim araçları da bürokrasiye ait kabul edilmektedir. Nihayetinde bürokrasinin bir kısmı (teknisyenler, müdürler ve uzmanlar vb.) toplu olarak proletaryayı sömürmekte ve emek hırsızlığı yapmaktadırlar (Fişek, 1979, s.79).

1.5.3.3. Warren G. Bennis

Bürokrasi hakkındaki düşüncelerini açıklarken Bennis, Weber'in bürokrasi modelini faydalı bir sosyal oluşum olarak görmüştür. Bennis'e göre bürokrasi, Sanayi Devrimi sırasında kusursuzlaşmış faydalı bir toplumsal buluştur. Bürokrasinin anatomisi başlığı altında şu unsurlardan bahsetmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.67):

- Çalışanların hak ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi,
- Teknik yeterliliğe dayalı seçme ve terfi sistemi
- Fonksiyonel uzmanlaşmaya ve liyakate dayalı bir işbölümü,
- Sınırları net bir şekilde belirlenmiş otorite hiyerarşisi,
- Kişisel faktörlere dayalı olmayan insan ilişkileri.

Bennis düşüncelerini belirtirken Weber'in bürokrasi kuramına da eleştiri getirmiştir. Bennis'e göre Weberyen bürokrasi modeli 20. yüzyılın koşullarına ayak uyduramamaktadır. Günümüz yaşam koşulları ve yönetim sistemleri karşısında eksik kalmaktadır. Ancak bürokrasinin rutin ve öngörülebilir insan meselelerini yönetmede bir avantajı vardır. Mevcut nüfus ve bilgi patlaması göz önüne alındığında, bürokrasinin ilan edilen üstünlüğünün geçerliliği konusunda şüpheler bulunmaktadır. Bu nedenle bürokrasi, teknolojinin gerektirdiği yeni durumlara uyum sağlamak ve yeni gelişmelere uyarlanmak zorundadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.69). Aksi takdirde Weber'in bürokrasisi işlerliğini kaybedecek ve yok olacaktır.

1.5.3.4. Alvin Toffler

Toffler da tıpkı Bennis gibi bürokrasinin gelecekte ortadan kalkacağını düşünmektedir. Toffler konuyla ilgili olarak şunları söylemiştir:

“Gelecekte son derece bürokratik bir sistem beklendiği konusunda toplum eleştirmenleri haklıysa, bu yapıyı ezmek için hemen çalışmaya başlanmalıdır. Öte yandan kavramsal klişeleri bir kenara bırakıp gerçeklere odaklanılırsa, bizi ağırlığı altında ezmesi gereken bürokratik sistemin, değişimin etkisiyle çatırdadığını görülecektir. Bu eleştirmenlerin geleceğe taşıdıkları örgütsel biçimler, gelecekteki hâkimiyeti sürdürmek için yeterince sağlam görülmemektedir. Çünkü günümüzde tanık olduğumuz şey, bürokrasinin zaferi değil, yıkımıdır. Bunun sonucunda bürokrasiye meydan okuyacak olan yeni bir organizasyon gelişecektir. Yeni örgüt biçimini “Adhokrasi” diye adlandırıyorum” (Aykaç, 1997, s. 225; Toffler, 2011, s. 112).

Buradan anlaşılacağı üzere Toffler, hiyerarşinin ve bürokratik sistemin çökeceğini ama bunun uzun zaman alacağını iddia etmektedir. Aynı zamanda yeni sistem için de bir isimlendirmede bulunmuştur.

Toffler, çalışmak için gereken ortamlara gelecekte gerek kalmayacağını savunarak bürokraside alan sınırlamasının da ortadan kaldırılacağını iddia etmiştir. Bu bağlamda Toffler (1981, s.124), “Geleceğin işi, insanların tek bir yerde buluşmasına gerek kalmadan yapılabilecek işler olacaktır. Yani şirketler artık bir ofise veya idari merkeze ihtiyaç duymayacak, bunların yerini basit bir telefon numarası, kimlik numarası veya hesap numarası alacak.” ifadesini kullanmıştır.

Geleceğin bürokrasisinde ofis ve çalışma ortamı için iş merkezleri yerine entegre sistemlerin kullanılacağı görüşü kısmen de olsa günümüzde kullanılan e-devlet sistemleri, e-ofis uygulamaları ve yönetici sistemleri ile doğrulanmıştır. Ancak bürokrasinin ortadan kalkacağı görüşü için aynı yorum yapılamamaktadır.

1.5.4. Hegel’in Bürokrasi Kuramı

Modern felsefecilerden önemli bir isim olan Georg Wilhelm Friedrich Hegel, “Tüze Felsefesi” eserinin “Yürütme” bölümünde, bürokrasi hakkındaki fikirlerini dile

getirmiştir. Hegel'in bu fikirleri, bazı yazarlar tarafından ilk modern bürokrasi teorisi olarak kabul edilmiş ve model alınmıştır.

Hegel'e göre toplum; tarım, ticaret-sanayi sınıfı ve evrensel sınıf şekline üç gruba ayrılmaktadır. Bu üç sınıf arasında memur kesiminin oluşturduğu evrensel sınıf imtiyazlı olarak kabul edilir. Bunun nedeni ise memurların bayındırlık işlerinin gerçekleştirilmesini sağlayan yüksek düzeyde bilgi ve siyasi bilince sahip olmaları ve devleti ayakta tutan mekanizmalar olarak kabul edilmeleridir. Memurların sahip olması gereken ilk şeyin siyasi bilgi ve bilinç olduğunu ifade etmesi, Hegel'in memurlara yaklaşımında Napolyon'un meritokrasi sisteminin izlerinin varlığını göstermektedir. Hegel, liyakate dayalı terfi yaklaşımına ek olarak, devlet memurlarının günlük siyasi baskılardan etkilenmemesi için mesleki güvenliklerinin normlarla garanti altına alınması gerektiğini de vurgulamıştır (Piriştine, 2004-2005, s.198).

Hegel'e göre, insanlar bürokrasinin kariyer sisteminde yükselmek istiyorsa, bunu ancak "devlet kurumları sisteminde" yapabilirler. Bürokrasinin vazifesi ise , "bireylerin bireysel istek ve çıkarlarına, toplumun ortak irade ve yararına egemen olan ve asli görevi, sivil toplumun göze alamayacağı ortak iyinin koruyucusu olmaktır". Devletin egemen bir yapısı vardır ve bu kavram araç değil amaçtır (Eryılmaz, 2019, s.40).

Bürokratlar toplumun genel çıkarlarını savunmaktadırlar. Çıkarları gerçekleştirme aşamasında eğitim ve uzmanlaşma yoluyla gelişmektedirler. Gelişim sırasında belirli bir hiyerarşiye göre hareket etmekte ve örgüt içinde özel bir şekilde organize olmaktadır. Yani örgütlenmenin özü olan işbirliği ve koordinasyondan yararlanırlar. Bürokratlar görevlerini ve yetkilerini layıkıyla yerine getirmek zorundadırlar ve bunun için eğitilmişlerdir. Böylece bürokrasi sınıfı, uzmanlaşma ile evrensel bir sınıf olma özelliği kazanmaktadır. Tüm bu ilişkiler sistemi, bürokrasiyi halkın çıkarlarının üzerinde konumlandırmaktadır. Çünkü toplumların genel çıkarları ancak devletler tarafından savunulabilmektedir. Dolayısıyla Hegel'in toplumun ortak çıkarlarının devletin genel çıkarlarına dönüşmesinde bir köprü görevi gören bürokrasiye ciddi bir işlev yüklediği görülmektedir. Hegel, bürokrasinin kendisini aşarak yönetsel despotizm uygulamasına hatta kendi değerlerini vatandaşlara dayatmasına izin

vermeyecek bir yapıya dönüşebileceğinden bahsetmiştir (Özer, Akçaya, Yaylı ve Batmaz, 2015, s.148-149).

1.6.TÜRKİYE'DE BÜROKRASI

Türkiye'deki bürokrasi, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan bürokrasinin bir devamıdır. Türkiye bürokrasisinden bahsederken geleneksel Osmanlı bürokrasisinin de etkilerinin devam ettiği gözlenmiştir. Bu durumun nedenine değinildiğinde, önümüze koyacağımız ilk veri, Osmanlının merkeziyetçi yapısı olacaktır.

Osmanlı İmparatorluğu, merkeziyetçi yapısından ve mutlak monarşi düzeninden kaynaklanan güçlü bir bürokratik geleneğe sahipti. Osmanlı Devleti'nden Cumhuriyet'e geçişte sadece siyasi rejim değişikliği olmuştur. Yeni rejimde idari gelenekler, kurumlar ve siyasi kültür bir ölçüde devam etmiştir (www.atamdergi.gov.tr, 2022). Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden itibaren idari yapı ve işleyişte köklü reformlar yapılmışsa da Batı'daki Sanayi Devrimi gibi bir dönüşüm yaşanmamıştır. Bu nedenle Millî Mücadele, Türk bürokratik yapısında temel kırılma noktası olarak kabul edilmektedir (Akın, 2011, s.101).

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu sıralarda bürokratik devlet yapısının hâkim olduğu görülmektedir. Bu durum için iki temel sebep öne çıkmaktadır. Birinci neden, kuruluş aşamasında hâkim olan anlayış olarak kabul edilmektedir. Bu anlayışın kaynağı, Cumhuriyetin kuruluşu sırasında, Kurtuluş Savaşı'na öncülük eden asker ve sivillerin, ülkenin kalkınmasının kendi denetiminde olmasını istemesi ve bunun gerekli olmasıdır. İkinci neden ise Türkiye'de 1920'lerde Cumhuriyet'in kuruluşu sırasında demokratik bir devlet yapısının kurulması için nesnel koşulların olmayışındır (Çapoğlu, 1997, s.34). Yani mevcut kurumların bir kısmı işlevini sürdürürken bir kısmı da kökten değişikliğe uğramıştır. Osmanlı Devleti'ndeki devlet seçkinleri, kaynakların dağıtımından ve yönetiminden sorumlu oldukları için çok etkiliydiler. Bunun bir yansıması olarak da Türkiye Cumhuriyeti'nin seçkinlerin benimsemiş olduğu devlete hizmet geleneğini ve modernleşmeyi Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras aldığı belirtilmektedir. Bunun sonucu olarak da hem geleneksel yönetim anlayışının devam ediyor olması hem de devlete hizmeti içselleştiren seçkinlerin varlığı, yeni kurulan tek parti Türkiye

bürokrasinin yönlendirilmesine seçkinlerin devam etmesi konusunda alınan kararlara etki etmiştir (Evin, 1996, s.46-51).

Tek parti iktisat stratejileri ve bürokrasi-burjuvazi ilişkilerini ele alan çalışmalarda genellikle ikili bir ayrım yapılmaktadır. Bu ayrımda 1930 yılından önce ve sonra uygulanan iktisat stratejileri arasındaki farkın, faydacı nedenlere dayanıp dayanmadığı konusundaki yorumların farklılaşması belirleyicidir. İktisat politikaları açısından daha liberal olduğu kabul edilen 1923-1929 arası dönemin, 1930'lardan çok partili hayata kadar uzanan devletçi ve müdahaleci iktisat politikalarının egemen olduğu dönemden ayrılması gerektiği yönünde ortak görüş vardır.

Heper, Osmanlı Devleti'ndeki ataerkil özelliklerin de etkisiyle tek parti döneminde devlet elitlerinin demokrasi ile ilgili düşüncelerini, farklı toplumsal grupların siyasal temsili ve uzlaşmasına değil, elitistlerin karar verdiği politikaların uygulanmasına dayandırmaktadır (1991, s.48). Bu dönemde devletin yapısıyla bir bütün haline gelen bürokrasi, Kemalist ilkeleri topluma aşılabilme işlevini üstlenmiştir (Heper, 1973, s.72).

Tek partili dönemde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) iktidarında benimsenmiş olan, dinsel alanın kamu alanından ayrı tutulmasını savunan ve dolayısıyla modernleşmeden kaynağını alan “Altı Ok” ilkesinin oluşmasında en önemli unsurlardan biri laiklik olmuştur. Altı ok ile birlikte Kemalist ideolojinin uygulayıcısı olan bürokraside, rasyonellik boyutu bürokratik boyutun gerisinde kalmıştır. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde laik ve hukuka dayalı rasyonel bir idari yapıya geçiş sürecinde, otoritenin kaynağını elinde bulunduran siyasi elitler, bürokrasiyi hedeflenen yolda kullanılabilecek bir aygıt olarak kullanmışlardır. Nitekim cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasi, halk için reformların başlatılmasında, geliştirilmesinde, sürdürülmesinde ve benimsenmesinde etkin olmuş, bürokratların gücü politika oluşturma sürecinde açıkça hissedilmiştir. Böylece bu dönem birçok araştırmacı tarafından “bürokratik yönetim” yılları olarak kabul edilmiştir (Heper, 1974, s.116).

Yine tek parti döneminde Lozan Antlaşması ve İzmir İktisat Kongresi kararları ile ekonominin millileştirilmesine yönelik politikaların temellerinin atıldığı

görülmektedir. Bu bağlamda İş Bankası'nın kurulması ve sonrasında Sanayi ve Maadin Bankası'nın da katkısıyla milli ve devletçi iktisat politikalarına ağırlık verilmiştir. Devlet politikalarında gerçekleştirilen milli ve devlet kontrollü ekonomi hareketlerinde bürokrasi ve etkileri odak noktası haline gelmiştir (Akın, 2011, s.109). Sonuç olarak 1923-1929 yılları arasında ulusal bir burjuvazi ortaya çıkmış, ulusal burjuvazi ise hem siyasal iktidarla hem de bürokrasi ile yakın ilişki içinde olma fırsatı bulmuştur.

1930'lu yılların başından beri devletçilik resmi devlet politikası haline getirilmiştir. 1930 tarihli Mübadele Anlaşması da ulusalcı damarların kabarmasına neden olmuş, ulusalcı ve devletçi burjuvazi daha da güçlenmiştir. Bu dönemde ulusal burjuvaziyi teşvik etmek ve geliştirmek için azınlıklara karşı Türk ve Müslüman iş adamları lehine kayırmacılık yapıldığı görülmektedir. Sosyal hayatta bu durumun etkileri görülmekle birlikte ekonomide bankacılık sistemi de dâhil olmak üzere bazı siyasal, sosyal ve ekonomik politikalar yapıldığı görülmektedir. Heper'e göre, 1930'larda uygulanan devletçi iktisat politikalarıyla güçlenen iş adamlarının giderek siyasi arenada etkinliklerinin artması, Müslüman Türkler ile azınlıklar arasındaki çatışmayı şiddetlendirmiştir (Heper, 1976, s.513).

Turan (2003, s.139) milliyetçilik ve dinsel farklılıkların dışında, bu dönemdeki sistem içi çatışmalara dikkat çekmiştir. Turan, Türk bürokratlarının özel sektördeki girişimci kişilere karşı davranışlarının her zaman kararsız ve küçümseyici olduğu savındadır. Aynı zamanda bürokrasinin devletçiliği benimsediğini ve özel sektörün genişlemesine bürokratik personel tarafından sürekli karşı çıkıldığını, bürokrasinin yabancı sermayeye ve yabancı yatırımcılara karşı iyi niyetli bir tutum içinde olmadığını öne sürer.

Bu ikili çatışmaların yaşanmadığını, aksine ilerleyen yıllarda yaşanacak savaş dönemleri sonucunda çok daha zor bir bürokratik yapının oluşacağını düşünen Yılmaz (1998, s. 7-9), 1930'lardaki iktisat politikası uygulamalarının dostane olmasına karşın, İkinci Dünya Savaşı yıllarına denk gelen 1939-1946 yılları arasındaki uygulamaların, zalimce ve faşist politikalar olduğunu iddia etmektedir.

1946 yılında Türkiye’de çok partili hayata geçiş yapılmıştır. Temsil edilmede halka alternatif bir partinin sunumu demokratikleşme adına büyük bir adım kabul edilmektedir. Bu durum demokrasi açısından hoş karşılanmakla birlikte, ilerleyen yıllarda yaşanan iktidar değişikliklerinin siyasi ve ekonomik istikrarsızlıkları, bürokrasiyi de kaçınılmaz olarak etkilemiştir.

Yurt dışından mali yardım almanın bir zorunluluk olarak algılandığı bu dönemde Türkiye uluslararası kuruluşlara üye olmaya başlamış ve 1947 yılında International Monetary Fund (IMF), World Bank (WB), Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü’ne üye olmuştur. Bu durum ülke politikalarında milliyetçilik düşüncesinin yanında ulus aşırı örgütlerle birlikte hareket etme gereksinimini de doğurmuştur. Savaş yıllarında ve uluslararası örgütlere üyelik süreçlerinde burjuvazi, bürokrasi ve siyasetle kurduğu ilişkiden istifade ederek ya CHP iktidarının artık değiştirilmesi gerektiği ya da CHP içindeki yenilikçi kişilerin tasfiye edilmesini istemiştir. 1950 yılına gelindiğinde Demokrat Parti (DP) bu gelişmeler sonucunda iktidara gelmiştir (Boratay, 1998, s.75).

DP'nin ekonomik farklılığıyla sahneye çıkarak bürokratik ve müdahaleci devlet tipine karşı görüşte olduklarını ifade etmeleri, devletin ve bürokrasinin ekonomi üzerinde bir yük olduğunu, ekonomik refah ve mali istikrar için devletin etkisinin azaltılması gerektiğini ortaya koymuştur. DP bürokrasiyi ekonomik hayata müdahale ederek devlet kapitalizmi yaratmakla eleştirmiş ve yapılan harcamaların ülkenin gerçek ihtiyacı olmadığını iddia etmiştir(Akın, 2011, s.111). Bununla birlikte ekonomide liberalleşme yolu da açılmıştır.

Bu dönemde ekonomik politikalarda devlet etkisinin kısmen de olsa azaldığı görülmektedir. Ancak DP ve yöneticilerine, sosyal alanlardaki müdahaleleri başta olmak üzere sistemsal eleştiriler yöneltilmiştir. DP iktidarına karşı muhalefetten de sesler yükselmeye başlamıştır. Bürokratik yapı içerisinde de söz konusu durumun etkileri görülmüş, kamu ve özel sektörlerde ideolojik kanaatler de ayrıışmışlardır. Özellikle DP’nin laiklik ilkesinden saptığını düşünenler, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren yerleştirilmeye çalışılan reformların geri alınmasından endişe duymaktadırlar. Bir başka grup da çok güvenilir buldukları DP iktidarında bürokrasinin statü ve maddi

çıkar kaybına karşı tepki göstermişlerdir. Bürokrasinin politikleşmesi ve bürokratik yapının irrasyonelliği de DP'nin güvenilirliğini sorgulatan gelişmeler olarak görülmüştür (Akın, 2011, s.140-142). Askeri bürokrasi hem gücü hem de toplumsal statüsü ve prestiji açısından değer kaybetmiştir. Bu durum iktidar-muhalefet ilişkilerini tehlikeli bir şekilde zedelerken, DP'nin bürokrasiye ve muhaliflere karşı duruşuyla despot bir yaklaşım belirlediği algısı karşısında askeri bürokrasi kendisini anayasadan kaynak olarak ülke iç güvenliğini sağlama adına sorumlu hissetmiştir. İktidardan çok muhalefete sempati duyan askeri bürokrasi, gençlerin gerçekleştirdiği eylemleri sebep göstererek iktidarı yerinden etmiştir. Çalkantılı siyasal dönem, Türkiye demokrasisinin ilk siyasi darbesi kabul edilen 1960 darbesinin gerçekleşmesine neden olmuştur.

1960-1980 yılları arasındaki dönemin başlangıcında görülen en mühim gelişme, sosyal ve ekonomik konularda bir önceki dönemden ayrılmayı gösteren 1961 Anayasası ile ekonomide planlama uygulamalarına ve ithal ikameciliğe yapılan vurgu olmuştur.

1961 Anayasası'nın etkisiyle bürokrasinin, kamu sektörü ve işlevlerine yönelik zorunlu kalkınma planları yapması ve kamu politikalarının oluşturulması sürecinde ağırlığını artırması, devlet işleyişindeki yerini ve rollerini güçlendirmiştir. Çünkü yeni anayasanın iktisadi açıdan devlete yüklediği en önemli görevi, büyüme ve gelişmeyi sağlamaktır. Kalkınma beklentilerinin siyasetçilere değil, bürokrasiye yönelik olması, yeni kurumların ve bürokratik mekanizmaların oluşmasına ve var olanların niteliklerinin artmasına sebep olmuştur. Bu nedenle kamu kurum ve kuruluşlarının verimliliğinin artırılması önem kazanmış ve bürokrasi ulus üstü örgütlerle ilişkilerin yürütülmesinde önemli rol oynamıştır (Akın, 2011, s.140-142).

1960-1980 döneminde siyasi çalkantı ortamı devam etmiştir. Ülke istikrarsız koalisyon hükümetleriyle karşılaşmıştır. Bu durumun siyasi hayata etkileri, bürokratik sosyal ve ekonomik hayatta da görülmektedir. Aslında ciddi bir girişimci sınıf-siyasi iktidar ve bürokrasi geriliminden bahsetmek mümkündür. Bilindiği üzere Adalet Partisi (AP), kendisini kapitalizm yanlısı bir parti olarak tanımlamasına karşın girişimcilere yaklaşımı, dogmatik bir kapitalizm savunuculuğu olmamıştır. Öte yandan hem DP hem de AP her zaman Türkiye'yi bürokratik baskıdan ve çiftçi-köylü kesimi ise devlet kontrolünden kurtarma vaatleri vermişlerdir.

Bu dönemde muhtıra ve darbeler, koalisyon hükümetleri arasındaki anlaşmazlıklar ve Kıbrıs Barış Harekâtı gibi birçok önemli olay yaşanmış, kurumsal ilişkiler dolayısıyla bürokrasi de bu durumdan nasibini almıştır. 1960'lı yıllardan itibaren yaklaşık on yıl süren yeni anayasaya uyum ve planlı kalkınma çabaları etkili olmakla birlikte, Soğuk Savaş koşullarının ve uluslararası siyasi gelişmelerin Türkiye'de yarattığı istikrarsız durumun etkileri 1970'li yıllarda görülmüştür.

Öğrenci olayları ve 68 kuşağı diye tabir edilen grubun, devlet nezdinde tehlike olarak görülmesi, siyasi kaos ortamı ve iç güvenlik tehditleri gerekçeleriyle Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) 12 Mart 1971 tarihinde askeri muhtıra yayınlamıştır. 1971 muhtırası, iktidarın radikal sol partilere geçmesi olasılığına karşı bir tedbir olarak nitelendirilmiş ve sonraki gelişmeler sınırlı da olsa bürokrasi üzerinde güçlendirici bir etki yaratmıştır (Akın, 2011, s.140-142). Olay sonucunda askeri ve sivil bürokrasinin yönetimde etkinliğinin arttığı görülmüş ve bu gelişmelerle birlikte kamu bürokrasisi tamamen siyasetin içine girmiş, parçalanmış ve siyasi parti koalisyonları zayıflamıştır. Ancak etkin bir idari birim olarak kamu bürokrasisinin tamamı çökmemiş, kamu bürokrasisinde meslekler arası ayırım yaşanmıştır (Evin, 1996, s.46-51).

Türkiye'de yönetsel problemlere 1978 para krizi de eklenince, IMF ile anlaşarak yeni bir istikrar programı uygulamaya konulmuştur. Buna 1979-80'deki ikinci petrol kriziyle birlikte dünyanın kötüleşen koşulları da eklenince, Türkiye zaten bir ekonomik kriz yaşarken gelen bu son gelişme, ekonomiyi bütünü bozmuştur. Ekonominin beklenen refah koşullarını sağlayamaması neticesinde siyasi sistemde etkin güç olarak çalışmalarını yürüten burjuvazi, 1978'de Ecevit hükümetinin yıkılışında önemli rol oynamış ve sürekli olarak özel sektör lehine politikalar talep etmiştir.

Ekonomik istikrarsızlık sosyal politikalarda daha büyük olumsuzluklara sebep olarak aşırı kutuplaşmalar tüm ülkeyi etkisi altına almıştır. Üniversitelerde öğrenci olaylarına karşı, medya ve yayınlara kısıt getirilmesi, cezaevlerindeki işkence iddialarına karşı, iktidar büyük bir mücadele içinde olmuştur. Yani 1980 askeri darbesine kadar siyasi gelişmelerin ekonomik gelişmelere ağır bastığı, daha doğrusu sosyal ve ekonomik olayların siyasi arka planının hep sorunlu olduğu bir dönem yaşanmıştır.

1980'li yıllar ilerledikçe mevcut cepheler arasındaki ayrımlar başlamış ve bu süreçte sağ-sol fraksiyon arasındaki çatışmalar daha belirgin hale gelmiştir. 1980 askerî müdahalesi bürokrasinin iki ana eksen üzerine oturtulmasına neden olmuştur. Bu eksenlerden biri "muhafazakâr-milliyetçiler" eksenidir. Diğeri ise siyasi partilerin hakimiyeti şeklinde ortaya çıkan bürokratlar-siyasilerdir. Bu iki eksen ilişkilerinin giderek yolsuzluk ve rüşvet bağlamında militan tavırlarının yaygınlaşmasıyla ülkenin yeniden bir darbe göreceği sinyalleri de belirginleşmiştir. Sonuçta 1980 askeri darbesi gerçekleştirilmiştir (Akın, 2011, s.150).

İlerleyen yıllarda ise Cumhuriyetin ilk dönemlerinden itibaren siyasal sistemin ve bürokrasinin başarısızlıkları sorgulanmış ve bu sorunların nedenleri araştırılmış aynı zamanda sistem iyileştirmeleri ve güncellemeleri yoluna gidilmiştir.

Türkiye'de 1980'li yıllarda Özal döneminde temelleri atılan liberal ekonomi modeli ve 2000'li yıllarda küresel dünyayla bütünleşme fikrinin güçlenmesi, devlet ve kamu bürokrasisinin dönüşümünü beraberinde getirmiştir. Bu süreçte 2001 ekonomik krizi sadece ekonomik değil, aynı zamanda siyasi bir kriz olarak, toplumda siyasi sistemin meşruiyetinden şüphe duyulmasına neden olan bir meşruiyet krizi olarak da hissedilmiştir. Yani iyileştirme çabaları kısmen uygulanmaya çalışılsa da olumsuz sonuçları da birlikte görülmüştür. Özal dönemine ait bu planlar, 58. ve 59. Adalet ve Kalkınma Partisi (AKParti) hükümetlerinin siyasi hedefleri arasına devlete ve siyasal sisteme yönelik bir krizin aşılması amacıyla yeniden ortaya konmuş, özelleştirme ve yerel yönetimlere geniş yetkilerin verilmesiyle devletin küçülmesini öngören yeni bir kamu yönetimi modelini gündeme getirilmiştir (Yılmaz, 2007, s.237).

AKParti hükümeti, stratejik yetersizlik, performans düşüklüğü, mali kaynakların kırılganlığı ve kamu yönetimine duyulan güven bunalımı için somut önlemler almak amacıyla 2003 yılına gelindiğinde “değişimin yönetimi için yönetimin değişimi” sözlerini kullanarak özelleştirme, sivil toplumun güçlendirilmesi ve yerelleştirme çalışmalarına başlamıştır. Bu süreçte yönetim düzeninde dönüşümle birlikte Weber'in bürokrasisine dayalı geleneksel kamu yönetimi yapısının ve kamu kuruluşlarının etki alanının yeni kamu yönetimi anlayışına bıraktığı görülmüştür. Bu yeni anlayışta yönetim modelini ön planda tutan verimli, etkin, vatandaş odaklı, sorumlu, katılımcı,

şeffaf ve yerel bir yönetimin kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler haline geldiği fark edilmiştir. Teknolojik gelişmelerle globalleşen dünyada kamu yönetimi alanında da meydana gelen değişimler aynı anda Türk bürokratlar tarafından ulaşılabilir düzeye gelmiştir. Yeni kamu yönetişimi bu şekilde Türk kamu yönetimine etki etmeye başlamıştır (Akın, 2011, s.157).

1.6.1.Türkiye’de Bürokrasinin Neden Olduğu Sorunlar

Türk bürokrasisinin sorunu; katı bir otorite hiyerarşisine sahip olunması, gizlilik, yetkilerin tepede yoğunlaşması, seçilmişler ile atanmışlar arasındaki çatışma, kuralların yoğunluğu, yetkilerin kapsam darlığı, rekabet ortamının olmaması, yenilenememe dolayısıyla verimsizlik olarak sırlanabilmektedir. Bunun nedeni, Türkiye'nin siyasi ve idari rejiminin halkı kontrol altında tutmak ve topluma karşı devleti muhafaza etmek üzere şekillenmesi olarak gösterilebilmektedir. Özünde ademi merkezîyetçiliğe ve askerden arındırmaya açık olmayışı da bu durum üzerinde etkili olmuştur. Bu bağlamda bürokrasinin sorunları genel başlıklar altında şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2019, s. 238):

- Yönetimin dışa kapalı ve gizli olması,
- Yolsuzluk ve rüşvet,
- Yönetimde nepotizm,
- Örgütsel büyüme,
- Yönetimde tutucu davranışlar,
- Merkezileşme ve yerelleşme.

Yönetimin Dışa Kapalı ve Gizli Olması: Ülkemizde bilgi sağlama, yönetimin görev veya yükümlülüğü olarak düzenlenmiştir. Gizli ve şeffaf olmayan işlemler, yönetimin halk nezdinde aşılmaz ve otoriter bir güç izlenimi yaratmasına yol açmaktadır. İdari kanunlar, gizlilik ve sır kavramını kendi amaçları için araç haline getirmelerine izin vermektedir. Çoğu zaman alınan kararlar, bu kararların gerekçeleri, yapılan hizmetlere ilişkin istatistiksel bilgi ve belgeler gereksiz yere kamuoyundan saklanmaktadır (Özkoyuncu, 1999, s.70).

Yolsuzluk ve Rüşvet: Yolsuzluk, kamu gücünün şahsi menfaatler amacıyla kötüye kullanılmasıdır (Başak, 2008, s. 93). Bu yolla memur, asli görevini kendi çıkarı için kullanmaktan ve bu durumdan rant elde etmekten çekinmemektedir. Rüşvet, bürokratik mekanizmanın kişinin kendi yararına çalışmasını sağlayan bir araçtır (Oktay, 1997, s.210). Ayrıca, kamu yönetimimizin geleneksel hastalıklarından biridir. Rüşvet, uygulayıcılarının suçlu olarak belirtilmesine karşın rüşveti gerçekleştirenler arasında gizli kalması amaçlanarak önlemler alınan bir fiildir. Rüşvetin, toplumun tüm kesimi tarafından kınanmasına karşın niçin ortaya çıktığı detaylı ve somut olarak açıklanamamaktadır.

Yönetimde Nepotizm: Yönetimde görülen bir başka bürokratik sorun ise, nepotizm yani kayırmacılıktır. Bir yolsuzluk türü olan nepotizm iki şekilde gerçekleşir. Birincisi, liyakatten ziyade tanıdıklar, arkadaşlar, akrabalar, hemşehriler veya siyasi yakınlıklar gibi faktörlerle ortaya çıkmaktadır (Özkoyuncu, 1999, s.71). Ülkemizdeki ikinci tip kayırmacılık ise kamu hizmetlerinin dağılımında ihtiyaç ve uygunluk ölçütlerinden çok oy, parti desteği veya ideolojik bağlılık faktörlerinin daha etkili olmasıdır (Şahin, 1998, s.182).

Kamu hizmetinin prensiplerden biri de bireyler arasında eşit muamele ve ayrımcılık yapılmaması iken, aile ve akrabalık bağları gibi köklü bağlılıklar da yönetimi bürokratik kurallardan sapmaya zorlamaktadır. Bazen kayırmacılık toplumda bir erdem olarak görülür. Buna uygun hareket etmeyen bürokrat çevresinin baskısına maruz kalmakta, bürokratik kuralları çiğneyerek yakınlarını koruyanlar prestij kazanabilmektedir (Çevikbaş, 2014,s.98).

Örgütsel Büyüme: Artan nüfusun ihtiyaçlarını karşılayabilmek için teknik gelişmeler ve buluşlar yeni örgütlerin kurulmasında etkindir. Yeni organizasyonlar için yeni çalışanların istihdam edilmesi gerekmektedir. Teknik ilerlemeyle birlikte personel sayısında azalma olacağı tahmin edilse de geline nokta tam tersi olmuş ve personel sayısı artmıştır. Aynı zamanda yapay sebepler örgütlerin büyümesine ve çalışan sayısının artmasına neden olmuştur. Her ülkedeki personel sayısının her geçen gün arttığı görülmektedir. Gelişim evrelerini tamamlamış ülkelerde bu artışlar düzenli bir seyir izlerken, gelişmekte olan ülkelerde büyüme hızı daha yüksek seviyelerde ve

dengelessiz olmuştur (Tortop ve diğlerleri, 1993, s.207). Türkiye'de cumhuriyetin kuruluşundan bu yana sayılan bu nedenlerle bürokraside çalışan personel sayısında sürekli bir artış olmuş fakat yaptıkları görevler için yeterlilikleri göz ardı edilmiştir. Bu durumun önlenebilmesi için; merkezileşmenin önlenmesi, yetki devri, yerel yönetimler, hizmet içi eğitim ve verimliliğin artırılması gibi çalışmalar gerçekleştirilmelidir.

Yönetimde Tutucu Davranışlar: Yöneticiler ve memurlar, uzun süredir yaptıkları iş ve işlemleri, değişmekte olan şartlara uyarlamaktan ve değerlendirmekten sakınırlar, çünkü bürokrasi eski yapı ve uygulamalara sıkı sıkıya bağlıdırlar. Yönetimdeki aksaklıkların giderilmesi ve bürokratik işlemlerin kolaylaştırılması amacıyla eksikliklerin giderilmesi için yapılan yenileşme çalışmalarına üst yönetimin ilgi göstermemesi veya reformlar yapılsa bile kamu yönetiminin bu konuda yeterince duyarlı olmaması nedeniyle istenilen sonuçlara ulaşamamaktadır. Bürokrasi, eski alışkanlık ve uygulamalara bağlılığın sürmesi nedeniyle toplumun ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Ülkemizde idari muhafazakârlığın önemli bir unsuru da personel yönetiminde terfilerin görevdeki başarılarla göre değil personelin çalıştığı yıllara yani kıdeme bağlı kalınarak yapılmasıdır. Kıdeme göre terfi sistemi, üst kademelerde çalışan personelin yaşlılardan oluşmasına ortam hazırlamaktadır. Böyle bir yönetim yapısının tutuculuğa meyil göstermesi gayet doğaldır (Eryılmaz, 2019, s.234-235).

Merkezileşme ve Yerelleşme: İllerdeki yatırım kararları başkentte ayrıntılı olarak alınır ve gerekli değişiklikler merkezde yapılır. Çeşitli bürokratik kurallar ve yazışmalar nedeniyle, bir il veya ilçede yatırım kararının başlangıç aşamasına gelebilmesi için altı aydan fazla bir süre geçmektedir. Türkiye'nin idari ve siyasi rejimi, toplumu kontrol etmek ve topluma karşı devleti korumak üzere şekillendiğinden, âdemi merkeziyetçiliğe, yetki devrine ve askersizleştirmeye açık değildir (Eryılmaz, 2019, s.230).

1.7. KAMU YÖNETİMİNDE YAŞANAN DEĞİŞİMİN BÜROKRASIYE ETKİSİ

Kamu yönetiminin insan unsurundan bahsedilirken hiç şüphesiz değinilmesi gereken en önemli unsur bürokrasidir. Kamu yönetimi de geçmişten günümüze gelmiş ve birtakım değişimler geçirmiştir. Yaşanan her bir siyasi, mali, toplumsal ya da kültürel olay bu değişimlere kaynaklık etmiştir. Bürokrasi de yaşanan olaylardan etkilenecek kamu yönetimi ile birlikte dönüşüm içerisine girmektedir.

Alınan her siyasi kararın kamu yönetiminde meydana getirdiği farklılık bürokrasiye de nüksetmektedir ancak etkilenme dereceleri farklılıklar gösterebilmektedir. Bürokrasinin kamu yönetiminden ne derece etkilendiğinden önce daimiliğinin incelenmesinde fayda vardır. Çünkü yönetim mekanizmaları var olduğu sürece bürokrasinin de var olacağına dair kuvvetli kanılar mevcuttur.

Yönetimin sürekliliği; toplumun değişen ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilmesi ve sürekli gelişmesi ile değişimi yakalayabilmesine bağlıdır. Yönetimin çevre ve toplumdaki değişimleri takip edemediği zaman yeniden yapılandırılması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Yönetim mevcut talepleri karşılayamıyorsa veya mevcut talepleri karşılamasına rağmen yeni taleplere cevap veremiyorsa, görevi gereği en verimli yöntemleri geliştiremiyorsa yeniden yapılanması gerekmektedir. Zaman ve koşulların ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişikliklere akılcı ve en uygun yanıt, yeniden yapılanmayı gerektirir (Öke ve Say, 2002, s.100). Bu nedenle yönetimde süreklilik sağlanılmaya çalışılmalıdır.

Kamu yönetimi ilk ortaya çıktığından beri çeşitli değişim ve dönüşümler dolayısıyla; geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, yönetişim gibi tanımlama ve adlandırmalarla anılmıştır. Bürokrasi de her üç dönemden kaynaklı yapısal değişiklikleri bünyesinde barındırmıştır.

Sanayi dönemindeki toplumların ihtiyaç ve beklentileri, "Fordizm" ve "Weber" örgütlenme modelleri ilkelerine dayanan kalkınmacı, modernleştirici, planlayıcı, müdahaleci, düzenleyici, üretken ve kamusal alan merkezli refah devleti anlayışıyla

karşılanmıştır. Sanayi döneminin ardından, yeni liberal değerler ve zihniyet üzerinde gelişen, esnek örgütlenmeye eğilimli, bürokrasiyi ve devletin işlevlerini azaltmayı amaçlayan, piyasa ve tüketici odaklı bir kamu yönetimi anlayışına geçiş hareketlerine başlanmıştır. Bu dönemde toplumsal, siyasal, ekonomik ve kültürel değerler sarsılmış, yükselişte olan yeni değer ve kurumlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Klasik Weberci bürokrasi anlayışı içinde çerçevelenen yönetim teorileri, geçmişte toplumsal refahın ve demokrasinin gelişimine önemli katkılarda bulunmuşsa da değişen koşullar karşısında verimsiz ve etkisiz hale gelmiş ve yerini yeni örgütsel örgütlenmelere bırakmak zorunda kalmıştır. Rasyonel-üretken bir vizyonda olan bu modeller; algoritmalarından çok sonuçlara odaklanan, tekdüzeliklerden çok farklılıklara dayalı, katı yapılar yerine esnek organizasyonları öne çıkaran bir yaklaşım benimsemektedirler. Örgütlerin bilgiyi işleyen süreçler olarak tasavvur edilmeye başlandığı bu yeni anlayışta, bireylerin önceliği, katılım, takım çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme ve iyileştirme gibi unsurlar önem arz etmektedir. Devletin sadece "ne" yapması gerektiği değil, üstlendiği işlevleri "nasıl" yerine getirmesi gerektiği de yeniden sorgulanmıştır. Bu gelişmede, yönetim kavramından ziyade çok aktörlü ve etkileşimi ifade eden "yönetişim" kavramı güçlendirilmekte; "İnsanları yönetme" anlayışı yerine "sorunları birlikte belirleme ve çözme" düşüncesi üzerinde durulmaya başlanmıştır (Akçakaya, 2016, s.290).

Teorik ve reel değişimlere paralel olarak kamu yönetiminin rolü ve toplumsal işlevleri ile bu işlevleri yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapıların nasıl olacağına dair düşünceler merak konusu olmuştur. Halk, daha küçük ama daha etkin, toplumun taleplerine daha duyarlı, katılımcılığa değer veren, amaç ve önceliklerini netleştiren, sorumlu ve şeffaf bir kamu yönetimi talep etmiştir. Kamu yönetiminin üretimden çekilerek düzenleyici rolünü güçlendirmesi, özel sektör ve toplumla paydaş bir ilişki geliştirmesi öngörülmektedir. Kamu, piyasa ve sivil toplum rekabet halinde değil birbirini tamamlayıcı olarak düşünölmeye başlanmış ve toplumun talep ve beklentilerinin bu çekirdek kurumların dinamik etkileşimi yoluyla karşılanması kabul görmüştür. Ayrıca kamu hizmetlerinin siyasal bir süreç içinde yeniden tanımlanması ve teknolojik gelişmeler, her ülkenin bu üç kurum arasındaki

işbölümünü kendi koşulları içerisinde sürekli olarak gözden geçirmesini zorunlu hale getirmiştir (Frederickson, 1971, s.23-24).

Tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak 1980'li yıllarda kamu yönetimi hem gelişmiş hem de az gelişmiş kapitalist ülkelerde, köklü reform uygulamalarına sahne olmuştur. Reform uygulamalarının "altın çağı" ve kamu yönetimi alanındaki "yönetim devrimleri" olarak nitelendirilen bu dönemde, paradigma dönüşümleri iki büyük grupta toplanmıştır. Birincisi, idari açıdan, geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiştir. İkincisi ise politik olarak, bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine geçiştir. Bu dönüşümlerin yaşanmasıyla, yeni kamu yönetiminden yönetişime geçilmiştir (Kalağan, 2007, s.102).

İKİNCİ BÖLÜM: DEMOKRATİKLEŞME VE OTORİTERLEŞME KAVRAMLARININ BÜROKRASİ İLE İLİŞKİSİ

2.1. DEMOKRASİ KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

İnsanlar tarih boyunca birlikte yaşama eğilimi gösteren sosyal varlıklardır. Günlük hayatlarında tek başına yapamadıkları birtakım işleri birlikte yapma yoluna giden insanlar, işlerin yürütülebilmesi ve hayatın devam edebilmesi için yönetmeye ve yönetilmeye ihtiyaç duymuştur. Yönetimin olduğu her yerde, kararlar alınırken kimlerin söz sahibi olacağının belirlenmesi gerekliliğinin yanı sıra, nasıl bir yönetim anlayışının benimseneceği tartışma konusu olmuştur. Ortaklaşa verilen kararların kolektif bilinci daha da pekiştirdiğinin farkına varmışlardır. Yönetilenler, yöneticilerin belirlenmesi sürecinde dönem dönem dolaylı yoldan söz sahibi iken dönem dönem de doğrudan karar verici konumunda olmuşlardır. Bu da demokrasi kavramını karşımıza çıkarmıştır.

Demokrasi, Eski Yunandan bugüne kadar olumlu/olumsuz anlamlar yüklenerek, eklemlenerek ve çeşitli biçimler alarak yüzlerce yıllık bir birikimi anlatan tarihi bir kavrama dönüşmüştür. Bu nedenle geniş bir araştırma çerçevesi içerisinde incelenmiş ve birbirine zıt siyasi sistemlerin kendisini demokrasi olarak isimlendirmesinin de etkisi

ile çok sayıda demokrasi tanımı yapılmıştır. Yayla (1999, s.59), 150’ye yakın demokrasi tanımının yapıldığını belirtmiştir. Ancak demokrasi tarihi incelendiğinde, ister farklı ideolojiler isterse de özgürlükçü siyasal bakış açısı üzerinden değerlendirilsin, statik bir kavramdan söz edilemez. Demokrasi bir yönüyle otoriter/totaliter rejimlerden demokrasiye geçişi ve diğer yönüyle de demokrasinin ideal hale gelmesi çabasını ortaya koyan bir süreçtir. Yani pratikte farklı sonuçlar veren sürekli yenilenmeyi anlatır. Giddens (2000, s.92-93) bu durumu “demokrasinin demokratikleşmesi” olarak ifade eder.

Demokratikleşme ise bir süreci ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Sistem içerisinde yer alan demokrasiye ait ilke ve kurumların, siyasetin ve idarenin yapısında yer edinmesi ve pekişmesini ifade etmektedir. Yani demokratikleşmenin sağlanması için öncelikli incelenmesi gereken kavram “demokrasi” olmaktadır.

2.1.1.Demokrasi Kavramı

Demokrasi, Yunan dilinde “halk” anlamına gelen “demos” ile “egemenlik”, “yönetmek” gibi anlamlara gelen “kratein” sözcüklerinden oluşan bileşik bir sözcüktür (Parry ve Moran, 1994, s.1-2). Antik Yunan şehir devletlerinde bilindiği üzere çağına nazaran gelişmiş bir idari sistem vardır. Halkın sınıflara ayrıldığı ve soyluların krallarla işbirliği ile daha güçlü oldukları bilinmektedir. Bu güç şüphesiz karar mekanizmasında da kendisini göstermiştir. Böylelikle soyluların yönetime dâhil olduğu kısmi demokrasi kavramsallaşmıştır. Daha sonraki zamanlarda demokrasi, üzerine çokça düşünülen ve yeni yorumlar katılarak çerçevesi de genişletilen bir kavram halini almıştır. Pek çok düşünür demokrasi ile ilgili farklı tanımlamalar yapmıştır.

Yurttaşların yönetimdeki etkinliklerini, yurttaşların özgürleşmesi olarak gören ve buradan yola çıkan Held (2006, s.11), yurttaşlık kavramı çerçevesinde bir demokrasi tanımı yapmıştır. Demokrasiyi yurttaş-yönetim ilişkisi kapsamında değerlendiren Held’e göre demokrasi genel olarak; siyasal eşitliği güvence altına almayı, özgürleşmeyi, özgürlüğü muhafaza etmeyi, ortak çıkarı korumayı, yurttaşların gereksinimlerini karşılamayı, bireysel ahlaki gelişime yardımcı olmayı ve karar alma sürecini herkesin çıkarlarını dikkate alarak yürütmeyi amaç edinen bir siyasal sistemdir.

Aristoteles'e göre demokrasi, özgür fakat varlıklı olmayan insanların çoğunluğu oluşturarak yönetimi ellerine almalarıdır (Göze, 2015, s.50). Aristoteles yurttaşların sınıfsal ayrım gözetilmeksizin yönetimde söz sahibi olmalarını ifade eden bir tanım geliştirmiştir.

Liberal ölçeklerde demokratik sisteme bir tanımlama getiren Mill'e göre özgürlüğü mümkün kılan sistem liberal demokratik sistemdir (Çaha, 2000, s.130). Burada demokrasinin sahip olması gereken özellik sosyo-ekonomik açıdan değerlendirilmiştir.

Demokrasiyi felsefi açıdan ele almış olan Montesquieu'ya göre demokrasinin temeli siyasal erdemdir; siyasal erdem ise yurt sevgisi ve yasalara saygıyı içinde barındırmalıdır (Göze, 2015, s.200-201). Buna göre her birey, vatanına bağlı olmalı ve yasalara karşı sevgi ve saygı beslemelidir. Demokrasi, siyasal sistem içinde bu şekilde yer edinebilmektedir. Yurt sevgisi, kendini vatanına milli duygularla bağlı hissetme ve bulunduğu topraklara, ortak geçmişe ve değerlerine sevgi besleme anlamına gelmektedir.

Locke siyaset ve bürokrasiden yola çıkarak bir demokrasi tanımı geliştirmiştir. Ona göre devletin yönetim şekli, yasama erkini elinde bulunduran kesime göre belirlenmektedir. Locke, siyasal düzenin kurulmasını sağlayan toplum, yasaları uygulayacak görevlileri de yine kendisi belirlerse, bunun demokrasi olduğunu ileri sürmektedir (Göze, 2015, s.177). Yani demokraside politik düzeni halk oluşturmaktadır. Aynı zamanda düzenden sorumlu yöneticiler ve bürokratlar da yine halk tarafından belirlenmektedir. Bu tanımlamaya göre demokrasi; halk tarafından oluşturulur ve yönetim kadrosunu halk belirler.

Demokrasi ve aristokrasi konusunda bir ayırım yaparak demokrasinin özelliklerini vurgulayan Hobbes'a göre (1993, s.192); eğer egemen olan güç tek bir mecliste toplanıyorsa ve meclise herkes girebiliyorsa devlet yönetimi demokratik olur; eğer egemen güç mecliste ama meclise sadece seçkin kişiler girebiliyorsa bu yönetim biçimi aristokrasi olur.

Schumpeter'e göre ise demokrasi "bireylerin bir seçim yapılması sonunda, halkoyu ile iktidara geldiği, siyasal karar alma mekanizmasıdır" (Beetham, 2014, s.4). Bu tanımlamadan yola çıkarak demokrasiye seçimin dâhil edildiği görülmektedir. İktidarın belirlenmesinde halkın seçim yoluyla etkisinin olması durumu demokrasi olarak tanımlanmıştır.

Yine aristokrasiden ayrılarak bir demokrasi tanımı geliştiren Rousseau'ya göre, egemen toplumun yönetim görevini, halkın geneline veya büyük bir bölümüne vermesiyle ortaya çıkan yönetim şekli demokrasidir. Fakat bir yandan da Rousseau demokratik yönetimin bir idea olduğunu, ancak tanrıların toplumunda gerçekleşebileceğini ve beşeri bir iş olmadığını savunmaktadır (Rousseau, 2014, s.110-111). Rousseau demokrasiyi hem hâkim sınıfın yönetim görevini halka vermesi olarak tanımlarken hem de insanların yapabileceği bir iş olarak görmemektedir. Bunun nedeni ise aristokrasinin hâkim olan gücünden feragat ederek, kendisiyle aynı konumda tutabileceği bir halk kitlesi yaratmak istemeyeceği düşüncesidir.

Marks'a göre demokrasi ancak insanlar arasında gerçek özgürlüğün ve eşitliğin sağlandığı sınıfsız bir toplumda varlık kazanabilir (Göze, 2015, s.325). Literatürde ise demokrasi temel olarak iki farklı anlamda kullanılmakta ve bu çerçevede normatif ve ampirik demokrasi teorilerinden bahsedilmektedir. Normatif demokrasi teorisi, demokrasiyi sözlük anlamından hareketle "halk egemenliği" ya da A. Lincoln'un ünlü deyişiyle, "halkın halk tarafından, halk için yönetimi" olarak tanımlamaktadır (Sartori, 1993, s. 36). Lincoln'un tanımlamasından yola çıkarak halk kelimesi incelendiğinde, toplumun tümünü kapsayan bir kavram ya da farklı ülkelerde farklı özelliklere (cinsiyete, yaşa, sosyal statüye, vb.) göre belirlenebilir bir kitle anlaşılabilmektedir. Buradan hareketle, demokrasinin mevcudiyetinde birbirlerine milli duygu ya da amaçlarla bağlı insanlar topluluğu olması gerekmektedir. Bu insanların bir araya gelerek gösterdikleri faaliyetler "halk tarafından" ibaresini karşılamakta ve yine karar verici olan halkın kendilerini düşünerek verdikleri ortak kararlar ise "halk için" ibaresine karşılık gelmektedir.

Ampirik demokrasi teorisi ise ideal yani olması gereken demokrasi yerine, demokratik olduğu varsayılan rejimlerin, sahip olduğu benzer özellikleri tespit etmeye

gayret eder (Lijphart, 1986, s.1). Gerçek anlamda bir demokrasiden söz edebilmek için; vatandaşların iradesini temsil eden seçilmişlere, özgür, adil ve düzenli seçimlere, ifade özgürlüğüne, alternatif bilgi kaynaklarına, siyasi partilere ve sivil toplum kuruluşlarına ve vatandaşların sürece dâhil edilmesine gereksinim duyulmaktadır (Dahl, 2010, s.89-90).

Demokrasi, güçlü bir merkezî devletle değil, halkın katılım olanaklarını genişleten yaygın bir âdemi merkeziyetçilikle, dolayısıyla daha az bürokratik yapıyla daha tutarlıdır. Bu açıdan, demokrasinin çevreden merkeze doğru gelen etkilerinin artması ölçüsünde adıyla tutarlı bir nitelik kazanacağını söylemek mümkündür (Köker, 2005, s.224-225).

Proudhon’a göre ise yapılan tüm demokrasi tanımlarının içi boştur. Demokrasinin “egemen halk” ve “genel oy” gibi değerlerinin boş sözler olduğunu, insanları köleleştirmek için kullanılan yalanlar olmaktan öteye gitmediğini ifade etmiştir (Göze, 2015, s.325). Bu bakış açısı ile demokrasi, halkı kandırmak ve emeklerinin karşılığını vermeksizin yönetimde söz sahibi olduklarını söyleyerek çıkar sağlanan yalanlardan ibarettir.

2.1.2. Demokrasinin Özellikleri

Modern ya da liberal demokrasinin özellikleri hususunda siyaset bilimcilerin çoğunlukla belli konular üzerinde durdukları gözlenmektedir. Ancak bu özellikler teoriden pratiğe döndüğünde yine farklılıklar ortaya çıkacaktır. Pratikteki farklılıklar, demokratikleşme aşamalarında daha belirgin hale gelmektedir. Siyaset bilimciler; adil seçimler, katılım, kişisel hak ve özgürlükler gibi ilkelere neredeyse fikir birliğindedir (Arslan, 2022, s.20).

Esas itibarıyla tüm resmi demokratik hükümetler dört adet asgari kriteri karşılarlar. Bu hükümetlerde; devlet başkanı ve yasama organı açık, özgür ve adil seçimlerle belirlenir. Yetişkinlerin oy hakkı vardır. Basın özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve hükümeti eleştirme dâhil olmak üzere siyasi haklar ve sivil özgürlükler

büyük ölçüde korunmaktadır. Son olarak seçilmişler, askere, bürokrasiye veya başka bir vesayete tabi olmaksızın yönetirler (Levitsky ve Way, 2002, s.53).

Modern demokrasilerle ilgili geniş kapsamlı araştırmaları bulunan Robert Dahl'a göre (2010, s.99), genel çaplı demokrasi için gereken özellikler şunlardır:

- Memurların seçimle iş başına getirilmesi
- Kurumsal özerklik
- Vatandaşların yönetime dâhil edilmesi
- Alternatif bilgi kaynağı
- Özgür, adaletli ve düzenli ve sık tekrar eden seçimler
- İfade özgürlüğü

Dahl, seçilmiş olanlardan oluşan memuriyet ve kurumsal özerklik üzerinde durmuştur. Memurların atanmasını demokratik bulmayıp seçimle iş başına gelmeleri gerektiğini savunmuştur. Aynı zamanda kurumlara özerklik vermenin demokrasiye uygun bir karar olacağını savunmuştur.

Kışlalı ise demokrasinin olduğu durumda yönetimin sahip olması gereken unsurları kapsamlı olarak beş noktada toplamaktadır(Özer, 1996, s.75-76):

- Ulusal birliği sağlamak,
- Hiçbir sosyal sınıfın diğerlerine mutlak üstünlük kurmaması,
- Sosyal sınıflar arası geçişin mümkün olması,
- Toplumun büyük çoğunluğunun kitle iletişim araçlarının yayınlarını ve yayınlarında yaptığı manipülasyonları idrak edebilecek eğitim düzeyine sahip olması,
- Milli kültürde eşitlik, özgürlük, hoşgörü ve uzlaşmaya dayalı bir değer sisteminin hâkim olması.

A.D. Grazia ise demokraside yedi ana unsurun bulunması gerektiğini savunmaktadır(Ateş, 1991, s.103):

- Genel düşünce ve eylem özgürlüğü

- Kişisel olarak her zaman en iyiyi hedeflemek
- Otorite kurmak için güç kullanmak yerine eğitim ve gelir seviyelerinin yükseltilmesi için savunuculuk yapılması
- Yüksek sosyal ve politik hareketlilik
- İnsanların yaşamlarını iyileştirmek için yoğun çaba
- Siyasi kontrolün yasallığı ve yaygınlaştırılması
- Siyasi liderleri gerekli ciddiyetle eleştirme imkânı

Demokrasinin tüm özellikleri, üzerinde uzun ve detaylı çalışmalar sonucu ortaya konmuş maddelerden oluşmaktadır. Bürokrasinin demokratikleşme ile ilişkisi incelenirken demokrasinin özelliklerinin yanı sıra sonraki başlıklarda demokratikleşme ve demokratikleşmeye etki eden unsurlar temel alınacaktır.

2.1.3.Demokratikleşme Kavramı

Demokrasi gelişimini tamamlamış durağan bir kavramı değil, süreklilik gerektiren aktif bir süreci tarif etmektedir. Demokrasinin bu özelliği günümüzde de devam etmektedir. Demokratikleşme de demokrasinin bu özelliğinden dolayı varlık göstermiştir. Bu düşünce doğrultusunda demokrasiyi barındıran her ortam demokratikleşmeyi de barındırmaktadır.

Demokratikleşme, basitçe sosyal ve politik manayı ifade etmek amacıyla kullanılır. Tam anlamıyla ise demokratik bir rejim için bir otoriter sistemin aşılma başlandığını anlatır. Huntington'a göre demokratikleşme, otoriter rejimden sonra demokratik bir onarımın kurulması veya demokratik bir çözümün konsolidasyonu demektir (Huntington, 2011, s. 34).

Demokratikleşme "kişiler arası güven ağlarının kamu politikasına entegre edildiği, kamu politikasını kategorik eşitsizlikten yalıttığı, özerk ve zorunlu kontrol güç mekanizmalarının, sıradan insanların politikalarının devletin performansı üzerindeki etkisini ortaya çıkaran bir süreçtir." (Tilly, 2014, s.135) Demokratikleşme, demokrasinin gerçekleşmesi ve etkili olması için gerekli koşulların sağlanması sürecini ifade etmektedir.

Huntington, demokratikleşme yolunda demokratik kazanımların çok zor elde edildiğini ve sadece yakın tarihimiz açısından bakıldığında bile gelinen noktaya yaklaşık iki asırlık bir zaman diliminde ulaşıldığından bahsetmektedir. Üç ileri ve iki geri demokratikleşme dalgasından bahsetmişken örneğin Huntington, o günün koşullarında ABD'de yetişkin beyaz erkeklerin %50'den fazlasının oy kullandığını görmekte ve bunu demokrasi adına büyük bir ilerleme olarak görmektedir. Aslında Huntington, bugün demokrasi açısından kabul edilemez olan bu durumu, dönemin koşullarında demokratikleşmeyi anlatmak için yeterli görmektedir (Huntington, 2011, s. 28-29). Yani farklı toplumların demokratikleşme aşamalarını yetersiz bulmak; demokratikleşemeyecekleri anlamına gelmemektedir. Ayrıca uzun mücadeleler sonucunda ortaya çıkan ikinci ve üçüncü dalgalarda dış müdahalelerin de büyük etkisi olduğunu iddia etmektedir.

Her toplumun demokratikleşmesine etkisinin olduğu düşünülen tarihi, siyasi, kültürel, dini vb. özellikleri vardır. Olası demokratikleşme süreçleri ve bu süreçlerde karşılaşılabilecek sorunların farklı olması gayet doğaldır. Bu nedenle bütün toplumlar için geçerli olabilecek yeknesak bir demokratikleşme sürecinden ve tek bir demokratik uygulamadan bahsetmek güçtür (Berger, 1999, s. 34-36).

2.1.4. Demokratikleşme Sürecine Etki Eden Faktörler

Demokratikleşme süreçlerinde siyasi aktörlerin etkisi gözlenmektedir. Bu aktörler; seçimleri, siyasi partileri, yasal kurumları ve işleyişleri, siyasi elitleri, sivil toplum kuruluşlarını, medyayı, muhalefet gruplarını ve siyasi kurumları içermektedir. Huntington, bu genellemeyle birlikte birtakım faktörleri demokrasi ve demokratikleşme ile ilişkilendiren makul teoriler olarak değerlendirmektedir. Bunlar (Huntington, 2011, s.36):

- Genel ekonomik refah düzeyi
- Nispeten eşit gelir ve servet dağılımı
- Güçlü bir orta sınıf
- Serbest piyasa ekonomisi
- Ekonomik kalkınma ve sosyal modernleşme

- Yüksek okuryazarlık ve eğitim seviyeleri
- Sözsüz bir kültür
- Protestanlık
- Çoğulculuk
- Siyasi katılımın gelişmesinden önce siyasi rekabetin gelişimi
- Demokrasiye sadık siyasi liderler
- Düşük düzeyde siyasi kutuplaşma
- İngiliz sömürge deneyimi, uzlaşma geleneği
- Toplum tarihinin bir noktasında feodal aristokrasinin bulunması
- Toplumda feodalizmin olmaması, güçlü bir burjuvazi
- Seçkinlerin demokratik ulusları taklit etme arzusu
- Bireysel haklara saygı geleneği
- Sosyal gruplar içindeki demokratik siyasi otorite yapıları
- Düşük aile içi şiddet oranı
- Topluluk homojenliği veya homojen olmaması
- Siyasi kültüre gömülü hukukun üstünlüğü
- Demokrasi yanlısı sömürge devletlerin etkisi
- Politik ve sosyal değerler üzerinde uzlaşma veya politik ve sosyal değerler

üzerinde uzlaşının olmaması.

Üçüncü dalga ülkelerinde demokratikleşme sürecini oluşturan, hızlandıran ya da ilerleten pek çok faktör bulunmaktadır. Bu duruma etki eden yegâne faktör, siyasal liderlerin onu sürdürmeyi ne ölçüde istediklerine ya da demokratikleşmeyi sağlamak adına bedel ödemeye hazır olup olmadıklarına bağlıdır (Huntington, 2011, s.273). Karar vericiler, demokrasi yolunda karar verdiklerinde aslında kendi yetkilerini çoğunlukla paylaşmış olacaklardır. Bu durumda bulundukları makamın otoritesinden endişe duymaya başlayan yöneticiler olmakla birlikte iş yükünün hafifleyeceğini düşünen ve çoğunluğun kararının halkın yararını daha çok savunacağını düşünenler de olacaktır. Demokratikleşme sürecine geçildiğinde demokratikleşme faktörlerinin uygulanabilirliği konusunda kargaşa ortamı oluşmaktadır. Demokratik dönüşümün yaşanması sırasında; hangi faktörün hangi ülkeye nasıl ve ne zaman uygulanması gerektiği soruları ortaya çıkmaktadır.

Uygulanabilirlik açısından demokratikleşme ile ilgili unsurlara ilişkin yorumlar yapılmıştır. Huntington'a göre, tüm ülkelerde veya tek bir ülkede demokrasinin gelişimini açıklamak için tek başına hiçbir faktör yeterli değildir. Burada demokratikleşme faktörlerinin bir bütün olarak ele alınması gerektiği vurgulanmıştır. Örneğin, bir ülkedeki genel ekonomik refah düzeyi ve o ülke vatandaşlarının tümünün ekonomik standartlarının yüksek olması, o ülkenin demokratik olduğu anlamına gelmemektedir. Aynı zamanda, tüm ülkelerde demokrasinin gelişmesi için tek bir faktörün gerekli olmadığını ve her ülkede demokratikleşme nedenlerinin ölçeğinin ülkeden ülkeye değiştiğini savunmaktadır (Taylan, 2021, s.5). Burada ülkeleri ülke yapan dinamiklerin farklılığına dikkat çekerek uygulanan demokratikleşme faktörünün her ülkede farklılık gösterebileceğini dile getirmiştir. Demokrasinin kademeli olarak gerçekleşmesinde, yukarıda belirtilen unsurlardan birinin politikaya dönüştürülmesi halinde, bazı maddelerin önem derecesi diğerlerinden daha belirgin hale gelmektedir. Genellikle bir demokratikleşme dalgasından sorumlu olan nedenlerin kombinasyonu, diğer dalgalardan sorumlu olanlardan farklıdır. Çünkü demokratikleşmeyi doğuran olay her yerde farklı olabilir ve bir demokratikleşme dalgasında ilk rejim değişikliğinin sorumluları ile o dalgada daha sonra meydana gelen rejim değişikliklerinin sorumluları farklı olabilmektedir (Huntington, 2011, s.37).

Demokratikleşmede önemli olan faktörlerin farklı ve çok olması ürkütücü olmamalıdır. Demokratikleşme sürecinde hepsi gerekli olmasa da bu faktörler demokratikleşme kriterlerinde daha küçültülmüş parametreler ve daha spesifik tanımlarla belirlenmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi, o sistemde tüm faktörlerin bulunması şart değildir, ancak olmazsa olmaz sayılabilecek koşullar vardır. Bu koşullar genellikle temel hak ve özgürlükler, siyasal katılım ve kurumlarla ilgilidir. Örneğin halkın kararıyla seçilen ve görevden alınan siyasal liderler de eşit derecede vazgeçilmezdir. Bürokratların da aynı değerler doğrultusunda belirlenmesi, ekonomisinin gelişmiş olması gibi etkenler her ülkede geçerli olmamakla birlikte bunun demokratikleşmeyi sağlayacağı kesin değildir. Demokrasi, demokratikleşmenin asgari koşullarına odaklanarak genelleme yapmayı mümkün kılmaktadır. Demokrasinin niteliklerini barındıran her olaya demokratikleşme yolunda değerlendirme yapmak mümkündür.

2.1.5. Demokratikleşmenin Önemi

Demokratikleşme ihtiyacı; toplumsal, siyasal, ekonomik ve kurumsal tüm faktörlerin bir sorunun çözümünde çatışma olgusunu ortadan kaldırması ve uzlaşma kültürüne dayalı keşifler yapmasıdır. Demokratik sistemlerin halk nezdinde kabullenilebilmesi için olumlu yönlerinin bilinmesi adına da çalışmalar yapılmıştır. Dahl, demokratikleşmenin önemini şu maddelerle sıralamıştır (Dahl, 2010, s. 72):

- Demokratikleşme, kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır.
- Hukukun üstünlüğünü amaçlamaktadır.
- Hükümetin ve idarenin otoriterleşmesini engellemektedir.
- İktidar değişikliklerinin özgür ve adil seçimler yoluyla gerçekleştirilmesini garanti etmektedir.
- Demokrasinin ve demokratikleşmenin resmi bir ideolojisi yoktur.
- Muhalefet ve diğer siyasi aktörlerin onayını ve rızasını aramaktadır.
- Özgürlük ve eşitlik ortamı yaratarak toplumda ve siyasette güven uyandırmaktadır.
- Kurumların ve devletin faaliyetlerinde etik değerleri ön planda tutmaktadır.
- Demokratikleşme, mücadele ve rekabetin özgürlükçü ve barışçıl ilkelerin özünde olmasını sağlamaktadır.
- Siyasi ve toplumsal kutuplaşmayı azaltmaktadır.
- Demokratik kültürün gelişmesini ve kökleşmesini sağlamaktadır.
- Keyfiliği önleyerek kurumsallaşmayı teşvik etmektedir.
- Güçlü ve çoğulcu bir toplumu amaçlamaktadır.
- Azınlıkların haklarını çoğunluğa karşı korumakta ve onları evrensel değerlere ulaştırmayı hedeflemektedir.

2.2. OTORİTE VE OTORİTERLEŞME KAVRAMI

Demokrasinin özellikleri ve demokratikleşmeye etki eden faktörlerin uygulanmasının reddedilmesi otorite kavramı, uygulamaktan kaçınılması ya da tersi yönde kararlar alınması ise otoriterleşme kavramıyla ilişkilidir.

2.2.1.Otorite Kavramı

Otorite kavramının oldukça geniş bir perspektife sahiptir. Pek çok farklı anlamı olmakla birlikte, otoriteyle ilgili değişik yorumlamalar ve bakış açıları mevcuttur. Ancak bu bölümde otorite kavramı idari ve siyasi anlamdan hareketle açıklanacaktır.

Genel anlamda otorite, meşru güç anlamına gelir. Toplum, çeşitli yerlerden gelen direktif ve kararlara tabidir ve bu direktif ve kararlara dayanarak toplumda siyasi bir ilişki oluşmaktadır. Bu münasebette bir kimse, bir yerden veya kişiden gelen direktif ve kararları tartışmasız kabul ederse ve bunlara uyarsa, otoriteye maruz kalmış demektir (Dursun, 2006, s.103).

Siyaset bilimi açısından otorite; güç, egemenlik, iktidar, baskı ve etkileme gibi kavramlarla birlikte kullanıldığı için doğası gereği tartışmalı bir kavram haline gelmiştir (Lang, 2009, s.49).

Kapani, otorite ile ilgili görüşlerini şu şekilde ifade etmektedir:

“Bir kimse falanca konuda otorite sahibidir denildiği zaman, o kimsenin o konudaki vukufiyeti ve dolayısıyla sözüne güvenilebileceği ifade edilmektedir. Nasıl ki bir öğretmenin, bir hakemin, bir gemi kaptanının otoritesinden söz edilebileceği gibi hükümetin otoritesinden de söz edilebilir. Bu hallerde otorite, genellikle zorlama ve cezalandırma yoluna gitmeden başkaları üzerinde sözünü geçirebilmeyi, başkalarının davranışları üzerinde manevi bir etkileme gücünü ifade etmektedir. Ancak bu etkileme gücünün arkasında zorlama ve cezalandırma yetkisinin yatmakta olduğu ve manevi otoritenin yetersiz kalması halinde bu yetkiye başvurabileceği de unutulmamalıdır”(2010, s.57).

Weber otorite terimini; meşruiyet, iktidar ve egemenlik anlamlarında kullanmaktadır. Belki de Poggi’nin (2016, s.3) otoritenin kendisi çok tartışmalı bir konudur, demesinin sebeplerinden biri de budur. Konunun anlam dünyası her ne kadar çetrefilli ve zor olsa da kavramsal bir belirginlik/harita oluşturulmaya çalışılacak ve konu bu düzlemde etüt edilecektir.

Weber (2005, s.39), otorite kavramını “bir tarafın diğeri istediğini yapmaya zorlama yeteneği veya bir aktörün sosyal bir ilişkide direnişle karşılaşsa bile istediğini yapacak konumda olma yeteneği” olarak tanımlamaktadır. Özetle yetkiyi, başka bir kişi adına karar alma ve başka bir kişiye yaptırım uygulama şeklinde kullanmaktır. Bu açıdan bakıldığında siyasi tanımına göre otorite, devletin toplum adına karar vermesi ve topluma yaptırım uygulaması anlamına gelmektedir (Ball, 1988, s.28). Otorite böylelikle meşru güç ve egemenlik kavramlarını içinde barındırmış olmaktadır.

2.2.2. Otorite Çeşitleri

Her ülkenin sosyal, siyasal ve idari yapı ile toplumların kültürel ve psikolojik yapıları farklı olduğundan, otorite kavramı sınıflandırılırken zorluklarla karşılaşmıştır. Ancak otoriteyle ilgili ana hatlar esas alınarak, belli başlı ölçütlerle çeşitleme yapılmıştır. İspanyol sosyolog ve siyaset bilimci olan Linz, konuyla ilgili olarak bir tipoloji geliştirmiş ve otoriteyi beş gruba ayırmıştır. Bunlar; askeri- bürokratik, mobilize edici, irksal ve etnik, totalitarizm öncesi ve post-totaliter otorite ve organik devletçiliktir (Taylan, 2021, s.60).

Bunlardan ilki, askeri-bürokratik otoritedir. Çünkü Batı demokrasilerine uyarlandığından; genellikle savaş, darbe veya işgal sonrası, ordunun devletin bürokratik aygıtıyla ittifakı sonucu modernleşme ve laikleşme süreçlerinde ortaya çıkmaktadır (Marquez, 2019, s.38). Askerler ve bürokratların diğer grupları yönetime dahil etme ya da dışlama, bürokratik zihniyet çerçevesinde pragmatik hareket etme, tek bir kitle partisi kurma ya da böyle bir partinin rol oynamasına izin verme hakları vardır (Linz, 2017, s.195). Ancak, başta tarım işçileri, yoksul köylüler ve bazen de toplum nimetlerinden daha fazla pay almak isteyen dinsel, etnik veya kültürel azınlıklar olmak üzere kitleleri iktidara katılmaktan ve bu amaçla örgütlenmekten mahrum bırakmaktadır (Janos, 1970, s.205). Orduya ve bürokratlara, bu dışlanmayı ve dışlanan tabakaların patlamasını engelleyecek politikaları yürütme yetkisi verilmiştir. Bu tür otoriterliğin geleneksel aristokrat veya oligarşik sınıflarla veya ortaya çıkan ticari ve endüstriyel burjuvazi ile yakın bir bağlantısı yoktur, yalnızca ayrı bir siyasi sınıfa veya devlet burjuvazisine dayanır. Ülkemizde savaş ve darbe dönemlerinde bu yöntemle kurulan bir otorite söz konusu olmuştur.

Başka bir otorite türü, mobilize edici otoriterliktir. Burada tek veya hakim bir partinin yürüttüğü, kitlesel bir seferberlik vardır. Yaşadıkları demokratik deneyimle halk kitlelerinin bir ölçüde seferber edilmesine, monarşi gibi geleneksel meşruiyete dayalı hükümetlerin kurulmasına, halkın katılımını en aza indiren, zora dayanan askeri-bürokratik yönetimlerin kurulmasına izin vermemektedir. Bu durum, mobilize edici otoriterliğin otoriter bürokratik askeri tipten farklılaştığını göstermektedir. Çünkü toplumun belli bir kesimi yönetimle hemfikirdir ve onu destekler (Linz, 2017,s.189). Tek veya baskın parti sisteminde, toplumsal yapı genellikle ikiye ayrılır. Bu alanlardan birinin diğerine hakim olması ve kendi tekeli kurması bir zihniyetin habercisi olduğunu göstermektedir. Bu zihniyetin yaygınlaşması, “bizimle onlar arasındaki mücadele” ve bu mücadelenin meşruiyeti olarak açıklanmıştır. İtalya'da Mussolini ve İspanya'da VII. Charles döneminin güçlü kitlesel seferberliğin yanı sıra faşist tek parti totaliter yönetimine dayandığı iddia edilebilir (Taylan, 2021, s.62).

Linz (2017, s.184), ırksal ve etnik otorite tipini sınırlı çoğulculuğun çok özel bir versiyonu olarak görmektedir ve ırksal veya etnik köken gibi bir özellik nedeniyle toplumun bir kesimi karar alma ve etkileme mekanizmalarından mahrum bırakılmaktadır. Diğer bir deyişle, bu tür otoriterlikte, ırksal veya etnik köken nedeniyle bir veya birkaç grup, yasal veya faktör dışı olarak sistemden dışlanır. Aynı şekilde, sistem yöneticileri belirli bir ırk veya etnik kökene dayanmaktadır. Hitler Almanya'sı örnek olarak gösterilebilir. Çünkü Hitler, eylemlerinin çoğunu Alman ırkının üstünlüğü temelinde gerçekleştirmiş ve bu yöntemle halk kitlesini bir arada tutmuştur.

Bir başka otoriterlik türü olan post-totaliter otoriterizm ile uzun süre totaliter kontrolün sağlandığı ve sürdürüldüğü görülmektedir. Toplumsal gücü tasfiye veya asimile ederek az çok uzlaşmacı bir toplum yaratan yerleşik yönetimin, ağırlıklı olarak ekonomik ve sosyal değişkenlerin etkisiyle bir uyum sürecine girdiği anlaşılmaktadır. Sovyet rejimi bu yönetime örnek olarak verilebilir. Çünkü 1920'lerin başında Komünist Parti tarafından, serbest piyasa ekonomisi lehine komünist ideolojik ilkelerden tavizler içeren Yeni Ekonomi Politikası (NEP) programı uygulanmıştır (Özbudun, 2016, s.33).

Organik devletçilik tipi otorite ise, özellikle bazı Batı Avrupa ve Latin Amerika ülkelerinde yaygındır. Diktatör ve liberal demokrasi ilkelerini reddeden, üçüncü bir yol oluşturma iddiasındaki otoriterlik türüdür. Bu tip otorite, askeri-bürokratik yönetimlerin veya tek parti sistemlerinin tamamlayıcı unsuru şeklinde ortaya çıkmıştır. Aslında organik devletçilik türü, askeri-bürokratik otoriterliğin ötesine geçerek, organik yapılar aracılığıyla topluma kontrollü katılım ve seferberlik sağlamaya çalışmıştır (Linz, 2017, s.227; Marquez, 2019, s.38). Avrupa'da bu tipin en iyi örneği, Portekiz'de 1932'den 1968'e kadar hüküm süren Antonio de Oliveira Salazar'ın, zayıf tek parti sistemini şirket unsurlarıyla birleştiren hükümetidir. Salazar, maliye bakanlığına atandıktan sonra partiler ve sendikalar üzerinde baskı kurmuş ve tek parti rejimine geçilmesinin ardından siyasi partilerin kapatılmasına, basın sansürüne, grev, toplantı ve yürüyüşlerin yasaklanmasına öncülük etmiştir. Salazar, birçok tarihçi tarafından faşizm yerine "faşist eğilimli" muhafazakar-otoriter bir diktatörlük olarak tanımlanan rejimine "Estado Nova" (Yeni Devlet) adını vermiştir (www.cumhuriyet.com.tr, 2023).

Linz'in geliştirdiklerine ek olarak, başka otorite türleri de vardır. Bunlar rekabetçi otoriterlik ve seçimsel otoriterliktir. Rekabetçi otoriterlik, siyasal gücü elde etme ve kullanma pratiklerinin resmi demokratik kurum ve kurallar aracılığıyla gerçekleştirildiği bir içbaşkalaşımdır. Ancak mevcut hükümet bu süreci sıklıkla ve büyük ölçüde ihlal etmekte ve bundan faydalanmaktadır (Levitsky ve Way, 2002, s.52; Taylan, 2021, s.65). Seçimsel otoriterlik ise, devlet başkanı ve yasama organı için resmi demokratik kurum ve ilkeler çerçevesinde düzenli seçimlerin yapıldığı, ancak mevcut hükümet dışında kimsenin iktidara gelemediği yönetimi tanımlar (Schedler, 2006, s.4-5). Bu otoriterlik; parlamento, anayasa, mahkemeler gibi liberal demokratik kurumlara sahip olmasının yanı sıra özerk denebilecek bir medya ve sivil toplum kuruluşlarına da sahiptir. Muhalefet üzerindeki yoğun baskı ve seçim yolsuzlukları sonucunda demokratik süreçler ve kurumların işleyişi sekteye uğramaktadır.

2.2.3. Otoriterleşme Kavramı

Otoriterlik, otoriteryanizm ya da otoriterleşme, otorite kavramından farklı anlamlara gelmektedir. Otorite meşruiyete dayalıdır; yani hiyerarşik düzende aşağıdan yukarıya verilen desteğe bağlıdır. Öte yandan otoriterlik, yukarıdan aşağıya bir yönetim

yaklaşımı veya uygulaması anlamına gelmektedir. Bu anlayışta kişilerin rızası dikkate alınmaz (Heywood, 2006, s.96). Sartori (1993, s.234-238) bu durumu şöyle ifade etmektedir: “Otoriteryanizm, otorite kelimesinden türemiştir, ancak kelimelerin anlamları birbirinden sadece bir ek (izm) ile ayrılmıştır”. Otorite Latince bir kavramdır. Asla aşağılayıcı bir sözcük olarak değerlendirilmemelidir. Yüzyıllar boyunca otorite, hep iyiyi ve takdir edileni dile getirmiştir. Çünkü insanlar yönetilme duygusunu otoriteyle bağdaştırmışlardır. Bu nedenle otorite güven unsuruna her zaman yer vermiştir. Ancak aldığı ek ile (otoriterlik) siyasi bir tavır ve eylemin kötü olduğunu ifade etmektedir. Kısacası, otoritenin aşırılığını ve kötüye kullanılmasını, aslında özgürlüğü ezen baskıyı anlatmaktadır. “Yetkilendirme, otoritenin beğenilen niteliklerini ve kurumlarını diktatör bir devlete devretmeyi amaçlamaktadır”. Bu bağlamda otoriterlik kavramı, siyasal iktidarın daha baskıcı ve zorlayıcı olması durumunu anlatmaktadır.

Siyasal güçlerin, meşruiyet kriziyle tamamen yıkılmasalar da yıprandıkları ve itibar kaybettikleri söylenebilmektedir (Sartori, 1993, s.236-237). Bu durumda siyasal iktidar, rasyonel hareket etme psikolojisini kaybetmekte ve zorba bir devlet haline gelmektedir. Çünkü iktidar gücünün kaybı onu işlevsel bir bozukluğa götürmektedir.

Otoriterlik, yalnızca siyasi gücün mutlak tekeli değil, aynı zamanda tüm emirlerin yerine getirileceğinin kesinliğini de garanti eder. Bu nedenle siyasal iktidar, zorlayıcı ve baskıcı mekanizmalar aracılığıyla bürokrasi, parti, ordu, eğitim, yargı ve güvenlik gibi kurumlarda işlevsel bir dengesizliğe yol açmaktadır. Siyasal iktidarın zorlayıcı ve baskıcı rol yapısının hâkimiyeti, diğer tüm rol yapılarının etkisine yansır, böylece her türlü örgütlenme ve iletişim, zorlayıcı ve baskıcı bir iştahla tatmin edilmeye çalışılır. Bu tatmin alanının dışında kalanlar ise keyfi ve sadakatsiz olarak nitelendirilmektedir. Bu davranış çoğu zaman potansiyel bir devlet düşmanlığı olarak görülür (Almond, 1956, s.405). Bu anlayışı ortadan kaldırmak ancak; siyasi iktidarın özeleştiriyeye açık olması, bu anlamda politikalar üretmesi ve demokratik bir seçim süreci yürütmesi ile mümkündür.

Literatürdeki tanımlarda ise otoriterlik; yöneticilerin yetkilerini ve kamu gücünü hep gayrimeşru kullandığı ve sahiplendiği bir yönetime işaret etmektedir. Otoriter rejim,

siyasi kültürü bağdaştırmaya ve ona tek bir imaj vermeye çalışmaktadır ancak bu bağdaşıklık yapaydır. İktidar, bu yapay homojenliği sürekli hale getirmek için otoriterliğin kabul görmesi veya olumlu algılanması için toplumu güvenlik stratejileriyle kontrol ve tehdit etmektedir (Almond, 1956, s.403). Böylelikle toplum, üzerindeki yapay baskıyı hisseder ve bu durum hem siyasi alanı kaybetme korkusuyla hem de kendi içine kapanmasıyla açıklanabilmektedir. Baskıcı iktidara sahip olan ülke toplumlarında kayıtsızlık eğilimlerinin ortaya çıkması muhtemeldir. Bu durumun da anlaşılması ve açıklanması oldukça zordur. Çünkü toplumun yansımaları çok değişken olabilmektedir.

Otoriter siyasal iktidarın ve yönetim birimlerinin temel amacı, toplumun doğal olarak hükümete koşulsuz itaat etmesi ve güvenmesidir. Siyasal iktidar, bu itaat ve güven sayesinde işlevini kolaylıkla yerine getirebilmektedir. Bu itaat ve güven belirli bir süre ile sınırlı kalmamakta ve etkisi uzun yıllar devam etmektedir. Dolayısıyla bu itaati ortadan kaldırmak oldukça güç bir eylemdir. Çünkü itaatin olmaması kafa karışıklığı ve belirsizlik demektir. Eğer toplum bu karmaşa ve belirsizlik ortamında güçlü bir muhalefeti ya da protesto edebilecek mekanizmalarını kullanabilirse, o zaman devlet kurumları üzerindeki güç dengesi bozulacak, yöneten ve yönetilenlerin kendine özgü kalıpları için bazı değişimler kaçınılmaz olacaktır. Güç etkileşimi çökme eğilimi gösterecektir (Grugel, 2002, s. 87- 98).

Otoriterleşme kavramı demokrasiden kaynak olarak da tanımlanmaktadır. Demokrasinin ardındaki adımlar otoriterliğin habercisi olarak kabul edilmektedir. Gerçek anlamda otoriterlik ancak demokrasi tanımındaki bazı olmazsa olmaz koşulların ortadan kaldırılması veya ihmal edilmesi durumunda gerçekleşebilir. Diğer bir deyişle, bireysel özgürlüklerin, seçme ve seçilme hakkının, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün açıkça ihlal edildiği durumlarda otoriterlikten bahsedilmektedir. Dolayısıyla demokrasiden otoriter yönetime geçiş mümkündür (Gürsoy, 2013, s.76). Bazı görüşlere göre ise bütün demokrasilerde oligarşi söz konusudur ve olması da kaçınılmazdır. Bundan dolayı otoriterlik, yönetici azınlık ile yönetilenler arasındaki eşitsizlikten kaynaklanmaktadır. Öyle ki bir demokraside halk, devlet ve siyasetle ilgili kararları doğrudan vermez. Dolayısıyla yönetimin demokratikleşmesi veya

yetkilendirilmesi, gücü kullanan yönetici azınlığın karakterine göre değişmektedir. Bu karakterin belirlenmesi aşağıdaki unsurlara bağlıdır (Aron, 1976, s.121-122):

- Oligarşinin gücü nasıl ve ne amaçla kullandığı,
- Yönetirken izlediği kuralların neler olduğu,
- Topluma ne faydası olduğu,
- Kamu görevinde bulunma şartlarının neler olduğu,
- Kamu yönetimine katılma şansı olanların kimler olduğu,
- Yönetici azınlığın yararlandığı ayrıcalıkların ne ölçüde garanti altına alındığı,
- Halkın isteklerine hangi boyutta açık ve kapalı olduğu.

Otoriterleşme söz konusu olduğunda, yöneticiler tarafından alınan bir karar otomatik olarak yürürlüğe girer. Yani otoriter bir yönetimde hukuk, kamu yararına değil, hükümetin iradesine dayalıdır. Böylelikle iktidar, kanun yoluyla gücünü korumaya çalışmaktadır (Aron, 1976, s.343). Dolayısıyla otoriterliğin en temel yönlerinden birinin hükümetin başına buyruk tavırları olduğu söylenebilir. Hükümet, gücü tekeline almak ve kendi amaçlarına ulaşmak için devletin yasal ve zorlayıcı araçlarını kullanmaktadır. Bu durum doğal olarak, diğer toplumsal ve siyasal grupların fırsat ve haklarının yok sayılmasına yol açmaktadır.

Sonuç olarak, yönetenler ile yönetilenler arasında kopukluk olduğunda, yönetenler halkın yararından çok kendi güçlerini, konumlarını korumayı amaçladıklarında ve olabildiğince bağımsız davrandıklarında hükümet otoriterleşir. Otoriterliğin egemen olduğu yerlerde, demokrasi unsurları yine iktidarı sürdürmek için kullanılır (Çamurcuoğlu, 2018, s.28). Kassem'e göre (2004, s.3) otoriter yönetim, kendi varlığını sürdürmek veya korumak için iç siyasi dinamiklere ve manipülasyon stratejilerine başvurur. Bu nedenle çoğu otoriter hükümet, kendi çıkarlarını korumak için sınırlı liberalleşmeye izin verir. Ancak, bu tavizler sadece kendini koruma kaygılarına bir yanıttır ve asla gerçek bir demokratikleşmeyi amaçlamaz. Diğer bir deyişle hükümet, üzerindeki uluslararası ve toplumsal baskıları azaltmak için siyasal liberalleşme sürecini başlatır ve bu süreci iyi kontrol etmeyi amaçlayarak yönetimin otoriterliğini tehditlerden korumaya çalışır. Ancak, sivil toplum ve siyasetle ilgili girişimler; cezalandırılır veya bastırılır, sıkı devlet gözetimi ve kontrolü altında tutulur.

Böylece toplumun kendi başına (bağımsız olarak) iş yapma direnci kırılarak kendi üstündeki güce bağılılığı artmaktadır.

Kamuoyunun etkisizliği, sivil toplum kuruluşlarının verimsizliği, muhalefetin yetersizliği ve bürokrasinin güvenilirliğinin olmaması, hükümetin hesap verebilirlik talebine uymaması ve demokratik bir siyasetin olmaması devletin piyasadaki her şeyi kuşatma arzusu, devletin en büyük işveren haline gelmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla da halkın gelir, eğitim ve refah düzeyinin düşük olması otoriterliği tetiklemekte veya pekiştirmektedir. Otoriterliği artıran temel nedenler ifade edilse de bunları genelleyerek sabit unsurlar olarak kabul etmek doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilmemektedir. Çünkü bütün toplumlar ve yönetimler birbirlerinden farklıdır ve bir ülke için geçerli olan bir sebep başka bir ülke için geçerli olmayabilir.

2.2.4. Otoriterleşmenin Özellikleri

Otoriterlik veya otoriterleşme ile ilgili genel bir tanım geliştirmek oldukça zordur. Modernist, milliyetçi, dindar gibi otoriter pratiklerin olduğu dikkate alındığında tanım geliştirmek daha da zorlaşmaktadır. Bu nedenle genel bir tablo oluşturmak için İspanyol düşünür Juan J. Linz'in "Totaliter ve Otoriter Rejimler" başlıklı çalışmasından yararlanarak otoriterleşme kavramının sahip olduğu özellikler derlenmiştir. Linz otoriterliğin tanımını şu şekilde yapmıştır:

“Sınırlı, fakat sorumlu olmayan bir siyasal plüralizme yer veren, işlenmiş ve yol gösterici bir ideolojiye değil de kendine özgü zihniyetlere sahip olan, gelişimlerinin bazı aşamaları dışında yaygın ve yoğun bir siyasal mobilizasyon yaratmayan, bir liderin veya bazen küçük bir grubun biçimsel yönden iyi belirlenmemiş fakat fiiliyatta oldukça tahmin edilebilir sınırlar içinde iktidarı kullandıkları” durumdur (2017, s. 161).

Linz, yönetim erklerini elinde bulunduranlarla yönetilenler arasında bir ilişki üzerinde durmaktadır. İktidarı oluşturan teşkilat yapısı içinde olanlarla halk arasındaki ilişkiye genel bir bakış açısı geliştirerek, aslında otoriterleşmenin özellikleri hakkında çıkarım yapılmasına olanak tanımıştır. Tanıma göre otoriterleşme içerisinde;

- Sınırlı (siyasal) bir çoğulculuktan,

- Başkalarından etkilenmemiş özgün bir zihniyetin var olmasından,
- Yaygın ve yoğun olmayan siyasi mobilizasyonun varlığından,
- İktidarı elinde bulunduranların sınırları belirlenmemiş ancak tahmin edilebilir bir organizasyon içerisinde karar vermelerinden bahsedilmektedir.

Aynı zamanda Linz bu tanıımı yaparken kullandığı özellikleri de açıklamıştır. Sınırlı plüralizm, hangi kurum ve grupların siyasete ne şekilde, ne ölçüde ve hangi şartlar altında katıldıklarına dair bir açıklamayı veya yaklaşımı içermektedir (Linz, 2017, s.184). Plüralizmden kasıt ülke içerisindeki ordu, sivil toplum kuruluşları, siyasi partiler, medya, baskı grupları ve bürokrasi gibi organizmalardır. Bu noktada diğer gruplar gibi bürokrasinin de siyasal iktidara katılımının hukuki ve fiili boyutuyla ne derece etkili olabildiği önem kazanmaktadır.

Hukuki ve fiili olmakla birlikte uygulamanın etkinliği az veya çok olabilir; bu sınırlama, salt siyasal gruplara inhisar ettirilebileceği gibi, menfaat gruplarını da kapsayabilir; yeter ki, devletçe yaratılmamış veya ona bağımlı olmayan ve siyasal süreci şu ya da bu yönde etkileyen birtakım gruplar mevcut olsun (Linz, 2017, s.164). Ancak sınırlı plüralizmde özgürlükler tamamen ortadan kalkmış değil sadece sınırlıdır. Bundan dolayı sınırlı da olsa siyasal çoğulculuktan bahsetmek mümkündür.

Yönetim içinde de farklı ses ve görüşler vardır. Bunlar büyük bir tehdit oluşturmadıkları sürece tolere edilirler (Çağla, 2015, s.184). Ancak bunlar bir tehdit haline geldiğinde yönetim gerekli önlemleri almaktadır. Bu önlem genellikle dışlama veya ihraç etme şeklinde kendini gösterir. Yönetimden ayrılanların yönetim sırasında ve sonrasında topluma karşı tutum ve davranışları değişkenlik gösterebilmektedir. İktidardan ayrılanların en belirgin ortak noktaları, siyasi iktidarın toplum üzerinde çok fazla baskısının olması ve toplumun merkezinde çalışmamaları yönündeki dönüşümleridir. Yani otorite ve otoriterleşme, uygulayıcılarının yetkilerinin ellerinden alınması ile birlikte tutarsızlık ve eleştiri ile geri dönen birer kavram haline dönüşmektedir.

Otoriter devleti belirleyen bir diğer unsur da başkalarından etkilenmeyen kendine özgü bir zihniyetin var olmasıdır. Bunu anlamak için ideoloji kavramını ele

almak gerekir. Böyle bir yaklaşımın izlenmesinin temelinde, sadece zihniyeti tanımlamanın zor olması nedeniyle, fikirlerin aynası olan ve bir gerçeklik haline gelen ideoloji kavramı ile karşılaştırma yapma ihtiyacı bulunmaktadır.

Zihniyetleri birbirine bağlamanın yönetenler ve yönetilenler tarafından kesin bir taahhüt gerektirdiğini iddia etmek zordur. Bu bakımdan zihniyetleri insanlar arasında yaymak da zordur. İdeolojilerin ve zihniyetlerin sorunlara yaklaşımı, bu sorunlara verilecek yanıtların kesinlik derecesi, yanıtların üretilme süreçleri ve eylemleri meşru ve gayrimeşru kılacak belirleyici güçler birbirinden farklılık göstermektedir (Linz, 2017, s.169). Zihniyette önemli olan, hareket içindekilerin aynı terminolojiyi kullanarak yönetimdeki yerlerini korumalarıdır. Ancak ideoloji topluma tamamen nüfuz etme özelliğine sahip olduğundan hareketin içindekiler ve dışındakiler tek bir bütün olarak görülmektedir.

İdeolojiler, totalitarizmin ve otoriter zihniyetin belirleyici unsuru olarak kabul görmektedir. Bu farklılıklar nedeniyle zihniyetleri yoğun bir eğitim ve siyasi seferberlik aracı olarak kullanmak ideolojilerden çok daha zordur (Özbudun, 2016, s.8). Bu nedenle, zihniyetin kararsızlığı koalisyonadaki bölünmeleri yumuşatabilir ve yöneticilerin farklı unsurlarının sadakatini sürdürmesine izin verebilir. Vatanseverlik, milliyetçilik, din, ekonomik gelişme, sosyal adalet ve sosyal düzen gibi genel değerlere ve bunların toplum tarafından kabulüne başvurarak yöneticilerin iktidarı ele geçirmesini sağlayabilir. Önümüzdeki dönemde iktidarı ele geçiren yöneticilerin çeşitli çevrelerden destek sağlamaları ve faydacı politikalarla muhalifleri etkisiz hale getirmeleri mümkündür. Zihniyetlerle siyasi süreçteki hayalî gerilim ve dolayısıyla çatışma hafifletilebilir; aksi takdirde bu çatışma ya kurumsallaşmayı ya da yöneticilerin yapabileceğinden daha fazla güç kullanmayı gerektirir (Linz, 2017, s.168-169). Nitekim ideolojilerin sunduğu çerçeve, zihniyetten daha net ve rasyoneldir ve zihniyetin esnek ve dinamik dünyası, siyasi iktidar için daha çekici hale gelmiştir.

Linz'in değindiği bir diğer özellik ise yaygın ve yoğun olmayan siyasi hareketliliğin yani mobilizasyonun varlığıdır. Siyasal mobilizasyon, siyasi sorunlara karşı toplumun kamusal alanda örgütlenmesi ve seferber edilmesidir. Siyasal hareketliliğin yüksek ya da düşük derecesi, otoriterliğin sürekliliği için belirleyici bir

faktör olarak görülmektedir. (Özbudun, 2016, s.15). Örneğin, siyasi seferberliğe sınırlı katılım; kontrollü katılım, vatandaşların büyük çoğunluğunun siyasi kayıtsızlığı bu faktörlerdendir. Bu kayıtsızlık, yönetim tarafından hoş görülme veya teşvik edilme şeklinde kendini gösterebilmektedir.

Toplumda temeli olan siyasi partiler, örgütler, dernekler, bürokrasi gibi güçler bir veya daha fazla ortak değer etrafında toplanabilmektedir (Linz, 2017, s.168). Böyle bir durumda otoriter yönetim, ya bu koalisyonu birleştiren değerlerden birini kullanarak kendisine karşı hareket eden kitlelerin tarafsız kalmasını sağlamaya çalışmakta ya da koalisyonda çatlaklar yaratmaya çalışmaktadır.

Otoriter iktidar, politize olmuş ve tüm yönleriyle sistemle bütünleşmiş bir kitle toplumu yerine, siyasi alanın dışında kalan, ancak iktidarı, bürokrasiyi, sistemi, rejimi canı istediğinde destekleyen bir kitleyi tercih etmektedir (Durgun, 2002, s.95). Bu bağlamda bir değerlendirme yapıldığında otoriterliğin pragmatist yönünün ön plana çıktığı söylenmektedir.

Çoğu durumda kitlelerin siyasetten uzaklaşması veya apolitik hale gelmesi, otoriter yönetimin hareket potansiyelini artırmakta, muhafazakârlığa karşı direnci güçlendirmekte ve apolitik kitleyi örgütleriyle aktif veya organik bir ilişki içine sokmak istemektedir. Bu ilişkide otoriter yönetimin birincil amacı apolitik kitleyi önce tabanı haline getirmektir. Bunu yapamazsa birçok riskle karşı karşıya kalacağını farkındadır. Çünkü söz konusu kitleler toplumun büyük bir bölümünü oluşturursa siyasi hayatta belirleyici bir rol oynayacak ve pragmatist otoriter yönetim anlayışını yıkacaktır. Toplum tarafından otoriter yönetimin pek çok hesaplaması beyhudedir.

Linz'in tanımında sözünü ettiği son özellik ise iktidarı elinde bulunduranların sınırları belirlenmemiş ancak tahmin edilebilir bir organizasyon içerisinde karar vermeleridir. Bu durum sistemin kişiselleştirilmesi olarak da adlandırılabilir. Sistemin kişiselleştirilmesi, gücün tek bir kişide aşırı yoğunlaşmasını hızlandırmak için yasaları ve zorlayıcı araçları kullanan ve diğer tüm grupların bu güç için rekabet etme fırsatlarını ve siyasi haklarını reddeden keyfi ve genellikle kişisel bir hükümet anlamına

gelmektedir (Jackson ve Rosberg, 1982, s.23). Yani sistem tek kişinin söz sahibi olduğu monarşi ve despotizm merkezli çalışmaktadır.

Otoriter lider, kamu bürokrasisinde büyük bir ağırlığa sahip olduğu için hem sosyal, kültürel, ekonomik hem de politik alanları etkilemektedir. Bu nedenle yetkili lider, sistemde önemli bir rol oynamaktadır. Otoriter liderin irade ve eylemleri, idari personel için referans olmaktadır (Brownlee, 2007, s.39). Sisteme hâkim olan liderin yönetici elitten beklediği en önemli şey sadakattir (Hetherington ve Weiler, 2009, s.34). Bu sadakat kriteriyle, otoriter lider genellikle demokratik kurumları devre dışı bırakmakta ve sadık bürokratlarını devlette kilit konumlara atamaktadır. Yani, otoriter lider ve işbirlikçileri kendi çıkarlarını ilerletmeye ve meşrulaştırmaya çalışmaktadırlar. Bu tavrın doğasında, kişinin kendi çıkarlarını maksimize ederken aynı zamanda diğerine saldırma duygusu vardır. Otoriter lider, çalışanlarının çıkarlarına müdahale edenlere ve statükoyu sorgulayanlara karşı saldırı planları üretmektedir (Taylan, 2021, s.54).

Sistemi özelleştirme konusunda karşılıklı bir bağımlılık vardır. İdari personelin yetkili lidere sadakat göstermesi ve yetkili liderin idari personeli koruması esastır. Böyle bir anlayış, idari çerçevede liyakatin geri plana itilmesi ve herhangi bir pozisyona veya göreve aday gösterilme kriterinin sadakat olarak kabul edilmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenle liyakat bazen otoriter lider için hiçbir şey ifade etmeyebilir. Önemli olan sistemin otoriter liderin lehine çalışmasıdır (Baker, 2002, s.5-6). Otoriter liderin/hükümetin temel kaygısı, gücünü korumaktır. Dolayısıyla bu gücü tehdit eden unsurlar yönetim mekanizması tarafından ortadan kaldırılmalıdır. Yönetim, bu eylemi gerçekleştirirken agresif ve makul olmayan politikalar benimseyebilir. Bu politikalar nedeniyle toplumda blokajlar oluşabilmektedir. Bu bloklar, örtülü veya açık bir şekilde lideri destekler veya ona karşı çıkar. Sonuç olarak, toplum çatışmaya gebe kalır ve istikrarsızlık baş gösterebilir.

Otoriter liderin en büyük endişelerinden/tehditlerinden biri, kendine bağlı personel arasından bir rakibin belirmesi ve fırsatçı bir davranış sergiliyor olmasıdır. Lider bu tehdidi ortadan kaldırmak için sadakat ve baskıyı aynı anda sağlayarak otoritesini pekiştirmek isteyebilir (Yengil, 2016, s.72). Yetkili lider, potansiyel rakiplerle uğraşırken diğerlerine bir ders vermek için çeşitli seçenekler arasından seçim

yapabilir; rakibini istifaya zorlayabilir, bahanelerle tuzağa düşürebilir, itibarsızlaştırmaya çalışabilir. Böylece psikolojik üstünlük sağlama maksadıyla rakibine gözdağı vermiş olmaktadır.

Ayrıca otoriter lidere sadakat gösterenler, yani onu destekleyenler, kişisel çıkarlar elde etmek ve liderin çekirdek kadrosunda yer almak için çoğu zaman fanatik olmaktadır (Beck, 2010, s.73- 76). Otoriter lider, sadece siyasi alanda değil, toplumsal alanda da belirleyici ve etkili bir aktördür. Bu aktörden beslenen veya yararlanan toplum siyasi kaynaklara ve fırsatlara aday olurken, aktöre karşı çıkan toplum bu nimetlerden mahrum kalmaktadır. Bu durum da toplumsal ayrışmalara zemin oluşturmaktadır.

Otoriter lider her zaman kişisel çıkarlarına göre hareket etmez. Liderliğini yaptığı rejimin davasına veya ülke çıkarlarına azami ölçüde hizmet edeceğine inanmaktadır (Marquez, 2019, s.116). Ayrıca otoriter liderin iktidarını kurumsallaştırma girişimi, onunla çalışanların engel girişimleriyle karşı karşıya kalabilmektedir. Bu engel genellikle demokratik ilkelerin tabi kılınması ve gücün otoriter lider tarafından yoğunlaştırılmasıdır. Bu arada, bu insanların ilk talebi otoriter iktidarın kurumsal olarak gerçekleşmesidir. Bu kişilerin işaret ettiği sorun çözülmezse ya otoriter liderden kopacak ya da otoriter lider tasfiye yoluna gidecektir (Taylan, 2021, s.56).

Otoriter lider veya grup, ülkenin geleceğinde söz sahibi olan, çeşitli güç kaynaklarını ve iletişim araçlarını kontrol eden ve kullanan (Spitz, 1969, s.7-8) ve sosyo-politik hayatı kendi bakış açısına göre etkilemeye çalışanlardan oluşmaktadır. Bazı insanların gelecek konusunda aktif olamamasının en büyük nedeni, otoriter liderin otoritesini güçlendirmesi ile birlikte toplumda derin korku yaratması ve şiddet kullanmasıdır. Korku ve şiddet doğal olarak bireylerin davranışlarını yönlendirmektedir. Bu nedenle halk, hükümet politikalarına karşı temkinlidir ve onları eleştirmekten çekinir. Örneğin; muhalif gazetecilerin ve bilim adamlarının öldürülmesi, muhalefet yanlısı memurların azaltılması veya buna meşru zemin oluşturmaları, devlet kontrolündeki medya aracılığıyla gündem yaparak ülkede korku salmaya çalışması, toplumdaki çok sesliliği ve eylemsellik duygusunu azaltmaktadır. Dolayısıyla korku ve şiddet ortamında büyük ölçüde toplumdan soyutlanmaya başlamaktadırlar. Öte yandan, nüfusun bir

kısımında da rasyonel kriterler değil, duygusal değerler hâkimdir. Bu düşünce dünyasını barındıran kitle, otoriter liderin söz ve eylemlerini yargılamak, doğrusunu yanlışını tartmak yerine her şeye -nasıl sonuçlanacağını hesaba katmadan- sarılırlar. Bu bağlılığın bir sonucu olarak halk, otoriter lidere büyüklük ve kutsallık atfeder. Fanatikleşen halk, bu otoriter liderin beceri ve vizyonuna dayanarak, yapılan her şeye bir doğruluk payı (meşruiyet) üretmektedir (Taylan, 2021, s.56). Bu durum Orwell ‘in Hayvan Çiftliğinde domuzlara karşı hayvanların, olayların iyi ya da kötü sonuçlarına bakılmaksızın “Yaşasın Hayvan Çiftliği!, Yaşasın Napoléon Yoldaş!, Napoléon her zaman haklıdır!” cümleleri ile benzerlik göstermektedir (Orwell, 2020, s.71). Liderlerine olan inançları sebebiyle sorgulamaktan yoksun bırakıldıklarını dahi anlamlandıramayan bir kitle oluşmuştur.

2.3. BÜROKRASİNİN DEMOKRASİ VE OTORİTERLEŞME İLE İLİŞKİSİ

Demokrasi kriterleri çerçevesinde değerlendirmeler yapılırken ülkelerin siyasi sistemleri temel alınmaktadır. Bir ülkenin siyasi mekanizması, bürokratik örgütü olmadan hareket edememektedir. Yani bürokrasinin yokluğu Anadolu’da sıklıkla kullanılan bir tabirle siyasilerin “kendilerinin çalıp oynadığı” bir düşün pistinden farksızdır. Yönetim mekanizmasının işleyişi ve alınan kararların uygulanabilmesi için bürokrasi gerekli, hatta zorunludur. Bürokrasi topluma dışarıdan veya yukarıdan bir şey dayatan bir organ değil, topluma bağımlı bir organdır. İyi bir bürokrasi, toplumsal güçlerin isteklerine göre hareket eden ve beraberinde bu güçler tarafından kontrol edilebilen bir araçtır (Güler, 2005, s.15-16). Siyasal sistemin ayrılmaz bir parçası olarak nitelendirdiğimiz bürokrasi, aynı zamanda demokratikleşme veya otoriterleşme kavramlarıyla değerlendirilmesi gereken bir unsurdur.

Bütün devletler kendi idari teşkilatlarını oluşturmaktadır. Demokratik devletler de ideal bürokrasi tipi çerçevesinde kendi idari teşkilatlarını oluşturmaktadırlar. Bu modelin benimsenmesinin başlıca sebebinin rasyonel ve etkili olması, yani yöneticilere ve vatandaşlara hizmet etmedeki işlevselliği olduğu ileri sürülebilir (Dreyfus, 2014, s. 18). Devlet ideal tip bürokrasi uyguladığında öncelikle toplumsal kurumları ve kurumlaşmayı açıklamaya çalışan, sonrasında ise istikrarlı, kararlı toplum yapısı üzerine

odaklanan bir çeşit paradigma geliştirir. Oluşturulan paradigmlar demokratik ilkelerle paralellik göstermektedir.

Toplumsal düzenin sağlanmasında hukuk sistemi de önemlidir. Bürokrasinin hukukun üstünlüğünü temel almasıyla demokrasinin ilke ve usullerine uygun olduğu savunulmaktadır. Çünkü hukukun üstünlüğü ve bütçe, demokratik rejimlerin temel direkleridir (Von Mises, 2010, s.34). Uygun ekonomik konjonktürün varlığı sivil ve askeri bürokrasinin demokratik alanda refah düzeyini arttırmaktadır. Yani yüksek gelirli toplum, kendisine ekonomik hizmet sağlayan bürokratları benimser ve konumlandırır. Öte yandan bürokratların herhangi bir menfaat elde etmeden görevlerini yerine getirdiklerini düşündürmektedir.

Bürokratlar politik olarak sorumlu insanlar değildir. Nitekim siyasi yöneticiler, topluma karşı doğrudan sorumlulukları olmayan kamu görevlilerine geniş yetkiler verilmesinin yönetimin demokratik niteliğini zedeleyeceğini düşünmektedirler (Eryılmaz, 1993, s. 83). Krane'nin (2006, s. 36-37) sözleriyle, "demokrasinin en büyük korkularından biri, bürokratların kaynaklarını kamu politikalarını değiştirmek ve böylece halk egemenliği ilkesini baltalamak için kullanma olasılığıdır". Demokrasi teorisi ile ilgili olarak, bürokrasinin idari tarafsızlığı konusunda iki görüş vardır (Demir, 2011, s. 65). Bunlardan biri, toplumdaki baskın güç kim olursa olsun, bürokrasinin tarafsız kalması gerektiğini savunuyor. Bürokrasi, toplumun bütününe hizmet eden tarafsız ve uzmanlaşmış bir teşkilattır. Tarafsız olmalı, rejim ve sistem değişikliklerine müdahale etmemelidir. İkinci görüş, bürokrasinin toplumu ilgilendiren tüm konulara müdahale etmesi ve tüm sosyal ve normatif değerlerle ilgilenmesi gerektiğini savunur. Tarafsız uzmanlık bir yanılsamadır ve bürokratlar herhangi bir politika veya programla uğraşırken kişisel politika, parti politikası, ekonomik veya sınıfsal politika ile uğraşmak zorundadır. Bu nedenle bürokrasinin tarafsızlığının sağlanması oldukça güçtür.

Bürokrasi demokratik olmasının coğrafi ifadesi ise işlediği ülkenin demokrasi rejimine göre yönetilmesi anlamına gelmektedir. Yani bir ülke demokrasiyle yönetiliyorsa bürokrasinin de demokratik olması beklenir. Demokratikleşme reformlar vasıtasıyla sürekliliğin sağlanmasıyla meydana gelmektedir.

Yeni kamu yönetiminde bürokrasinin demokratikleşebilmesi için halkın yönetimde ve karar alma mekanizmalarında bulunmasının teşvik edildiği, hesap verebilir, şeffaf ve adil bir sistemi benimseyen liyakat ve uzmanlık gerektiren örgütsel yapının süreklileştirilmesidir. Bürokrasi aynı zamanda yasal düzenlemelere bağlı, erişilebilir ve tek merkezli değil çok merkezli olmakla demokratikleşmeye yönelmektedir (Wagner, 2005, s.184). Vincent Ostrom, geliştirdiği demokratik yönetim anlayışıyla da, kaynak kullanımında etkinliğin en üst düzeye çıkarıldığı ve tüketici tercihlerinin en iyi şekilde gerçekleştirildiği rekabetçi bir yönetim örgütü tasarlamaktadır (Aksoy, 2003, s.556). Bu yönetim anlayışıyla gelişen demokratikleşmenin, yönetim ilkeleri doğrultusunda özel sektör özellikleri barındırdığını söylemek mümkündür.

Otoriter bürokrasi ise kamu personellerine geniş yetkilerin tanınmasıyla birlikte baş göstermektedir. Bu yetkiler devlet tarafından verilebileceği gibi zamanın şartlarından kaynaklı da olabilmektedir. Bürokratlar bu gücü kendileri de elde etmiş olabilir. Bürokrasinin içeriğinden çok parlamentoya veya kanunlara değil kendi koyduğu kurallara göre hareket etmesi yani otoriterleşme eğilimi rahatsız edici bir durum olarak değerlendirilmiştir (Mises, 2010, s.110).

Makama atfedilen gücü bireyselleştiren ve toplum nezdinde baskı oluşturabilecek her türlü davranış aslında otoriteye karşılık gelmektedir. Bürokratik mekanizmalar kendi çıkarları peşinde koşmakta olduğundan verimlilikten uzaklaşıp genişlemektedir. Bürokratların temel motivasyonları ise verdikleri hizmetten ziyade kendi statülerini, otoritelerini ve boş vakitlerini arttırmak olmaktadır. Bürokratlar daha fazla kaynak ele geçirmeye çalışmaktadırlar (Tullock, Seldon ve Brady, 2002, s.54). Kendi çıkarları nezdinde hareket edebilme alanı oluşturduklarında iş ve işlemlerdeki serbestîleri de artacağından otoriter bir yönetim birimine evrilirler.

Politik süreçlerin ardından yasamanın verdiği kararlar, uygulama aşamasında meşru güçle karşılaşabilir. Örneğin vergi dairesinde harç ödemesi yapılmadan başvuru hizmetin alınamaması bir otorite belirtir iken saat gece on ikiden sonra yüksek sesle müzik dinlemeye direnen komşunuzun polis tarafından uyarılması da otorite belirtir. Aynı zamanda idareciler (yöneticiler) kendilerini kanunların verdiği bu

yetkilerin ötesine geçecek şekilde konumlandırabilirler. Birey özgürlüğünün en önemli sağlayıcılarından biri olan ekonomik özgürlüğe dahil olmak, siyasal özgürlüğü de sınırlar. Bürokrasi, kanun koyucu bir özneye dönüşmemeli, kanun uygulama otoritesi olmalıdır (Aydın, 2017, s.999).

Yasalarla tanımlanmış yetkisi çerçevesinde bürokratların eylemleri bellidir. Anayasaya göre yetki genişliğine haiz tek makam valiliktir. Valilerin dışındaki memurlar görev çizgileriyle sınırlandırılmıştır. Kendilerine verilmiş sınırlardan dışarı çıkılarak çalışma yapılması da bir otoriteryanizm belirtisidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÜROKRASI REFORMLARININ DEMOKRATİK VE OTORİTER BAĞLAMLARDA İNCELENMESİ

Türk bürokrasisi, neredeyse Türk tarihi ile başlayan bir serüvendir. Bürokrasimiz Türklerin Anadolu’ya yerleşmesi ve akabinde ilk Türk beyliklerinden Selçukluya oradan da Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ne kadar geniş bir tarihsel yelpazeye sahiptir. Bu sürecin bütünü ele almak yerine günümüz bürokrasisine yön veren gelişmeleri ve geçirdiği süreçleri analiz edebilmek adına Osmanlı son dönemlerinden başlayarak günümüze kadar Türkiye bürokrasinin demokratikleşme ve otoriterleşme eğilimi, literatürde kabul gören demokratikleşme ilkeleri ve otoriterleşme etkenleri esas alınarak değerlendirilecektir.

Türkiye Cumhuriyeti anayasaya göre; “demokratik, laik, sosyal bir hukuk devletidir”. Yani demokratiklik, anayasayla teminat altına alınan önemli değerler arasındadır. Ülkede her alanda olduğu gibi bürokrasi alanında yapılan reformların demokrasi ile paralellik göstermesi hukuken gereklidir.

Reform kavramı, “bir şeyi ıslah etmek” anlamına gelen Latince *reformare* ve *reformatio* kelimelerinden türemiştir (Vaardenburg, 2007, s.530). En basit anlamıyla toplumsal hayatın farklı alanlarında (siyasi, idari, mali, hukuki vb.) mevcut düzende yaşanması gereken değişim ve dönüşümün doğal olmayan yollarla hızlandırılması

gerektiği fikrine dayanmaktadır. Batı kökenli bu kavram İslam dünyasında “ıslah ve yeterlik” anlamına gelen “slh” kökünden türeyen “ıslahat” olarak adlandırılmaktadır. Her iki kelimedeki değişikliklerin; belirli bir yol ve yöntemle yönlendirildikleri, suni olarak teşvik edildikleri ve hatta toplumun kendi istekleri dışında zorlandıkları söylenmektedir (Çolak ve Çolak, 2021, s.37). Halkın desteğini almadan köktenci değişiklikler meydana getirmek elbette demokrasiyle çelişen bir durumu ifade etmektedir. Ancak yöneticilerin vermiş oldukları kararların demokratikleşmeye de ortam hazırladığı veya demokrasiyi geliştirdiği söylenebilir.

Demokratikleşme konusunda literatürdeki çalışmalar incelendiğinde demokratikleşme endekslerinden siyasal bağlamlarda yararlanıldığı ve uluslararası örgütlerin de bu endekslerden bazılarına bağlı kalarak her yıl düzenli olarak demokratik ülke incelemeleri yaptıkları saptanmıştır. Aynı konu üzerinden yapılan bazı çalışmalarda ise demokratik ilkelerin, yapılan değişikliklerin öncesi, sonrası ve sonrası aşamalarında mevcut olup olmadığına göre değerlendirmeler yapılarak sonuca ulaşıldığı görülmüştür.

Tez konusu bürokrasideki reformlar olduğu için nicel endekslerin bu alanda kullanılmasının mümkün olmamasından kaynaklı nitel araştırma ve inceleme ile reformlar incelenecektir. İnceleme demokratikleşme ilkeleri ve otoriterleşme etkenleri göz önünde bulundurularak yapılacaktır.

3.1. OSMANLI BÜROKRASİSİ REFORMLARI VE CUMHURİYET DÖNEMİNE YANSIMALARI

Osmanlı Devleti güçlü bürokratik kadrosuyla uzun yıllar geniş bir coğrafyada hâkimiyet sürmüş köklü bir devlettir. Şüphesiz, devletin tarihi incelendiğinde dönem dönem güçlü bir yönetim sisteminin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Siyasi, mali, adli, askeri, toplumsal ve kültürel alanların geneli üzerinde etkili olan “idari alan” Osmanlı’da merkez ve taşra yönetimi şeklindedir. Merkez teşkilatı Padişah ve saray mensupları, Divan- ı Hümayun ve bağlı birimleri, vezir-i azam, bâb-ı âli, bâb-ı fetva ve ilmiye teşkilatı, defterdarlık ve maliye teşkilatı, kapıkulu ocağı ve donanma birimlerinden oluşmaktadır (Ortaylı, 2016,s.169). Padişah merkezi idarenin tamamını

temsil etmekte ve bütün yetkileri elinde bulundurmaktadır. Memur örgütlenmeleri ise; seyfiye, ilmiye, kalemiye ve mülkiye olmak üzere dörde ayrılmıştır. Kulluk sistemi uygulanmıştır. Bu sisteme göre Müslüman olmayan ailelerin çocukları devşirilip eğitimleri tamamlatılarak devlet memuru olabilmışlardır. Bu sistem, devlette üst kademelere gelmenin yalnızca aristokratik temellerle olmadığını, sosyal tabakalar arası geçişin de olduğunu göstermektedir. Klasik Osmanlı düzeni, 17. yüzyıldan itibaren sarsılmaya başlamış ve 19. yüzyılın başında Osmanlı devlet adamları, Fransız Devrimi ve Sanayi Devrimi sonrası oluşan yeni dünya düzenine uyum sağlamak için merkezî, modern bir devlet inşa etmeyi tek çıkar yol olarak görmüşlerdir (Çetinsaya, 2017, s.36).

İlk idari teşkilatlanma Osman Bey tarafından kadı atanması ile başlamıştır. Sonrasında Orhan Bey tarafından ilk divan kurulmuş ve vezir ataması yapılmıştır. Kanun ve nizamname hazırlatma faaliyetleri ile devletin idaresinin çerçevesini belirlemek ve görev ifa edecek kadroların oluşturulmasını sağlamak amacıyla bir yasa oluşturulmasına karar verilmiştir. I. Murad döneminden itibaren, bütçe düzenlenmeye başlanmış ve hazine kavramı bu dönemde oluşturulmuştur (Yurtseven, 2002, s.110). Mali teşkilat yapısının yanı sıra, tımar ve iskân politikaları da bu dönemde uygulanmıştır.

İstanbul'un fethi ile birlikte genişleyen sınırlar ve yeni coğrafi konuşlanma gereği Fatih Sultan Mehmet Han dönemi Osmanlı bürokrasisinin önemli gelişmeler gösterdiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde iltizam ve müsadere sistemleri uygulanmış, altın para basılmış, Divana nişancı dâhil olmuştur. Bu dönemde vezirler en yetkili memurlar olarak kabul edilmişlerdir. Kökence yardım eden anlamındaki vezir (Sencer, 1984, s.24) divana başkanlık ve padişaha vekâlet edebilmesine karşın padişah karşısında hiçbir yetkisi olmayan bir durumdadır (Heper, 1973, s.60).

Osmanlı Devleti 16.yy.da değişen dünya koşulları nedeniyle sıkıntılı bir dönemin içerisine girmiştir. 18.yy.a kadar dünya siyasetinde nüfuzunu belli ölçüde korumasına karşın, bozulan düzenini iyileştirmek adına, bu dönemden itibaren reformlar yapılmaya başlanmıştır.

I.Ahmed halka yapılan zulmün durdurulması adına bir adalet fermanı çıkarmıştır. Ferman uyarınca; vezirleri, sancak beylerini, kadıları, sipahileri ve devlet adamlarını uyarmış; ecdat kanununa ve şeriata uygun hareket edilmesini, reayaya zulmedilmemesini buyurmuştur (Şahin, 1998, s.136).

Yeniden eski düzeni sağlamak adına sultan IV. Murat, otoritesini sert bir şekilde kullanarak asayiş sağlamaya yönelmiştir. Şiddet içerikli tedbirlerle, nizama uygun hareketlerde bulunmayan devlet adamlarını infaz ettirmiştir. Bu dönemdeki tedbirlerle duraklama dönemine giden süreç yavaşlamış olsa da sultanın ölmesiyle devlet idaresindeki aksaklıklar devam etmiştir.

Merkezi otorite bozulmasıyla; saray masrafları artmış, küçük yaşta çocuklar tahta çıkarılmış, rüşvet ve adam kayırma artmış, kapitülasyonlar yaygınlaştırılmış, tımar sistemi bozulmuş ve sık padişah değişiklikleri yaşanmaya başlanmıştır. Yaşanan olaylar neticesinde merkezde ve Anadolu’da çeşitli isyanlar görülmeye başlanmıştır. Bu durum yönetimde yaşanan sorunların giderilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu amaç doğrultusunda bürokrasi de dâhil olmak üzere her alanda ıslahat çalışmaları hız kazanmıştır.

17. yy.da Osmanlı tarihinde ilk defa bütçe denklğine geçilmiş, yeniçeri ocağının kaldırılması planlanmış, Celali isyanları şiddetle bastırılmış, risaleler hazırlanmış, tahta çıkma usulünde ekber ve erşed sistemi getirilerek değişikliğe gidilmiştir.

18. yy.a gelindiğinde Osmanlı’da Avrupalı tarzda ıslahatların ilk defa yapıldığını söylemek mümkündür. Genellikle askeri bürokrasi alanında yapıldığı için bu ıslahatlar, “kısmi batılılaşma” şeklinde de nitelendirilmiştir (Heper, 1974, s.192). Bu dönemde de baskı ve şiddet ortamının devam ettiği görülmektedir. Nispeten 17. yy. ıslahatlarına göre daha kalıcı ıslahatlar yapıldığı ancak saray, ulema ve askeri bürokrasi tarafından ıslahatların benimsenmediğini söylemek mümkündür. Ayrıca hukuk dışındaki tüm alanlarda değişikliğe gidilmiştir. Bu dönemde ilk defa geçici elçiliklerin kurulması, bürokrasi açısından önemlidir. Devlet adamları yurt dışına gönderilmiş ve şahit oldukları durumlara dair yazılı eserler vermeye başlamışlardır. Avrupa’daki gelişmeleri takip edebilmek için 1720 yılında Paris’e geçici elçi olarak Yirmisekiz Çelebi Mehmed

Efendi gönderilirken, ilk daimî elçilik ise 1793 yılında III. Selim döneminde açılmıştır (Kurtaran, 2018, s.333).Yirmi Sekiz Mehmet Çelebinin “Paris Sefaretnamesi” batıya açılan kapı ve batının yeniliklerinin uyarlanacağını ilk adımı olarak kabul edilir. III. Selim, Nizam-ı Cedit adıyla radikal reformlar yoluna gitmiştir. Yeni idari birimler (zahire borsası, devlet matbaası, mühendishane-i berri hümayun) kurulmuştur. Bunun yanı sıra askeri ve sivil bürokratlar yetiştirmek için yeni okullar açılmış, var olan okullarda pozitif bilimler ağırlıklı olarak müfredata dâhil edilmiştir. Padişahın ve sadrazamın otoritesini paylaşan yeni bürokratik yapıların yanında, modern okullar ve basın, “ideoloji” üreten yeni merkezler olarak ortaya çıkmışlardır (Ortaylı, 1987, s.73).

Bu döneme kadar yapılan ıslahatlar Osmanlıda demokratikleşme ortamının oluşmasına zemin oluşturmuştur. En nihayetinde 19.yy., Osmanlı’da anayasal sürecin başlaması açısından önemli demokratik adımların atıldığı bir dönem olarak kabul edilir. Padişahın buyruklarını kontrol altına alan, hukuki ve demokratik normların fitili ateşlenmiştir.

1808 yılında Osmanlı’nın ilk anayasası kabul edilen, Sened-i İttifak imzalanmıştır. Bu anayasa halktan bir kesim olan Ayanlar ile padişah arasında bir sözleşme niteliğindedir. Bu ittifak senedi için demokrasi hareketlerini başlatmış demek elbette mümkün değildir. Fakat hiçbir şekilde paylaşılmayan bir merkezi iktidarı, o zamana kadar, tamamen reaya yönelik devletin dışında olan birtakım güçlerle, kağıt üzerinde ve çok geçici süre için bile olsa, bir paylaşılma görünümüne girilmesi enteresandır (Önsoy, 1986, s.34). Belli başlı hükümlere bağlı kalınarak sistemi etkilemesi, demokrasi ilkelerine göre atılmış önemli bir adımdır. Aynı zamanda bu sözleşme, devlet otoritesini tekrar sağlamak için padişahın yetkilerinin ilk kez kısıtlandığı metindir ve demokratikleşme adına atılan önemli bir adım olarak kabul edilmektedir (Ortaylı,1987, s.40).

Yine II. Mahmut döneminde Yeniçeri Ocağı kaldırılmış ve sivil bürokrasinin önü açılmıştır. İlk resmî gazete çıkarılmıştır. Ocağın yerine batı tarzında yeni askeri kurumlar oluşturulmuştur. Mekteb-i Şahane, Mekteb-i Tıbbiye ve Dar-ı Şura-ı Askeri (askerlik şubeleri) bu dönemde açılmış, köy ve kırsalda güvenliğin sağlanabilmesi için Redif Birlikleri oluşturulmuştur. Günümüz bakanlık teşkilatına yakın “Nazırlıklar”

geliştirilmiştir. Müsadere sistemi kaldırılarak memurların mal güvenceleri sağlanmıştır. Mahalle ve köylere muhtarlar atanmış ve idari anlayışa çözüm bulmak, bu konuda incelemeler yapmak üzere, Avrupa'ya öğrenciler gönderilmiştir (Akyıldız, 2015, s.18; Önder, 2016, s.211). Memurları padişah otoritesinden kurtarmak için, terfi ve yargılama görevini üstlenen Meclis-i Valayı Ahkam-ı Adliye kurulmuştur. Bürokraside yapılan en önemli gelişme ise Dar-ı Şurayı Babıâli'nin kurulmasıdır. Böylelikle idari işlemleri ve reformları düzenlemek amacıyla bir kurum oluşturulmuştur. Aynı zamanda saygın diplomatlarının yetiştirileceği Tercüme Odalarının kurulması da bu döneme denk gelmektedir.

Anlaşıldığı üzere bu dönem hem idari hem askeri alanda demokrasi adına reformist dönüşümlere gidilen bir dönemdir. Ancak padişah otoritesinin halen devam ettiği görülmektedir. Çünkü her ne kadar padişah, yetkileri konusunda bir senede tabi olmayı beyan etmişse de istibdat ve mutlakiyeti sınırlama amacı güden bir vesika olması dolayısıyla; Türk demokrasi tarihinde bir aşama olduğu söylenebilir (Önsoy, 1986, s.29). Demokratikleşme yolunda minik bir adım atılmış ancak padişahın mutlak yetkili olduğu, ayanlarla yapılan anlaşmayı ilerleyen yıllarda bozmasından anlaşılmıştır. Merkezin güçlü ve otoriter yönlerinin baskın olduğu yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır.

Bürokrasi yine bu dönemde; kurumlarına padişah portrelerinin asılması, kılık kıyafet zorunluluğunun getirilmesi hatta bu kıyafetlerin yerli malı olması zorunluluğuyla karşı karşıya kalmıştır. Kendileri üzerinde otorite kurulan bürokratlar, askeri bürokrasinin etkilerini yaşamakta ve katı nizama uymak zorundadır.

1839 yılında Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile çok uluslu devlet niteliği taşıyan Osmanlı; gayrimüslimlere yönelik haklar vererek onların devlete olan bağlılıklarını arttırmayı hedeflemektedir. Buna göre Müslüman ve Hristiyan bütün tebaanın can ve mal güvenliği korunacak, vergide adalet sağlanacak, rüşvet önleneyecek, kimseye yargılanmadan ölüm cezası verilemeyecektir. Bu anlayış, şahıslardan bağımsız olan kanunların hayatın her alanına dâhil edilmesi ve yasaların önemini vurgulayan bir anlayıştır (Eryılmaz, 1992, s.98). Bu durum kanunların üstünlüğü, ulusal birliği hukuken sağlaması ve insanların yaşamlarını iyileştirmek için yoğun çaba göstermesi açısından

nispeten demokratik özellikler içermektedir. Eşitlik ilkesinin de yerleştirilmeye başlandığını Islahat Fermanı'yla gayrimüslimlere devlet memuru olma hakkının verildiği görülmektedir. Din ve mezhep ayrımı olmaksızın memurlar kanunlar önünde eşit tutulmuştur. Böylelikle memurların can ve mal güvenlikleri hususundaki kazanımlarını Tanzimat döneminde de korumuş oldukları ve zamanla sivil bürokrasinin de yönetimde söz sahibi olmaya başladığı görülmektedir (Ortaylı, 2016, s.401).

Sultan Abdülmecit döneminde eğitim ve asayişle ilgili teşkilatlanmaya gidilmiştir. İlk devlet bankası faaliyete geçirilmiştir. Yarı resmi gazete çıkarılmaya başlanmıştır. Memurlara artık maaşlı çalışma sistemi getirilmiştir. En önemli bürokratik yapılanmalardan biri, Mekteb-i Mülkiyenin açılması olmuştur. Böylelikle bürokrasi büyümeye başlamış, sonraki zamanlarda etkili olacak önemli bürokratların yetiştirilmesi amacı taşıyan kurumlar oluşturulmuştur. Aynı zamanda Avrupa'dan örnek alınan sivil bürokrasinin de geliştiği gözlenmektedir. Seçkinlerin, demokratik ulusları taklit etme arzusu sonuç vermiştir. Ülkede gerçekleştirilen reformlarla sivil, askeri ve yargı bürokrasisi etkili hale gelmiş ve Avrupa ülkelerindekine benzer bir sistem getirilmiştir (Heper, 1974, s.258).

II. Abdülhamit döneminde, demokratikleşme hareketleri sonuç vermiş ve Anayasa niteliği taşıyan Kanuni Esasi 1876 yılında kabul edilmiştir. Yasama yetkisi, Meclis-i Umûmî çatısı altındaki iki meclisli yapı olan Mebusan Meclisi ile Ayan meclisine verilmiştir. Yürütme yetkisi ise Heyet-i Vükelaya bırakılmıştır.

Bu dönemde merkezi otoritede batılılaşma eğilimi terk edilerek İslam Uygarlığının referans alınmasını benimsemiştir. Eski Osmanlıların laiklik ve Genç Osmanlıların, liberalizm idealleri reddedilmiştir. Dini bürokrasi yükselişe geçmiş, din kurumları öncelenmiştir ve totaliter bir tutum sergilenmiştir (Heper, 1974, s.194). Devletin 1911 yılından sonra savaş halinde olması ve Almanya ittifakında yer alma düşüncelerinin de etkisi ile laik tutumlu askeri bürokrasi yönetimde hâkim olmuştur. Bürokrasi anlayışında entelektüel ve rasyonel kriterler öne çıkmıştır. Çok fazla okul açılmış ve eğitime önem verilmiştir. Yine aynı dönemde pek çok özel dergi ve gazete yayına başlamıştır. Demokrasi açısından en önemli hamle olarak değerlendirilebilecek, temel hak ve özgürlüklerden ilk defa anayasada söz edilmiştir. Halk meclise vekil

seçmiş, seçme hakkı kısmen kullanılmıştır. Öylelikle demokrasi ilkelerinden bir olan, herkesin yönetime katılabilmesi yönünde önemli bir adım atılmış, yasalara saygı mottosu ve yüksek okuryazarlık düzeyine gelme adına pırıltılar oluşmuştur.

Atılan demokratik adımlara karşın, seçilen vekillerin çoğu padişah tarafından belirlenir. Padişahın meclisi ve kanunları sınırsız ve süresiz veto etme ve kapatma yetkisi vardır. Aynı zamanda muhaliflerin sürgün edilmesi ve basına sansür uygulama yetkisi de padişahıdır. Sadrazam ve bakanları ayrıca üst derece devlet memurlarını da padişah atamaktadır. Hükümet, yaptığı işlerden de padişaha karşı sorumlu tutulmuştur.

Bu durum; padişahın sahip olduğu gücü tek başına kullanması, idari birimlerde çalışan memurların, genellikle bilgisine güvendiği yakınlarından ve taraftarlarından oluşması ve memurların padişah güvencesiyle makamlarında kalması ve buna bağlı olarak işlemlerini yürütmesi otoriter bürokrasi özellikleri gösterdiği anlamı taşımaktadır (Şahin, 1998, s.114).

Yönetimde yaşanan aksaklıklar neticesinde İttihat ve Terakki'nin dayatmalarıyla II. Meşrutiyet ilan edilmiştir. Böylelikle anayasal ve parlamenter düzen güçlendirilmiş ve çok partili düzene de geçilmiştir (Birecikli, 2008, s.222). Diğer yandan Tanzimat'a kadar bütün devlet yetkilerinin padişahın şahsında toplandığı yönetim anlayışı, yerini; otoritenin çeşitli odaklara kaymaya başladığı, ideoloji ve siyaset üreten yeni merkezlerin ortaya çıktığı, merkezileşmiş, geniş ve güçlü bürokrasilere bırakmıştır (Eryılmaz, 1992, s.243). Yeni kurumların açılması ve memur sayısının artması, devletin artık idare edebileceği değil, yardım edebileceği türden bir yapı oluşturması yönünde hareket ettiğini göstermektedir (Ortaylı, 2016, s.475).

Yeni bir düzen oluşturulabilmesi için 1909 yılında Kanuni Esasi maddelerinde değişikliğe gidilmiştir. Bu değişikliklerle hükümet yaptığı işlerden padişaha değil, meclise karşı sorumlu tutulmuş, padişahın veto ve kapatma yetkisi sınırlandırılmış, sürgün ve angarya cezaları kaldırılmış ve herkese siyasi parti kurabilme imkânı tanınmıştır (Kansu, 2008, s.1-2).

Yapılan reform ve yenileşme hareketleri bir yandan yönetimde ve sosyal hayatta iyileşmeyi sağlarken diğer bir yandan ise, yeniden idari bozulmalara sebebiyet vermiştir. Devletin dağılması ve çökmesi ile birlikte asker, sivil ve yargı bürokrasisinin sağlıklı işleyişi ortadan kalkmış, gerçekten yozlaşmış ve düzgün işlemeyen bir bürokrasi ortamı etkili olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu; uluslararası gelişmelerin etkisi, rüşvet, adam kayırma, merkezi yönetimin bozulması, liyakatsizlik, eğitim, ekonomi ve sosyal alandaki bozulmalar sebebiyle yıkılmaktan kurtulamamıştır. Ancak bu reform veya yenilik hareketlerinin Türk milletinin uyanmasına ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasına zemin hazırladığı ve yardımcı olduğu da hatırdan tutulması gereken bir husustur (Kodaman, 2007, s.23).

Bürokrasinin kurumsallaşması, Osmanlı Devlet gelenekleri ile sağlandığı için toplum, otoriter bürokrasiyi benimsemiş bir şekilde Cumhuriyet Dönemi'ne giriş yapmıştır. Weber'e göre (2005, s.325) bürokrasi, bir kez tam manasıyla kurulduktan sonra, artık en zor ortadan kaldırılabilecek bir sosyal yapıya dönüşmektedir. Tanzimat döneminde yaşanan merkezîyetçilik ve adem-i merkezîyetçilik tartışmaları, merkezi ve otoriter eğilimlerin onaylandığı bürokratik bir yapıyla sonuçlanmıştır. Yani toplumsal sorunların merkez tarafından otoriter bir şekilde çözümlenmesi kabul görmüş ve bu durum Cumhuriyet dönemi bürokrasisini de etkileyen temel bir unsur olarak yeni dönemde de varlığına devam etmiştir (Eryılmaz, 2019, s.133). Cumhuriyet dönemi yalnızca, bürokratik yönetim geleneğini almakla kalmamış; bürokrasinin olumsuz yanlarını, kamu yönetimi anlayışını, merkezîyetçi anlayışa dayanan yöneten-yönetilen ilişkilerini ve siyasal düzeni de yapısına intikal ettirmiştir (Yılmaz, Doğan ve İnankul, 2013, s.273).

3.2. TEK PARTİ DÖNEMİ REFORMLARININ İNCELENMESİ

Türkiye Cumhuriyeti yapısal olarak farklı bir devlete dönüşürken, Osmanlı Devleti'nin devamı olması nedeniyle doğal olarak benzer yapılar göstermiştir. Bürokrasi açısından, özellikle Osmanlı Devleti'nin bürokratik yönetim geleneği ve güçlü bürokratik yapıları yeniden canlandırılmıştır. Bu nedenle cumhuriyetin ilk yıllarındaki bürokrasi, Osmanlı dönemi bürokrasisindeki 'güçlü merkezi yönetim' anlayışına benzemektedir.

Uzun ve zorlu savaş yıllarından sonra, çoğu devlet imkânları kaybedilmiş, nüfus azalmış ve birçok eğitimli insan cephelerde can vermiştir. Savaştan sonra Anadolu'nun birçok yerinde kongreler yapılmış ve bu kongrelerde yeni bir devlet ve yönetim kurma fikri hayata geçirilmiştir. Son Osmanlı Meclisi'nin toplanması ve Misak-ı Milli'nin ilanından sonra İstanbul, İtilaf Devletleri tarafından işgal edilmiştir. Devlet başkentinin işgalinden sonra Mustafa Kemal, Ankara'da yeni bir parlamento kurulmasına karar vermiş, 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi kurulmuş ve sistem değişikliği ile bir devrim gerçekleştirilmiştir.

Tek parti uygulamaları, partinin ve liderlerinin düşünce ve amaçlarını devletin düşünce ve amaçlarına dönüştürmüştür. Muhalefetten arınmış bir yönetim ortamının oluşması, siyasal gücün bürokratlarla koordinasyonunu ve uyumunu kolaylaştırmış ve merkezi otoriteyi artırmıştır. Örneğin dönemin CHP Genel Sekreteri Recep Peker bu görevle aynı anda İçişleri Bakanlığı'nın başına da geçmiş ve adeta bakanlıklar üstü bir makamın yöneticisi gibi algılanmıştır (Çevik, 2014, s.312).

Güçlü merkezi yönetim anlayışının yanı sıra; kurulan cumhuriyetin getirdiği yeni hizmet yükümlülükleri, bürokrasi ve bürokratlara yeni güç alanları sunmuştur. Çünkü yeni kurulan devlet adına reformist düşüncelere sahip olan ekip, tek parti çatısı altında hızlı kararlar almayı ve bunları hayata geçirmeyi amaçlanmıştır. Devlet politikalarının ekonomik, siyasi ve sosyal temellerini oluşturan bu bürokratik sistem, Osmanlı İmparatorluğu'nda olduğu gibi hiyerarşik olarak düzenlenmiş ve katı bir merkezi yapıya oturtulmuştur. Bu durum, Osmanlı döneminde bürokrat olarak göreve gelenlerin, idari mekanizma üzerindeki güçlü ayrıcalıklarını ve statülerini koruma anlayışıyla örtüştüğünü göstermektedir (Riggs, 1971, s.55; Yalçındağ, 1986, s.140).

Heper, Cumhuriyetin kuruluş dönemine ilişkin değerlendirmesinde, Milli Mücadele'yi kazanan kadroların önderliğinde askeri bürokrasinin ağır bastığını, daha sonra bu rolün Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) siyasetin yürütüldüğü tek parti olan CHP'ye geçtiğini belirtmektedir (Heper, 1974, s.194).

CHP'nin tek parti olduğu dönemde partiden ayrılan isimlerle yeni partiler kurulmaya çalışılmış ancak başarılı olunamamıştır. Bu demokrasi girişiminin olumsuz

sonucu ile bürokrasi, yeniliklerin halk tarafından benimsenmesini ve kabul edilmesini sağlama görevini üstlenmiştir. Sonuç olarak, çağdaş ve laik eğitim alanlar için devlet, en önemli işveren olmuş ve bürokrasi ilgi odağı haline gelmiştir (Şaylan, 1986, s.75). Bu durum sonucu bürokratlar gıpta edilecek bir konuma gelmiştir. Milletvekillerinin özellikle bu dönemde; hâkim, savcı, vali, kaymakam ve üst düzey yönetici olmak için istifa ettikleri bilinmektedir. Ancak bu faaliyetlerin bürokrasi alanına kaydırılması genellikle siyasi istikrar, idari verimlilik ve demokratik değerler açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Riggs, 1971, s.64).

Siyasi seçkinler ve bürokratlar, toplumsal değişim ve gelişimin altyapısını oluşturmak için yoğun bir işbirliği içine girmişlerdir. Sonuç olarak CHP ve bürokrasi herkes tarafından bir bütün olarak görülmüştür. Mustafa Kemal Atatürk inkılâplarının uygulanması sırasında en büyük görevi üstlenen devletçi bürokratlar, halkın gözünde siyasetçilerle eş değer bir statü kazanarak altın yıllarını yaşamışlardır (Aykaç, 1997, s.165). Osmanlı Devleti'nin bıraktığı bu mirasın önemli bir sonucu da reform girişimlerinin elitist ve merkezci olmasıdır (Göküş, 2000, s.25). Kuşkusuz bu durumun demokratikleşme açısından olumlu bir imaj oluşturduğunu söylemek mümkün değildir.

Bu dönemde demokratikleşme amacı doğrultusunda; 1922'de saltanatın kaldırılması, 1924'te hilafetin kaldırılması ve şer'i mahkemelerin kapatılması din bürokrasisini ortadan kaldırmaya yönelik hareketler olarak okunabilir (Gündoğdu, 2021, s.55) . Demokrasi açısından değerlendirildiğinde bu durum, halkın egemenliğini tesis etmeyi amaçlar ve yönetimde çok sesliliğin gelişmesi yolunda önemli bir adımdır. Aynı zamanda dini bürokrasinin olağan çalışma düzeninin dışında dini normlara uyması da engellenmiştir.

Demokrasinin doğası gereği devrimci eylemlerle pek uyumlu olmadığı bilinmektedir. Cumhuriyetin kuruluş felsefesini oluşturan siyasi kadrolar, demokratik süreçleri ilke edinmiş ve her anlamda demokrasiyi yaşatmaya çalıştıklarını belirtmişlerdir. Ancak devrimlerin toplum tarafından içselleştirilebilmesini sağlamak amacıyla, demokratik ilkelerin gözetilmesi konusundaki ideallerini ertelemiş ve demokrasi ilkelerini hayata geçirmeyi zamana yaymayı tercih etmişlerdir (Peker, Yörükoğlu ve Eryiğit, 2014, s.170).

Sivil ve askeri bürokrasi de birbiriyle rekabet halinde olmuştur. Askeri bürokrasinin sınır bölgelerinde görevli komutanlarının bir kısmının, aynı zamanda valilik de yapmasından kaynaklı olarak daha otoriter olduğu anlaşılmaktadır. Bu duruma ek olarak askeri bürokratların hükümet ile sivil bürokratlar arasında bir köprü görevi gördüğü gözlenmektedir. Mustafa Kemal Atatürk'ün daha sonraki dönemlerde askeri bürokrasinin etkisini azaltmaya yönelik tavırlar sergilediği de bilinmektedir (Heper, 1974,s.101-102). Çünkü reformların amacı, elitist bir azınlığın yönetimde hâkimiyeti değil, halkın egemenliğidir.

1923 yılında Cumhuriyet ilan edilmiştir. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin millî irade ve bütünlüğe dayalı düzeni yürüten bir devlet olduğunu ilan etmesi, Kışlalı'nın demokratikleşme özelliklerinden biri olarak ifade ettiği "milli birliği sağlama" ilkesiyle bağdaşmaktadır (Özer, 1996, s.75-76). Birinci Meclis'in yönetiminde, çoğulcu ve gelenekçi söylem ön plana çıkmıştır.

1924 yılına kadar Kanun-i Esasi ve Teşkilat-ı Esasi yürürlükteydi. 1924 yılında Meclis tarafından yeni bir anayasa taslağı hazırlanmış ve ikili anayasa süreci sona ermiştir. 1924 Anayasası hükümleri incelendiğinde temel hak ve özgürlüklere yer verildiği ancak sosyal haklardan söz edilmediği görülmektedir. Anayasanın üstünlüğü ilk defa dile getirilmiş ve Türk kamu personel rejimine ilişkin asıl düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve 28. maddesinde bir milletvekilinin memuriyeti kabul etmesi halinde milletvekilliğinin düşeceği ifade edilmiştir (www.anayasa.gov.tr, 2023).

1924 Anayasası çoğulcu rejime kapalı değildi ve demokratikleşmeye engel teşkil etmiyordu. Bunun sonucunda 1924 yılında Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası, 1930 yılında da Serbest Cumhuriyet Fırkası kurulmuş ve parti içinden bölünen bir başka grup aracılığıyla demokrasi denemeleri yapılmıştır. Devletin ve yeni kurulan cumhuriyetin siyasi, ekonomik ve sosyal dengeleri henüz tam olarak çözülmediğinden demokratikleşme ve çok partili hayata geçiş başarılı olamamıştır (Taşkıran, 1994, s.264-265). Böylece tek parti dönemi 1946 yılına kadar devam etmiştir.

1926 yılında, genel olarak kamu personelinin düzenlenmesi ve kamu personel sisteminin dönemin koşullarında kurulması için gerekli temel ilkeleri belirleyen 788

sayılı Memurin Kanunu çıkarılmıştır (www.tbmm.gov.tr, 2023). Literatürdeki bazı çalışmalar personel reformunu 1926 tarihli Memurin Kanunu ile başlatırken, bazı çalışmalar 1929 tarihli Barem Kanunu ile başladığını savunmaktadır. Akın ve Onar'a göre (1971, s.114), bu reform dönemin şartlarına göre gerçek bir reformdur. Çünkü yatay terfi sistemine ek olarak derece ve katsayı sistemine dayalıdır. Memurin Kanunu, cumhuriyet personel sisteminin uygulanmasına yönelik bir reform adımı olarak nitelendirilebilir. Barem Yasası ise esas olarak ekonomik ve sosyal hakları içeren bir düzenlemedir.

1926'da Medeni Kanun'un kabulü, din bürokrasisinin büyük ölçüde kontrol altında olduğunu ve dolayısıyla halkın aydınlanması ve laikleştirilmesi gerektiği düşüncesinin egemen olduğunu göstermektedir. Ayrıca 1925 ve 1926 yıllarında İslami takvimin uluslararası takvime çevrilmesi, tekkelerin kapatılması, özel İslam hukuku olan Mecelle yerine İsviçre Medeni Kanunu'nun kabul edilmesi, şapka takılması gibi yenilikler de gündeme gelmiştir. Fes veya sarık yasaklanarak şapka takılması zorunluluğu getirilmiştir. Böylece yeni bir toplum yaratırken dini referansların kullanılmasından kaçınılmıştır (Heper, 1974, s.100-101; Önder, 2016, s.247; Karpat, 2010, s.140).

Cumhuriyetçilik, halkçılık, laiklik ve milliyetçilik ilkeleriyle birlikte 10-18 Mayıs 1931'deki üçüncü parti kongresinde devletçilik ve devrimcilik ilkeleri parti programına eklenerek "altı ok" kavramı benimsenmiş ve 1937'de yapılan bir anayasa değişikliği ile bu ilkeler Anayasaya dâhil edilmiştir (www.aydinlik.com.tr, 2023). Burada halkçılık ve laiklik ilkeleri demokrasi açısından çok önemlidir. Halkçılık eşitlik kavramıyla bütünleşmiş bir kavramdır. Çünkü toplumda yapılan reformların kişi ayrımı yapılmadan uygulanması gerekmektedir. Toplumun bir bütün olarak kabul edildiği reformlar ancak bu şekilde kalıcılığını garanti edebilir. Laiklik ilkesi ise, devlet yönetiminde kişiler arasında dini etkenler nedeniyle ayrım yapılamayacağını belirtmektedir. Kamu hizmetlerinden yararlananlar veya hizmet verenler arasında din ve değerler kıstas olarak kabul edilmeyecektir.

Devletçilik, ekonominin yönetilmesinde devletin etkin olması gerekliliği temelinde şekillenir. Bu ilke bağlamında belli mal ve hizmetler devlet tarafından

üretilmelidir (Eryılmaz, 2019, s.297). Örneğin Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları hem lokomotif sanayisinde üretim yapmış hem de ulaşım hizmeti sunmuştur. İnkılâpçılık ise tam da konumuzu oluşturan reformların ve yenileşmenin sürekli hale getirilmesine dayanmaktadır. Devlet idaresinde de değişikliklere ayak uydurulmalı, var olan reformlar geliştirilmeli ve yeni düzenlemeler ortaya konulmalıdır. Ancak söz konusu ilkelerle ilgili, esas olarak liberal demokrasinin hedeflendiği, bu hedefe ulaşmak bakımından zorunlu olan reformların gerçekleştirilmesi için geçici bir otoriter sistemin kurulmuş olduğunu kabul eden görüşler olduğu gibi bu görüşün aksini savunanlar da bulunmaktadır (Köker 2005, s.212-213). Mesela Trimberger (2003, s.12) konuyla ilgili olarak, Kemalist devrim sonrası toplumsal bir tabana sahip olmak ve yeni rejim iktidarının kurumsallaşmasını temin etmek için en nüfuzlu yerel menfaatlerle en azından örtülü bir işbirliğine varmaya mecbur kalındığını ifade etmektedir

Yapılan devrimlerin getirdiği değişiklikler, yüzyıllardır süregelen sisteme uyumlu hale getirilmiş ve genel kabul görmüş olsa da bazı sorunlar baş göstermiştir. Bürokrasi devrimleri sahiplenmiş fakat halk, devrimlere tepki göstermiştir. Halkın bir kısmı, meclis üyelerine suikast girişimlerinde bulunmuş ve yeni düzene karşı ayaklanmıştır. TBMM bu girişimleri engellemek ve mevcut yetkisini artırmak için, İstiklal Mahkemeleri kurulmasına karar vermiştir. Bu dönemde Türkiye bürokrasisinin demokratikleşmenin değil, Kemalist devrimi korumanın peşinde olduğu görülmektedir (Heper, 1973, s.87). Bu mahkemeler aracılığı ile reformlara engel oluşturacak her eylem ve durumda yargı mekanizması kullanılmış, düzene karşı çıkanlar cezalandırılmıştır.

Siyasi parti ve bürokrasi arasındaki bütünleşme, 1930'ların sonlarında toplumdan ve siyasetten gelen eleştirilerin odağındadır (Gündoğdu, 2021, s.55). 1939'da yapılan CHP kongresinde parti ile bürokrasi arasındaki bu bütünleşmenin gevşetilmesine karar verilmiş ve asker kökenli bürokratlar siyasetin dışına itilmeye başlanmıştır. Bu dönemde bakanlıkların kurulmasıyla birlikte memur sayısında artış olmuştur. Ayrıca 1934'te kadınlara seçme ve seçilme hakkı verilmiş ve bu gelişme hükümete desteği artırmıştır. Hakların genişletilmesi adına atılan bu adım, siyasal sistemlerin demokratikleşmesi açısından önemli kriterlerden biri olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2019, s.137).

Özel şirketlerin, yeni meslek gruplarının ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesiyle devletin üstlendiği işlevlerin çeşitliliği bürokrasiyi de hızla genişletmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak bürokratların hem mali durumlarında hem de sosyal statülerinde bir gerileme dönemi başlamıştır. Yaşanan sıkıntıların üzerine bir de II. Dünya Savaşı'nın başlamasının yarattığı olumsuz etki ve denge politikasının uygulanması ihtiyacıyla, kamu hizmetinde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Hazırlanan yeni ve genel bir yönetmelikle; ekonomik, mali ve hukuki karmaşaya son verilmesi ve personel rejiminin çağın gereklerine uygun hale getirilmesine yönelik çalışmalar yoğunlaştırılmıştır. 1939'da parti ile bürokrasi arasındaki entegrasyon, valilerin partinin il başkanlıklarından görev ve yetki ayrışmasıyla sonlandırılmak istenmiştir. Ancak, tüm bu ilerlemelere rağmen parti ve devlet bütünlüğü devam ettirilmiştir (Özkaral, 2008, s.47). Aynı yıl uluslararası siyasi kutuplaşmanın da etkisiyle CHP içinde farklı ideolojileri temsil edebilecek bağımsız bir grubun oluşmasına izin verilmiştir. DP çatısı altında toplanan yeni grup, çok partili hayata geçiş için kaynak oluşturmuştur.

İkinci Dünya Savaşı sırasında devlet, temel ihtiyaç maddelerinin karne uygulamasıyla vatandaşlara teslimi ve gerekli fiyat ayarlamaları için, memurlara önemli yetkiler vermiştir (Eryılmaz, 2019, s.297). Bu yetkiler beraberinde yeni düzenlemeler getirmiştir. 1943'te milletvekilleri ve akademisyenlerden oluşan İdari ve Personel Rejimi Islahat Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun amacı, çalışma yöntemlerini rasyonelleştirmek için uygulanması gereken usul ve esasları belirlemektir. 1944'te İşçi Yasası, 1948'de Devlet Memurları Yasası hazırlanmıştır. Ancak bu çabalar sonuç vermemiş ve bu yasa tasarısı 1946'da toplanan Birinci İdareciler Kongresi'nde tartışılmıştır (Birinci İdareciler Kongresi, 1947, s.29-79). Bu toplantılarda kıdem, eğitim, kayıt ve ücret gibi konuların yanı sıra bürokrat ve memur kadrolarının iyileştirilmesi konuları görüşülmüştür.

1945'lerde Avrupa'nın birçok devletinde tek parti hükümet sistemi çökmüştür. Türkiye'de ise 1946 yılında çok partili siyasi hayata geçilmesine rağmen tek parti yönetiminin baskı ve vesayeti uzun süre devam etmiştir. Bunun temel nedeni CHP'nin devletle özdeşleşmesidir ve bu yapı CHP'ye birçok alanda fırsatlar sunmaktadır. CHP,

muhalafeti kontrol etmekte, bu durum da partinin otoriterliğini pekiştirmektedir. Ancak DP, hiçbir yasal güvencesi olmamasına ve her an görevden alınabilecek olmasına rağmen, seçimlerde muhalafet rolünü gereği gibi yerine getirmiştir. DP bu süreçte yürüttüğü muhalafet ile “sistemin göreceli demokratikleşmesine” ciddi katkıda bulunmuştur (Vahap, 2022, s.225). DP, Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk dönemindeki otoriter/merkeziyetçi anlayışı bir nebze olsun kırmayı başarmış ve toplumun siyasi direniş kazanmasına yardımcı olmuştur. Bu dönem cumhuriyet tarihinin bürokratik ve siyasi hayatında, demokratik sürece geçişin başlangıcı olarak kabul edilmektedir.

Demokratik devlet, resmi ideolojisi olmayan ve vatandaşlarına resmi ideolojiyi empoze etmeyen devlet anlamına gelmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan 1950’li yıllara kadar açık ve kapalı uygulamalar içinde resmi bir ideoloji olduğu ve söz konusu dönemin ve uygulamaların bu temelde demokratik olmadığı iddia edilmektedir (Eriş, 1997, s.665). Nitekim bürokrasinin baskı yoluyla gücünü kullanabilmesi, bürokrasinin otoriterleştiğini göstermektedir.

Tek parti örgütlenmesi ve bürokratik kadroların parti bürokrasisi ile iç içe geçmesi, demokrasi kavramını bürokrasinin tek taraflı iradesine bırakmıştır. Bürokraside liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenmekle birlikte, elitist kamu görevlisi anlayışının egemen olduğu görülmektedir. Yasal olarak güvenli ve ekonomik olarak cazip bir kamu hizmeti statüsü oluşturulmuştur (Canman, 1995, s.248-249).

Neticede bu iç içe geçme, bürokrasiyi doğrudan toplumu dizayn aracı haline getirmiş ve bu süreçte demokratik ilkelerin uygulanması ve bürokrasinin kısmi tarafsızlığı sağlanamamıştır. Tek parti dönemindeki demokrasi anlayışının halkın egemenliğine dayanan, çoğulcu bir anlayışa haiz ve demokratik düzenin kurumlarını ve temel eğilimlerini içeren bir yapıdan ziyade, otoritenin sağlanması ve cumhuriyetin ilkelerinin benimsetilmesine odaklandığı görülmektedir (Kırılmaz, 2020, s.13).

3.3. ÇOK PARTİLİ DÖNEM BÜROKRATİK REFORMLARININ İNCELENMESİ

İkinci Dünya Savaşı dışında kalmayı başaran Türkiye, savaş dolayısıyla büyük ekonomik sıkıntılar yaşamıştır. CHP iktidarı, savaşa girme olasılığını ortadan kaldırmak için sert önlemlere başvurmuş ve devlet harcamalarında önemli bir artış olmuştur. Savaş nedeniyle yaşanan mali sorunlara çözüm üretmek için çeşitli tedbirler alınmıştır. Bu tedbirlerden biri olan Varlık Vergisi uygulaması, halkın ekonomik yükünü artıran önemli unsurlardan biridir (İnci, 2012, s.277-278). Vergi ile ilgili tüm işlemlerin bürokrasi tarafından yürütülmesi, kamuoyunun bürokrasiyi, mal varlıklarına el koyan bir yapı olarak görmesine yol açmıştır. Yaşanan bu olumsuzlukların Türk siyasetinde bazı köklü değişikliklere neden olduğu da bir gerçektir. Bu bağlamda en köklü değişikliklerden biri, tek parti döneminin sona ermesi ve çok partili hayata geçiştir.

Savaş sonrası Türkiye'nin otoriter yapısının çözülmesinde ve çok partili hayata geçişinde, iç ve dış dinamikler etkili olmuştur (Karpat, 2010, s.125). Yönetici kadroların keyfiliği ve işe alımların suiistimallere açık olması, halkın yönetimden uzaklaşmasına neden olan bürokratik uygulamalar, bürokratik elitler ile zengin toprak ağaları arasındaki işbirliğinin azalması, iktidardaki hâkim karakteri değiştirme isteği gibi faktörler (Akıncı ve Usta, 2015,s.47) iç dinamiklere örnektir. İkinci Dünya Savaşı'nı demokrasiyi temsil eden ülkelerin kazanması, otoriter rejimlerin yenilgiye uğraması ve demokratik düzenlerin dünyanın birçok ülkesine hâkim olması gibi etkenler ise çok partili yaşama geçişte etkin olan dış dinamiklerdir (Çakmak ve Adalar, 2014, s. 3-4).

1950 seçimlerine katılan DP'nin demokratik ilkeleri hayata geçirmesi ve bürokrasinin kısmi tarafsızlığını sağlaması bekleniyordu. Bu beklenti sandığa yansımış ve DP, 1950 seçimlerinde halkın çoğunluğunun oyuyla, tek başına iktidara gelmiştir. Bu seçim, Türk siyasi hayatında geri dönülmez demokrasi adımlarının başlangıcını oluşturmuştur. Çünkü halk kendi gücüyle hükümeti değiştirebileceğini keşfetmiştir. Birçok aydın tarafından Türk demokrasisi için önemli bir aşama olarak kabul edilse de, demokratik ilkeler açısından eksikliklerin olduğu bir dönemdir. Çünkü demokrasi, toplumsal talepler üzerinden hayat bulan ve siyasi, ekonomik, kültürel, sosyal, hukuki,

idari, bilimsel ve teknolojik açıdan pek çok tezahürü içinde barındıran bir olgudur (Peker ve diğerleri, 2014, s.170).

1950 seçimlerinden kısa bir süre önce seçimlerin yargı idaresi ve denetimi altında yapılması için yasal düzenlemeler yapılmıştır. Sonuç olarak, Milletvekili Seçim Kanunu ile il ve ilçelerde Seçim Kurulları, Ankara'da görev yapmak üzere de Yüksek Seçim Kurulu (YSK) kurulmuştur (www.resmigazete.gov.tr, 2022). Bu kanun; seçim güvenliği, yönetimi ve denetimini yeni kurallara bağlamış ve seçim sürecine, yargı denetimi ilkesini getirmiştir. Kanuna göre seçim işleri, seçim kurulları tarafından yürütülecek ve tüm işler; seçim kurulları ve hâkimleri tarafından denetlenecek, seçim kurallarına tabi olunacaktır (www.ysk.gov.tr, 2023). Dolayısıyla YSK'nın kurulmasıyla birlikte bürokrasinin seçimler üzerindeki etkisi büyük ölçüde azaltılmış ve demokratikleşme yolunda önemli bir adım atılmıştır.

Yeni kurulan hükümetin üyeleri daha gençti ve seçmenlerle iletişimleri güçlüydü. Üniversite mezunu üyeler daha azken, ticaret ve hukukla ilgilenenlerin sayısı daha fazlaydı. Ayrıca askeri bürokraside görev alan kişiler yerine; avukat, doktor ve mühendislerden oluşan profesyoneller tercih edilmekteydi. Girişimcilerin oranında da artış gözlemlenmekteydi. Ancak bürokrasinin toptan tasfiyesinden bahsetmek hala mümkün değildi (Taylan, 2021, s.89). Mevcut durumda ise askeri bürokrasinin destekçileri ve sempatizanları, devlet kadrolarında hâlâ önemli mevkilerde bulunuyordu. Hükümet yetkilileri, vaat ettikleri, bürokrasideki dönüşümün planlarını yaparken, bürokratların dikkatini çekmeden ve yönetimin tarafsızlığını garanti altına almadan, iktidar olmanın mümkün olmayacağını bilinciyle hareket etmişlerdi. Bu nedenle, bürokratların geçmişte siyasi-bürokrat bütünleşmesinden kaynaklanan tutumlarının, bürokrasi üzerindeki etkisini görmezden gelmişlerdir.

Bu dönemde Kamu İktisadi Teşebbüsleri ciddi bir istihdam aracı haline gelmiştir. Cumhuriyetçi kadroların oluşturduğu bürokrasinin ayrıcalıklı konumunu kaybetmeye başlamasıyla, tek parti dönemindeki "memurluk" anlayışı bir nebze olsun değişmiştir. Öte yandan bürokrasi, geleneksel siyasal norm ve alışkanlıkların ve yerleşik kuralların etkisiyle siyasal oluşumlarda rol oynamaya devam etmiştir. “Milli menfaat” gibi kavramlar üzerinden zaman zaman siyasal bir grup ve aktör gibi hareket eden

bürokrasinin, tek parti dönemindeki “toplumun inşası” misyonunu sürdürmek istediği görülmüştür (Dursun, 2006, s.328). Bürokrasi yine de tek partili sisteme göre büyük bir gerileme, prestij ve güç kaybı yaşamıştır. Hatta bürokrasinin sadece bir “kamu hizmeti aracı” olduğuna dair yorumlar yapılmıştır. Yapılan olumsuz yorumların bürokraside geçmişe özlem duygusu oluşturduğu ve konumunu korumak için mücadele ettiği görülmektedir. Orta ve alt sınıfların, devlet yönetimine girmesine müsamaha göstermeyen memurların, mevkilerini korumak için direnmeleri bunun bir göstergesidir. Bu tutum Linz’in (2017, s.175), güçlü konuma gelenlerin, mevcut durumlarını korumak için direnmelerinin, kendi otoritelerini muhafaza etmek anlamına geldiğini ifade eden görüşünü desteklemekte ve bürokraside otoriterleşme eğiliminin varlığını göstermektedir.

Türk dili ve kültürünün dinî alanda kullanılmasını sağlamak amacıyla girişilen faaliyetlerden biri olan Türkçe ezan ile ilgili çalışmalar 1932 yılından itibaren on sekiz yıl devam etmiştir. Dönemin İslami basınının tamamına yakını ise bu uygulamaya şiddetle karşı çıkmıştır (Gök, 2022, s.850). Sivil ve dini bürokrasinin en çok etkilendiği, hakkında çokça tartışılan ve farklı yorumların yapıldığı bu reformun DP döneminde kaldırılması, dini geleneklerine bağlı toplumun da ilgisini çekmiştir. Türkçe ezan uygulaması kaldırılincaya kadar bu duruma karşı çıkanlar hakkında cezai işlem uygulanmıştır. Öyle ki, bu uygulamaların demokratik ve laik devlet anlayışına aykırı olduğunu düşünen Sebilürreşat Dergisi (1948, s.60) mensupları, “Allah-u Ekber dediği için bir Müslüman Türk vatandaşını üç ay zindana atan bir demokrasi, bir laik idare, bir vicdan hürriyeti, dünyanın hangi devletinde vardır?” şeklinde yorum yapmışlardır. Dönemin Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından açıklanan Türkçe ezan reformu, dönemin din bürokrasisi tarafından uygulanmış, ancak DP döneminde sivil bürokrasi tarafından kaldırılmıştır. Demokratik ilkelere aykırı otoriter bir uygulama olduğu açıkça görülebilen ve karşı çıkanları cezalandıran bu durumun sona erdirilmesi, demokratik bir uygulamanın göstergesidir.

İlköğretim okullarının müfredatından kaldırılan ve velilerin inisiyatifine bırakılan din eğitimi derslerinin getirilmesi, milli eğitim çerçevesinde din eğitimi vermek üzere ülkede imam-hatip okullarının açılması bu dönemde meydana gelen değişikliklerden olmuştur. Aynı zamanda dini yayın ve etkinliklerin sayısında önemli

bir artış yaşanmıştır. Kalifiye din görevlilerinin kamuya alınması ile bu alanda gerekli nitelikleri taşıyan kişilerce hizmetin yürütülmesine imkân tanınmıştır. Aynı zamanda inanç özgürlüğü kapsamına giren bu reformlarla, kültürel ve dinsel baskının hafiflediği toplum tarafından açıkça hissedilmiştir. Halk, DP sayesinde dini vecibelerini kamusal alanda daha rahat sergileme imkânı bulmuştur. Bu reformlarda hükümet "toplumsal dinamikleri dikkate alarak" karar vermiştir (Tocqueville, 1962, s.51). Yani DP vatandaşların çoğunluğunun taleplerini dikkate almış, böylece bireysel ve toplumsal rızayı arkasına alarak dini, kültürel ve geleneksel açıdan meşruiyete kavuşmuştur. Bu kararlar DP, Cumhuriyet döneminin tepeden inmeci olarak empoze ettiği modernleşme projesinden kopmuş ve bir bakıma baskıcı organizasyon geleneğinden olmadığını göstermiştir. Almond, tepeden inmeci tutum yani “meta anlatıyla” birçok toplumsal akımın engellendiğini veya devre dışı bırakıldığını söyleyerek, böyle bir siyasi anlayışla sistemin demokratikleştirilemeyeceğini iddia etmiştir. Çünkü Almond'a göre (1956,s.397), demokratikleşmede en önemli unsur, toplumsal yapıdaki farklılıkları anlamak ve toplumun farklı talep ve isteklerine bu doğrultuda yer vermektir. Bu noktada muhalif CHP'nin temel sığınağı laiklik ilkesi olmuştur. CHP, laikliği demokratik bir siyaset inşa etmek için gerekli bir ilke olarak görmemiş ve bunu dindarlar üzerinde bir baskı aracı olarak kullanmıştır (Taylan, 2021, s.142).

DP, bürokrasinin demokratik bir zeminde işlemesi için ciddi yasal önlemlerin alınmasına öncülük etmiştir. Yasal düzenlemelerle basını CHP'nin tekeline kurtarmayı ve alternatif bilgi kaynaklarını çoğaltmayı istemiştir (Dahl, 1971, s.5). Sivil bürokrasinin menfaatine olan bu durum, muhalif basın organlarının DP iktidarına ve bürokratlara yönelik "ifade özgürlüğü" çerçevesinde sert tavır ve yorumlarına neden olmuştur. Durumdan rahatsız olan hükümet, ifade özgürlüğünün sınırlarını belirlemek zorunda kalmıştır. 1954 seçimlerinin hemen arkasından Basın Kanunu'nda değişiklik yapılmış yeni yasaya dayanarak medyaya sansür uygulamaya başlamıştır (Taylan, 2021, s.105). Böylece halkın iletişim kaynaklarına ve doğru bilgi edinmesine kısıtlamalar getirilmiş ve sivil bürokrasinin de durumdan etkilendiği görülmüştür. Basın sansürü yani haber alma eyleminin kısıtlanması; alternatif bilgi kaynağını ve bireysel ve toplumsal özgürlükleri sınırlamak anlamına gelmektedir. Bu durum demokrasi ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Bu reform vatandaşların ortak çıkarlarını

korumamaktadır. Aynı zamanda ifade özgürlüğüne ve alternatif bilgi kaynaklarına engel teşkil etmesi nedeniyle demokratik ilkelere uygun bir uygulama olmaması ve bulunduğu ülkede kişi haklarına saygı geleneğinin yerleşmediğinin bir göstergesidir.

DP, tarım ve ekonomi alanında büyük başarılar elde etmiştir. Ulaşım ve altyapı eksiklikleri giderilmeye çalışılmış, kentleşme için düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle tarımda makineleşme ve alt yapı yatırımlarıyla CHP'nin moralini bozmayı başarmıştır. Batı'dan alınan kredilerle iç pazarın canlanması amacıyla; şeker, çimento ve un fabrikaları; yollar, köprüler ve barajlar inşa etmesi; her sosyal tabana mensup insanlara iş fırsatları sunması; demokratikleşmenin ekonomik reform temelinde işlevselleştirildiği tezini güçlendirmiştir. Lipset'in de deyişle (1960,s.48), “ekonomi ne kadar iyiye, demokrasiyi sürdürme şansı o kadar artar” anlayışıyla DP iktidarının anlayışının bütünleştiği görülmüştür. Böylece liberal ekonomi politikaları olumlu sonuçlar vermiştir. DP halkın sempatisini kazanmıştır. Ancak reformlarla kurulan yeni işletmelerle devlet memurlarının sayısında büyük bir artış meydana gelmiştir. Yüksek enflasyon ve değişen devlet bütçe tercihleri gibi faktörlerin memur maaşlarını olumsuz etkilemesi, siyasi gücü zaten azalmış olan bürokrasinin mali imtiyazlarını da kaybetmesine neden olmuş, bürokrasi memnuniyetsizliğini iyice artırmıştır (Öztürk, 2017, s.321; Gündoğdu, 2021, s.63).

Köy enstitülerinin öğretmen okullarına dönüştürülmesi, halkevlerinin Türk evleri ile değiştirilmesi ve mal varlıklarıyla birlikte devri, askeri bürokrasinin tepkisine yol açan gelişmelerdendir. Askeri bürokrasi, bu gelişmeleri Atatürk inkılâpları için bir tehdit olarak görmüştür (Taylan, 2021, s.48). DP pozitif kurumsallaşma yolunu ne kadar ciddiye alsa da yapısal sorunları ortadan kaldıramamıştır. DP iktidarının ilk döneminde Diamond'ın (2015, s.146) tabiriyle, demokratik bir durgunluk yaşanmıştır. Yani muhalefette ve iktidarının ilk yıllarında demokratikleşme hamleleri çok güçlü olsa dadaha sonra bu talebi ciddiye alamamışve doğal olarak demokratik unsurlarda bozulma belirtileri ortaya çıkmaya başlamıştır. Özellikle siyasi çoğulculuk ve muhalefete yönelik olumsuz yaptırımlar uygulamıştır. DP'nin otoriterleşmeye yönelmesindeki en büyük etkenlerden biri, 1954 genel seçimlerini kazanması sonucunda muhalefet ve onun sosyo-politik unsurlarıyla uzlaşmaz hale gelmesi olarak kabul edilmiştir. Partinin

demokratik süreçte sandıktan çıkan oy ve milletvekili sayısı arttıkça, kendi görüşünü yansıtmayanlara hoşgörüsü giderek azalmıştır (Taylan, 2021, s. 50).

Linz'in (2017,s.168) “otoriterliğin iktidardan ayrı bir zihniyete sahip olma” kriterini bu noktada değerlendirmek gereklidir. Otoriter konumda olan bürokratların iktidar mensuplarıyla fikir ayrılıkları yaşaması anlamına gelen bu durum bürokratların iktidar gücü ile tasfiye edilmeleriyle sonuçlanmıştır. Bu zihniyetle hareket eden DP, toplumdan aldığı desteğe güvenerek muhaliflerini etkisiz hale getirmeye çalışmıştır. Kamu bürokrasisinde ve memur sınıfında yeni bir zihniyet oluşturmak için, memurları hizmet süresine bakılmaksızın emekliye ayırmıştır. Bunu yaparken sosyal ve ekonomik hakları da önemli ölçüde göz ardı etmiştir.

DP, vatandaşlarına etnik ve dini kökenleri nedeniyle farklı görev ve sorumluluklar vererek ayrımcılık yapmıştır. Otoriterliğin ayırt edici siyasi özelliklerinden biri, vatandaşlarına resmi veya gayri resmi eşit haklar ve garantiler sunmamasıdır. DP, 6-7 Eylül olaylarının ardından sıkıyönetim ilan ederek, basını kısıtlamanın yanı sıra hazırlanan toplantı yasası ile toplanma hakkını engellemiş ve halkın bilgi almasını engellemeye çalışmakla suçlanmıştır. Özellikle azınlıkların yaşam ve mülkiyet hakkını koruyamamakla eleştirilen DP, yaşanan olaylardan sorumlu tutulmuş ve toplumun çeşitli kesimlerine yapılan muameleler nedeni ile farklılıklara saygı duymayan bir ülke olduğu yönünde tartışmalar başlatılarak Türkiye'nin demokrasi imajı uluslararası kamuoyunda sarsılmaya çalışılmıştır (Taylan, 2021, s.121). Sartori'nin (1993,s.236) ifadesiyle, iktidarın meşruiyeti baltalanmıştır. Hatta İçişleri Bakanı görevinden istifa etmek zorunda kalmıştır. Linz'e göre (2017, s.168) otoriter rejimler, gücü; ülkenin siyasi, sosyal ve kültürel sembollerini ve değerlerini kullanarak toplumu başkalarına karşı kışkırtma şeklinde kullanabilir. Türkiye'de de DP iktidarı, çeşitli gruplara karşı gücü bu şekilde kullanmış ve otoriter bir tutum sergilemiştir. Burada önemli bir noktada, DP iktidarının ikinci döneminde ciddi bir ekonomik krizle karşı karşıya kalmış olmasıdır. Çünkü ekonominin yapısında bozulmalar oldukça iktidarda da bozulmalar yaşanması kaçınılmazdır.

Bu sürecin sonunda Başbakan Menderes, milletvekilleri tarafından eleştirilmiş, kendisini eleştirenleri partiden ihraç etmeye başlayarak, kendisine sadık bir kadro

oluşturmaya çalışmıştır (Hetherington ve Weiler, 2009, s.34). Milletvekillerinin bu tutumundan sonra Menderes demokratik vicdanla hareket etmemiş, kendisi için meclisten güvenoyu istemiş ve almayı başarmıştır. Tilly'ye göre (2014, s.34), demokratik sistemin kusurlarını ve eksikliklerini belirleme ve çözme görevi tek bir kişinin inisiyatifine bırakılırsa bu, zorlayıcı ve kutuplaştırıcı maddi ve manevi araçların sonuna kadar kullanılacağı anlamına gelmektedir. Partinin tasfiye edilmesinden sonra Başbakan Menderes, “kurmaylarının fanatığı” haline gelmiş (Beck, 2010, s.73) ve partinin rasyonel mizacı kaybetmesinde başrolü oynamıştır. Bu sorun sadece Başbakan Menderes'in şahsıyla ilgili değil, Türk siyasi kültürünün de kronikleşmiş bir sorunudur (Taylan, 2021, s.52). Bu sorunun temelinde, hiç kimsenin demokratik kurumları herhangi bir sorunun çözümü olarak görmemesi yatmaktadır. Doğal olarak bu anlayış hem lideri besleyen hem de iktidarın otoriterleşmesine zemin hazırlayan bir duruma dönüşmüştür.

DP; artık demokratikleşmeyi değil, otoriterliği pekiştirmek için çaba sarf etmeye başlamıştır. Ordu, bürokrasi, üniversite ve basın arasındaki organik bağın güçlü olduğunun bilincinde olarak, bu alanlara yönelik yasal düzenlemeler yapmış otoriterliğine hakemlik yapmaya ve meşrulaştırmaya çalışmıştır. Ancak bu tahkim ve meşrulaştırma süreci, bu kurumlardaki farklı görüşlerin derinleşmesine ve muhaliflerin tek çatı altında birleşmesine yol açmıştır. Bu durumun demokratikleşmeye daha fazla ivme kazandırması gerekirken (Lindberg, 2009, s.87), daha fazla hükümet otoriterliğine yol açtığı görülmektedir. Öte yandan, basın ve üniversite tek bir fabrika gibi örgütlenip çalıştığı için, Başbakan Menderes'in basın ve üniversiteye müdahalesi veya manevrası genellikle eş zamanlı gerçekleşmiştir. Nitekim Turhan Feyzioğlu, Muammer Aksoy, Münci Kapani, Aydın Yalçın, Coşkun Kırca ve Şerif Mardin görevlerinden istifa etmişlerdir (Arslan, 2002, s.63). Böylece aydınların DP'den ayrılma süreci başlamıştır. El-Aswani'nin (2020, s.71) deyiimiyle, iktidar aygıtı olan aydınlar işlevselliklerini yitirdiklerinde, hükümet onları gözden düşürür ve asalak ilan eder. DP'nin özellikle aydınları hedef almasının temel nedeni; iktidarın hataları hakkında basın aracılığıyla halka ve kürsü aracılığıyla üniversiteli gençlere konuşmalarıdır. Aydın bürokratlar; DP'nin otoriterliğine karşı Forum Dergisinde birleşmişler, siyasetin demokratik ilkelere göre hareket etmesi gerektiğini ve yürütmeyi dengeleyecek mekanizmaların inşa

edilmesine ihtiyaç olduğunu söylemişlerdir (Kaçmazoğlu, 2020, s.59-60). Sonunda bu aydınlardan bir kısmı CHP milletvekili olmuş; bir kısmı da 1961 Anayasasını hazırlayan komisyonda yer almıştır.

Ordu, basın, üniversite, aydınlar ve öğrenciler muhalefeti desteklerken, hükümetin arkasında da büyük bir halk kitlesi vardı. Bu dönemde iktidar ve muhalefet, halk kitlelerini harekete geçirerek (Linz, 2017,s.189), hem toplumsal bölünmeyi hem de çatışmayı şiddetlendirmiştir. Sonuç olarak, politikanın uzlaşma boyutu dışlanmış ve çatışma yönü ağırlık kazanmıştır. Muhalefet ise, egemenliğin kullanılmasında söz sahibi olan parlamentonun işlevsiz hale geldiğini iddia etmiştir. Bu nedenle yeni bir bürokratik mekanizmaya şiddetle ihtiyaç olduğunu, o bürokratik mekanizmanın da “Anayasa Mahkemesi (AYM)” olduğunu ifade etmiştir (Taylan, 2021, s.109). Böylece iktidarın keyfililiğinin önüne geçileceği düşünülmüştür.

Hükümetin parlamentodaki tartışmaları kamuoyu ile paylaşmak istememesi, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine (Newton, 2001, s.205) aykırı davrandığını göstermiştir. Hükümet çeşitli güç kaynaklarını kontrol edemeyince basın, dolaylı yollara başvurarak bu alanları kontrol etmek istemiştir. Bu iktidar tarzı, uzun süre basın tarafından yerine getirilmiştir. Sonuç olarak orduya kademeli olarak sinyal verildiği anlaşılmıştır (Kılıç, 2020, s.960). Öte yandan DP hükümetinin plansız yatırım harcamaları ciddi bir ekonomik krize neden olmuştur. DP, bu krizi aşmak için 4 Ağustos 1958 kararları almıştır. Ancak bu kararlar, krizi hafifletmek veya yumuşatmak yerine ağırlaştırmış, ekonomideki kötü tablonun da farkında olan muhalefet hükümeti sert bir şekilde eleştirmeye başlamıştır (Karluk, 2005, s.403).

İnönü'nün yurt gezisi yaptığı Çanakkale, Konya, Kayseri, Uşak, Manisa, İstanbul ve Ankara illerinde olaylar yaşanmıştır. DP'ye göre CHP, CHP'ye göre de DP bu olayları bilinçli olarak düzenlemiştir (Taylan, 2021, s.134). Olayların araştırılması ve faillerin tespit edilmesi amacıyla tamamı iktidar partisinden, on beş üye ile bir Tahkikat Komisyonu kurulmasına karar verilmiştir (www.resmigazete.gov.tr/arsiv/, 2023). Komisyona verilen üstün yetkiler nedeniyle mecliste iktidar ile muhalefet arasında ciddi bir kavga çıkmış ve CHP Genel Başkanı İsmet İnönü'ye 12 oturum TBMM toplantılarına katılmama cezası verilmiştir. Komisyonun görev ve yetkilerinin tek parti

(DP) tarafından üstlenilmesi, yargıya ve dolayısıyla yargı bürokrasisine müdahale anlamına gelmektedir. Tahkikat Komisyonu, bu özelliğinden dolayı tek parti yönetimindeki İstiklal Mahkemeleri'ne benzetilmiştir. İstiklal Mahkemeleri doğrudan toplumsal muhalefeti, Tahkikat Komisyonu ise siyasi muhalefeti hedef almıştır (Taylan, 2021, s. 156). Ali Fuad Başgil, Başbakan Menderes'e, Tahkikat Komisyonu'nun Anayasa'ya aykırı hükümler içerdiğini açıklamaya çalışmış fakat Menderes, durumu görmezden gelmiştir. İnönü konuyla ilgili olarak, DP'nin demokratik ilkelerden uzaklaştığını ve bu duruşu sürdürmesi halinde devrimin kaçınılmaz bir yol olacağını söylemiştir. Meclisteki kavga ve şiddet durumları ele alındığında bu durumların temel nedeninin iktidar ve muhalefet arasındaki güvensizlik probleminin olduğu anlaşılmaktadır (Kılıç, 2020, s.956). Kavga durumunda iktidarın hukukun siyasallaşmasında etkili olduğu sonrasında ise toplumun da kutuplaşmasına yol açtığı ifade edilmiştir (Miller, 1974, s.952).

Bu dönemin sonunda siyasi nedenlerle, bürokrat atamalarında ve zorunlu emekliliklerde farklı tercihler ve zorlamalar görülmüştür. Bu amaçla, 1954 yılında, 6435 nolu “Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Yani dönemin iktidarı, kendi belirlediği özgür demokratik bürokrasi ortamını yine kendi eliyle lağvetmiştir. DP'nin iktidara gelmesiyle birlikte, seçilmişlerin atanmışlar üzerindeki egemenliği kural olmuştur (Aykaç, Durgun ve Yayman, 2003, s.212).

Netice itibariyle 1950-1960 yıllarında, bürokrasi ve siyasi iktidar uzlaşmamıştır. DP programında, devlet memurlarının siyasi hayatını, sadece seçimlere katılmakla sınırlandırmıştır. Ancak yükseköğretim mensuplarını bu ilkenin dışında tutarak onlara bir ayrıcalık tanımıştır. Özetle, DP iktidarı son döneminde demokratik kazanımlarının çoğunu kaybederek hızla otoriterleşmeye doğru evrilmiştir.

İktidarın tavrına ve muhalefetin telkinlerine kayıtsız kalmayan ordu, önce hükümete uyarılarda bulunmuş ve uyarılardan sonuç alamayınca 27 Mayıs 1960'ta hükümeti ele geçirmiştir. Darbe sonrası oluşturulan Milli Birlik Komitesi (MBK), 235 general ve yaklaşık 3500 subayı emekli etmiş, 520 hâkim ve yargıcıyı görevden almış, üniversitelerde çalışan 147 profesörü ihraç etmiş, bazı üniversiteleri ise kapatmıştır.

Dışışleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu ve Maliye Bakanı Hasan Polatkan 16 Eylül 1961 sabaha karşı, Başbakan Adnan Menderes 17 Eylül 1961 öğle saatlerinde İmralı adasında idam edilmiştir (Akıncı, 2014, s.61-63).

Darbe sonrasında ülke idaresinin Orgeneral Cemal Gürsel komutasındaki MBK'nın elinde olduğu açıklanmış ve kendisine neredeyse sınırsız yetkiler verilmiştir (Zürcher, 2008, s.352). Darbenin nedenleri; iktidarın demokrasiden taviz vermesi, kendi seçmenine ayrıcalıklar sunması ve halk arasında ayrımcılığa yol açması, Kemalist düşünceden uzaklaşması gibi iddialar ve bazı ekonomik nedenler şeklinde açıklanmıştır. DP'nin devrilmesi, tek parti dönemindeki iktidarını arayan ordu ve bürokratların CHP ile işbirliği yaparak yeniden iktidara gelmek istemesi diğer muhtemel nedenler olarak yorumlanabilir (Kongar, 1981, s.169; Cem, 1973, s.410).

Darbeler seçilmiş hükümetin zor kullanılarak devrilmesi yoluyla gerçekleşen anti-demokratik girişimler olarak kabul edilir (Aron,1976, s.50). Bürokrasi dahil olmak üzere devletin bütün kurumları darbelerden etkilenmektedir. Darbe sonrasında kurumların ve dolayısıyla bürokrasinin dönüşüm geçirmesi kaçınılmazdır. Ancak darbeyi yapan hangi güç olursa olsun otoriter olduğunun göstergesidir.

MBK içinde; darbeden sonra bir an önce seçim yaparak iktidarı yeni sahibine devretmek isteyen bir grup ve bazı temel reformlar yapılmadan böyle bir transferi uygun görmeyen ikinci bir grup vardı. İktidardan ayrılma taraftarı olmayan grubun tasfiyesi ile çatışma durumu sona ermiştir. Bu kişiler bazı diplomatik misyonlarla yurt dışına gönderilmiştir (İba, 1998, s.85). Türk siyasetinde "On Dörtler" olarak anılan bu grup, kısa süre sonra yurda dönmüş ve çeşitli siyasi partilerde yer almışlardır.

MBK, Kurucu Meclisi toplamış ve yeni bir anayasa ve seçim yapılmasına karar vermiştir. Kurucu Meclis iki cenahtan oluşmakta, birinde MBK yer alırken, diğer cenahta Temsilciler Meclisi bulunmaktadır. Bakan atama/görevden alma ve kararların onaylanmasında MBK daha fazla yetkiye sahipken, anayasa hazırlıklarında Temsilciler Meclisi'nin sayıca üstünlüğü kabul edilmiştir (Eroğul, 1990, s.132).

Kurucu Meclis, darbenin birinci yıldönümü olan 27 Mayıs 1961'de yeni anayasayı hazırlamış ve ertesi ay halkoyuna sunmuştur. Halk tarafından da kabul gören bu anayasa, 1924 Anayasası'nın yerini almıştır (Ahmed, 2015, s.29). Aynı yılın Ekim ayında yapılan seçimlerle TBMM toplanmış, MBK cenahı ve işlevi sona ermiştir. Ancak MBK, darbe gerekçesi olarak gösterdiği durumların gelecekte tekrarlanmaması için bu döneme damgasını vuracak “bürokratik vesayet” sisteminin tohumlarını ekmıştır (Durgun ve diğerleri, 2003,s.213).

TBMM'nin varlığına ek olarak, 150'si seçimle gelen 165'ten fazla üyesi olan Cumhuriyet Senatosu da yönetime dahil edilmiştir. İkili sisteme geçişin temel nedeni, DP döneminde olduğu gibi egemenliğin yasama organının tekelinde bırakılmaması gerektiği düşüncesidir. Egemenliğin kullanımı birkaç 'yetkili organ' tarafından paylaşılmıştır (Odyakmaz ve Kaymak, 2019, s.16). Bu durumda karar yetkisi birden fazla organizasyonda tecelli etmiştir. Dolayısıyla temsil edenlerin sayısında artış gözlenmiştir. 1961 yılındaki seçimlerle bürokrasinin TBMM'de temsili giderek artmıştır. Yeni memuriyet birimlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte kaybettiği statüsüne kavuşan bürokrasi, eski haline dönme emareleri göstermiştir. Sayısal olarak, devletteki memur sayısı yılda ortalama %6,5 oranında artmıştır (Eryılmaz, 2019,s.149).

Askeri bürokrasi, darbe sonrası, yönetimde gücünü hızla arttırmıştır. Aslında 1960 darbesi, askeri bürokrasiyi güçlü günlerine döndürmeyi uman bir darbe olarak değerlendirilmiştir. Bu anlamda sivil bürokrasi ve askeri bürokrasi yıllar geçtikçe eski günlere dönüyormuş hissi vermiştir. Örneğin, 27 Mayıs'tan sonra kaymakamların çoğu askeri bürokrasi mensupları ile değiştirilmiştir (Doğru, 1998,s.112). Askeri bürokrasinin güçlenmesindeki en önemli durumlardan biri de 1961 Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu'nun (MGK) oluşturulması olmuştur. MGK kendini kabinenin üzerinde, çoğu durumda adeta devlet politikasına yön veren bir hükümet gibi hareket etmiştir. Ayrıca bu anayasayla birlikte Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı'nın (MSB) hiyerarşik zincirinden çıkarılmıştır. Bu hamlelerle askeri bürokrasi, devlet yönetiminde yeniden etkin ve güçlü bir konuma evrilmiştir. Aynı yıl Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) kurulmuş ve ordu, iş ve sanayi hayatına dolayısıyla da sivil bürokrasiye de iyice entegre edilmiştir. Daha sonraları OYAK, sadece iş dünyası ve sanayi ile sınırlı

kalmayıp, özellikle bankacılık ve sigortacılık sektörleriyle ekonomik hayatı etkileyen önemli figürlerden biri olmuştur (Eryılmaz, 2019,s.148).

Sivil bürokrasi ise; Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıyla, yönetimdeki güçlü konumunu yeniden kazanmaya çalışmıştır. Teknokrasi ve bürokrasinin bir araya geldiği bu yapıda bürokratlar, kamu politikalarının belirleyicisi olmak istemişlerdir. Böylece devlet yönetiminde bilgi ve deneyimin yeniden vurgulanması bürokratları siyasetçilerden daha değerli hale getirmiştir. Bürokrasi on yıllık bir aradan sonra yeniden istediği konumuna nihayet gelmiştir. Yani 1961 Anayasası sivil bürokrasiyi siyasal iktidara karşı güçlendirmiştir. Memurlara sendika kurma hakkı verilmiş, Danıştay'ın yürütme organı üzerindeki denetim ve eylem yetkisi artırılmış, üniversitelere idari özerklik tanınmış bunların yanı sıra, öğretim üyelerine siyasi partilere katılma özgürlüğü verilmiştir. Böylece bürokrasi, ekonomik ve toplumsal olarak dengesini yeniden sağlamıştır. DP döneminde olan aşağıdan yukarıya yönetim anlayışı, yukarıdan aşağıya yönetim anlayışına geri dönmüştür. Ancak bürokrasinin 1923-1950 yılları arasında sahip olduğu en parlak döneme geri döndüğünü söylemek güçtür (Eryılmaz, 1998, s.162; Heper, 1995, s.297).

1961 Anayasası, keyfi kararların önüne geçmek ve kanunların anayasaya uygunluğunu denetlemek için AYM'nin varlığına da işaret etmiştir. Ayrıca askeri bürokrasi; Askeri Yargı, Askeri Yüksek Mahkeme ve anayasal kurumlar aracılığıyla güçlenmeye devam etmiştir. Bunlara ek olarak anayasada sosyal devleti ilkesine de ilk defa yer verilmiş, çeşitli sosyal haklar belirtilmiş, temel hak ve özgürlükler kanunla korunmuş, yargının yürütme ve yasama organları üzerindeki etkinliği ve denetimi artırılmıştır. Yargının bağımsızlığını ve hâkimlerin güvencelerini sağlamak amacıyla Yüksek Hâkimler Kurulu ve Yüksek Savcılar Kurulu oluşturulmuştur (Özbudun,2012, s.8). Demokrasi, bireylerin iradesiyle değil, yasalarla yönetilen bir sistemdir. Demokrasilerde vatandaşların haklarını koruyan, düzeni sağlayan ve hükümetin gücünü sınırlayan hukukun üstünlüğü vardır. Bu bağlamda hukukun üstünlüğü niteliğinde yapılan çalışmaların, demokratikleşme yönünde olumlu adımlar olduğu söylenebilir.

Seçimlerin güvenliği için Yüksek Seçim Kurulu oluşturulmuştur. Bu hamlelerle yargının ilk kez bağımsız ve güvenli hale geldiği söylenebilir (Ahmad, 2002, s.30; Mumcu, 1996, s.182; zbudun, 2004, s.178). Temsili demokrasi ile yönetilen ülkelerin bayramları seçimlerdir. Seçim sonuçlarına ilişkin olası anlaşmazlıkların, seçimlerde hile ve yolsuzluk şüphelerinin araştırılıp zme kavuşturulması amacıyla tarafsız ve bağımsız mahkemelerin varlığının sağlanması gerekir. Bu bağlamda seçime yönelik güvenliğin sağlanmasına yönelik çabalar demokratikleşme açısından önemlidir.

Bürokrasinin bir başka devrimi de 1965 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK) olmuştur. DMK'nın liyakat ilkesinin yanı sıra bürokrasinin ruhuna uygun rütbe ve kariyer ilkesini de içermesi önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Ancak uygulamada kamu bürokrasisi; kayırmacılığın olduğu, liyakate göre istihdamın yaratılmadığı, kişilere göre iş alanı oluşturulduğu ve performans değerlendirmenin yapılmadığı, vasıfsız kişilerin daha kolay yükseldiği bir alan olmuştur. Bu durumun nedeni de DMK'nın başarı ve liyakatten çok sadakati vurgulamasıdır (Eryılmaz, 2019,s.150). Trkne'ye göre (2010, s.188-189), demokratiklik; hiyerarşiye ayrıcalıklar yerine liyakat ve fırsat eşitliğine dayanan bir toplum modelini kapsamaktadır. Bu bağlamda dönemin DMK'sı antidemokratiktir.

1965 yılı, yeniden güçlenen bürokrasinin dönüm noktası olmuştur. İsmet İnönü'nün bağımsızlarla kurduğu azınlık hükümeti, Süleyman Demirel liderliğindeki ve DP'nin devamı niteliğindeki Adalet Partisi (AP) ve diğer partiler tarafından devrilmiştir. 1960 askeri darbesinden beş yıl sonra tek başına iktidara gelen DP'nin ruhu, askeri bürokrasiyi yeniden huzursuz etmeye yetmiş ve 1966 yılında askeri bürokrasinin baskısıyla Genelkurmay Başkanı Cevdet Sunay 5.Cumhurbaşkanı seçilmiştir (Kongar, 2004,s.168).

Bürokrasinin hacimce büyümesi askeri anlamda çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Devlet yönetiminde ordunun etkisi görülmeye başlanmış ve ordunun kendisi de yönetimde rol oynamaya başlamıştır. Ordu ile hükümet arasındaki uçurumun genişlemesi sonucunda; yetkileri sivil bürokrasinin çok ötesinde olan askeri bürokrasi, 1971 yılında yeniden ve doğrudan hükümete müdahale etmiştir. Tarihe 12 Mart

Muhtırası olarak geçecek bu olay ile hükümet istifaya zorlanmış ve sonunda AP ve Demirel iktidardan çekilmek zorunda kalmıştır. Böylece askeri bürokrasi devlet yönetimini derinden etkilemiştir (Aykaç vd., 2003, s.216). Ordunun işaret ettiği gibi Nihat Erim başbakanlık koltuğuna oturmuştur. Bu nedenle 1971 ve 1973 yıllarında anayasada hükümetin elini kolunu bağladığına inanılan bazı maddelerde değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden en önemlileri, Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi verilmesi, Devlet Güvenlik Mahkemeleri ile Askeri İdare Mahkemelerinin kurulması, üniversiteler ve TRT'nin özerkliğine son verilmesi ve AYM'nin yetkilerinin sınırlandırılmasıdır. Böylelikle sivil bürokrasi askeri bürokrasi karşısında güçlendirilmiş ve askeri idare kontrol altına alınması için bir hamle gerçekleştirilmiştir. Yani, 1960'ların başındaki özgürlükçü sosyal düzen kısıtlanmış, liberal iklim ters yönde esmeye ve kamusal özgürlükler kısıtlanmaya başlanmıştır. Ayrıca, bürokratik elitler tarafından 1973-1974 yıllarının "sonun başlangıcı" olduğu iddia edilerek bürokratların teknik becerileri nedeniyle sadece yasaları inceleyen kişiler haline geldikleri ve siyasal alanda etkinlik göstermek yerine kendilerini "devletin muhafızı" olarak görme alışkanlıklarının da kaybolduğu görüşü öne sürülmüştür (Durgun, 2002, s. 95).

O'Donnel (1994, s.14) demokratikleşmenin en temel dinamiklerini örgütlenme özgürlüğü üzerinden açıklarken; Tocqueville ise Amerikan demokrasisinin gelişmesindeki başarıyı sivil toplum kuruluşlarının ortak değerleri karşılama kültürüne bağlamıştır (Taylan, 2021, s.143). DP bu duruşu göreceli olarak benimseyerek farklı kesimlerin talep ve özlemlerine açık olmuştur. Ancak bu talep ve iddialar temel hak ve özgürlükler mücadelesinden çok, kamu kaynaklarının daha fazla kullanılması şeklinde kendini göstermiştir. Bu gerçek, hükümetin kurmak istediği demokratik yapıyı sekteye uğratmıştır. Tek parti yönetiminin devlet seçkinleri ise, Kemalist modernleşmeyi tüm görkemiyle topluma dayatmış, bu durum siyasi arenanın farklı kesimlerinin yalnızlaşmasına ve içe kapanmasına neden olmuştur.

Bütün bu sorunların tespiti ve Türk idare sisteminin geliştirilmesi için Osmanlı Devleti'nden beri var olan yabancı yönetim bilimcilerin görüşlerinin dinlenmesi geleneği bu dönemde de sürdürülmüştür. Bu konuda Milletlerarası Kalkınma Örgütü'nde kamu yönetimi danışmanı olarak görev yapan Richard Podol (1967, s.10-

15), Türk kamu yönetiminde doğrudan görev yapan üst düzey yöneticilere ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur. Raporda yöneticilerin; işi bitirme eğilimlerinin zayıf olduğu, merkeziyetçi anlayışla yetki devretmedikleri, hiyerarşik düzeyler arası bilgi akışının sınırlı olduğu, teknik becerilerinin düşük olduğu, yöneticilerin aşırı otoriter olduğu, yetki ve makama önem verdiği tespit edilmiştir

Ara dönemde girişilen idari reform çalışmalarının yanı sıra idari teşkilatta bazı yeni kurumlar oluşturulmuştur. Önce Kültür Bakanlığı kurulmuştur. Sonrasında Ticaret Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı ve Dış Ekonomik İşler Bakanlığı şeklinde ikiye ayrılmıştır. Sanayi Bakanlığı, teknolojiye son gelişmeleri izlemek ve yönetmek üzere Teknoloji ve Sanayi Bakanlığına dönüştürülmüştür. Ferit Melen hükümeti döneminde ise Çevre ve Orman Bakanlığı kurulmuştur (Subaşı, 2019, s.621). İdari teşkilatlanmada büyüme bu dönemde de devam etmiştir. İdari faaliyet kollarının daha belirgin hale gelmesine de olanak sağlanmıştır. Böylece kamu hizmetinin yürütülmesindeki karmaşıklığın giderilmesi için katkı sağlanmıştır.

12 Mart geçici rejimindeki tüm bu idari düzenlemelere ek olan diğer konu da merkeziyetçiliğin son on yılda zayıflamasıdır. Merkeziyetçiliğin zayıflaması, devlet yapısının parçalanmasıyla doğrudan ilişkili görülmüştür. Bunun sonucunda merkezin bir taşra teşkilatı olarak valilik sistemi, önemli ölçüde güçlendirilmiştir. Vali, devletin, hükümetin ve her bakanlığının temsilcisidir. Bu merkezi ağ, kaymakamlar tarafından da kurulmuş ve uygulanmıştır (Erim, 2007, s.503-505).

Çok partili dönemin genel bir değerlendirmesi yapıldığında yapılan reformlarının demokratikleşme ve otoriterleşme bağlamlarında bir belirsizliği de beraberinde getirdiği gözlenmektedir. Bu dönemde demokratikleşme anlamında pek çok reform yapılmıştır. Bürokraside asker kökenlilerin yanında sivillerin görev alması üst kademelerde çeşitliliği arttırmıştır. Karar mercilerinin kamu hizmetinin verimli bir biçimde uygulanması amacıyla da hizmet sorumluluğunun bilinciyle hareket edildiği de gözlemlenmektedir. Siyasi rekabet ortamının ve yeni partilerin ortaya çıkması fikrîsel çeşitlilik ortamını da beraberinde getirmiştir. Böylelikle bu dönemde siyasi katılım artmış, rekabet ortamının sağlanması için çalışmalar yapılmış ve dönem dönem vatandaşların düşüncelerini serbest biçimde ifade edebileceği siyasal ortamlar da

yaratılmıştır. Ancak darbeler döneminin bu dönemde yaşanması, siyasi partiler arasında sonuçları kavgaya dönüşen kutuplaşmaların görülmesi, ekonomik istikrarsızlık dönemlerinin yaşanması ve demokratik değer ve ilkelerinin tam manasıyla yerleşememesinden kaynaklı bürokratik otoriterleşme özelliklerinin de görüldüğü bir dönem olmasına sebep olmuştur. Yani çok partili dönem bürokrasi reformları demokratikleşme ve otoriterleşme bağlamlarında çelişkili ve karmaşık sonuçlar doğurmuştur (Peker ve diğerleri, 2014, s.185).

3.4. 1980 SONRASI BÜROKRATİK REFORMLARIN İNCELENMESİ

1960-1970 yılları arasında özgürlük, siyasi ve sosyal haklar ne kadar önemliyse, 1970-1980 yılları arasında tam tersi bir hava hâkimdir. 1973 sonrası istikrarsız koalisyon dönemleri bürokrasiye de sirayet etmiş ve bürokrasinin niteliğinde değişimler yaşanmıştır. Çarpık kentleşme, hızlı nüfus artışı, ekonomik ve sosyal sorunlar bürokrasiyi siyasal iktidar eksenine yaklaştırmış hatta bürokrasi tamamen siyasallaştırılmaya çalışılmıştır. Kilit devlet kadroları niteliksiz ve adam kayırmacı atamalarla doldurulmuş ve bunun sonucunda partizanlık artmıştır. Böyle bir ortamda iyi bir yere atanmayı gözleyen bürokratlar, hızla siyasallaşmış ve bu durum bürokrasinin yozlaşmasını beraberinde getirmiştir. Koalisyonların başındaki partiler kendi görüşlerine uygun kişileri aday göstermişler, sık sık koalisyonların değişmesi bu olayı durdurulamaz bir noktaya taşımıştır (Ardanç ve Ergun, 1980,s.10).

1980'lerde, istikrarsız hükümetler ve parti bürokrasisi bir yönetim boşluğu ortaya çıkmıştır. 1961 Anayasası'ndaki egemenlik dağılımı sonucunda, zayıf hükümetler ve zayıf yöneticiler, devleti etkisiz hale getirmişlerdir. Siyasetin bir uzantısı haline gelen bürokrasi, ekonomik ve toplumsal yeniliklerin gelişimine ayak uyduramamış, üst düzey bürokratların görev süreleri de geçmişe göre önemli ölçüde azalmıştır. Kendi içinde kaynamaya başlayan bürokrasi çok hantallaşmış ve neredeyse işlevsiz hale gelmiştir (Karaer, 1987,s.29; Özer, 2006,s.50).

Bu dönemde bürokrasi daima siyasi iktidarın baskısı ve denetimi altına girmiştir. Bu nedenle demokrasi ve bürokrasi susturulmuştur. İnsanların can ve mal güvenliğinin sürekli tehdit altında olduğu ve ekonomik, sosyal ve toplumsal sorunların

çözümlemediği bu dönem, bir askeri darbeye daha zemin hazırlamıştır. Yani 1971 muhtırasından sonra yapılan tüm düzenlemelere rağmen sorunlar çözülememiştir. Demokrasinin kurumsallaşamaması ve bürokrasinin durumu sistemi işlemez hale getirmiştir.

Dönemin siyasi istikrarsızlığı ve dış politikanın olumsuz etkileri öne sürülerek 12 Eylül 1980'de ordu iktidara el koymuş, aynı yıl Milli Güvenlik Konseyi kurulmuş ve 1994 yılında Başbakanlığa bağlı bir Bakanlar Kurulu oluşturulmuştur (Dursun, 2005, s.51-53). 12 Eylül darbesinin amacı; "devlet otoritesini yeniden tesis etmek, millî birlik ve beraberliği korumak veya memleketin bölünmesini önlemek" şeklinde belirtilmektedir. Darbe, "askeri hiyerarşi ve emir komuta zinciri içinde" gerçekleştirilmiş ve yine askeri bürokrasi ve sivil bürokrasi karşısında galip gelmiş siyasi yönetime bir müddet son verilmiştir (www.hukukbook.com, 2023).

Milli Güvenlik Konseyinin öncülüğünde 1982 Anayasası hazırlanarak halk oylamasına sunulmuştur. Ancak darbeci Kenan Evren 7. cumhurbaşkanı seçilmiştir. 1961 Anayasası'nın hayatımıza kattığı "bürokratik ortakların" neden olduğu "zayıf hükümetler ve pasif yürütme" dönemini tekrarlamamak için Cumhuriyet Senatosu tasfiye edilmiştir. Yürütmeyi, bürokrasi ve yasama karşısında güçlendirmesi amaçlanan idari düzenlemeleri detaylandırılan KHK'lar hayata geçirilmiştir. Yani yürütme, bu defa yasama karşısında güçlendirilmiş olmakla beraber, askeri bürokrasinin görelî olarak sivil bürokrasiden daha etkili olduğu vurgulanmaktadır (Şaylan, 1986, s. 13).

1982 Anayasası ile birlikte kamu bürokrasisinin yetkileri sınırlandırılmış ve merkezi yönetim güçlendirilmiştir. Bürokratik alandaki diğer reformist girişimler de hesaba katıldığında, bürokrasi karşısında siyasetin güç kazanmasının hedeflendiği bir döneme girildiği görülmektedir. Ayrıca Milli Güvenlik Konseyinin yetki alanı da genişletilmiştir. Kamu bürokrasisinin merkeze olan bağlılığı artırılmaya çalışılarak sivil toplumdaki rolü desteklenmiştir. Buradan hareketle 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'na tepki olarak düzenlendiği söylenebilmektedir (Öztürk, 2017, s.331; Eryılmaz, 2019, s.152-162).

Bütün bunlar olurken dünyada, özellikle ABD ve Batılı ülkelerde; küreselleşme, özelleştirme, liberalleşme ve küçülme gibi önemli bir dönüşüm eğilimi yaşanıyordu. Bu eğilimi takip etmek için 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Kararları açıklanmıştır. Bu kararların en önemli sonucu, ülkenin kuruluşundan bu yana egemen olan devletçilik politikasının sınırlandırılmasıdır. Ekonomide sıkı para ve maliye politikalarının yanı sıra faiz oranlarının yükseltilmesi, kamu mallarının fiyatlarının artırılması gibi uygulamalar hayata geçirilmiştir (Eryılmaz, 2019, s.151-152; Ayman Güler, 2005, s.17). Demokratikleşmeye yönelik dalga, otoriter rejimlerin kısmen liberalleşmesi şeklinde olmuştur (Diamond, 2015, s.148).

Anavatan Partisi (ANAP), Turgut Özal liderliğinde iktidara gelince hemen özelleştirme politikalarına başlamıştır. Özelleştirmenin yanı sıra bürokrasi ile mücadele de hedefler arasında yer almıştır. Bu dönemde bürokratik yapı, işleyiş ve örgütlenme açısından kendisinden beklenen işlevleri yerine getiremeyen, katı bir yönetim haline gelmiştir. Ancak bürokrasi daha çok evrak işi olarak nitelendirilmiş ve çoğunlukla işlevsel iyileştirmeler yapılmıştır. Bu doğrultuda bürokrasinin hantallığıyla mücadele etmek için; özelleştirmeye, süreçleri basitleştirmeye ve kolaylaştırmaya yönelik tedbirler alınmıştır. ANAP, 1982 Anayasası'nın ve tek başına iktidar olmanın verdiği güçle, güçlü iktidar profili çizerek, 1970'lerin hükümetlerinden uzak bir imaj çizmiştir. Kısacası ANAP döneminde bürokrasi benzeri görülmemiş bir şekilde büyümüştür. Bu kapsamda “Kamu İdaresinin Usul ve Esasları”, “Bakanlıkların Reorganizasyonu”, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması”, “Mahalli İdareler”, “Devlet Memurları”, “Emniyet ve Asayiş”, “Milli Savunma” konularında partinin görüş ve fikirleri yer almıştır. Ayrıca Meclis ve diğer siyasi figürlerle uyumlu bir imaj çizen ANAP, bürokrasiyi kendi iradesine göre yönetmekle kalmamış, uyguladığı reform politikalarını ve idari dönüşümü rahatça uygulamaya koymuştur (Eryılmaz, 2019,s.152; Tataroğlu, 1998,s.117).

1983 seçimleri ve ANAP İktidarı ile Türkiye, yeniden demokratik bir düzene doğru yönelmeye başlamıştır. Bu dönemde kamu bürokrasisinin siyasete ve siyasetçilere yaklaşımı, çıkar ve gelecek kaygısıyla kendi konumlarını korumak üzerine odaklanmıştır. Bu da bürokrasinin, kamu siyasetinin yönetilmesinde ve şekillendirilmesinde zamanla etkisiz hale gelmesine neden olmuştur. Böylece bu

dönemin bürokratları ikincil konumu kabul etmeye başlamış; bu dönemden sonra kamu bürokrasisi kendi başına bir güç olmaktan çıkmıştır. Yani kamu yönetiminde alınan kararlarda ve kamu politikalarının oluşturulmasında önemli bir aktör olmaktan çıkmıştır (Çevik, 2004, s.100). Bu bürokratik otoriteler artık siyasi otoriteler olarak görülmeye başlanmıştır. Bürokratlardan vefa ve sadakat öncelikli beklenti olmuştur. Bürokratlar ayrıca, üst düzey makamlara ulaşmak için bir politikacının veya siyasi partinin himayesine ihtiyaç duymaya başlamış, deneyim ve liyakat gibi ölçütlerden ziyade güvenilir ve sadık olma, parti çıkarlarını gözetme ve siyaset kurumundaki boşlukları kapatma gibi nitelikler ön planda olduğundan, bürokratlar göreve gelmeden siyasallaşmışlardır (Dursun ve Al, 1998,s.165).

Bu dönemde bürokrasinin bir ölçüde kontrol altına alındığı görülmektedir. Ancak uygulanan bu yaklaşım; denetimi sürdürerek bürokrasiyi kurumsal ya da yapısal bir dönüşüme tabi tutma amacından uzak olarak değerlendirilmektedir. Asıl hedefin bürokrasinin getirdiği "kırtasiyecilik" ve "işlemlerin uzaması" olaylarını minimize etmek, süreçleri basitleştirmeye ve hızlandırmaya çalışmak olduğu kabul görmektedir. Bu dönemde “bürokrasinin beceriksizliği” söylemi gelişmiş ve işlerlik kazanmıştır. ANAP, "özelleştirme" hareketlerine paralel olarak "bürokrasi ile mücadele"yi hükümetinin ana hedefleri arasına almıştır. İktidar partisi bürokrasiyi “kırtasiyecilik” olarak tanımlamış ve faaliyetlerini bu bağlamda hayata geçirmiştir. Dolayısıyla bürokrasi; ehliyet, pasaport, nüfus vb. belgelerin alınmasında uygulanan prosedürlerin basitleştirilmesi ve kolaylaştırılması anlayışıyla yürütülmüştür. Bürokrasi olgusu, bir "idari sistem" veya "kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu görevlilerinin egemenliği" olarak ele alınmadığından, yapısal veya kurumsal bağlamda herhangi bir yenilik yapılmamıştır. Bürokrasi yalnızca; bina, teçhizat ve teknik donanım açısından modernize edilmiştir. Ancak bürokrasinin zihniyeti yeniliklere ve yatırımlara rağmen değişime direnmiştir. Türk bürokrasisinin “işlerin araçlarla yürütülmesi, merkeziyetçilik, kayırmacılık, siyasallaşma, hantallık ve aşırı büyüme, gizlilik ve tutuculuk, kurallara aşırı bağlılık, rüşvet ve yolsuzluk” gibi temel sorunları devam etmiştir (Eryılmaz, 2019,s.151-152).

Bürokrasiye yönelik mücadele doğrultusunda, bürokratik işlemlerin fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlayarak sorunların sınıflandırılması, süreçlerin en aza

indirilmesi için tüm önlemlerin alınması; kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişikliklerin yapılması kararlaştırılmıştır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin her kademesinde israfın önlenmesi ve ekonomiye saygı gösterilmesi de gündeme gelmiştir. Resmi makamlara yapılan başvurularda talep edilen tüm bilgi ve belgelerin incelenip azaltılması ve bir kısmının geri çekilmesi de kaçınılmaz olmuştur (Tortop ve diğerleri, 1993, s.202-203). Bu çerçevede özel sektör uygulamaları kamu sektörünün de ilgisini çekmiş ve bu doğrultuda “yeni kamu işletmeciliği” kavramı uygulamaya konulmuştur. Özel sektörden gelen verimli, başarılı ve çağdaş yönetim ilkeleri kamusal hayata kazandırılmaya çalışılmıştır. Devletin bu dönemdeki küçülme ve özelleştirme çabalarına rağmen, nüfusla paralel olarak memur sayısı da artmıştır. 1980’de 1,2 milyon olan memur sayısı 1990’da 1,5 milyona;2000’deise 2,1 milyona çıkmıştır (Eryılmaz, 2019, s.166-167; Kalağan, 2010, s.167).

1980’lerin neoliberal düşünce akımları, devlette her anlamda hissedilmiştir. Bu dönemde bazı kamu hizmetlerinin sağlanmasında veya özel sektör tarafından hizmetin yürütülmesinde görevli kurumların, yetkilendirilmesine yönelik uygulamalar da hayata geçirilmiştir (Kalağan, 2010,s.178). Vatandaşların devletten beklediği hizmet kalitesini artırmak ve gelişen teknolojiler ışığında yeni hizmet kalemleri oluşturmak isteği; hizmetlerin yürütülmesinde, verimsiz ve ağır işleyen kamu sektörü yerine özel sektörün devreye girmesine yol açmıştır. Bu nedenle merkezden hizmetin yürütülmesindense yerel yönetimlerin de güçlendirilmesi amaçlanmış böylelikle hizmet süresi de kısaltılmaya çalışılmıştır. Bunun için getirilen önemli yeniliklerinden biri de yerel yönetimlerin hizmet alanlarının genişlemesine paralel olarak kurulan “büyükşehir belediyeleri” olmuştur (Sezer ve Büyükpınar, 2021, s. 95).

1991 seçimleri ile ANAP iktidardan düşmüş ve ülke tekrar zayıf koalisyon hükümetlerinin yönetimine geçmiştir. Ancak Yılmaz hükümetinden sonra tüm Tansu Çiller hükümetleri de bürokrasiyi Özal dönemi uygulamaları çerçevesinde ele almıştır. Küreselleşme ve devletin dönüşümüne yönelik bazı duyarlıklar devam etmiştir. Başbakan Çiller, memur sayısını azaltmayı ve ülkedeki tüm kurumlara hâkim olan devletçi zihniyeti bitirmeyi amaçlamıştır. Bunun nedeni ise sermayenin, devlet baskısı ve otoritesi için bir denge oluşturabileceği düşüncesidir (Çınar, 2020, s.151).

1990'lı yılların en önemli özelliklerinden biri de üst meclis bürokrasisinin kurulmasıdır. Yüksek şuralar şeklinde örgütlenen kurulların, siyaset üstü konumu tartışmalıdır. Bürokrasinin egemen olduğu bu üst kurullar, ilgili bakanlıkların teşkilat yapılarının üzerine bindirilmiş ve bürokrasinin bu kurullar üzerindeki ağırlığı azalmıştır. Yani bu meclisler de politize edilmiştir. Mevcut bakanlık ile aynı doğrultuda hareket etmesi, sistemi ikili bir duruma getirmiş, bu durum da dönemin bürokrasi-siyasal ilişkilerini etkileyen düzenlemelerden biri olmuştur (Ayman Güler, 1996,s.100).

Avrupa Birliği (AB) müzakereleri çerçevesinde bu üst kurulların oluşturulmasında kuşkusuz en önemli pay IMF ve WB'e aittir. Bu tür uluslararası kuruluşların rehberliğinde, ekonomik ve sosyal sorunların çözümü için teknik ve özerk bir bakış açısı sunan "yüksek üst kurullar", dönemin önemli bürokratik kurumlarından biri haline gelmiştir. Kurulan bu bürokratik örgütlenme ile siyaset karşısında özerk bir yapı oluşturmak, keyfi ve popülist müdahalelerdeki değişiklikleri önlemek ve istikrarlı bir süreç izlemek amaçlanmaktadır (Durgun, 2002, s.97). Ancak demokratikleşme bağlamında değerlendirildiğinde Diamond (2015, s.132), demokratik kurumların saygınlığını yitirmesinden kaynaklı sorunların çözümü için gerçekleştirilen reformların siyasal anlamda antidemokratik olduğunu ifade etmektedir. Bürokrasi açısından da daha üst otoriteler meydana getirmekte olan bu üst kurullar bürokrasisi, otoritenin otoriterleşmesi şeklinde ifade edilebilmektedir.

1990'lı yıllar da yolsuzluk sorununun kamu yönetimine damgasını vurduğu yıllar olarak tarihe geçmiştir. Dönemin zayıf denetim mekanizmalarının varlığı ve 2002 yılına kadar sık sık değişen koalisyon hükümetlerinin bir sonucu da yolsuzluğun kolaylaşması ve bu sorunun derinleşmesi olarak gösterilmiştir. (Eryılmaz, 2019,s.157).

Sonraki yıllarda “28 Şubat” süreci yaşanmıştır. Refah Partisi'nin (RP) Doğru Yol Partisi'yle koalisyon kurması, askeri bürokrasi ve diğer bürokratik elitler arasında endişe yaratmıştır. Bu kaygıların ana kaynağı laiklik ve demokratik devletin geleceğine ilişkin bazı hassasiyetler olmuştur. Çünkü başarısız koalisyon girişimlerinin ardından İslami bir siyasi çizginin iktidara gelmesi hoş karşılanmamıştır. Aynı zamanda hükümet, askeri bürokrasinin gücünü kırmak için bazı adımlar atmış ve Genelkurmay Başkanlığı'nı MSB'ye bağlama arzusu içine girmiştir. Bu noktada bürokrasinin etkinliği ve otoritesi

aşikârdır. Seçilmişler atanmışların etkisi altında kaldığından kendi kudretlerine kavuşma gayesiyle hamle yapmışlardır (<https://www5.tbmm.gov.tr>, 2023).

11 Ocak 1997'de Erbakan Başbakanlık konutunda tarikat liderleri için verdiği iftar yemeğine davetlilerin dini kılık kıyafetle katılması üzerine, 18 Ocak 1997'de TSK Cumhurbaşkanı'na brifing vermiştir (Öztürk, 2017, s.338-340; Heper, 2011, s.282-289). Askeri bürokrasi ile hükümet arasındaki ikinci olay, 30 Ocak'ta RP'li Sincan belediyesi tarafından düzenlenen "Kudüs Gecesinde" yaşanmıştır. Ordu, Tarikat şeyhlerinin uyarıya rağmen yine dini kıyafetlerle karşılandığı gece, geç saatlerde askeri kargo adı altında 20 tank ve 15 zırhlı araçla Sincan'a geçiş yapmış, sonraki günlerde de bu geçişi "demokrasiye balans ayarı" olarak tanımlamıştır (www.milliyet.com.tr, 2023).

28 Şubat 1997'de 9 saat süren MGK toplantısında "laikliğin Türkiye'de demokrasi ve hukukun teminatı olduğu" vurgulanmış ve öneriler hükümete iletilmiştir. MGK, Kur'an kursları denetlenmeli ve Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlanmalı, Tevhid-i Tedrisat uygulanmalı, tarikatlar kapatılmalı, gericilik nedeniyle ordudan ihraç edilenleri savunan ve orduyu din düşmanı olarak gösteren medya kontrol altına alınmalı, kanunlara uyulmalı, kurbanların derileri derneklere teslim edilmemeli, Atatürk'e karşı yapılan hareketler cezalandırılmalıdır" şeklinde telkinlerde bulunmuştur. Askeri bürokrasi, 28 Şubat kararlarının uygulanmasını denetlemek üzere kurulduğu iddia edilen Batı Çalışma Grubu (BÇG) himayesinde siyasi iktidara aktif müdahalesini sürdürmüş; Genelkurmay Başkanlığı, BÇG zihniyetiyle yargı mensupları, akademi, medya ve iş dünyasının önde gelen temsilcilerine brifingler vermiştir. Erbakan, artan baskı ve müdahaleler sonucunda Haziran 1997'de istifasını sunmuştur. Böylece 28 Şubat hedefleri gerçekleşmiş ve bu askeri müdahale "postmodern darbe" olarak tescillenmiştir (Öztürk, 2017, s.339-341).

Yeniden güçlenen askeri bürokrasi, Necmettin Erbakan'ın istifasının ardından etkinliğini sürdürmüştür. 1999 seçimleriyle iktidar görevini üstlenen Demokratik Sol Parti-MHP-ANAP hükümeti, askeri bürokrasinin gücünü kabul etmiş ve bu yapıyla çatışmaya girmemiştir. Dönemin makro politikalarını belirleyen aktör yine askeri bürokrasi olmuş ve MGK toplantılarının önerileri TBMM'de sorunsuz kabul edilmiştir.

2000-2001 yıllarında ülke ekonomik krizlerle boğuşmuştur. Feldman ve Stenner açısından iktidar; genellikle bir kriz karşısında yetkili tercihi kullanarak stratejiler geliştirir. Çünkü ekonomik kriz bağlamında değerlendirilen işsizlik, düşük gelir ve düşük üretim gibi faktörler otoriterleşme için daha fazla saik üretir ve kutuplaştırıcı bir etkiye yol açar (Aykaç, 1997, s.742).

2001 yılında AB'ye katılım sürecinde bazı değişikliklere gidilmiş, IMF'nin işaret ettiği reformlar ve yeni üst kurulların uygulanmaya başlandığı gözlemlenmiştir. Reform paketleri ile Özal'ın devleti küçültme anlayışı, bu yıllarda düzenleyici devlet anlayışına dönüşmüştür. Sonuç olarak askeri bürokrasinin etki alanı bu dönemin başında siyasetin güçlenmesi ile daralırken, sonunda koalisyon hükümetleriyle yerleştiği bürokratların sayıca üstünlüğünden söz edilmektedir (Gündoğdu, 2021, s.143). Düzenleyici devletin de müdahale alanlarını artırdığı bilinmektedir. Devletin yatırım destekleyici ve düzenleyici rolünün yüksek olduğu Fransız iktisadi sisteminde, bürokratik kariyer olanakları ile seçkin sisteminin birbirini destekleyici yapısı bulunmaktadır (Brownlee, 2007, s.57). Dolayısıyla bürokrasinin otoriterleşmesinden bahsetmek de yanlış olmayacaktır.

14 Nisan 2001 tarihinde ise Kemal Derviş öncülüğünde “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” kabul edilmiştir. TBMM’de hızlı biçimde yasalaşan ve kamuoyunda “Derviş Yasaları” olarak da adlandırılan bu düzenlemeler pek çok konuyu kapsamaktadır. Bunlardan bürokrasiyi ilgilendirenler; Görev Zararlarını Kaldıran Kararname ve Kanun, Kamulaştırma Yasası, Kamu İhale Yasası, İş Güvencesi Yasası, Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası, Telekom Yasasıdır (Şahin, 2014, s.5-6). Bu çerçevede bürokrasi; ihracatın ve doğrudan yatırımın artırılması önlemleri ve memur hakları ve görevlerinde uygulanan formalitelerden kaynaklanan olumsuzluklar bağlamında ele alınarak yasal düzenlemeler oluşturulmuştur. Bu durum bürokraside, demokrasinin gelişmesinde ve Türk kamu yönetiminde önemli etkiler doğurmuştur. Levitsky ve Way’e göre (2002, s.52), “bağlantı ve baskının” az olduğu yerlerde demokratikleşme meydana gelmektedir. Bu reformlarla bürokratik baskı azalmış ve kamu personel haklarında iyileştirmeler yapılmıştır. Bu nedenle yapılan reformların bürokrasinin demokratikleşmesinde etkili de olduğu söylenebilir.

2000'li yılların başına kadarki sürece bakıldığında güçsüz liderler ve koalisyon hükümetlerinin bürokrasi ilişkileri hep sorunlar üzerinden olmuştur. Özellikle koalisyon hükümetleri, bu konuda hem etkili olabilecek politikalar üretememiş hem de bürokrasiyi belirlenen politikalar hedefinde mobilize edememiştir (Belet, 2008: 103). Buna rağmen bürokrasi, bu dönemde iç ve dış politikaların uygulayıcısı olmuştur. Özelleştirme süreçleri başta olmak üzere, iç ve dış politikalarda da yine başat rol üstlenmesinin yanında iktidarın yönelttiği eleştirilerin ve suçlamaların da odağı olmuştur (Akın, 2011, s.294). Bu dönemde iktidar bürokrasinin olumsuzluklarının giderilebilmesi umuduyla değişim ve dönüşümler gerçekleştirmiştir. Ancak değişim ve dönüşümler sadece bürokraside yapıldığında dahi bazen yönetim birimlerini, bazen yönetim süreçlerini bazen de uygulanan hizmetin sonuçlarını etkilemiştir. Dolayısıyla, iktidarın siyasi gücünü kullanırken karşılaştığı engelleri aşmak için bürokraside gerçekleştirmeyi düşündüğü değişikliğin, bir bütün olarak kamu yönetiminin tüm yapısını ilgilendirdiği görülmektedir. 2002 yılından bu yana oluşturulan hükümet programlarının hedef ve taahhütlerini bu perspektiften okumak ve değerlendirmek gerekmektedir. Bu sayede gerilim ve kurumsal çatışma alanlarında yapılan reformların anlaşılması kolaylaşmaktadır.

3.5. AK PARTİ İKTİDARLARI VE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ DÖNEMİ BÜROKRATİK REFORMLARININ İNCELENMESİ

Türk bürokrasindeki reformlar incelendiğinde tarih boyunca belli kırılma noktalarının olduğu görülmektedir. 2002 yılındaki seçimlerden sonraki sürecin de bu kırılma noktaları arasında olduğunu söylemek mümkündür. Uzun süren koalisyon döneminin bu yılda yapılan seçimlerle sona ermiş olması, Türk siyasi hayatında yeni bir dönemin başlangıcına işaret etmektedir. Büyük bir halk desteğiyle tek başına iktidara gelen AKParti, kamu yönetimi ve bürokrasi alanında birçok yenilik ve reforma imza atmıştır.

AKParti diğer dönem hükümetlerinden farklı olarak bürokrasiyle mücadele edeceğini her fırsatta açıkça beyan etmiştir. Daha iktidara gelmeden 2002 seçim beyannamelerinde bürokrasinin adeta bir ağ yarattığını ve artık bürokrasinin etki alanının siyasete verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Recep Tayyip Erdoğan'ın

başbakanlığında 2003 yılında kurulan 59. Hükümet Programı'nda "bürokrasinin azaltılması ve bürokratik engellerin kaldırılması" şeklindeki yaklaşım sürdürülmekle birlikte önemli bir farklılık olarak "Hükümetimiz, toplumdan aldığı yetki çerçevesinde;... Ahlakî değerlere sahip bir bürokrasi oluşturmayı ön planda tutacaktır" ifadesini kullanmıştır. Bu ifade AKParti'nin, bürokrasinin mevcut durumunu nasıl tanımladığına ilişkin önemli ipuçları içermektedir (www.resmigazete.gov.tr/eskiler, 2023).

Bu dönemde bürokrasi sadece kırtasiyecilik, verimsizlik ve beceriksizlik olarak değil, bir "kamu yönetimi aygıtı" olarak da görülmüş ve bu yapıyla mücadele edileceği açıklanmıştır. Çok partili yaşama ve demokratik seçimlere geçişten bu yana kendisini hep cumhuriyetin koruyucusu olarak gören bürokrasi ise, güçlü bir iktidar profiline sahip olan AKParti'ye karşı, kendisini çoğu kez bir iktidar mücadelesi içinde bulmuştur (Yılmaz ve Güler, 2016, s. 301-302).

Köken olarak Millî Görüş çizgisinden gelen AKParti, bu geleneğe mensup olan partileri kapatma düşüncesinin yol açtığı antidemokratik tutumlara karşı önlem olarak Batı'nın ve AB'nin desteğini kazanmak istemiştir. Bu bağlamda AKParti, dini değerleri ön planda tutan bir parti olmaktan ziyade muhafazakâr demokrasi düşüncesine odaklanmıştır. 2002 yılından itibaren kamu yönetimine giriş kanallarının netleştirilmesi ve kamu yönetiminin halka yaklaştırılması gibi bürokrasinin demokratikleştirilmesi ve kamuya şeffaf hale getirilmesine yönelik çalışmaları gerçekleştirmiştir. AB üyelik müzakerelerini başlatmak ve sürdürmek için uluslararası siyasette insan hakları alanında önemli reform kararları almıştır (Türközü, 2013, s.232-233). Karar mekanizmalarında halkın daha fazla söz sahibi olmasını sağlayan reformlar (Eryılmaz, 2019, s.46) Türk demokrasisinin güçlenmesine de katkı sağlamıştır.

Bu yıllarda bürokrasi reformları geniş bir çerçevede yapılmış; hukuk, kamu yönetimi, iktisat, devlet-birey ilişkileri gibi alanlarda köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu reform girişimlerine halkın değişim talepleri de etki etmiştir. Çünkü halk sivil toplum kuruluşları ve AB nosyonuna uyum girişimleri etkisinde; yeni, farklı ve çeşitli hizmet beklentileri içine girmiştir. Bu kapsamda "hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, stratejik ve etik yönetim, performans yönetimi, etkinlik, verimlilik, yerelleşme, katılım,

şeffaflık,” gibi kavramlara öncelik verilmiş ve organizasyon yapısı bu ilkeler doğrultusunda dönüştürülmeye çalışılmıştır. Ayrıca, esnek olmayan merkeziyetçi yapıyı ve dikey hiyerarşiyi elden geçiren reformlarla birlikte tüm yerel yönetim birimlerinin yeniden düzenlendiği bu süreçte uygulanan yasa ve uygulamalar sıklıkla tartışma konusu olmuştur. Bu yeni anlayışın bürokrasi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı görülmüştür. Bu ilkeler çerçevesinde yapılan reformlar genel olarak; özelleştirme politikaları, demokrasiyi geliştirmeye yönelik reformlar, yönetime katılımı sağlamaya yönelik reformlar ve “iyi yönetişimi” sağlamaya yönelik reformlar şeklinde gruplandırılmıştır (Güler, 2016, s.367).

Özelleştirme politikaları kapsamında; Türkiye'nin ekonomik kalkınmasının özel sektör öncülüğünde yürütülmesinin gerekliliği mottosu ile uygulamaya konulacak liberal ekonomi politikalarının, bürokrasi ve bürokratlar nazarında önemli bir baskı unsuru olduğu görülmektedir. Bu baskı, ulusal ekonomilerin küresel ekonomilerle bütünleşmesini gerektiren paradigma ve paradigmanın sonuçları olan yönetişim ilkelerinin gereklerinin, bürokraside etkin bir şekilde hissedilmesine sebep olmuştur.

Kamu bürokrasilerinin değişim ve dönüşüm sürecine girdiği bu dönemde, liberal ekonomi politikasının önemli ayaklarından biri olan özelleştirme uygulamalarının etkin bir denetim yöntemi olarak öne çıktığı açıktır (Eryılmaz, 2008, s.224). Gerçekten de özelleştirmenin, kamu sektörünün hesap verebilirlik sürecini kontrol ettiği, idareyi destekleyerek etkinliğini arttırdığı vurgulanmaktadır (Bailey, 1987, s.138). Özelleştirme politikaları çeşitli çevrelerce tartışılırken, bürokratik yapının özelleştirme uygulamaları karşısında önemli ölçüde güç kaybettiği düşüncesi ise genel kabul görmektedir.

Demokrasiyi ilerletmeyi amaçlayan reformlar; demokrasinin sağlamlaştırılması, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunması ve geliştirilmesi ile yakından bağlantılıdır. Bu bağlamda 2001, 2004 ve 2010 anayasa değişiklikleri başta olmak üzere insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır (Güler, 2015, s.214). Bunların başında; idari sistem kapsamında insan haklarının geliştirilmesi ve korunması için yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının oluşturulması bu konuda yapılan reformlara örnektir.

Ayrıca ilgili kamu kurum ve kuruluşlarında insan hakları birimleri kurulmuştur (Didinmez, 2022, s. 64-65).

1987'de yürürlüğe giren Olağanüstü Hal'in (OHAL) kaldırılmasıyla 2002'de sıkıyönetimin getirdiği anti-demokratik tutum ve otorite yerini yasal otoriteye bırakmıştır. Ardından 1983 yılında kurulan Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılarak, siyasi partilerin kapatılması zorlaştırılırken, muhalif partilerin görüşlerini açıkça ifade edebilmesi önündeki engellerin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir. Yine bu dönemde hak ve özgürlüklerinin korunması adına AYM'ye bireysel başvuru hakkı getirilerek, devlet karşısında vatandaşın bireysel olarak korunmasına yardımcı olacak yeni bir hukuki alan açılmıştır. “Denetimli serbestlik” düzenlemesi ile basit suçlardan hüküm giyenlerin cezalarını tutukevleri dışında geçirmeleri sağlanmıştır. İnsan hakları ihlallerinin önlenmesi için Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne atıfta bulunan özel bir eylem planının hayata geçirilmesi demokratikleşme yönünde önemli bir adım olarak değerlendirilebilir (Güler, 2015, s. 215).

Yine bu dönemde 2007 tarih ve 5678 sayılı Kanunla öngörülen, Anayasanın özellikle 79, 101 ve 102. Maddelerinde değişiklik yapılması suretiyle, cumhurbaşkanının halk oylamasıyla seçilmesi kararlaştırılmıştır. Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ve sorumsuzluğu ilkelerinde de değişiklik yapılarak partisinden istifa etmesine gerek kalmadan (siyasi kimliğinden arınmadan) görevini yürütebilmesi sağlanmıştır. Bir yandan doğrudan demokrasinin uygulandığı bu reform, halkın tercihleriyle devletin en üst merciini belirleyebilmesini sağlarken bir yandan da aynı düzenlemeler ışığında cumhurbaşkanı ile meclis çoğunluğunun farklı partilerden olması halinde, çatışmalar yaşanabileceği endişesini doğurmuştur (Kalaycıoğlu, 2005, s.27). Çünkü gücünün meşruluğunu doğrudan halk tarafından alan cumhurbaşkanı, sistemin tek hâkimi haline gelebilecektir.

Yönetime katılımın iyileştirilmesine yönelik reformlar kapsamında; oy verme ve seçimlere katılma her toplumda önemli unsurlarken, demokratik yaşama katılım çok daha fazlasını ifade etmektedir. Bu nedenle, kararlara katılmayı ve daha iyi bir toplum inşasını desteklemeyi amaçlayan eylem ve faaliyetler, haklar, araçlar, eylem alanı ve fırsatlar gerektirir (Toprak, 2010, s.41). Bu doğrultuda uygulamaların çoğaldığı ve

çeşitlendiği bir süreç yaşanmaktadır. Süreç içerisinde dikkat çeken bürokratik uygulamalar şu şekilde ifade edilebilir (Güler, 2016, s.366):

- İlgili kanunlarla; il özel idareleri ve belediyelerin çeşitli alanlarda halkla dayanışmasını sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulamaya konmuştur. Bu durum, siyasal sürece halkı dâhil etme ve karar verici tek mekanizmanın oligarşik bir yapıya geçişini engellemeye yönelik bir düzenleme olarak kabul edilebilir.

- 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseyleri uygulaması başlatılmıştır. Kent konseyleri hem bürokrasinin hem de yasamanın yükünü hafifleten yapılar olmuştur. Yerelleşme, demokratikleşmeyle paralellik gösteren bir kavramdır. Bu anlamda yerel halkın oluşturduğu konseyden çıkan kararlar, halkın iradesini yansıtması bakımından önem arz etmektedir. Aynı zamanda alınan kararların uygulanması sürecinde de bizzat halkın bulunması; bürokrasinin işini kolaylaştıran, dolayısıyla bürokratik otorite etkisini de sınırlayan bir uygulama olmuştur.

- Kamu kesimi, özel sektör ve Sivil Toplum Kuruluşları arasında koordinasyonu geliştirmeye yönelik olarak bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarının kurulması önemlidir. Bu ajanslar, yönetime katılımı artırma ve yönetim ilkelerinin uygulanabilmesi anlamında önemlidir. Hem nitelikli insan kaynağının hem de açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi değerlerin özel sektörden kamu sektörüne sirayet etmesini sağlamıştır.

Bu dönemde yapılan bir diğer reform da çevre konusundadır. 2008 Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği ile halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, görüş ve önerilerini almak amacıyla, geliştirici tarafından projenin yürütüleceği yerde halkın katılımı toplantıları yapılmıştır (Güler, 2015, s.217). Bu toplantılar, halkın yönetime katılımını somut hale getirmekte ve bu katılımın değerli görüldüğünü de kanıtlamaktadır. Demokrasi ve özgürlüklerin geliştirilmesine yönelik politikalarla bu süreç daha da desteklenmeli ve kamu bürokrasisi daha fazla etkilemeye çalışılmalıdır.

Türkiye, 2000'li yıllarda “iyi yönetişimi” sağlamaya yönelik reformlar kapsamında; iç ve dış dinamiklerin etkisiyle siyasi, sosyal, iktisadi ve idari alanlarda yoğun değişimlerin yaşandığı bir döneme girmiştir. Bu süreç özellikle kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde, bürokratik kültürden vatandaş odaklı hizmet kültürüne geçişi sağlamaya yönelik reform çabalarının giderek yoğunlaştığı dikkat çekmektedir. Bilgi paylaşmama tutumunun kurumsallaşmasında, idarenin yönetilenlerle ilişkilerindeki baskın rolünün zayıflayacağı endişesi belirleyici olmuştur. İyi yönetim reformları çerçevesinde yönetimde şeffaflık ve vatandaşın bilgi edinme hakkının teslimi adına önemli adımlar atılmıştır (Şengül, 2009, s.3; Şengül, 2007, s.218; Eken, 2005, s.95-96). Bu kapsamda 2000'li yıllarda yönetim kademesinin tüm aşamalarında kendini göstermeye başlayan şeffaflık fikri, bürokrasinin bu olumsuz yapısında bir değişim kıvılcımı yakmıştır.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun çıkarılması da yönetimde şeffaflığı güvence altına alarak, devletin demokratikleşme yönündeki önemli hamlelerinden biri olmuştur. Bu dönüşüm ile bürokrasinin demokratik karakterinin güçlendirilmesinin yanı sıra temel hak ve özgürlükleri esas alan daha demokratik bir yönetime adım atılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda, Recep Tayyip Erdoğan'ın talimatıyla Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) kurulmuştur (www.resmigazete.gov, 2023). 20 Ocak 2006 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak faaliyetlerine başlayan BİMER ile vatandaşlar talep, ihbar ve şikâyetlerini doğrudan Başbakanlığa iletebilecekleri ve böylece hem 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Yasası hem de 3071 Sayılı Dilekçe Yasası kapsamındaki haklarını bir kurum aracılığıyla kullanma olanağı bulmuştur.

Kamu denetimi açısından iyi yönetişimin sağlanmasına yönelik önemli bir reform da ombudsmanlığın (Kamu Denetçiliği Kurumu) kurulmasıdır. Ülkemizde ombudsmanlık kurulmasına yönelik çalışmalar 1970'li yıllara kadar gitse de yasalaşma süreci Kamu Denetçiliği Kanunu adı altında 29.06.2012 tarihinde tamamlanmıştır. Devletin sunduğu kamu hizmetlerinin mevzuat hükümlerine uygun olarak yürütülmesinin sağlanması demokratik yönetimin vazgeçilmez koşuludur. Vatandaşların bürokrasinin çarkları tarafından ezilmemesi için (Küçüközyiğit, 2006, s.94) yenilikçi, kolay erişilebilir ve düşük maliyetli çözüm arayışları sonucunda tüm dünyada ombudsmanlık kurumu uygulanmaya başlanmıştır. Ombudsmanlık uygulaması,

vatandaşların kamu yönetimine ilişkin sorunlarını devlete iletebilmeleri için yeni bir fırsat sunarak katılımcı demokrasi idealinin gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır (Efe ve Demirci, 2013, s.65). Ancak Türkiye'de yürütmenin yasama ve yargı üzerindeki aşırı etkisi, ombudsmanlığın bağımsızlığına ve tarafsızlığına zarar verebileceği endişelerini de doğurmaktadır (Özer, 2006, s.50).

Demokrasilerde halkın yönetime katılımı için düzenli ve adil seçimler olmazsa olmazdır, fakat tek başına yeterli değildir. Çağdaş demokrasiler vatandaşların talep, öneri ve şikâyetlerini toplayan ve karar alma süreçlerine dâhil edilmesini sağlayan mekanizmalara ihtiyaç duyar. Bunu yaparken de aracılık görevini üstlenen birimlere ihtiyaç duyulur.

Bu kapsama dahil edilebilecek önemli bir kurum da Kamu Görevlileri Etik Kurulu'dur. Kamu görevlilerinin re'sen veya yapılacak talep üzerine uyması gereken şeffaflık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme ve uygulamayı gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek, gerekli inceleme ve araştırmaları gerçekleştirmek, sonucu yetkili mercilere iletilerek, etik kültürünün yerleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek sağlamak amacıyla 25.05.2004 tarih ve 5.176 sayılı Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur (www.etik.gov, 2023). Aynı zamanda bu kurul aracılığıyla, etik denetimlerin yapılması ve yönetim etiği ihlallerinin önlenmesi planlanmaktadır (Kaplan ve Akgül, 2021, s.173). Etik ihlallerin azaltılması, aynı zamanda iyi yönetişimi destekleyen bir çalışmanın da göstergesidir.

Bu dönemde bürokrasiyi ilgilendiren önemli bir adım da Devlet Planlama Teşkilatının kaldırılmasıdır. 1960 yılında kurulan DPT, genel olarak ekonomik görevler üstlenmekle birlikte, "planların başarılı bir şekilde uygulanması için ilgili daire ve müesseseler ile mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişinin iyileştirilmesi konusunda danışmanlık yapmak" gibi işlevleri de yerine getirmiştir (Yılmaz ve Güler, 2015, s.229). En önemli vasfı ise "bilgi ve uzmanlık" olarak ortaya çıkan ve bu gücü bürokrasi ve siyasi iktidarda son derece etkin bir şekilde kullanabilen, bürokrasi ve siyasi partilerde üst düzey pozisyonlar için personel yetiştiren bir teknokratlar ekolünün doğmasını sağlamak olmuştur (Eryılmaz, 1998, s.163). Nitekim bu niteliklerin gereği olarak DPT,

idari reform için çeşitli çalışmalar yürütmüştür. Kurulduğu ilk yıllardan itibaren bir planlama örgütünden çok daha geniş bir faaliyet alanına sahip olan ve siyasi otoriteye ait karar ve tercihlerin belirlenmesinde DPT'nin etkinliği dikkat çekici bir durumdur (Tataroğlu, 2012, s.234). 2011 yılında “Kalkınma Bakanlığı”nın kurulmasıyla birlikte kapatılmış ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 5018 sayılı Kanunun 9. maddesinde gerçekleştirilen değişiklik ile bu usul ve esasları belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir.

Devletler, güçlü ve istikrarlı hükümetlerle; ekonomik, siyasi ve askeri alanlardaki başarı ve etkinliklerini artırmak, uluslararası alanda da meydana gelen değişiklikleri öngörebilmek ve bu değişikliklerle hazırlıklı olmak için daha hızlı ve etkin karar alma mekanizmaları oluşturmayı amaçlar. Hızlı karar alma mekanizmalarına sahip sistemler risk ve kriz yönetimi konularında daha başarılıdır. Bu nedenle, devletin sahip olduğu sistem ihtiyaçları karşılamada yetersiz kaldığında hızlı ve etkin devlete dönüşebilmek maksadıyla bir dönüşüme gidilir (İzci, 2014,s.8). Bu dönüşüm ihtiyacı bu dönemde de dillendirilmiş, cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilme sürecinden sonra, siyasi çevrelerin yanı sıra akademik camiada da Türkiye’deki siyasi durumun değiştirilmesi ve başkanlık sisteminin getirilmesi tartışmaları başlamıştır. Bazı görüşler böyle bir değişikliğin demokratikleşmeyi olumlu yönde etkileyeceğini savunurken, bazıları da parlamenter sisteme göre siyasal katılımın azalacağını, dolayısıyla iktidarı yozlaştıracağını ve otoriterleşmeye doğru sürükleyeceğini savunmuştur. Bu görüşün savunucularına göre, geçmişten günümüze Türkiye’de başkanlık sistemini karizmatik liderlik özelliklerine sahip Süleyman Demirel, Turgut Özal ve Recep Tayyip Erdoğan gibi liderler savunmuştur. Bu siyasetçilerin gerçekten gücü tek elde toplayarak ülke genelinde kendi iradelerine göre politikaları dayatmayı istedikleri ve bunun için de en uygun yönetim modelinin başkanlık sistemi olduğu iddia edilmektedir. Başkanlık sisteminin diktatörlüğe dönüşebileceği açıklamasını abartılı bulan Özbudun (2015, s.3), bu iddialara örnek teşkil eden Latin Amerika diktatörlük deneyimlerinin çoğunlukla başkanlık sisteminden değil, bu ülkelerin sorunlu ekonomik, kültürel ve sosyal yapılarından beslendiğini vurgulamaktadır. Ancak başkanlık sisteminden kaynaklı olarak; kriz çözme mekanizmalarının olmaması, başkanın görev

süresi dolmadan asla görevden uzaklaştırılamaması gibi nedenlerin de bu sonucun oluşmasında etkisinin yadsınamayacağını da ifade etmektedir.

Türkiye 1876 Anayasasından beri –Meclis hükümeti sisteminin uygulandığı 1921 Anayasası ve karma hükümet sisteminin uygulandığı 1924 anayasası hariç - uzun süredir parlamenter sistem ile yönetilmektedir. Geçen süreç içerisinde yönetsel aksaklıkların giderilmesi için dönem dönem çalışmalar yapılsa da AKParti hükümeti sistem değişikliği için kolları sıvayarak 20 Ocak 2017'de anayasa değişikliği teklifini meclisten geçirmiş ve referandum kararı verilmiştir. Anayasa değişiklik teklifi Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilerek halk oylamasına gidilmiş ve 18 maddelik değişiklik teklifi 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandumla kabul edilmiştir. Bu bağlamda anayasada değişikliğe gidilerek Türkiye'nin yönetim sistemi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine (CBHS) dönüşmüştür. 24 Haziran 2018 seçimleri sonrası CBHS hayata geçirilerek fiilen kullanılmaya başlanmıştır (www.mevzuatdergisi.com, 2023). Bu sistemle birlikte bürokrasi; işleyiş, yapı, işlev, yetki ve görev bakımından değişmiştir. Esas itibarıyla amaç, tarafsız ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı anlayışından, görevlerini tarafsız bir şekilde üstlenen partili bir Cumhurbaşkanı anlayışına geçmek olmuştur. Politik olarak sorumlu ve pasif olmayan bir otorite öngörülmüş; regüle eden, ifa eden ve yaratıcı bir bürokrasi pozisyonu ortaya çıkmıştır (Öcal ve Hayta, 2021, s.257-258).

Yeni sistemle gelen değişikliklerden biri de cumhurbaşkanının görev ve yetkileriyle ilgilidir. Cumhurbaşkanlığının yeni yapısı, 07.10.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile düzenlenmiştir (www.resmigazete.gov). Bu kararnameye göre cumhurbaşkanı; cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama ve görevden alma, üst düzey yöneticileri atama ve görevden alma, yürütmeye ilişkin konularda CBK çıkarma yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca bu kararnamede seçime engel bir suçtan hüküm giymiş olan Cumhurbaşkanının görev süresinin de sona ereceği bildirilmiştir (Odyakmaz ve Kaymak, 2018, s. 279-280). Cumhurbaşkanlığına bağlı Genel Sekreterliğinin kaldırılarak İdari İşler Başkanlığının kurulmuş ve İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olmuştur. Üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen Politika Kurulları oluşturulmuş, genel bütçeli Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve İletişim Başkanlığının kurulmuş, Cumhurbaşkanlığıyla

ilişkilendirilen kurumlar oluşturulmuştur. Aynı zamanda Cumhurbaşkanlığı tarafından yürütme işlerindeki koordinasyonun sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin kurulması kararlaştırılmış ve uygulamaya konulmuştur. Savunma Sanayi Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanlığına bağlanmışlardır (Eryılmaz, 2019, s.145-147). Yani, cumhurbaşkanı demokratik yönetimlere göre üstün yetkilerle donatılmış bir hal almıştır.

Yapılan anayasa değişikliği ile seçilme yaşı 18'e düşürülmüş, milletvekili sayısı 600'e çıkartılmıştır. Bu durum, A.D. Grazia'nın sıraladığı demokratikleşme unsurlarından biri olan yüksek siyasi ve politik hareketliliğin oluşmasına sebep olmuştur (Arslan, 2022, s.23). Dahl'a göre (2010, s.100) de siyasi katılımın artması demokratikleşme anlamına gelmektedir. Siyasal istikrarı sağlama düşüncesi varsa, siyasal katılım arttırılmalıdır. Bununla birlikte o toplumun kurumlarının karmaşıklığının, özerkliğinin, uyum sağlama yeteneğinin ve tutarlılığının artması beklenir. Huntington (1993, s.78-92) devletleri siyasal katılım açısından üç gruba ayırmıştır. En alt katılım düzeyi, küçük bir geleneksel aristokrat veya bürokratik seçkinler grubundadır. Ortalama katılım düzeyi, orta sınıfın siyasete katılımıdır. Yüksek katılım ise seçkinlerin, orta sınıfın ve nüfusun çoğunluğunun aktif siyasete katılmasıdır. Bu nedenle milletvekili sayısının artırılması ve seçilme yaşının düşürülmesi, demokratikleşme anlamında yapılmış bir reform olarak değerlendirilebilir.

Yeni hükümet sistemini işaret eden anayasa değişikliği referandumuyla örgütlenen bir diğer erk ise yargıdır. Bu düzenlemeler, yargının bağımsızlığını ve tarafsızlığını güçlendirmenin yanı sıra yargı bürokrasisinin gücünü kırmaya yöneliktir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun, Hâkimler ve Savcılar Kurulu olarak yeniden yapılanması ile kurul üyelerinin vatandaşa karşı sorumlu olmayan bürokratlar ve seçimlerle ilişkisi olmayan bürokratlar yerine doğrudan siyasi sorumluluğu olan kişi ve kurumlar tarafından seçilmesinin daha demokratik olacağı savunulmaktadır (www.tbmm.gov.tr/files/anayasa, 2023).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçiş öncesinde veya sırasında bazı düzenlemeler yapılmıştır. Teşkilatlarda en büyük değişiklikler bakanlıklar üzerinde gerçekleştirilmiştir. Bakanlık sayısının 26'dan 17'ye düşürülmesine bağlı olarak

bakanlıkların kapsam ve işleyişinde bazı birleşmeler yapılmış, bu da bazı bakanlıkların teşkilat yapılarında köklü değişikliklere neden olmuştur (Turan, 2018, s.66). Örneğin Avrupa Birliği Bakanlığı kapatılarak Dışişleri Bakanlığı bünyesine dâhil edilmiştir. Bakanlıkların gensoru mekanizması kaldırılmış ve yerini yazılı soru sorma imkânı almıştır. Bakanlıkların yapılanmasındaki en önemli değişikliklerden biri de Müsteşarlık, Müsteşar Yardımcılığı ve Merkez Valilik kadrolarının iptal edilmesi olmuştur. Bu üst düzey bürokratların yerine Bakan Yardımcıları atanmıştır. Aynı zamanda bakanların görevleriyle ilgili suçlarında ceza soruşturması zorlaştırılmış, görevleri dışında kalan suçlarda ise yasama dokunulmazlığı getirilmiştir (Ardıçoğlu, 2017,s.26).

İdari teşkilatı kontrol altında tutma ve kendi düzenleyici işlemlerini denetleme görev ve yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı, bürokrasinin denetimi sorununa bir çözüm olarak görülmektedir. Aynı şekilde Devlet Denetleme Kurulu etkin kılınmış, kurumlar hakkında idari soruşturma yapma yetkisi verilmiş ve kamu yönetimine sorumluluk yüklenmiştir (Öcal ve Hayta, 2021, s.282-283). Ancak kurul CBK ile düzenlenmekte ve kendi başına hareket edememektedir (Eryılmaz, 2019, s.147). Grazia’ ya göre demokratikleşmede siyasi kontrolün yasallığı vazgeçilmez bir unsurdur (Ateş, 1991, s.104). Başta yasama organı olmak üzere kurumların birbirini denetleme yetkisinin azalması, yatay hesap verebilirliğin değil dikey hiyerarşinin işlemesi sonucunda oluşan aşırı merkezileşme ise sistemin otoriterleşmesi yönündeki başlıca eleştiri noktalarıdır.

Hukuk devleti anlayışı, kanunların, CBK ve yönetmeliklerin doğal haklara uygunluğunun anayasal denetimle sağlanabileceği düşüncesini de içermektedir. Ancak Anayasa metninin 142. maddesinde “Disiplin mahkemelerine ek olarak askeri mahkeme kurulamaz. Ancak savaş hâlinde askeri personelin görevlerini ifa ederken işledikleri suçlara ilişkin davalara bakmak üzere askeri mahkemeler kurulabilir” (www.resmigazete.gov.tr, 2023) ibaresi yer almıştır. Yani askeri bürokrasi sivil bürokrasiye; sivil bürokrasi ise siyasete yenik düşmüştür. Esasen bürokrasi bu dönemde otoriterliğinin bastırılması adına çalışmalarla iç içedir. Keza 2017 anayasa değişikliği ile Jandarma Genel Komutanının Milli Güvenlik Kurulu üyeliğinin ortadan kalktığı ve yeniden yapılanan bir kurum olan MGK'nın da CBK ile düzenlenebileceği görülmektedir (Odyakmaz ve Kaymak, 2018, s.294).

AKParti döneminde teknolojik gelişmeler küreselleşmenin de etkisiyle desteklenmiş ve kamu yönetimi alanında daha fazla kullanılması yönünde çalışılmıştır. Gelişen teknolojilere uyum paralelinde 2008 yılında erişime açılan e- Devlet kamu yönetiminde inovatif girişimlere önyak olmuştur. E-yönetişim ve e-Demokrasi gibi uygulamalar başlatılmıştır. Pek çok kurum birbirleriyle entegre hale getirilmiştir. Yani e-Devlet geleneksel devlet modeli içinde kamunun vermesi gereken hizmetlerin sunum şeklini değiştiren bir alt yapılar bütünü olma özelliğini taşımaktadır (Baştan ve Gökbnar, 2004, s.73).

Gelişen teknolojinin nimetlerinden kamu kesiminin ekonomi, eğitim, sağlık vb. birimleri de faydalanmaya başlamıştır. Örneğin uzaktan eğitim sistemine geçilmiş özellikle öğretmenlere, kurum çalışanlarına ve idarecilerine oryantasyon eğitimleri verilmiştir. Bürokrasi de gelişen teknolojik altyapı ışığında modernleştirilmiştir. Modernleşme ile hantal ve verimsiz olan süreç dâhilindeki hizmetlerin daha işlevsel hale gelerek vatandaşa daha kolay ulaşması, sağlanmıştır (Maraş, 2011, s.123).Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne (CBHS) geçilmesi ile 2015 yılında Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) oluşturulmuş ve 2018 yılında BİMER'e entegre edilerek vatandaşların görüş, öneri ve şikayetleri ile oluşturulacak politikalara kaynak sağlanmıştır. CİMER ile ülke genelinde Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığına yapılacak başvuruların kabul edilmesi, gereğinin yapılması için yetkili kamu kurumuna iletilmesi, başvuruların en kısa sürede yanıtlanması, gecikme durumunda birimlere bildirilmesi gibi tüm bu süreçleri bir otomasyon sistemi içerisinde yürütmekte, istatistiksel raporlar almakta ve tüm süreci merkezden kontrol etmektedir (www.cimer.gov, 2023). Vatandaşlarla işbirliği içinde daha bilinçli ve hoşgörülü bir toplumu teşvik etme, yeni teknolojilerden yararlanmak konusunda hükümet ve hükümet kurumları için fırsatlar sunmaktadır (Chadwick ve May, 2003, s.271-282).

Teknolojiye uyum, bürokrasiye yeni görev alanları ve çalışma stilleri açmıştır. Ancak bu gelişmeler bürokrasinin işini kolaylaştırdığı gibi faaliyet gösterdiği görev alanlarını daraltmıştır. Aynı zamanda belli bir düzeyde teknolojik uzmanlaşmayı da gerekli kıldığından bürokratlar tarafından çok da benimsenmemiştir. Heper (1973, s.111), teknolojinin ilerlemesi ile üretilen ve pek çok zarara sebebiyet verebilecek nitelikte olan silahların kullanımının, bürokratların vereceği talimatlarla kullanılabilecek

olduğunu ve karar ve onay mercilerinin yanlışlık yapabilme ihtimallerinin olduğunu vurgulamıştır.

Türkiye'de son dönemde yaşanan; terör olayları, pandemi ve son olarak 6 Şubat 2023 depremleri gibi olaylar neticesinde çeşitli zamanlarda OHAL ilan edilmiştir. OHAL kapsamında alınan önlemler doğrultusunda bürokrasiye yüklenen sorumluluklarda değişiklikler yapılmıştır. 2935 sayılı OHAL Kanunu'nda düzenlenen bu uygulama kapsamında zamanında sağlanamayan kamu harcamaları için kredi ve finans kuruluşlarından destek alınabilmektedir. OHAL ilan edilen bölgedeki tüm tüzel ve gerçek kişiler istenilen arsa, arazi, tesis, bina, araç gereç, yiyecek, tıbbi malzeme ve ilaç ile giyecek ve diğer maddeleri devlete vermek durumundadır. Bu dönemde her vatandaş, kendisine yüklenen idari ve sosyal sorumluluğu yerine getirir, çalışma saatlerinde esneklik yapılabilir, kurumlar geçici olarak kapatılabilir ve ihtiyaç halindeki başka bir kuruma dönüştürülebilir. Bazı bürokratlara, işlemleri hızlandırmak sonradan uygulamak koşuluyla yasal prosedürlerin dışına çıkabileceği konusunda talimatlar verildiği de bilinmektedir. Bunun yanında fazla çalışma ödenekleri OHAL kalktıktan sonra faiziyle çalışanlara verilmektedir. (www.mevzuat.gov.tr, 2023).

Literatür incelendiğinde OHAL uygulamalarının demokratik olmadığı görülmektedir. Nitekim otoriterlik, tiranlık, hukukun askıya alınması devlet biçiminin tarihsel salınımı içinde bir gerçekliktir. Otoriter rejimleri birbirinden ayıran en temel biçim, seferberlik karakteridir. Otoriter rejimi demokratik rejimlerden ayıran temel özellik ise devlet aygıtı ve uzantılarının, siyasi ve sivil uzantılar yoluyla ezdiği halkın susmaya ya da konuşmaya zorlanmasıyla beslenen bir organizma gibi çalışmasıdır (Çınar, 2020, s.281). Örneğin Türkiye'de Muhalefet partileri, CBHS'yi kuvvetler ayrılığı ilkesini ihlal ettiği, taraflı cumhurbaşkanına izin verdiği, "aşırı" yetkili idareyi kurumsallaştırdığı, ekonomik ve siyasal krizlere neden olduğu gibi gerekçelerle eleştirmişlerdir (Yıldırım, 2017, s.515).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi temel olarak istikrarlı, temsil gücünün sağlandığı ve aşırı yetkilerden kaçınılan, politikaların hızlı ve etkin bir şekilde uygulandığı, parlamentonun etkinliğinin artırıldığı bir yapıyı hedeflemektedir (www.tccb.gov.tr, 2023). Yasamaya karşı siyasi bir sorumluluğu olmayan

Cumhurbaşkanı, kabine kurma konusunda rahat ve hem bürokraside hem de siyasette söz sahibidir. Yönetişim ilkeleri uygulanarak, alanında uzman kişilerden faydalanılması, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının girdileri ile yatay örgütlenme sağlanabilmektedir. Yine politika kurulları ve ofislerin sağladığı bilgi, deneyim, kıdem gibi unsurlar, politikanın karar almada hızlı, etkin ve istikrarlı bir tablo sergilemesini destekleyebilmektedir. Bilindiği üzere halkın halk tarafından halk için yönetildiği demokratik sistemlerde ülkedeki tek makamın bu kadar yetkiyle donatılmaması gerekmektedir. Yeterli denetim mekanizmalarının bulunmaması durumunda otoriterleşme başlayacaktır (Hobbes, 1993, s.51).

Üst kademedeki yer alacak kamu yöneticilerini atayabilme yetkisi ve olağanüstü hallerde çıkarılan CBK'nın yargı usulleri yeni sistemle ilgili tartışılan önemli konular arasındadır. Yeni hükümet sistemi; yasama, yürütme ve yargı arasındaki ayrımı yürütme lehine bozmuştur. Yürütmenin geniş yetkilerle donatılması, demokrasinin aleyhine bir tutum olarak nitelendirilmektedir. Bu durum, yasama erkinin yetkilerinin azaltılması ya da daraltılması olarak algılanmaktadır. Yasama yetkisinin sınırlandırılmasına ilişkin bir diğer önemli husus Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) olarak ifade edilmektedir. Yasa yapmakla görevli meclisin bu yetkisinin kararnamelerle belirli alanlarda yürütmeye devredilmesi eleştirilmektedir (Avaner ve Uluca, 2021, s. 114).

Tek adam rejimi ve rejim uygulamalarına yönelik eleştiriler dikkate alındığında Türkiye, hükümet sistemi tercihindan değil, hukukun üstünlüğünün tam olarak uygulanamaması, siyasi vesayet rejiminin ve toplumsal destekli vesayetçi yapıların etkisi nedeniyle temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınamamasından kaynaklı siyasi darboğazla karşı karşıya kalmaktadır (Efe ve Kotan, 2015, s.67). Dolayısıyla çözüm, sistemi değiştirmekte değil, bu değerleri derinleştirmekte yatmaktadır. Demokratikleşme yolunda hukuk devleti ilkesi tartışmalı olarak kabul edilse de vesayetçi yapıların güçlendirilmesi ve temel hak ve hürriyetlerin korunması demokratikleşme ile paralellik gösteren bir ilke olarak kabul edilmektedir.

SONUÇ

Dünyanın çoğu ülkesinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu hizmetlerinin sağlanmasında bürokrasi önemli bir rol oynamaktadır. Tarihsel olarak bürokrasinin şartlara göre reformlarla değişim ve dönüşüm geçirdiği görülmektedir. Demokratik ülkelerde bürokrasinin; sorunsuz işlemesi, aksaklıklarının giderilmesi ve güncelliğinin sağlanması için yapılan reformların demokratik unsurlar ile uyumlu sonuçlar vermesi beklenmektedir. Bu sonuçları etkileyen dinamikler arasında devletin bürokrasiye bakışı, toplumsal yapı, politikalar, iktidarın ideolojisi ve bireysel faktörler yer almaktadır.

Bürokratik reformların bazıları demokratikleşmeye bazıları ise otoriterleşmeye neden olmaktadır. Bu durum; bürokrasinin örgütsel özellik ve etki alanının bir sonucudur. Reformların demokratik olduğunu söylemek için bürokrasinin demokratik bir yönetim sistemi içinde çalışması ve demokrasi ilkeleri ile uyumlu olması gerekmektedir. Bürokrasi, eşitlik ve özgürlük ilkelerini benimseyen, hesap verebilir, liyakatli, şeffaf ve adil bir yönetim anlayışıyla tarafsız ve yasalara saygılı olduğunda demokratik unsurları içermiş olacaktır. Bu, halkın karar alma süreçlerine katılımı teşvik eder. Demokratikleşme, reformlarla desteklenen bu özelliklerin sürece yayılması ve benimsenmesi yoluyla gerçekleşir. Bununla birlikte, demokrasi dinamik bir kavramdır. Belirli kalıplarla sınırlı olmadığından ülkeden ülkeye ya da ilkelerin farklılaşmasından kaynaklı değişkenlik gösterebilmektedir.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de demokrasinin gelişimi sancılı olmuştur. Bazı ülkelerde rejim değişiklikleri ile gerçekleşen demokratikleşme süreci Türkiye’de dönem dönem tepeden inmece reformlarla yapılmaya çalışılmış, geleneksel değerlerine bağlı bir toplum yapısı nedeniyle uygulama da zorluklarla karşılaşmıştır. Ancak cumhuriyetin ilanından sonra demokrasi, anayasal düzenlemeler, seçimler, hukukun üstünlüğünün korunması, AB süreci ve yeni kamu yönetimiyle ilerlemiştir.

Otoriterleşme, bürokratik sistemlerin ya da kurumların otoriter bir yönetim tarzına doğru dönüşmesi ve otoriter yönetimin baskı çatısında çalışması anlamına gelmektedir. Bu durumda bürokrasi, otoriter liderlerin kararlarına tam itaat etmekte ve

hesap verebilirlik, katılımcılık ve şeffaflık arka plana itilmektedir. Demokrasinin zedelenmesi de otoriterleşmeyi besleyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir kimsenin ya da örgütsel yapının sözlerinin itiraz edilmeksizin kabul edilmesi de otoriterleşme göstergelerindendir. Ancak meşruluğun kaynağı açısından değerlendirildiğinde otorite, meslek mensuplarının sahip oldukları yetkinliklere duyulan saygıdan da ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmeti yürütülmesinde kişinin sergilediği otoriterlik tavrı, bir öğretmenin sınıfında ya da bir hâkimin mahkeme salonundaki otorite ile benzerlik göstermektedir. Ya da verilen yetki sınırları, otoriteyi besleyerek yasal güç tayin edilmiş olan bürokrat sınıfı oluşturulabilmektedir. Bunların dışında bürokrasi sahip olduğu gücü kendisinden kaynaklı da bulabilmektedir. Bu durumun en güzel örneği ise, askeri bürokrasi tarafından tarihimizde gerçekleştirilmiş olan darbelerdir.

Otorite tarihi, yönetim tarihiyle eşdeğer tutulmaktadır. Yöneticiler yönetilenler üzerindeki tahakkümünü antidemokratik olarak sürdürme eğilimindedir. Bu nedenle çok sesliliği kabul etmekte çoğu zaman direnç göstermişlerdir. Otoriterleşme yönünde reformlarla da bu düşüncelerini pekiştirmektedirler. Bazı reformlar, merkeziyetçi bir yaklaşımla güçlerin tekelleşmesine ve demokratik denge mekanizmalarının zayıflamasına yol açmıştır. Ayrıca, yapılan bazı bürokratik reformlarla; muhalefetin sınırlandırılması ve demokratik katılımın azalması, medyada sansür uygulamaları gibi faktörler, otoriter bir yönelim sergilediğini göstermektedir. Otoriter bir reform, genellikle demokratik kurumları zayıflatmaya, hükümetin gücünü merkezileştirmeye ve muhalifleri susturmaya yönelik adımları içerebilir. Bu tür reformlarda, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve insan hakları gibi demokratik ilkeleri ihlal etmektedir. Bürokratik reformların otoriter olup olmadığını değerlendirirken, bazı önemli faktörler dikkate alınmalıdır. Bunlar arasında reformların amacı, yöntemleri, süreçlerin katılımcılığı, hesap verebilirlik mekanizmaları ve reformların sonuçları gibi unsurlar yer almaktadır.

Osmanlı Devleti bürokrasisi tarih boyunca demokratikleşme ve otoriterleşme gibi değişimlere maruz kalmıştır. Demokratikleşme, Osmanlı Devleti bürokrasisinde zaman zaman gözlemlenen bir eğilim olmuştur. Padişahın tek otoritesi altında demokratikleşmeden bahsetmek doğru değildir. Ancak sonrasındaki demokratikleşme

hareketlerinin yaşanabilmesi için de gereken reformist altyapı çalışmaları Osmanlı kuruluşundan itibaren incelenerek anlaşılabilmektedir. Padişahın kendi hür iradesiyle, devlet adamlarının tavsiyeleri, asker ve tüccarlardan aldığı fikirlerle gerçekleştirdiği reformlar, hem dönemin bürokrasisine sirayet etmiş hem de onun merkeziyetçi otoriter yapıdan ayrılmasına ortam hazırlamıştır. Özellikle 19. yüzyılda Batı'dan etkilenme süreciyle birlikte demokratikleşme çabaları bazı reform girişimleriyle öne çıkmaktadır. Tanzimat Fermanı (1839) ve Islahat Fermanı (1856) gibi belgeler, devletin yetki ve sorumluluklarını netleştirmiş ve merkeziyetçilikten daha katılımcı bir yönetim anlayışını teşvik etmiştir. Bu dönemde meclislerin kurulması, kanunların hazırlanması ve yürütmenin etkinleştirilmesi gibi tedbirler demokratikleşmeye yönelik adımlar olarak değerlendirilebilir.

Osmanlı bürokrasisindeki demokratikleşme süreci bazı zorluklarla karşılaşmış ve tam anlamıyla bir demokratik yapıya dönüşme sağlanamamıştır. Bürokratik yapıda merkeziyetçi bir anlayışın hâkim olması, karar alma süreçlerinin sınırlı bir grup tarafından kontrol edilmesi gibi faktörler demokratikleşmeyi sınırlamıştır. Ayrıca, toplumsal yapıdaki farklılıklar, etnik ve dini aidiyetler gibi unsurlar da demokratikleşme sürecini zorlaştırmış ve otoriter eğilimleri tetikleyebilmiştir. Özellikle 19. yüzyılın sonlarından itibaren yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, güçlü lider figürlerinin ortaya çıkmasına yol açmış ve otoriter yönetim biçimlerine başvurulmuştur. II. Abdülhamid dönemi (1876-1909) bu anlamda önemlidir. Bu dönemde hükümet yetkileri kısıtlanmış, siyasi muhalefet baskı altına alınmış ve sıkı bir merkeziyetçilik anlayışı benimsenmiştir. Bu otoriterleşme süreci, bürokraside de etkisini göstermiş ve karar alma süreçleri daha sınırlı bir elit grubun kontrolüne geçmiştir.

Osmanlıdan devralınan aşırı merkeziyetçi yapı, tek parti döneminde de tüm şiddetiyle sürdürülmüştür. Yeni kurulan devletin rejiminin halka benimsetilebilmesi için başta devlet adamları, bürokratlar ve halk tarafından önemsenen kişilerin değişimlere uyum sağlaması beklenmiştir. Halkın da aynı hızla dönüştürülmesi temelinde pek çok reform gerçekleştirilmiştir. Bu dönemdeki bürokrasinin yapısal ve işleyişsel özellikleri, demokratikleşme adımlarını içerse de fazlaca otoriterleşme eğilimleri barındırmaktadır. Bunun nedeni siyasi alanda demokratikleşme adımları atılırken, yetkilendirilen bürokratların iktidar gibi görünmeleri, hem siyasette hem de bürokraside olabilmeleri,

iktidarı etkileyebilme gücüne sahip olmalarıdır. Bu uygulamalar bürokrasiyi karmaşıklıştırarak demokrasi uygulayıcıları olarak görülen CHP iktidarı ve siyasi-askeri bürokratları otoriterleştirmiştir. Bu durum günümüzde bile halen Türkiye Cumhuriyeti siyasi tarihinde bürokrasinin mutlak otoriter olduğu dönem (Akın, 2011, s.85) olarak dile getirilmektedir.

Demokratikleşme açısından bakıldığında, tek parti döneminde bürokrasinin etkinliğini artırmak amacıyla modernleşme çabaları, kamu hizmetlerinde standartlar ve kurumsal yapıların oluşturulması gibi adımlar atılmıştır. Bürokratik görevlere atanmalarda liyakat esasının benimsenmesi, kamu yönetiminin objektif ve tarafsız işleyişini desteklemiştir. Bu dönemde bürokratik yapılar, ulusal projelerin gerçekleştirilmesinde önemli bir role sahip olmuş, altı ok ilkeleri benimsenmesiyle de devletin planlama ve yönetim fonksiyonlarını yerine getirme çizgileri belirginlik kazanmıştır. Ancak, tek parti yönetiminin siyasi hegemonyası, bürokrasinin bağımsızlığını sınırlamış ve karar alma süreçlerinde merkeziyetçi bir yaklaşımın benimsenmesine neden olmuştur. Bürokratik yapılar, parti politikalarını uygulama aracı olarak kullanılmış, bürokrat-siyasetçi iç içeliği yaşanmıştır. Yüksek düzeyde parti kontrolü, bürokrasinin demokratik bir denge ve çoğulculuk anlayışından uzaklaşmasına neden olmuştur. Bu durum, kamu yönetiminin katılımcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine tam anlamıyla uygun olmayan bir yapıya dönüşmesine yol açmıştır. Siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki kontrolü ve merkeziyetçi yaklaşımı, bürokrasinin bağımsızlığını ve demokratik işleyişini sınırlamıştır. Bu dönemdeki bürokrasi, demokratikleşme ve otoriterleşme arasındaki dengeyi sağlama konusunda zorluklar yaşamıştır.

Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle birlikte, Türkiye'de bürokrasinin demokratikleşme sürecinde önemli adımlar atılmıştır. DP'nin önceliği, merkezi bürokrasiyi sıkı sıkıya kontrol altında tutarak daha etkin ve verimli bir yönetim yapısı oluşturmak olmuştur. Bu çerçevede, bürokratik süreçlerde daha fazla yönetim ilkelerine önem verilmiş ve vatandaşların kamu hizmetlerine erişimi kolaylaştırılmıştır. DP döneminde bürokrasiye atanma süreçleri daha objektif hale getirilmiş mesleği asker olan bürokratların yerine farklı meslek dallarından ve eğitim düzeylerinden kişiler belirlenmiştir. Böylelikle daha geniş temsil kabiliyeti sağlanmış ve demokrasiye dayalı

bir sistem benimsenmiştir. Ancak, DP'nin uzun süre iktidarda kalması ve tek parti yönetimine yönelik eleştirilere karşı iktidar cenahından verilen tepki, bürokrasinin bağımsızlığını ve tarafsızlığını zedelemiştir. Bürokrasi, DP iktidarının politik ajandasını desteklemek için kullanılmış, siyasi etkilerin de artmasıyla birlikte bürokrasi otoriterleşme eğilimine girmiştir. Bürokrasi içerisinde siyasi sadakat ön plana çıkmış, liyakat ve objektiflik ilkeleri geri plana atılmıştır. Bu durum, bürokratik karar alma süreçlerinin etkinliğini ve tarafsızlığını olumsuzluğa itmiştir.

Türkiye'de 1960-1980 arası dönemde bürokrasi dönüşümünde, demokratiklik ve otoriterlik açısından gelişmeler kaydedildiği görülmektedir. Bu dönem için, darbe ve askeri muhtıralar dönemi şeklinde de isimlendirme yapılabilir. 27 Mayıs 1960 darbesi ve 12 Eylül 1980 darbeleri bürokrasi üzerinde despot bir etki yaratmıştır. Darbe sonrasında hükümetin yerine askeri yönetim gelmiş ve demokratik süreçler askıya alınmıştır. Bu süreçte bürokraside yapısal değişiklikler gerçekleştirilerek, devletin kontrolü artırılmış ve ideolojik bir yaklaşımla kadrolaşmaya gidilmiştir. Darbenin ardından yeni bir anayasa hazırlanarak bazı temel hak ve özgürlükler genişletilmiş ve sınırlı bir demokratikleşme süreci yaşanmıştır. Bürokrasi, reformcu bir vizyonla özgürleşme yönünde yeniden yapılandırılmıştır ve daha profesyonel bir yapıya kavuşması hedeflenmiştir. Ancak ilerleyen süreçte yaşanan 1971 Muhtırası, Türkiye'nin siyasi istikrarsızlık dönemlerine ivme kazandırmıştır. Muhtıra ile birlikte TSK'nin müdahalesi gerçekleşmiş ve hükümet görevden alınmıştır. Bu müdahale, demokratik süreçleri kesintiye uğratmış ve hükümetin zayıflamasına neden olmuştur.

2 Eylül 1980 darbesi ise Türkiye tarihindeki en otoriter dönemlerden biridir. Darbenin ardından, askeri yönetim tarafından sıkı bir kontrol ve baskı rejimi kurulmuştur. Yüz binlerce insan tutuklanmış, siyasi partiler kapatılmış ve siyasi muhalefetin faaliyetleri engellenmiştir. Ancak sonraki yıllarda Türkiye'de büyük ekonomik reformlar gerçekleştirilmiş ve ekonomide liberalleşme süreci başlatılmıştır. Bu dönemde bürokrasi, ekonomik liberalleşmenin uygulanmasında önemli bir rol oynamıştır. Bu ekonomik reformlar, bir anlamda demokratikleşme ve uluslararası entegrasyon açısından olumlu bir adım olarak görülebilmektedir.

Darbeler dönemi genel olarak, politikaların belirlenmesinde askeri bürokrasinin daha etkin bir rol oynadığı, sivil bürokrasinin daha az etkili olduğu bir dönemdir. Dönem içinde idamlar, işkenceler, şiddet ve sosyal baskılar uygulanmıştır. Askeri yönetimin kamu yönetimi üzerinde daha fazla kontrol sağladığı ve bürokrasinin otoriterleşme eğilimi taşıdığını görülmüştür. Bu dönemde bürokrasi, darbe yönetiminin politikalarını uygulamak ve muhalifleri susturmak için araç olarak kullanılmıştır. Bu yönleriyle hukukun üstünlüğü ve insan hakları açısından sorunlu bir dönem olarak da kabul edilmektedir. Darbeler sonucunda göz altılarının ve tutuklamaların artmış olması ve siyasi muhaliflerin haklarının yok sayılması ve bunun askeri ve yargı bürokratları eliyle yapılması, bürokrasideki otorite unsurunun varlığına işaret etmektedir.

1980 sonrası dönemde Türkiye'de demokratikleşme adımları atılmıştır. 1982 anayasasının ardından 1983 yılında sivil yönetimin kurulmasıyla birlikte demokratik reformlar başlamıştır. Bürokraside reform hareketleri, kamu yönetiminin etkinliğini artırmayı ve şeffaflığı sağlamayı hedeflemiştir. Özellikle ekonomik liberalizasyon politikaları ve özelleştirmeler, demokratikleşme sürecine katkıda bulunmuştur. 1991 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerle hükümet değişmiş ve demokratik reformlar ivme kazanmıştır. Ancak, Kürt sorunu ve insan hakları ihlalleri gibi konularla ilgili olarak otoriterleşme eğilimleri de artmıştır. Bu dönemde, bürokrasideki kadrolaşma ve siyasi etki artmıştır. 1997 yılında gerçekleşen "post-modern darbe" sonrasında bürokraside askeri etkinin arttığı, bazı demokratik hakların kısıtlandığı ve sivil toplumun baskı altında olduğu bir dönem yaşanmıştır. Ancak, 2002 yılında AKParti'nin iktidara gelmesiyle birlikte demokratik reformlar yeniden hız kazanmış ve bürokraside sivil kontrolün güçlendirilmesi yönünde adımlar atılmıştır.

2002 yılında AKParti iktidarının başlangıcıyla, bürokratik reformlarla birlikte demokratikleşme eğilimleri görülmüştür. Bu dönemde yasal düzenlemeler yapılmış, bazı temel hak ve özgürlükler genişletilmiş, sivil toplumun güçlenmesi desteklenmiştir. Sivil bürokrasinin etkinliği artırılmış ve şeffaflığı sağlamak amacıyla bazı yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Özellikle Türkiye'nin AB uyum süreci çerçevesinde yargı reformları, ifade özgürlüğüne ilişkin düzenlemeler ve askeri vesayetin azaltılması gibi adımlar atılmıştır. Bu dönemde bürokraside daha fazla şeffaflık ve hesap verme mekanizmaları oluşturulmuştur. Ancak sonraki yıllarda hükümet, basın özgürlüğüne

yönelik kısıtlamalar getirmiş, internet sansürü artmış ve gazetecilere baskılar yapılmıştır. Bürokraside de bu dönemde siyasi etki ve atamaların artması, tarafsızlık ve bağımsızlık konularında endişelere yol açmıştır. 2016-2021 döneminde Türkiye’de otoriterleşme eğilimlerinin daha belirgin hale geldiği görülmüştür. 15 Temmuz 2016 yılında yaşanan darbe girişimi sonrasında olağanüstü hal ilan edilmiş ve bürokraside temizlik operasyonları yapılmıştır. Demokrasiye ve demokratik ilkelere aykırı bir düşünceyle hareket edilen bu girişimle birlikte yargı bağımsızlığı ve insan hakları ihlalleri endişe kaynağı olmuştur. Bu nedenle bürokrasi üzerindeki siyasi etki artmış, tarafsızlık ve liyakat ilkesi zedelenmiştir. 2019 yılında patlak veren pandemi sürecindeki uygulamaların bürokraside teknoloji kullanımının yaygınlaştırılması, inovasyon ve altyapı çalışmalarının hız kazandırılması sağlanmış bu durum katılımcılığı etkileşimli bürokrasiyi arttırarak demokratikleşmeye sebep olmuştur fakat zorunlu kısıtlamalar neden gösterilerek yine OHAL ilan edilmiştir.

AKParti dönemi bürokrasi reformları da diğer dönem reformları gibi karmaşık bir görüntü sergilemektedir. Başlangıçta demokratikleşme eğilimleri gözlemlenmiş, ancak zaman içinde otoriterleşme eğilimleri belirginleşmiştir. Bürokraside şeffaflık ve hesap verme mekanizmalarının geliştirilmesiyle birlikte, siyasi etki ve atamaların artması gibi faktörler de otoriterleşme eğilimlerini yansıtmaktadır.

İnsel (2018, s.1), iktidarı darbe ya da iç savaş yoluyla ele geçiren yönetimlerin yerini serbest seçimlerle gelen ve iktidarda kalan diktatörler ve otokratların aldığını belirtmiştir. İnsel’in post-demokrasi olarak adlandırdığı ve giderek yayılan bu rejimlerde demokratik kural ve teamüller şeklen varlığını sürdürmektedir. Yani demokrasi ilkeleri uygulanmış seçimlerle yöneticiler belirlenmiş, siyasi katılım mekanizmaları arttırılmış, demokrasinin tüm ilkeleri ile paralel bir hükümet kurulmuş olsa dahi otoriterliğin oluşumu halkın hissizleştirilmesiyle mümkün olabilmektedir. Algı operasyonları, dramatizasyon ve manipülasyonların yaygınlaşması bu durumda araç olarak kullanılmaktadır. Türkiye’de de dönem dönem gelişen siyasi algı anlayışının bu minvalde olduğunu söylemek de yanlış olmayacaktır.

Sonuç olarak, Türkiye’deki bürokratik reformların demokratik ve otoriter bağlamlarda incelenmesi, kompleks bir görüntü ortaya koymaktadır. Bu çalışma, bürokrasiye yapılan

reformların demokratikleşme çabalarını desteklemesi ve hükümetin hesap verebilirliğini artırması gerektiğini vurgulamaktadır. Demokratikleşme değerlendirmesi yapılan reformların şekil, içerik ve sonuçları açısından çoğaltılması gerekmektedir. Ayrıca, reform süreçlerinin katılımcı ve şeffaf olması, güçler ayrılığı ilkesine saygı gösterilmesini temel alan, insan haklarını koruyan, vatandaş da karar verici konumda tutan çalışmaların yapılması; değişikliklerin halk nezdinde kanıksanmasının da kolay olmasını sağlayacaktır. Tüm bunlar olurken devletin denge ve denetim mekanizmalarının da güçlendirilmesi gerekmektedir. Böylelikle değişiklikler sağlanırken kamu güvenilirliği de desteklenmiş olacaktır. Reform çalışmalarının akademik çalışmalar doğrultusunda yapılması da geçmişteki otoriterleşmeye neden olabilecek reformların geleceğe aktarılmaması yani tekrar aynı hataya düşülmemesini sağlayacaktır. Bu nedenle karar vericilerin reform sürecinde akademik kaynakları etkin ve etkili kullanması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Abadan, Unat, N. (1959). *Bürokrasi* (1.Baskı). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Ahmad, F. (2002). *Modern Türkiye'nin oluşumu* (Y. Alogan, Çev.). Doruk Yayıncılık.(Orijinal çalışma 1991 yılında yayımlanmıştır).
- Ahmed, F. (2015). *Demokrasi Sürecinde Türkiye 1945-1950* (5. Baskı), Hil Yayınları.
- Akçakaya, M.(2016). Weber'in Bürokrasi Kuramının Bugünü Ve Geleceği. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Özel Sayı* (Aralık 2016): 275-295.
- Akın, M. ve Onar, S. (1971). Yeni Personel Rejimi Ve Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(1): 109-118.
- Akın, O. S. (2011). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye'de Bürokrasi Kavramı Ve Olgusu Üzerine Bir İnceleme* [Doktora Tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Akıncı, A. (2014). Türkiye'nin Darbe Geleneği: 1960 Ve 1971 Müdahaleleri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9(1): 55-72.
- Akıncı, A. ve Usta, S. (2015). Türkiye'de Çok-Partili Hayata Geçişte Etkili Olan İç Faktörlerin Analizi. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*.17(29): 41-52.
- Aksoy, Ş. (2003). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde (s. 545-559). Yargı Yayınevi.
- Akyıldız, A. (2015). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme* (5.Baskı). İletişim Yayınları.
- Almond, G. A. (1956). ComparativePoliticalSystems, *TheJournal of Politics*, 18(3):391-407.

- Ardanç, B. ve Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*.13(2): 3-18.
- Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, (3): 21- 51. <https://dergipark.org.tr/tr/download/articlefile/541949> (Erişim Tarihi: 26. 07. 2023).
- Aron, R. (1976). Demokrasi ve Totalitarizm (V. Hatay, Çev.). Milli Eğitim Basımevi.(Orijinal çalışma 1965 yılında yayımlanmıştır).
- Arslan, A. (2002). Çok Partili Döneme Geçişten 27 Mayıs'a Türkiye'de Siyaset ve Üniversite. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/9942>. (Erişim Tarihi: 18.07.2023).
- Arslan, D. A. (2003). Eşitsizliğin Teorik Temelleri: Elit Teorisi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2): 115-135.
- Arslan, F. Z. (2022). *Demokratikleşme Endeksleri Açısından Hükümet Sistemleri Analizi* [Doktora Tezi]. İstanbul Üniversitesi.
- Ataman, G. (2001). *İşletme Yönetimi* (1. Baskı). Türkmen Kitabevi.
- Ateş, T. (1991). *Demokrasi Kavram Tarihi Süreç İlkeler* (2. Baskı). Filiz Kitabevi.
- Avaner, T. ve Uluca S. (2021). Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) Üzerine Bir Çözümleme. *Niğde Ömer Halisdemir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3(1), 113-131.
- Aydın, R. (2017). Bürokrasiyi Toplumsal ve Siyasal Boyutuyla Ele Alan Kuramsal Yaklaşımlar. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 10(2): 993-1006.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler* (1. Baskı). Yükseköğretim Kurulu Matbaası.

- Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H. (2003). Türkiye’de Kamu Yönetimi (1. Baskı). Yargı Yayınevi.
- Ayman, Güler, B. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995* (1. Baskı). İmge Yayınevi.
- 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> (Erişim tarihi: 16.06.2013)
- Baker, R. (2002). Transitionand Reform in Post-AuthoritarianStates. R. Baker(Ed.), *TransitionsfromAuthoritarianism: The Role of theBureaucracy*in. (s. 1-13). Greenwood Publishing Group.
- Ball, A. R. (1988). *Modern PoliticsandGovernment* (4. Baskı).MacmillanEducation LTD.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi* (1. Baskı). Fatih Matbaası.
- Başak, C. (2008). Uluslararası Örgütlerin Yolsuzlukla Mücadeledeki Rolü. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10 (2): s.91-114.
- Baştan, S. ve Gökbnar, R. (2004). Kamu Hizmetlerinin Sunumunda E-Devletle İlgili Yeni Gelişmeler: Tümleşik E-Devlet Sistemlerine Doğru. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1): 71-89.
- Beck, K. A. (2010). On Tyranny: ThePoliticalandEconomicCharacteristics of theAuthoritarianRegime. *New EnglandJournal of PoliticalScience*, 5(1): 44-112.
- Beetham, D. (2014). *Demokrasi ve İnsan Hakları* (B.Canatan, Çev.). Liberte Yayınları. (Orijinal çalışma 1999 yılında yayımlanmıştır).
- Belet, M. S. (2008). *Türk Kamu Yönetiminde Siyaset Ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Selçuk Üniversitesi.

- Berger, P. L. (1999). *Günümüz Dünyasında Demokrasi* (C. Aykan, Çev.). A. Yayla (Ed.), *Sosyal ve Siyasal Teori- Seçme Yazıları* içinde (s. 31-37). Siyasal Kitabevi. (Orijinal çalışma 1993 yılında yayımlanmıştır).
- Birecikli, İ. B. (2008). Yüzüncü Yılında II. Meşrutiyet'in İlanı Üzerine Bir İnceleme, *Gazi Üniversitesi Akademik Bakış Dergisi*, 2(3):211-226.
- Boratav, K. (1998). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985* (4. Baskı), Gerçek Yayınevi.
- Bozkurt, Ö., Sezen, S., ve Ergun, T. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (2. Baskı). TODAİE Yayınları.
- Brownlee, J. (2007). *Authoritarianism in an Age of Democratization* (1. Baskı). Cambridge University Press.
- Canman, D. A. (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi* (1. Baskı). TODAİE Yayınları.
- Cem, İ. (1973). *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi* (3. Baskı). Cem Yayınevi.
- Chadwick, A. ve May, C. (2003). Interaction between states and citizens in the age of the internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union. *Governance*, 16 (2): 271 - 300.
- Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı. (t.y.). 50 Soruda CİMER. <https://www.cimer.gov.tr/50sorudacimer.pdf>. (Erişim tarihi: 14.07.2023).
- Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri. (2018) Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (1). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>. (Erişim tarihi: 06.07.2023)
- Çağla, C. (2015). *Merak Edenler İçin Demokrasi* (1. Baskı). Bilge Kültür Sanat Yayınları.

- Çaha, Ö. (2000). İdeoloji İle Hukuk Arasında Devlet.*Doğu-Batı Düşünce Dergisi*. 4(13):87- 113.
- Çakmak, M. A. ve Adalar, H. (2014). Türkiye’de Çok Partili Demokrasiye Geçişte İç Ve Dış Dinamiklerin Etkileri. *Akademik Hassasiyetler*, 1 (1): 1-21.
- Çamurcuoğlu, G. (2018). *Ortadoğu’da Otoriter Siyasal Rejimler*(1. Baskı). Astana Yayınları.
- Çapoğlu, G. (1997). *Yepyeni Bir Türkiye İçin*(1. Baskı). ANSAV.
- Çetinsaya, G. (2017). Tanzimat, Açılım, Glasnost. *Türkiye Günlüğü*, (102): 36-47.
- Çevik, H. (2004). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*(2. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
- Çevik, M.(2014). Parti Devleti Anlayışlı Yönetim Örneği; Recep Peker Ve Chp Genel Sekreterliği, *International Periodical For The Languages, Literature And History Of Turkish Or Turkic*. 9(4): 303-313.
- Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı Ve Yönetmel İşlevi, *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*. 3(2): 75-102.
- Çınar, S. (2020). *Ulus-Devletten Küreselleşmeye Devletin Otoriterleşmesi*[Doktora Tezi], Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi.
- Çolak, Ç. ve Çolak, D. (2021). İdari Reform Bağlamından Osmanlı Devleti’nin Modern Diplomasiye Geçiş Süreci.*Karadeniz Teknik Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*. (1): 36-48.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition* (1. Basım), Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2010). *Demokrasi Üzerine* (B. Kadioğlu Çev.). Phoenix Yayınevi. (Orijinal çalışma 1998 yılında yayımlanmıştır).

- Demir, F. (2011). Bürokrasi-demokrasi ilişkisi ve bürokratların seçilmişlerce kontrolü sorunu. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 18(2): 63-84.
- Demirci, F. ve Önder, Ö. (2011). Siyaset Bilimi Araştırmaları. H. Çetin (Ed.), *Siyaset Bilimi* içinde, Orion Kitabevi.
- Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession, *Journal of Democracy*, 26(1): 141-155.
- Didinmez, M. A. (2022). İnsan Hakları Eylem Planı Sonrası İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Geleceği. *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi*, 5(8): 61-97.
- Doğru, O. (1998). *27 Mayıs Rejimi: Bir Darbenin Hukuki Anatomisi* (1. Baskı). İmge Kitabevi.
- Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD’de Devlete Hizmet Etmek (18.-20. yüzyıl)* (I. Ergüden, Çev.). İletişim Yayınları. (Orijinal çalışma 2012 yılında yayımlanmıştır).
- Durgun, Ş. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset. *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 4(2): 83-102.
- Dursun, D. (2005). *12 Eylül Darbesi* (1. Baskı). Şehir Yayınları.
- Dursun, D. (2006). *Siyaset Bilimi* (3. Baskı). Beta Yayınları.
- Dursun, D. (2012). Bürokrasi Teorisi ve Yönetim, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/9616> (Erişim Tarihi: 02 Aralık 2022).
- Dursun, D. ve Al, H. (1998). *Türkiye’de Yönetim Geleneği* (1. Baskı). İlke Yayıncılık.
- Efe H. ve Kotan L. M. (2015). Türkiye’de Hükümet Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde

Başkanlık Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(9): 67-94.

Efe, H. Ve Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık Kavramı Ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan Beklentiler. *Sayıştay Dergisi*. (90): 49-72.

Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık* (1. Baskı). Sakarya Kitabevi.

El-Asvani, A. (2020). *Diktatörlük Sendromu* (B.Özkul, Çev.). İletişim Yayınları. (Orijinal çalışma 2020 yılında yayımlanmıştır).

Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş* (4. Baskı). TODAİE Yayınları.

Erim, N. (2007). *12 Mart Anıları* (1. Baskı). Yapı Kredi Yayınları.

Eriş, M. (1997). Demokrasi ve Türkiye’deki Varlığı Üzerine Bir Deneme. *Yeni Türkiye*, 3(17): 657-669.

Eroğul, C. (1990). Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi (4. Baskı). İmge Kitabevi.

Eryılmaz, B. (1992). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (1. Baskı). İşaret Yayınları.

Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4): 81-106.

Eryılmaz, B. (1998). Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri. D. Dursun ve H. Al (Ed.), *Türkiye’de Yönetim Geleneği* içinde (s. 153 166). İlke Yayıncılık.

Eryılmaz, B. (2008). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime* (3. Baskı). Alfa Yayınları.

Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi: Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar* (12.

Baskı). Umuttepe Yayınları.

Evin, A. Ö. (1996). Bureaucracy in Turkish Politics. *Private View*, (Spring- Summer): ss. 47 51.

Evren. K. (2022, Eylül 11). 12 Eylül Darbe Bildirisi. [https://hukukbook.com/12-eylul-darbe bildirisi-kenan-evrenin-aciklamasi/](https://hukukbook.com/12-eylul-darbe-bildirisi-kenan-evrenin-aciklamasi/) (Erişim Tarihi: 11.07.2023).

Fişek, K. (1979). *Yönetim* (1. Baskı). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Frederickson, G. (1971). Toward a New Public Administration. <https://www.uvm.edu/~fbryan/bryan.pdf> (Erişim tarihi: 01.07.2023)

Fülberth, G. (2018). *Kapitalizmin Kısa Tarihi* (S. Usta, Çev.). Yordam Kitap. (Orijinal çalışma 2005 yılında yayımlanmıştır).

Giddens, A. (2000). *Elimizden Kaçıp Giden Dünya* (O. Akınhay, Çev.). Alfa Yayınları. (Orijinal çalışma 1999 yılında yayımlanmıştır).

Giddens, A. (2009). *Kapitalizm ve Modern Sosyal Teori* (Ü. Tatlıcan, Çev.). İletişim Yayınları. . (Orijinal çalışma 1971 yılında yayımlanmıştır).

Gök, H. V. (2022). Chp İktidarının Son Döneminde Türkçe Ezan Uygulaması Karşısında İslamcı Basın (1947-1950). *Uluslararası Sosyal Bilimler Akademisi Dergisi*, 4(10): 833 859.

Göküş, M. (2000). Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2): 23-33.

Göze, A. (2015). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler* (15. Baskı). Beta Basım Yayım.

Grugel, J. (2002). *Democratization: A Critical Introduction* (1. Baskı). Palgrave Macmillan.

- Güler, B. A. (2005). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim* (1. Baskı). İmge Yayınevi.
- Güler, T. (2015). *Ak Parti İktidarları Döneminde Türkiye’de Siyaset- Bürokrasi İlişkisi (2002-2012)* [Doktora Tezi]. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güler, T. (2016). 2000’li Yıllar Türkiye’de Siyasetbürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36-1): 347-382.
- Gündoğdu, M. (2021). *Türkiye’de cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi sonrası bürokrasideki dönüşüm* [Yüksek Lisans Tezi]. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Gürsoy, Y. (2013). Rejim Değişiklikleri: Otoriterleşme ve Demokratikleşme. S. Sayan ve H. Dikici Bilgin (Ed.), *Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar* içinde (s. 75-100). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Held, D. (2006). *Models of Democracy* (3.Baskı). Stanford University Press.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi* (1. Baskı), Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği* (1. Baskı). Orta Doğu Teknik Üniversitesi Yayını.
- Heper, M. (1976). Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a “Historical Bureaucratic Empire” Tradition. *International Journal of Middle East Studies*, 7(4): 507-521.
- Heper, M. (1991). The State Religion and Pluralism: The Turkish Case in Comparative Perspective. *British Journal of Middle Eastern Studies*, 18(1): 38-52.
- Heper, M. (1995). Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi (Cilt 2) içinde (1. Baskı). İletişim Yayınları.

- Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı* (1. Baskı). Doğan Egmont Yayıncılık.
- Hetherington, M. J. ve Weiler, J. D. (2009). *Authoritarianism and Polarization in American Politics* (1. Baskı), Cambridge University Press.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset* (B. B. Özipek, Çev.). Liberte Yayınları. (Orijinal çalışma 1997 yılında yayımlanmıştır).
- Hobbes, T. (1993). *Leviathan* (S. Lim, Çev.). Yapı Kredi Yayınları. (Orijinal çalışma 1651 yılında yayımlanmıştır).
- Huntington, S. (2011). *Üçüncü Dalga: Geç Yirminci Yüzyılda Demokratikleşme* (E. Özbudun, Çev.). Kilit Yayınları. (Orijinal çalışma 1991 yılında yayımlanmıştır).
- Huntington, S. P. (1993) *Üçüncü Dalga* (E. Özbudun, Çev.). Ankara, Türk Dil Vakfı Yayınları. (Orijinal çalışma 1991 yılında yayımlanmıştır).
- İba, Ş. (1998). *Ordu Devlet Siyaset* (1. Baskı). Sezai Ekinci Matbaası.
- İçişleri Bakanlığı. (1947). Birinci İdareciler Kongresi Kararları. (15-16.). İçişleri Bakanlığı Yayınları.
- İnci, İ. (2012). İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Türkiye’de Varlık Vergisi Uygulaması. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(02): 272-290.
- İnsel, A. (2018). Seçimli Otokrasilerde Seçimler Tuzak mıdır?. *Birikim Dergisi*, <http://www.birikimdergisi.com/haftalik/9263/secimli-otokrasilerdesecimler-tuzak-midir#.XL7yRzAzBI> (Erişim Tarihi: 28.07.2023)
- Jackson, R. H. ve Rosberg, C. G. (1982), *Personal Rule in Black Africa: Prince, Autocrat, Prophet, Tyrant* (1. Baskı), University of California Press.

- Janos, C. A. (1970), The One-Party State and Social Mobilization: East Europe between the Wars. S.P. Huntington ve C. H. Moore (Ed.), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems* içinde (s. 204-236). Cambridge University Press.
- Kabaklı, A. (2002). *Millete Vurulan Canlı Pranga* (25. Baskı). Türk Edebiyatı Vakfı Yayınları.
- Kaçmazoğlu, H. B. (2020). 1950-1960 Döneminde İktidar Üniversite İlişkileri. Y.Başkan (Ed.), *Sabit Duman Armağanı* içinde (s. 33-58). Sonçağ Akademi.
- Kalağan, G. (2007). 1980 Sonrası Geleneksel Bürokratik Yönetim Paradigmasında Değişim ve Yönetim - Siyasal Yeniden Yapılanma Arayışları. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/214047>. (Erişim Tarihi: 21.12.2022)
- Kalağan, G. (2010). *Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm* (1. Baskı). Beta Yayınları.
- Kalaycıoğlu, E. (2005). Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdidiyle Sınavı. T. Ergül (Ed.), Başkanlık Sistemi içinde (s. 105-111). TBB Yayınları.
- Kansu, A. (2008). 100.Yıldönümünde 1908 Devrimi'ni Anlamaya Çalışmak, *Toplumsal Tarih Dergisi*, (175): 22- 35.
- Kapani, M. (2010). *Politika Bilimine Giriş* (25. Baskı). Bilgi Yayınevi.
- Kaplan, Ç ve Akgül, K. (2021). Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar Ve Etik Denetimi Unsurları. G. Gürçay (Ed.), Akdeniz 4. *Uluslar Arası Sosyal Bilimler Kongresi Kitabı* içinde (s. 167-178). UBAK Publications.
- Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(3): 29-54.

- Karluk, R. (2005). *Cumhuriyet'in İlanından Günümüze Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal ve Dönüşüm* (10. Baskı). Beta Yayınları.
- Karpat, K. H. (2010). *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller* (12. Baskı). Timaş Yayınları.
- Kassem, M. (2004). *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule* (1. Baskı), Lynne Rienner Publishers.
- Kavukçuoğlu, D. (2016, 06 Şubat). “Bir Diktatörün Hazin Sonu”. Cumhuriyet Gazetesi. <https://www.cumhuriyet.com.tr/yazarlar/deniz-kavukcuoglu/bir-diktatorun-hazin-sonu-476513> (Erişim Tarihi: 27.09.2022)
- Kılıç, A. (2020). 27 Mayıs 1960 Darbesine Meşruiyet Kazandırma Çabaları, *ODÜ Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*. 10 (3): 954-967.
- Kırılmaz, H. (2020). Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecinde Bürokrasinin Rolü: Tek Parti Dönemi ve Çok-Partili Sisteme Geçiş. *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, (92): 1-28.
- Kodaman, B. (2007). Osmanlı Devleti'nin Yükseliş ve Çöküş Sebeplerine Genel Bakış. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (16): 1-24.
- Kongar, E. (1981). *İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı* (2.Baskı). Remzi Kitabevi.
- Kongar, E. (2004). *21. Yüzyılda Türkiye* (23. Baskı). Remzi Kitabevi.
- Köker, L. (2005). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi* (9. Baskı). İletişim Yay.
- Krane, D. (2006). Democracy, Public Administrators and Public Policy. Richard C. Box (Ed.), *Democracy and Public Administration* içinde (s. 21-39). Taylor - Francis Ltd.

- Kurtaran, U. (2018). Karlofça Antlaşması'ndan Sonra İstanbul'a Gelen Yabancı Elçilerin Ağırlandığı ve Yapılan Harcamalar. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 37 (63): 331-370.
- Küçüközyiğit, H. G. (2006). Ombudsmanlık Kurumu - Hukuksal ve Siyasal bir İnceleme. *Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi*. 2(5): 90-111.
- Lang, A. F. (2009). Authority and the Problem of Non-State Actors. A. E. Heinze and B. J. Steele (Ed.), *Ethics, Authority, and War: Non State Actors and the Just War Tradition* içinde (s. 47- 73). Palgrave Macmillan.
- Levitsky, S. ve Way, L. A. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2): 51-65.
- Lijphart, A. (1986). *Çağdaş Demokrasiler* (E. Özbudun ve E. Onulduran Çev.). Yetkin Yay. (Orijinal çalışma 1999 yılında yayımlanmıştır).
- Lindberg, I. S. (2009). Democratization by Elections? A Mixed Record. *Journal of Democracy*, 20(3): 86-92.
- Linz, J. J. (2017). *Totaliter ve Otoriter Rejimler* (E. Özbudun, Çev.). Liberte Yayınları. (Orijinal çalışma 2016 yılında yayımlanmıştır).
- Lipset, S. M. (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics* (2. Baskı). New York.
- Maraş, G. (2011). Kamu Yönetimlerinde E-Devlet Ve E-Demokrasi İlişkisi, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (37): 121-144.
- Marquez, X. (2019). *Demokrasi Dışı Siyaset: Otoriterlik, Diktatörlük ve Demokratikleşme* (İ. Çekem, Çev.). İletişim Yayınları. (Orijinal çalışma 2016 yılında yayımlanmıştır).
- Michels, R. (1962). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (1. Baskı), The Crowell-Collier Publisher.

- Miller, A.H. (1974). Political Issues and Trust in Government; 1964 – 1970, *American Political Science Review*, 68: 951-972.
- Mouzelis, N. (2003). *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi* (H. B. Akın, Çev.). Çizgi Kitabevi. (Orijinal çalışma 1998 yılında yayımlanmıştır).
- Mumcu, A. (1996). *Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi* (15. Baskı). İnkılap Kitabevi.
- Newton, K. (2001). Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy. *International Political Science Review*, 22(2): 201-214.
- O'Donnell, A. G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1): 55-69.
- Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. (2018). *İdare Hukuku* (19. Baskı). Kuram Kitap.
- Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. (2019). *Anayasa Hukuku* (23. Baskı). On İki Levha Yayınları.
- Oktay, C. (1983). *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi* (1. Baskı). İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Oktay, C. (1997). *Siyasal Sistem ve Bürokrasi* (1. Baskı). Der Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı* (1. Baskı). Hil Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi* (5. Baskı). Cedit Neşriyat Yayınları.
- Orwell, G. (2020). *Hayvan Çiftliği* (C. Üster, Çev.). Can Yayınları. (Orijinal çalışma 1945 yılında yayımlanmıştır).
- Öcal, A. ve Hayta, Y. (2021). *21. Yüzyılda Türk Kamu Yönetiminin Değişimi* (1. Baskı). Detay Yayıncılık.

- Öke, M. K. ve Say, S. (2002). Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi, *Mülkiye Dergisi*, 26(235): 93-103
- Önder, Ö. (2016). *Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm* (1. Baskı). Kampüs Yayıncılık.
- Önsoy, R. (1986). Sened-İ İttifak ve Türk Demokrasi Tarihindeki Yeri. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 4(1): 24-37.
- Özbudun, E. (2004). *Türk Anayasa Hukuku* (8. Baskı). Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2012). Türkiye’de Anayasa Yargısının Doğuşu: 1961 Anayasası Üzerindeki Kurucu Meclis Görüşmeleri. *Liberal Düşünce*, (68) : 5-18.
- Özbudun, E. (2016), *Otoriter Rejimler, Seçimsel Demokrasiler ve Türkiye* (2. Baskı), İstanbul Üniversitesi Bilgi Yayınları.
- Özdamar, Ö. (2012. Şubat. 03). Demokrasi ve Balans Ayarı. Milliyet Gazetesi. <https://blog.milliyet.com.tr/demokrasi-ve-balans-ayari--/Blog/?BlogNo=347080>.
- Özel, M. ve Eren, V. (2008). *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi* (1. Baskı). Çizgi Kitabevi.
- Özer, İ. (1996). Siyasal Kültür, Demokrasi ve Demokratik Değerler, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1): 75-86.
- Özer, M, A, Akçaya, M, Yaylı, H., ve Batmaz, N, Y. (2015). *Kamu Yönetimi Klasik Yapı ve Süreçler* (1. Baskı). Adalet Yayınevi.
- Özer, N. (2006). *Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler* (1. Baskı). Lotus Yayınevi.
- Özkara, M. (2008), *Bürokrasi Siyaset İlişkisi Açısından Türkiye ile Fransa’nın Karşılaştırılması*, [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi], Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Özkoyuncu, Ş. (1999). *Türk Bürokrasi Geleneği* [Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi], Selçuk Üniversitesi.
- Öztaş, N. (2019). *Bürokrasi* (1. Baskı). Nobel Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2017). *Bürokrasi Siyaset İlişkileri ve Türkiye* (1. Baskı). Siyasal Kitabevi.
- Parkin, F. (2002). *Toplumsal Tabakalaşma* (F. Berktaş Çev.). M. Tunçay ve A. Uğur (Ed.), *Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi* içinde (s. 595- 625). Ayraç Yayınları.
- Parry, G. ve Moran, M. (1994). *Democracy and Democratization* (1. Baskı). Routledge Publisher.
- Peker, K., Yörükoğlu, F. ve Eryiğit, B. H. (2014), Türk Demokrasisinin İnşasında Bürokrasinin Rolü. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/660222>. (Erişim Tarihi: 18.12.2022).
- Piriştine, H. (2004–2005). Hegel’de ve Avrasyacı Düşünce de Devlet, Din-Devlet ilişkisi ve Özgürlük, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 23: 195–214.
- Podol, R. (1967). Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi (C. Tutum, Çev.). *Amme İdaresi Bülteni*, 10: 10-15.
- Poggi, G. (2016). *Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği* (A. Babacan, Çev.). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları. (Orijinal çalışma 1990 yılında yayımlanmıştır).
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması* (2. Baskı). ODTÜ Yayıncılık.
- Resmi Gazete. (1950). Milletvekilleri Seçimi Kanunu. (7438). <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7438.pdf> (Erişim Tarihi: 26.08.2022).
- Resmi Gazete. (1983). Olağanüstü Hal Kanunu. (2935).

<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2935.pdf> (Erişim Tarihi: 03.09.2022).

Riggs, F. W. (1971). Bürokratlar ve Siyasal Gelişme: Çelişmeli Bir Görüş (S. Yalçındağ, Çev.). *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2): 64-95.

Rousseau, J. J. (2014). *Toplumsal Sözleşme veya Siyasal Hukukun Prensipleri* (C. Kaya, Çev.). İletişim Yayınları. (Orijinal çalışma 1762 yılında yayımlanmıştır).

Sartori, G. (1993). *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş* (T. Karamustafaoğlu ve M. Turhan, Çev.). Türk Demokrasi Vakfı Yayınları. (Orijinal çalışma 1987 yılında yayımlanmıştır).

Schedler, A. (2006). The Logic of Electoral Authoritarianism. (A. Schedler (Ed.), *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* içinde (s. 1-23). Lynne Rienner Publishers.

Scholtz, T. J. ve Wood, B. D. (1998). Controlling the IRS: Principals, principles and public administration. *American Journal of Political Science*, 42(1), s. 141-162.

Schroeder, R. (1996). *Max Weber ve Kültür Sosyolojisi* (M. Küçük, Çev.). Bilim ve Sanat Yayınları. (Orijinal çalışma 1992 yılında yayımlanmıştır).

Sebeilürreşat dergisi. Allahuekber dediği için vatandaşın 3 ay zindana atılması

Sencer, M. (1984). Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(2): 21-44.

Sezer, Ö. ve Büyükpınar, R. (2021). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye'de Yerelleşme Politikaları. *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 5 (1): 80- 105.

Solak, M. (2019, 05 Şubat). “Altı Ok Anayasa'ya Nasıl Eklendi?”. Aydınlik Gazetesi. <https://www.aydinlik.com.tr/haber/alti-ok-anayasaya-nasil-eklendi-79146>,

(Erişim Tarihi: 02.06.2023)

Spitz, D. (1969). Antidemokratik Düşünce Şekilleri (Ş. Yalçın, Çev.). Milli Eğitim Basımevi.

Subaşı, G. (2019). Orman ve Su İşleri Bakanlığı. M. Altınok, vd. (Ed). *Türkiye Cumhuriyeti Bakanlıklar Tarihi* içinde, (s. 615-648). TİAV ve AREM Ortak Yayını.

Şahin, A. (1998). *Bürokrasi Kuramı Ve Türk Bürokrasisi* [Yüksek Lisans Tezi]. Selçuk Üniversitesi.

Şahin, B. (2014, 14 Ocak). Toplumsal Olayların Kamu Politikaları Üzerindeki Etkisi. file:///C:/Users/ASUS/Downloads/64i2ToplumsalOlaylar.pdf. (Erişim Tarihi: 15.07.2023)

Şaylan, G. (1986). *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji* (2. Baskı). TODAİE.

Şengül, R. (2007). Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür mü?. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60(3): 215-234.

Şengül, R. (2009). Kamu Yönetiminde Bilgi Edinme Hakkının Algılanmasına Yönelik Uygulamalı Bir Çalışma. N Hafız (Ed.), *1. Uluslararası Balkanlarda Tarih ve Kültür Kongresi Bildirileri* içinde, (s. 335-344). Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları.

T.C. Kamu Görevlileri Etik Kurulu. (2004). Kurul Hakkında Genel Bilgilendirme. (5176).<https://www.etik.gov.tr/mevzuat/etik-mevzuati/> (Erişim tarihi: 11.07.2023)

T.C. Resmi Gazete. (2003). Bakanlar Kurulu Hakkında Yapılan Güven Oylamasına İlişkin Karar. (765).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030324.htm> (Erişim tarihi: 06.07.2023)

T.C. Resmi Gazete. (2006). Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER)-Doğrudan Başbakanlık.(Genelge 2006/3).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060120-5.htm>. (Erişim tarihi: 14.07.2023)

T.C. Yüksek Seçim Kurulu. (t.y.). Tarihçe. <https://www.ysk.gov.tr/tr/tarihce>, Erişim Tarihi: 20.06.2023

Taşkıran, C. (1994). Atatürk Döneminde Demokrasi Denemeleri (1925- 1930). *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 14: 255-265.

Tataroğlu, M. (1998). Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü. *Yeni Türkiye Dergisi*, 4(4): 221-245.

Taylan, Ö. (2021). *Demokrat Parti'nin Siyasetin Demokratikleşmesi ve Otoriterleşmesine Etkisi* [Doktora Tezi]. İnönü Üniversitesi.

Tilly, C. (2014). *Demokrasi* (E. Arıcan, Çev.). Phoenix Yayınları. (Orijinal çalışma 1999 yılında yayımlanmıştır).

Tocqueville, A. (1962). *Amerika'da Demokrasi* (T. Timur, Çev.). Yenilik Basımevi. (Orijinal çalışma 1835 yılında yayımlanmıştır).

Toffler, A. (1981). *Üçüncü Dalga* (A. Saban Çev.). Altın Kitaplar. (Orijinal çalışma 1980 yılında yayımlanmıştır).

Toffler, A. (2011). *Şok: Gelecek Korkusu* (S. Sargut, Çev.). Koridor Yayıncılık. (Orijinal çalışma 1970 yılında yayımlanmıştır).

Toprak, Z. (2010). Müzakereci Demokrasi ve Yerel Siyasetin Demokratik Gelişimi. B. Parlak (Ed.), *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde (s. 37- 50). Bursa

Büyükşehir Belediyesi Yayınları.

Tortop, N., İsbir, E. ve Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi* (2. Baskı). Yargı Yayınları.

Trimberger, E. K. (2003). *Tepeden İnme Devrimler* (F. Uslu Çev.). Gelenek Yayıncılık, (Orijinal çalışma 1978 yılında yayımlanmıştır).

Tullock, G., Seldon, A. ve Brady, G. L. (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice* (2. Baskı), Cato Institute Paperback.

Tuncel, G. (2010). *Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları - Kamu Bürokrasisi Etkileşimi*. [Doktora Tezi]. İnönü Üniversitesi.

Turan, İ. (2003). Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası. B. Aykaç, vd. (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi* içinde (s. 121-143). Yargı Yayınevi.

Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Social Sciences Research Journal*, 7(3): 42-91.

Türk Dil Kurumu (t.y). Bürokrasi. Türkçe Güncel Sözlük içinde. <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 15.12.2022)

Türkiye Büyük Millet Meclisi. (1926). Memurin Kanunu. (788). https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/anuntbmmc004/kanuntbmmc00400788.pdf (Erişim Tarihi: 05.02.2023).

Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012). Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe Ve Muhtıralar İle Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim Ve Süreçlerin Tüm Boyutları İle Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu. 376. https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss376_Cilt2.pdf (Erişim Tarihi: 11.07.2023)

Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2016). Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifi. (1504). <https://www.tbmm.gov.tr/files/anayasa/docs/1982/1982-19/KanunTeklifiMetni21504Esas.pdf>. Erişim Tarihi: 12.07.2023

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi. (1924). Teşkilâtı Esasiye Kanunu. (491). <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1924-anayasasi/>, (Erişim Tarihi: 01.06.2023).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (2020, 07, 21). Cumhurbaşkanı Erdoğan, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ikinci yılı değerlendirme toplantısında yaptığı konuşmada, “Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi, 200 yılı bulan demokrasi arayışlarımızda, doğrudan milletimizin [Tanımlama]. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi İnternet Sitesi. <https://www.tccb.gov.tr/haberler/410/120667/-cumhurbaskanligi-huk-met-sistemi-dogrudan-milletimizin-iradesiyle-hayata-gecirilen-tek-yonetim-reformudur->

Türköne, M. (2010). *Siyaset* (3. Baskı), Lotus Yayınevi.

Türközü, S. E. (2013). AKP ve İnsan Hakları. İ. Uzel ve B. Duru (Ed.), *Bir Dönüşümün Bilançosu (2002-2009)* içinde, (s. 225-263). Phoenix Yayınevi.

Vaardenburg, J. (2007). Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. *Reform* (34), Türk Diyanet Vakfı Yayınları

Vahap, U. (2022). Otoriterizm Açısından Demokrat Parti. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(23): 212-239.

Von Mises, L. (2010). *Bürokrasi* (F. Ergin ve A. Yayla, Çev.). Liberte Yayınları. (Orijinal çalışma 1944 yılında yayımlanmıştır).

Wagner, R. E. (2005). Self-Governance, Polycentrism, And Federalism: Recurring

Themes in Vincent Ostrom's Scholarly Oeuvre, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 57: 173-188.

Weber, M. (2004). *Sosyoloji Yazıları* (T. Parla, Çev.). İletişim Yayınları. (Orijinal çalışma 1996 yılında yayımlanmıştır).

Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite* (H. Akın, Çev.). Adres Yayınları. (Orijinal çalışma 1922 yılında yayımlanmıştır).

Yalçındağ, S. (1986). Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1): 131-156.

Yayla, A. (1999). Liberalizm ve Demokrasi. A. Yayla (Ed.), *Sosyal ve Siyasal Teori Seçme Yazılar* içinde, (s. 9-66). Siyasal Kitabevi.

Yengil, O. (2016). *Totalitarian and Authoritarian Regimes: A Comparison of Stalinism and Putinism* [Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi]. Ortadoğu Teknik Üniversitesi.

Yıldırım, H. (2017). *Parlamentar Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (1. Baskı). Pozitif Yayınları.

Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(1): 215- 240.

Yılmaz, A., & Güler, T. (2016). Ak Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*. 14(2): 294-316.

Yılmaz, N. Doğan, K.C. ve İnankul, H. (2013). Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi Ve Siyaset İlişkisinin Weberyan Değerlendirmesi, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(3): 263-283.

Yurtseven, Y. (2002). Klasik Dönem Osmanlı Maliye Teşkilatı ve Sistemi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(3): 110-121.

Zürcher, E. J. (2008). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (1. Baskı). İletişim Yayınları.

