

63511

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**TÜRKİYE'DE
12 EYLÜL 1980 SONRASI
SİYASİ İKTİDAR-BÜROKRASİ İLİŞKİLERİ**

Muhittin Tataroğlu

T-63511

Danışman: Prof. Dr. Bilâl ERYILMAZ

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

İZMİR
1997

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

YAZARIN

Soyadı Tataroğlu
Adı Muhittin

Merkezimizce Doldurulacaktır

Kayıt No

TEZİN ADI

Türkçe: 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkileri
Yabancı Dil: Relationship Between Government and Bureaucracy Post 12 September 1980 in Turkey

TEZİN TÜRÜ:
Yeterlik

Yüksek Lisans Doktora Doçentlik Tıpta Uzmanlık Sanatta

TEZİN KABUL EDİLDİĞİ

Üniversite: Dokuz Eylül
Fakülte : Sosyal Bilimler
Diğer Kuruluşlar:
Tarih :

TEZ YAYINLANMIŞSA

Yayınlayan
Basım Yeri
Basım Tarihi
ISBN

TEZ YÖNETİCİSİNİN

Soyadı, Adı ERYILMAZ Bilal
Ünvanı Prof. Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : TÜRKÇE

TEZİN SAYFA SAYISI: 256

TEZİN KONUSU (KONULAR)

- 1- Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkiler
- 2- Bürokratik egemenlik
- 3-
- 4-

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELE

- 1- Bürokrasi
- 2- Siyasi İktidar
- 3- Bürokratik Egemenlik
- 4- Türkiye’de

Başka vereceğiniz anahtar kelimeler varsa lütfen yazınız

- 1-Tezimden Fotokopi yapılmasına izin vermiyorum
- 2-Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümün fotokopisi alınabilir
- 3-Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir

Yazarın İmzası

Tarih.

Muhittin Tataroğlu

Doktora tezi olarak sunduğum “Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasî İktidar-Bürokrasi İlişkileri” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../ 1997

Muhittin Tataroğlu

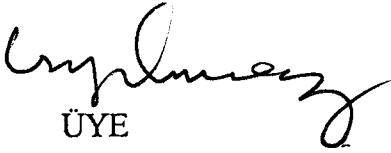
TUTANAK

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünün/...../1997 tarih vesayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisans Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göreAnabilim Dalı, doktora öğrencisi Muhittin Tataroğlu'nun "Türkiye'de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkileri" konulu tezi incelemiş ve aday 24.11.1997 tarihinde, saat 10.15 da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin ...başarılı... olduğuna oy ...birliği... ile karar verildi.

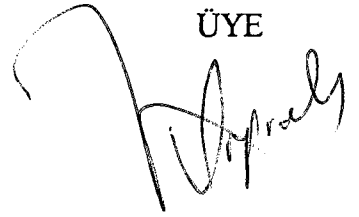
BAŞKAN


Prof. Dr. Nazif AKGALI


ÜYE

Prof. Dr. Bilal ERXILMAZ

Prof. Dr. Z. Tepecik KARADUMAN


ÜYE

ÖZET

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de 1980 sonrası siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde meydana gelen değişimi incelemektir. Çalışmanın I. Bölümünde bürokratik güç ve egemenlik, bürokrasiye güç sağlayan faktörler açıklanmıştır. Bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkilerinin, çeşitli siyasi sistem ve hükümet biçimlerinin gösterdikleri değişim incelenmiş ve bürokrasiyle demokrasi ilişkisi sorgulanmıştır.

İkinci bölümde bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkilerinin Osmanlı son dönemlerinden, 12 Eylül 1980’e kadar izlediği süreç incelenmiştir.

Türk siyasi hayatında önemli değişimlerin yer aldığı 1980 sonrası dönem üçüncü bölümde ele alınmış; bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkilerindeki değişim ve siyasi iktidarın bürokrasinin gücünü azaltmaya yönelik eylemleri tesbit edilmeye çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde, Türkiye’de üst düzeyde bulunan kamu bürokratlarının siyasi iktidar ve güce yaklaşımları, kendilerine atfettikleri rolün araçsal mı yoksa amaçsal mı olduğu anket çalışmasıyla tespit edilmeye çalışılmıştır. Ayrıca bürokrasinin gücünde azalma gözlenen 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkilerindeki değişim tespit edilmeye çalışılmıştır. Anket çalışması Bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkisinin tarafları olan siyasetçiler ve bürokratlarla gerçekleştirilmiştir.

ABSTRACT

This study aims to investigate the change in relations between government and bureaucracy in the post 1980 Turkey. In part I, bureaucratic power and its power base are examined. The nature of relations between government and bureaucracy in various political regimes, and the role of bureaucracy in democracies are reviewed.

Relations between government and bureaucracy, starting from the Ottoman Empire in the early 19th century until 12 September 1980, are dealt with in part II.

In part III, the era following 12 September 1980 which is a turning point in the Turkish political life, is treated to understand the changing nature of the relation between government and bureaucracy i.e. government efforts to reduce the power of bureaucracy.

The results of the information gathered from politicians and top level bureaucrats through questionnaires to determine the views of both parties about the influence of bureaucracy on government in general, and during the Motherland Party (ANAP) government between 1983-1989 in particular are discussed in part IV.

ÖNSÖZ

Siyasi iktidar ile bürokrasi ilişkileri, dünyanın hemen her ülkesinde sorun kaynağı olagelmıştır.

Türkiye’de iktidarın kullanımı konusunda siyasi iktidar ile bürokrasi arasında Cumhuriyetin kurulmasından itibaren sorunlar yaşanmaktadır. Bürokrasiler genellikle siyasi iktidarın emrinde olmak durumunu kabullenmemekte ve siyasi güç elde etme ve iktidarın kullanımına etki etme eğilimi sergilemektedirler. Atanmışların siyasi iktidara nüfuz etme gayretleri demokrasilerde iktidarın seçilmişler tarafından yürütülmesi prensibiyle çatışmaktadır.

Türkiye’de 12 Eylül 1980 sonrasında, özellikle Anavatan Partisi iktidarları döneminde yaşanan hızlı değişimin siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde de önemli etkiler yaratmıştır.

Bu çalışmada 1980 sonrası siyasi iktidar- bürokrasi ilişkilerinde meydana gelen değişim incelenmiştir. İncelenen yakın bir dönem olduğu için yeterli dökümanter kaynak bulma zorluğu çekilmiştir. Bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinin taraflarını oluşturan bürokrat ve siyasetçilerle yapılan anket çalışması bize dönemle ilgili gözlemleri karşılaştırma olanağı da sağlamıştır.

Çalışmam boyunca ölçülemez desteğini gördüğüm değerli hocam ve danışmanım Sayın Prof. Dr. Bilal Eryılmaz’a teşekkürlerimi sunarım.

Muhittin Tataroğlu

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
TABLOLAR.....	V
KISALTMALAR.....	VII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM BÜROKRATİK GÜÇ VE EGEMENLİK

I. BÜROKRASİNİN TANIMI VE NİTELİKLERİ.....	5
II. BÜROKRASİNİN GÜÇ KAYNAKLARI.....	8
A. BÜROKRASİNİN İDARİ VE SİYASİ GÜÇ KAYNAKLARI.....	8
1. Bilgi ve uzmanlık.....	8
2. Gizlilik.....	9
3. Karar Verme İktidarı ve Saklı Yetki.....	10
4. Profesyonellik.....	11
5. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyleri.....	11
6. Devamlı ve İstikrarlı bir Statü.....	12
7. Kamu Çalışanlarının Oy Kullanması.....	12
B. BÜROKRASİNİN MALİ VE İKTİSADİ PLANLAMA OLARAK GÜÇ KAYNAKLARI.....	13
1. Kamu Planlaması.....	13
2. Bütçe.....	14
III. BÜROKRASİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ.....	15
A. BÜROKRASİNİN İKTİDAR CİHAZI İŞLEVİ.....	18
B. BÜROKRASİ İDEOLOJİSİ.....	18
C. BÜROKRASİNİN SİYASİ KARARLARI ETKİLEMESİ.....	19
1. Siyasetçilerin Bilgi Seviyesi.....	20
2. Siyasilerin, Uzmanların Meşruiyetinden Yararlanma Düşünceleri.....	21
3. Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Bürokratların Rolü.....	22
IV. BÜROKRASİ, SİYASAL REJİMLER VE HÜKÜMET BİÇİMLERİ.....	24
A. BÜROKRASİ VE DEMOKRASİ.....	24
1. Demokrasilerde Bürokrasinin Sorumluluğu.....	27
2. Demokratik Denge Teorisi.....	28
3. Temsili Bürokrasi.....	30
a) Bireysel Düzeyde Temsil.....	31
b) Grupların İdari Kurumlarda Temsili.....	32
4. Halk ve Bürokrasi.....	33

B. BÜROKRASİ VE SİYASAL SİSTEMLER	34
1. Kapitalizm ve Bürokrasi İlişkisi	34
2. Otoriter Sistemler ve Bürokrasi	35
C. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE BÜROKRASİ	38
1. Parlamenter Sistem ve Bürokrasi	38
a) Federal Almanya'da Siyasi İktidar ve Bürokrasi	40
b) İngiltere'de Siyasi İktidar ve Bürokrasi	43
2. Başkanlık Sisteminde Siyasi İktidar ve Bürokrasi	45
a) ABD Bürokrasisinin Gelişimi	45
b) ABD'de Bürokrasinin Kontrolü	46
(1) Kongre Kontrolü	47
(2) Başkanlık Kontrolü	48
D. AZGELİŞMİŞ ÜLKELER VE BÜROKRASİ	50

İKİNCİ BÖLÜM

12 EYLÜL 1980'E KADAR TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

I. OSMANLI DÖNEMİ BÜROKRASİSİ	57
A. TANZİMAT ÖNCESİ	57
B. TANZİMAT DÖNEMİNDE BÜROKRATİK YAPILANMA	58
C. MEŞRUTİYET DÖNEMİ	64
1. I.Meşrutiyet (Abdülhamit Dönemi)	64
2. II.Meşrutiyet. (İttihat ve Terakki Dönemi)	66
II. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜROKRASİ VE İKTİDAR İLİŞKİLERİ	68
A. TEK PARTİ DÖNEMİ	70
1. Devletçilik İlkesi	74
2. Güdümlü Çok Parti Denemesi	76
B. ÇOK PARTİLİ DÖNEM	77
1. 1950; Bürokrasi İktidarının Sonu	77
2. Demokrat Partinin Tabanı	80
C. 27 MAYIS 1960	82
1. 27 Mayıs 1960 Sonrası Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri	87
2. Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması	89
D. 12 MART 1971	90

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
12 EYLÜL 1980 SONRASI BÜROKRASI VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

I. 12 EYLÜL DÖNEMİNDE SİYASİ İKTİDARIN BÜROKRASIYLA İLİŞKİLERİNİN DÜZENLENMESİ.....	100
II. 12 EYLÜL YÖNETİMİNDE BÜROKRASI ALANINDA DÜZENLEMELER ..	102
A. YÖNEYLEM ARAŞTIRMASI.....	103
B. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN HAZIRLANMASI.....	108
III. ANAVATAN PARTİSİ İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASI-SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ.....	111
A. ANAVATAN PARTİSİNİN GENEL KARAKTERİSTİKLERİ.....	111
1. Seçim Beyannamesi.....	112
2. Pragmatizm.....	120
3. Liberalizm.....	122
4. Milletvekillerinin Kökenleri.....	127
5. Siyasetin Kişiselleşmesi ve Turgut Özal.....	131
a) Turgut Özal'ın ABD Başkanlık Sisteminden Etkilenmesi.....	133
b) Turgut Özal'ın Bürokratik Geçmişi.....	135
IV. ANAVATAN HÜKÜMETİNİN BÜROKRASIYE YÖNELİK İCRAATLARI.....	135
A. KAMU PERSONEL SAYISINDA MEYDANA GELEN DEĞİŞİM	136
B. MEMURLARIN İDARİ YARGI'DA AÇTIĞI DAVALAR.....	138
C. ANAVATAN İKTİDARI DÖNEMİNDE MEMUR MAAŞLARI.....	140
D. BÜROKRATİK İŞLEMLERİN AZALTILMASINA YÖNELİK GİRİŞİMLER.....	142
E. ÖZELLEŞTİRME.....	144
1. KİT'lerin Durumu.....	148
2. ANAP Döneminde Özelleştirme Faaliyetleri.....	149
F. ULAŞIM, HABERLEŞME VE SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜ.....	150
G. TÜRK PARASINI KORUMA KANUNUN KALDIRILMASI.....	153
H. SİYASİ NİTELİKLİ ÜST DÜZEY MEMURİYETLERE YAPILAN ATAMALAR.....	155
I. BÜTÇE DIŞI FONLAR.....	155
V. ANAP İDEOLOJİSİ İLE TÜRK BÜROKRASİSİ ARASINDA FARKLILIKLAR VE ÇELİŞKİLER.....	159

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI VE YÜRÜTÜLMESİ AÇISINDAN BÜROKRASI VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.

I. ARAŞTIRMANIN AMACI.....	163
II. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	163
III. BULGULAR.....	165
A. ANKET ÇALIŞMASINA KATILANLARIN GÖREVLERİ VE KIDEMLERİ.....	165

B. TÜRKİYE’DE SİYASİ-İDARİ KARARLARIN ALINMASINDA BÜROKRATLARIN ETKİSİ.....	166
C. BÜROKRATLARIN POLİTİKALARIN SAPTANMASINA KATILMA DÜZEYLERİ.....	168
D. BAKANLA FİKİR AYRILIĞINA DÜŞTÜKLERİNDE BÜROKRATLARIN TAVIRLARI.....	169
E. BAKANIN GÖREV YAPTIĞI BAKANLIKLA İLGİLİ ALANDA UZMAN OLMASININ BÜROKRATLARCA DEĞERLENDİRİLMESİ.....	172
F. BAKANLIK POLİTİKALARININ VE KARARLARININ OLUŞTURULDUĞU YER	174
G. BAKANLARIN KONULARINA HAKİMİYETİ VE YETERLİLİĞİ.....	176
H. BÜROKRATİK YAPIDA DEĞİŞİM GEREKLİLİĞİ.....	179
İ. BÜROKRASİNİN SİYASİ YÖNETİCİLERİN PROGRAM VE PROJE TALEPLERİNİ KARŞILAMA DÜZEYLERİ.....	181
J. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN İŞLEYİŞİ.....	183
K. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASI-SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ.....	186
L. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASI - SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİNİN BÜROKRASİNİN İŞLEYİŞİNE ETKİLERİ.....	188
M. BÜROKRATLARIN TERCİH ETTİKLERİ HÜKÜMET BİÇİMLERİ... ..	190
SONUÇ.....	192
KAYNAKÇA.....	197
EK 1. BAZI TABLOLAR.....	216
EK 2. 12 EYLÜL ARA DÖNEMİNDE OLUŞTURULAN KAMU YÖNETİMİ KOMİSYONUNUN BÜROKRATİK DÜZENLEMeye YÖNELİK ÇALIŞMALAR.	235
EK 3. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN AZALTILMASINA YÖNELİK UYGULAMALAR.....	240
EK 4. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA ALINAN KURULUŞLAR.....	250
EK 5. BÜROKRATLARA UYGULANAN ANKET SORULARI.....	252
EK 6. PARLAMENTERLER UYGULANAN ANKET SORULARI.....	254
EK 7. ANKET ÇALIŞMASININ UYGULANDIĞI KAMU KURUMLARI.....	256

TABLOLAR

Tablo 1: Bürokratların İktidara gelmesini İstedikleri Partiler (1973).....	107
Tablo 2:17,18,19 ve 20. Dönem Parlamenterlerin Mesleki Dağılımı	147
Tablo 3: 17,18,19 ve 20. Dönem Parlamenterlerin Partilere Göre Mesleki Dağılımı...148	
Tablo 4:1976-1990 Yılları Arasında Kamu Personeli Sayısı.....	157
Tablo 5:Memurların Danıştay'da Açılan Davaları.....	160
Tablo 6:Memur Maaşlarının Endekssel ve Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payının Değişimi.....	162
Tablo 7:Kamu ve Özel Kesime Göre İşçi Ücretleri ve İşgücü Maliyeti.....	163
Tablo 8:Bürokratların Görevleri.....	190
Tablo 9:Görevlerine Göre Kıdem (Bürokrat).....	190
Tablo 10:Parlamenterler.....	191
Tablo 11:Türkiye'de Bürokratlar Siyasi-İdari Kararların Alınmasında Ne Ölçüde Etkilidir?.....	191
Tablo 12:Görevlerine Göre Bürokratların Karar Alımına Etkisi.....	192
Tablo13:Türkiye'de Bürokratların Siyasi-İdari Kararlara Etkisi (Parlamenterler).....	192
Tablo 14:Görevlerine Göre Politika Yapımına Katılma Düzeyleri.....	194
Tablo 15:Bakanla Fikir Ayrılığına Düşüldüğünde Alınan Tavır.....	195
Tablo 16:Görevlerine Göre Bakanla Fikir Ayrılığına Düşüldüğünde Tavır.....	195
Tablo 17:Bürokratlarla Fikir Ayrılığına Düşen Parlamenterlerin Tavırları.....	196
Tablo 18:Bakanın Görev Yaptığı Alanla İlgili Alanda Uzman Olmasını Yararlı Görür müsünüz ?.....	198
Tablo 19:Görevlerine Göre Bürokratların Bakanın Konusunda Uzman Olmasını Değerlendirmesi.....	199
Tablo 20:Bakanlıktaki Temel Politikalar Nerede Oluşturuluyor ?.....	199
Tablo 21:Politikaların Oluşturulduğu Yerlerin Bürokratların Görevlerine Göre Değişimi.....	200
Tablo 22:Politika Yapımına Katılma Düzeyi ile Temel Politikaların Nerede Oluşturulduğu (Bürokratlar).....	201
Tablo 23:Bakanlar Konularına Hakim ve Yeterli mi ?.....	202
Tablo 24:Bürokratların Görevlerine Göre Bakanların Yeterliliğini Değerlendirmeleri.....	203
Tablo 25:Var Olan Bürokratik Yapıda Değişim Gerekli mi ? (Bürokrat).....	204
Tablo 26:Görevlerine Göre Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliliği. (Bürokrat).....	205

Tablo 27:Türkiye'nin Bürokratik Yapısında Değişiklik Gerekli midir?(Parlamenter)..	206
Tablo 28:Değişim Gerekliliği ile ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişinin Karşılaştırılması.....	207
Tablo 29:Türkiye'de Siyasi Yöneticilerin Program ve Proje Taleplerini Bürokrasi Yeterince Karşılıyor mu? (Bürokratlar).....	208
Tablo 30:Türkiye'de Siyasi Yöneticilerin Program ve Proje Taleplerini Bürokrasi Karşılıyor mu? (Parlamenterler).....	208
Tablo 31:ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi. (Bürokrat).....	210
Tablo 32:Görevlerine Göre ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi (Bürokrat).....	211
Tablo 33:ANAP döneminde bürokrasinin İşleyişi (Parlamenterler).....	212
Tablo 34:ANAP Döneminde Bürokrasi- Siyasi İlişkileri. (Bürokratlar).....	213
Tablo 35:Diğer Dönemlerle karşılaştırıldığında 1983-1989 ANAP iktidarı Döneminde Siyasiler ile Bürokrasi İlişkisinin Değerlendirmesi. (Parlamenter)	214
Tablo 36:Bürokrasinin İşleyişini Değerlendirenlerin Siyasi - Bürokrat İlişkileri Hakkındaki Görüşleri.(Bürokrat).....	215
Tablo 37:ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişi ile Bu dönemde Siyasi- Bürokrat İlişkisinin Karşılaştırılması. (Parlamenter).....	216
Tablo 38:Görevlerine göre hükümet tercihleri.....	220

KISALTMALAR

A.g.e.	: Adı geçen eser
A.g.m.	: Adı geçen makale
AİD.	: Amme İdaresi Dergisi.
ANAP	: Anavatan Partisi
AP	: Adalet Partisi
AÜSBF.	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
Ed.	: Editör.
EÜİTBF	: Ege Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi
DP	: Demokrat Parti
GP	: Güven Partisi
İÜ.	: İstanbul Üniversitesi
ODTÜ	: Orta Doğu Teknik Üniversitesi
S.	: Sayı
SODEP	: Sosyal Demokrat Halkçı Parti
s.	: Sayfa
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
TİD.	: Türk İdare Dergisi.
TODAİE.	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Dergisi.

GİRİŞ.

Günümüz toplumlarında bürokrasiler gittikçe büyümekte ve güçlenmektedirler. Toplum yaşamının gelişmesi ve karmaşıklaşmasıyla ortak ihtiyaçların karşılanması gereği bürokrasilerin büyümesine ve gelişmesine neden olmaktadır. Bu gelişmeyle birlikte gücünü de artıran bürokrasiler, siyasi egemenlik alanına da etki etmeye yönelmektedirler. Bürokrasinin gücünün artması o dereceye gelmiştir ki, artık siyasi egemenliği gerçekte kimlerin kullandığı tartışılmaya başlanmıştır. Siyasi egemenliğin kullanımında seçilmişlerin tam olarak söz sahibi olduğunu öne sürmek imkansızdır.

Teorik olarak siyasi iktidar, seçimle işbaşına gelmiş kişiler tarafından kullanılır. Bürokratların ise, siyasilerin aldığı kararları ve belirlediği hedefleri gerçekleştirmekle yükümlü oldukları düşünülür. Siyasi egemenliğin kullanılmasında bürokratlarla siyasilerin ilişkileri hiç de öyle değildir. Gerçekten siyasiler, siyasi egemenliğin kullanımına sahip midirler? Kendilerine hizmet etme rolü verilen bürokratlar, siyasi egemenliğin kullanımına ne ölçüde etki etmektedir; siyasiler tarafından kendilerine verilen görevleri ne ölçüde onların istekleri doğrultusunda gerçekleştirmekte ve siyasilerin iradesi altına ne ölçüde girmektedirler? Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri siyasi yaşamımızda önemli bir dönem olan 12 Eylül 1980 sonrasında Türkiye’de nasıl bir gelişme izlemiştir ve günümüzde bu ilişkiler nasıl bir değişim göstermiştir?

Siyasi iktidarın kullanımı aşamasında bürokratların etkisini belirleyebilmek ve Türkiye’deki gelişimi açıklayabilmek için, bürokrasiye güç sağlayan faktörler ve siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinin farklı siyasi sistem ve ülkelerdeki gelişmeleri incelenmelidir. Siyasi iktidar ve egemenlik kavramları siyaset biliminin en eski ve bilinen kavramlarıdır. Bu nedenle tezin ilk bölümünde bürokrasiye güç sağlayan siyasi, idari, mali ve ekonomik faktörler incelenmiştir. Ardından siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkileri incelenmiş; bürokrasinin ideolojisi, iktidar cihazı işlevi ve siyasi kararları etkileme boyutlarıyla konu açıklanmıştır.

Bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkileri siyasal rejimlere ve hükümet biçimlerine göre farklılıklar göstermektedir. Bu yüzden bir sistem olarak demokrasi ile bürokrasinin karşılaştırılması gereklidir. Kapitalist ve otoriter sistemlerde bürokrasi- siyasi iktidar ilişkileri ve gücü değişkenlik göstermektedir. Bununla birlikte hükümet sisteminin parlamenter veya başkanlık sistemi olması da bürokrasinin gücünde ve siyasi iktidar ile

ilişkilerinde farklılıklar yaratmaktadır. Siyasi iktidar kurumunun farklı yapılandığı sistem ve ülkelerde bürokrasinin gücü ve siyasi iktidarların bürokrasiyi kontrol mekanizmaları da değişiklik göstermektedir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri de bürokrasi siyasi iktidar ilişkilerinde farklılıklar yaratmaktadır. Birinci bölümde son olarak ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre bürokrasilerin siyasi güçleri ve davranışları incelenmiştir.

Günümüz bürokratik yapılanmasında ve siyasi iktidar ile ilişkilerinde Osmanlı'dan gelen birikimin mutlak etkileri vardır. Bu sebeple günümüz siyasi ve idari yapılarını ve işleyişini anlamak ve açıklamak için sadece kavramsal ve teorik temellerin incelenmesi yeterli gelmeyecektir. 12 Eylül 1980 sonrası dönemi açıklamak için siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinin geçmiş dönemlerdeki gelişimi de incelenmelidir. İkinci bölümde Türkiye'de siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri, Osmanlı son döneminden 12 Eylül'e değin gelen süreç içinde ana hatlarıyla incelenmeye çalışılmıştır.

Türk bürokrasisinin bugünkü karakteristiklerinin oluşum süreci, batılılaşma hareketlerinin görüldüğü Tanzimat döneminde başlamıştır ve Meşruiyet dönemiyle birlikte devam etmiştir. Osmanlı son döneminde, günümüze kadar devam eden siyasi alanda fikir ayrılığı (devletçi-liberal), İttihat ve Terakki aydınlarından Ahmet Rıza ve Prens Sabahattin'in şahıslarında odaklaşmıştır.

Cumhuriyet döneminde 1950'ye kadar olan tek-parti dönemi, bürokrasinin gücünün en üst düzeyde olması bakımından ilginçtir. Tek-parti dönemi Türk bürokrasisinin yapı, işlev ve zihniyet dünyasında önemli bir yere sahiptir. Bu dönemde bürokrasinin siyasi iktidarla ilişkilerinin incelenmesi önemli tespitler yapma olanağı sağlayacaktır. Çok partili döneme geçişle birlikte bürokrasi ile siyasi iktidar arasında bir güç mücadelesinin başladığı görülmektedir. Bu mücadele içinde Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi, 27 Mayıs 1960 hareketi, 12 Mart 1971 muhtırası dönüm noktalarıdır.

1980 sonrası dönem, üç yıllık bir askeri ara rejimin ardından yapılan seçimlerde ANAP'ın iki dönem tek başına iktidar olduğu, böylece nispeten koalisyon hükümetlerine göre daha belirgin iktidar edebildiği bir dönemdir. İnceleme dönemi, ANAP'ın iktidar yılları ile sınırlı tutulmuştur.

Türk siyasi yaşamında önemli değişimlerin yaşandığı 1980 sonrası dönem üçüncü bölümde ele alınmış; bürokrasi ve siyasi iktidar arasındaki ilişkilerin ve siyasi iktidarın bürokrasinin gücünü azaltmaya yönelik eylemleri ve politikaları tespit edilmeye gayret edilmiştir.

Dördüncü bölümde Türkiye'de üst düzeyde bulunan kamu bürokratlarının siyasi iktidara ve siyasi güce yaklaşımları, siyasi iktidarla ilişkilerinde kendi örgütlerine atfettikleri rolün hizmet mi yoksa siyasi egemenliği kullanma güdüsüyle mi davrandıkları belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca bürokrasinin gücünde azalma gözlenen ANAP iktidarı döneminde bürokrasi ve iktidar ilişkilerindeki değişim tespit edilmeye çalışılmıştır.

Bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde de temel aktörler, bürokratlar ve siyasilerdir. Bu yüzden konuyu daha net belirleyebilmek için bürokratlar yanında bu ilişki sisteminde taraf olan siyasiler de önem taşımaktadır. Siyasiler siyasi iktidarı bürokratlara rağmen kullanabilmekte midirler? ANAP döneminde siyasi iktidar, bürokrasinin gücünü ne ölçüde azaltabilmiş ve ne ölçüde iktidarın hizmetinde olmasını sağlamıştır. Bu durumların tespit edilmesi, her iki kesimle de yapılan anket çalışmalarıyla sağlanmıştır.

Bürokrat kesimle yapılan anket çalışmasında hedef kitle olarak en üst düzeyde olan müsteşar, genel müdür, daire başkanı ve uzman gibi yöneticiler seçilmiştir. Bu bürokratlar, deneyimleri ile çalıştıkları kurumlar ve kamu bürokrasisi hakkında önemli bilgi birikimine sahiptirler, Ayrıca üst düzey makamlarda bulunmaları ve siyasilerle devamlı yakın ilişki içinde olmaları, bürokrasinin gücünü tespit edebilme bakımından önem arz etmektedir.

Üst düzey bürokratlardan 154 yöneticiyle ve 67 siyasi ile anket yapılmıştır. Anket çalışması hem bürokrat hem de siyasilerle yüz yüze gerçekleştirilmiştir. Bürokratlarla kendi kurum ve makamlarında; siyasilerle ise TBMM’de ve partilerinde görüşülmüştür. Ayrıca anket çalışmasında elde edilen verileri kontrol etmek ve bu verileri değerlendirmekte daha sağlam bir şekilde kullanabilmek için çeşitli partilerden siyasilerle ANAP iktidarı dönemi bürokrasi ile ilişkileri konu alan mülakatlar yapılmıştır.

Siyasilerle yapılan anket çalışmasında ankete katılanların Meclis’deki siyasi parti dağılımları gözetilmiş ve büyük ölçüde bu dağılıma uyulmaya çalışılmıştır. Kendisine anket talebiyle gidilen siyasiler, bürokratların aksine hepsi olumlu yaklaşım göstermiş ve objektif davranmışlardır.

Anket soruları kapalı uçlu olmak üzere bürokratlar için on üç, siyasiler için ise on bir soruyla sınırlandırılmıştır. her iki kesimin, işlerinin yoğunluğu, anketi cevaplama konusunda genelde olumsuz yaklaşım ve çalışmanın sıkıcılığı düşünüldüğü için sorular olabildiğince az sayıda tutulmuştur.

Konunun farklı disiplinleri ilgilendirmesi ve bir çok bilim dalının inceleme alanına girmesi nedeniyle bazı sınırlandırma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Konuyla ilgili siyasi iktidar, egemenlik, bürokrasi gibi bilinen kavramların açıklaması ve anlatılmasına fazla yer verilmemiştir. Yine bürokrasinin siyasi iktidar tarafından denetlenmesi konusu başlı başına ayrı bir incelemeyi gerekli kılacağı için, inceleme kapsamı dışında tutulmuştur. Son olarak askeri bürokrasi konusu incelenmemiş; yalnızca sivil bürokrasi- siyasi iktidar ilişkileri incelenmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRATİK GÜÇ VE EGEMENLİK

1960'lı yıllarda Roma'da esrarengiz bir saldırgan, devlet dairelerine girip, dosyaları altüst ederek ortalığı iyice karıştırdıktan sonra, "bürokrasinin düşmanı" diye bir not bırakır ve ortadan yok olur. Halk, bu esrarengiz saldırgandan neredeyse bir "ulusal kahraman" olarak söz eder.¹ Bu olayın gerçekleştiği zamanda, bir "Bürokrasiyi Yenileme Bakanlığı"nın da olduğu (tabii ki bu bakanlık da kendine göre bir bürokratik sisteme sahiptir) İtalya'da, saldırganın bu davranışa yönelmesinin ve halkın da ona sempatiyle yaklaşmasının ardındaki sebep, bürokrasinin, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için oluşturulmuş bir örgüt, memurların da kamu hizmetlerini görmekle görevli olmalarına rağmen beşeri unsuruyla birlikte bu örgütün halka hizmet etmek yerine, iktidar olma ve saltanat sürme hevesine düşerek, mutsuz bir kamu düzeni oluşmasına neden olmalarıdır.

Bürokrasi üzerinde incelemeler yapan araştırmacılar bürokratikleşme ile birlikte bürokratik egemenliğin ortaya çıkma ihtimaline de dikkat çekmişlerdir. Günümüz toplumlarında bürokratikleşmenin gittikçe arttığı, buna paralel olarak bürokrasinin gücü ele geçirme çabalarının olduğu düşüncesi genel bir kabul görmektedir. Yine hemen her ülkede siyasetçiler, bürokrasinin iktidar sahibi olma isteklerinden ve bunun sakıncalarından söz etmektedir. En gelişmişinden, en az gelişmişine değin bütün ülkelerde bu tür yakınmalara rastlanmaktadır.

Weber'e göre modern bir devlette gerçek iktidar sahibi zorunlu ve kaçınılmaz olarak bürokrasidir. Weber, bürokratik egemenlikten de bahsetmiştir; Kesin olarak yerleşmiş bir bürokrasi, yok edilmesi en güç olan toplumsal yapılardan biridir. Toplumsal eylemi akılcı biçimde örgütleyen araç olarak bürokrasi, bürokratik aygıtı denetleyenler için bir numaralı iktidar aracı haline gelir. İdarenin bütünüyle bürokratikleştiği bir yerde bundan doğan egemenlik sistemi yıkılmaz.²

Weber'e göre bürokratik idare kaçınılmaz bir gerçektir. Örgütler, iş bölümüne ve özel olarak eğitilmiş memurların hizmetine bağlı oldukça, daha bürokratik ve

¹ Anthony Sampson; *Avrupa Nereye Gidiyor*, (Çev: Nuran Ülken), Sander Yayınları, İstanbul 1969, s.420.

² Max Weber; *Sosyoloji Yazıları*, (Çev: Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul 1986, s. 207-210.

vazgeçilmez hale gelirler. Gelecekte sosyalist toplumun kökten bir toplumsal değişiklik yaratacağı umudunda olanlara karşı Weber, daha o zamanda merkezden planlamanın olduğu bir toplumda bürokratik eğilimlerin çok daha yüksek olacağını eleştirisini getirmiştir. Yönetimde belli alanlarda uzmanlaşmadan kaynaklanan güç ve liyakat sonuçta “*proleterya diktatörlüğü*”ne değil, “*bürokratların diktatörlüğü*”ne yol açacaktır. Bürokrasi, gerçek amacını gizleyerek profesyonel uzmanlığından kaynaklanan avantajını arttırmaya çalışır. Bürokratik idare, halkı kendinden uzak tutmak, bilgisini ve işlemlerini mümkün olduğunca eleştirilerden korumak ister. Bu nedenle bürokrasi doğal olarak, az bilgilenmiş ve dolayısıyla güçsüz bir parlamentoyu tercih eder. Hatta Weber’in belirttiği gibi mutlak kral da, bürokratik uzmanın üstün bilgisi karşısında çaresizdir; ve aslında kral, başka türden siyasi başkanlara oranla daha da çaresizdir.³

I. BÜROKRASİNİN TANIMI VE NİTELİKLERİ

Bürokrasi kavramı Batı medeniyet ve kültürünün izlerini taşır. Kelime olarak, Latince “*Burra*” (masaları örtmekte kullanılan koyu renkli kumaş) ve Yunanca “*kratos*” (yönetim, egemenlik) sözcüklerinden türetilmiştir. Bürokrasi, “masaların ya da büroların egemenliği” anlamına gelmektedir.

Bürokrasi kavramı önceleri demokrasi, monarşi ve oligarşi gibi bir yönetim biçimi olarak kullanılmıştır. Daha sonraları kamu yönetimini ve giderek, benzer bir örgütlenmeye giden özel sektör ve uluslararası düzeydeki örgütler için de kullanılmaya başlanmıştır. Genel tanımı ise, bir örgütlenme ve yönetim biçimi, yani bir örgütün program ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere kullandığı insan gücü -personel- binalar, yöntem ve teknikler ile otorite sistemi şeklindedir.⁴ Bunun yanında duygusal ve kötüleyci anlamlarda da kullanılmaktadır. Bu anlamda bürokrasi sözcüğü kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçınma, işlerin yavaş yürütmesi gibi olumsuz durumları ifade eder.⁵

Günümüze değin pek çok bilim adamı bürokrasi kavramının tanımlamış ve farklı açılardan incelemişlerdir. Bu tanımlama ve ele alış biçimlerinden bazıları şöyledir:

Mosca’ya göre, bütün düzenli toplumlarda “hükümet” denilen bir otoritenin varlığı kabul edilmiş ve toplum, “yöneten” ve yönetilen” olarak ikiye ayrılmıştır. Bütün yönetimleri de “feodal”ve “bürokratik” olmak üzere ikiye ayıran Mosca, Feodal devlette yönetici sınıfın yapı itibarıyla basit bir görünümde olduğunu, yöneticilerin her birinin iktisadi, adli idari ya da askeri fonksiyonları icra edebileceğini vurgulamıştır. Fakat bürokratik devlette bu fonksiyonlar, birbirlerinden kesin bir şekilde ayrılarak, yönetici

³ Hanry Jakoby; *Bürokratisierung der Welt*, Luchterhand, Berlin 1969,s.8

⁴ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu; *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE yayını, 1988 Ankara, s.43.

⁵ Peter M. Blau, Marshall W. Meyer; *Bureaucracy in Modern Society*, Random Hause, New York, 1971, s.26-27.

sınıfın belirli bir kısmına tahsis edilir. Mosca, idareci sınıfın bu bölümüne “bürokrasi” adını vermektedir. Mosca’ya göre modern devlette maaşlı memurlar, yönetici sınıfın bir bölümünü değil, aynı zamanda onun hakim özelliğini de meydana getirmektedir.⁶

Mosca, zenginliği ve askeri otoriteyi tekeline almış bürokrasiyi, “bürokratik mutlakiyetçilik” olarak tanımlamıştır. O’na göre bürokrasinin gücü, temsil organlarınca, oy mekanizması vasıtasıyla sınırlandırılabilir.⁷

A. R. Michels, gittikçe büyüyen bürokrasinin demokrasiyi tehdit eden bir faktör olduğunu iddia etmiştir. Michels, modern toplumları incelemiş ve bütün geniş çaplı örgütlerin yapılarının gereği olarak bürokratik yapı olduğunu ileri sürmüştür. Michels’in “Oligarşinin Tunç Kanunu” prensibini ortaya atmıştır. Bu teori şöyledir: Parti organlarının liderleri ve bunların üyeleri, tam gün mesai yapacak maaşlı görevliler çalıştırılmasını gerekli bulmaktadırlar. Örgüt liderleri de kurumu yönetmek için gerekli eğitim ve deneyime ihtiyaç hissederler. Bu liderler yaptıkları işlerde uzmanlaştıklarından profesyonel liderliğe sahip olurlar. Sosyal köken olarak ait oldukları tabakadan ilişkilerini keserler ve bir çeşit kooptasyonla belirlenirler. Bu durumda resmi seçimler, şekli bir oylamanın ötesinde bir anlam taşımaz. Böylece örgütlerin tümü, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren “tunçtan bir kanuna” tabi olmuştur.⁸

James Burnham ise, “yönetiş devrim kuramı” ile teknolojinin süratle gelişmesi ve karmaşıklaşması karşısında sermayeyi elinde tutanlar uzmanlık bilgisine sahip olmadıklarından, üretim araçlarını denetleyemez duruma düşeceklerdir. Karmaşıklaşan üretimi uzmanlık bilgisi ve yeteneği olan, yöneticiliği meslek edinmiş sınırlı sayıda bir uzman grubu denetleyecektir. Bu yöneticiler grubu önce büyük işletmelerin, sonra devletin yönetimine egemen olacaklardır.⁹

Bürokrasi kavramını ilk kez sistemli bir biçimde çözümleyen Weber’e göre geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanlar belirli bir ölçeği aştıktan sonra ussal ilkelere göre örgütlenip yönetilmektedirler. Weber, bürokrasi olgusunu bir örgüt sorunu olarak ele almıştır. Onun için önemli olan, toplumsal fonksiyonların “rasyonel” olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yürütülmesidir.¹⁰ Weber ortaya koyduğu bürokrasi modelini “ideal tip” olarak kavramlaştırmıştır. Weber’in ideal tip bürokrasi modeli gerçek yaşamda rastlanılacak bir biçim değildir. Daha çok teorik bir tanımlamadır. Mevcut örgütlenmeler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiklerdir.

⁶ Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1993, s.23.

⁷ Tutum, Cahit, “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, *AİD*, C:9, S: 4, Aralık 1976 s.9.

⁸ Robert Michels; *Political Parties*, (İngilizceye çeviren: Eden ve Cedar Paul), Collier Books, New York, 1962, s.338.

⁹ Tutum, Cahit, “Yönetimin Siyasallaşması...”, s.9.

¹⁰ Max Weber; *Sosyoloji Yazıları*, (Çev: Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986, s.193-208.

Marxist görüşe göre bürokrasi, devletle çeşitli özel çıkarları temsil eden meslekler ve kurumlardan oluşan uygar toplum arasında köprü vazifesini görmektedir. Devlet, toplumun belirli bir aşamasının ürünüdür. Dolayısıyla bürokrasi de geçici bir kurumdur, sınıfsız toplum oluşunca bürokrasi de ortadan kalkacaktır.¹¹

Modern anlamda bürokrasinin ortaya çıkması yenidir. Memur sınıfının ve bürokratik otoritenin ortaya çıkması, devletin gelişmesiyle mümkün olmuştur. Bürokrasi kavramı, Dünya’da bürokratikleşmenin artmasıyla birlikte 20. yüzyılın ortalarından itibaren “güncel bir tema” olmuştur.¹²

Modern toplumun en belirgin kurumlarından olan bürokrasi, bu günkü yapısına Avrupa’da gösterdiği evrim sonucu ulaşmıştır.¹³ Avrupa’da feodal sistemin yıkılması, burjuva sınıfının ortaya çıkması, Amerikan ve Fransız devrimlerinin sağladığı siyasi özgürlükler ve sanayi devrimi bürokrasinin biçimlenmesinde rol alan temel etkenlerdir.¹⁴ Bu gelişim sürecinde 19. Yüzyılın ortalarından itibaren bürokrasi, artık krala değil devlete ve kanunlara sadık olacaktır. Weberyen terminolojiye göre patrimonyalizmden, hukuki-rasyonel bürokratik yönetime geçiş söz konusudur.¹⁵

19. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren Avrupa’da kamu bürokrasilerinin gelişiminde yeni bir dönem başlamıştır. 17. yy sonlarından itibaren güçlenmeye başlayan burjuvazi, 19.yy’ın ikinci yarısında iktidara ağırlığını koyacak duruma gelmiştir. Bu dönemde siyasal güç krallardan parlamentolara geçmektedir. Nitekim 20.yy başında kamu yönetimi yazınında belirgin bir siyaset- idare ayrımı meydana çıkmaya başlamıştır. Artık kamu yönetiminin asli işlevinin siyasi politikalar geliştirmek olmadığı, bu işlevin, parlamentoların alacağı siyasi kararlara paralel idari politikalar geliştirmek ve bunları uygulamak olduğu savunulmaktadır.¹⁶

İncelememizin odak noktasını “siyasi iktidar” ve “bürokrasi” ilişkileri oluşturduğu için, bürokrasiyi Heper’in ele alış biçimine uygun olarak, bir örgütsel bütünün tesisinde kamu işgörenlerinin tutum ve değerlerinin oluşturduğu bir sistem, kamu idaresi ve kamu kurumları ile onların beşeri unsuru olan memurlar olarak ele alacağız.¹⁷

¹¹ Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, s.54.

¹² Hanry Jakoby; s.11

¹³ Joseph La Palombara; "Bürokratlar ve Siyasi Gelişme" Özetleyen: Selçuk Yalçındağ, *AİD*.C:4, Sayı:2, Haziran 1971, s.64

¹⁴ C. R Santos, "The Political Neutrality of the Civil Service Re-examined", *Public Personel Review*, January 1969, p.9.

¹⁵ Joseph La Palombara , *Bureaucracy and Political Development*, New Jersey, Princeton University Press, 1963, s.14.

¹⁶ Bülent Ardanıç, Turgay Ergun, "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *AİD*, TODAİ. C: 13, Sayı:2, Haziran 1980, s.4.

¹⁷ Metin Heper; "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler", *AİD*, TODAİE, C.13, Sy:2, , s.73.

II. BÜROKRASİNİN GÜÇ KAYNAKLARI

Bütün örgütler gibi bürokrasi de, varlığını sürdürebilmek için belli bir siyasi, sosyal ve ekonomik çevreye ihtiyaç duyar. Bürokrasinin gerek çevre ile iletişimde bulunmak, gerekse de bu iletişimi kendi egemenliğini arttırma doğrultusunda yönlendirebilmek için “güç”e ihtiyacı vardır.¹⁸ Bürokrasinin toplum içindeki işlevlerini göz önüne aldığımızda, güç kaynaklarını “idari ve siyasi” ve “mali ve ekonomik” olarak belirtebiliriz.

A. BÜROKRASİNİN İDARİ VE SİYASİ GÜÇ KAYNAKLARI

Bürokrasinin bilgi ve uzmanlık sahibi olması, işlemlerinde gizliliğe eğilimli olması, bürokrasinin bir meslek olması gibi yapısal özellikleri ile karar verme iktidarına sahip olması, idari ve siyasi güç sağlamaktadır. Bürokrasinin gücü ülkelerin gelişmişlik düzeyine göre de farklılık göstermektedir. Bürokratların kullandıkları oylar da sayısal olarak büyük bir kitleyi oluşturduklarından kendilerine siyasi güç sağlamaktadır.

1. Bilgi ve uzmanlık

Bürokrasiyi güçlü kılan en önemli şey, onun sahip olduğu bilgi, belge ve çeşitli veriler ile uzmanlığıdır. Modernleşen yaşamda toplumlar giderek büyümekte ve karmaşılaşmaktadır. Bunun paralelinde kamu hizmetleri de nitelik ve nicelik olarak artmakta ve karmaşılaşmaktadır. Teknolojik gelişmenin hızı, daha fazla uzmanlık bilgisine, daha çok yetenek ve beceri sahibi kişilere ihtiyaç doğurmaktadır. Günümüzde en büyük bilgi ve uzmanlık birikimi idarenin tekelindedir. Kamu bürokrasisinin, kamu politikalarını etkileme yetenekleri eskiye oranla muazzam derecede artmıştır. Denebilir ki, kamu bürokrasisi bir bakıma siyasal karar alma sürecini paylaşmaktadır.

Gelişmiş bir bürokrasinin gücü normal olarak hep büyük olmuştur. Siyaset adamları, uzmanların ve idarede yer alan eğitilmiş memurların yanında arka planda kalmaktadırlar. Siyasilerin yasa önerme, halka dayanma ve bütçe konusunda yetkileri olsa da bu durum güncelliğini korumaktadır.¹⁹

Bürokratik örgütler, diğer siyasi kurumlara göre daha uzmanlaşmış bir yapıya sahiptirler. Öte yandan bürokratlar, bütün zamanlarını ve güçlerini bir konu üzerinde yoğunlaştırma imkanına sahiptirler. Bu yoğunlaşma ve uzmanlaşma, bürokratların zamanla daha etkin yöntemleri öğrenmelerine imkan sağlamaktadır.²⁰ Heper’in belirttiği

¹⁸ Max Weber; *Sosyoloji Yazıları*, s.209.

¹⁹ Fikret Sönmez; *Kamu Personeli Yönetimi*, E.Ü.İ.T.B.F. Yayınları No: 64/65, İzmir, s.4.

²⁰ Paul A. Sabatier, Suzan M. McLaughlin; “Belief Congruence of Governmental and Interest Group Alites with Their Constituencies.” *Amerikan Politics Quarterly* N: 16 Ocak 1988, s.61-98.

gibi uzmanlık ve bilgi çağında siyasi yöneticilerin otoriteleri, ancak üst düzey bürokratlarla iletişimi düzenli sağladıkları sürece istikrar kazanabilir.²¹

Yasaların hazırlanma aşamasında da bürokratların uzmanlıkları önemli bir rol oynar. Bürokratlar, konularında uzman kişiler olarak kabul edilirler; siyasi irade (hükümet, parlamento), bir karar almadan önce veya bir yasa hazırlamak için genellikle bürokrasiye başvurur. En azından bürokrasinin ilgili birimlerinin fikrini almak, elinde bulundurduğu bilgi ve diğer verilerden yararlanmak ister. Bunun yanında yasama organının yürütmeye aşırı ölçüde yetki devretmesi de, bürokrasinin gücünün dolaylı olarak arttırır. Takdir yetkisinin kullanılması, yasaların yorumlanması, uygulama araçlarının seçimi, uygulamanın dozu, üslubu ve hızının ayarlanması fiilen idarenin, dolayısıyla kamu görevlilerinin eline geçmektedir.²²

2. Gizlilik

Bütün bürokratlar, bilgilerini ve amaçlarını gizli tutarak, bürokrasinin üstünlüğünü arttırmak eğilimindedirler. Bürokratik idare, kamuyu kendinden uzak tutmak, bilgilerini ve eylemlerini mümkün olduğunca eleştirilerden korumak ister. Bürokratlar, bilgi ve eylemlerini eleştirilerden de olabildiğince gizlemeye çalışırlar. Eski dönemlerinde İran şahının hazine görevlileri bütçe sanatını gizli bir doktrin haline getirmiş, hatta şifre kullanmışlardır. Prusya Döneminde ise resmi istatistikler, genellikle güçlü bürokrasinin amaçlarına zarar vermeyecek şeyler yer almıştır.²³

İktidardaki bürokrasi sadece teknik sebeplerle gizlilik taraftarı değildir. “Resmi sır” kavramı, bürokrasinin özgül buluşudur. Bürokrasi, parlamento ile olan mücadelesinde, vazgeçilmez bir iktidar içgüdüleriyle, parlamentonun bilgi edinme çabalarına karşı direnir. Bürokrasi, bilgisi zayıf, bu yüzden güçsüz parlamentoyu tercih eder. Gizlilik, bürokrasiye kamu ve parlamento denetiminden kaçma imkanları sağlamaktadır. Etzioni ve Halevy güçlü bürokrasilerin, “demokrasinin antitezi olarak” daha fazla gizlilik eğiliminde olduklarını ortaya koymuşlardır.²⁴

Aslında belirtilen bu durum önceden de vardı. Günümüzde sadece nitelik değiştirmiştir. Bu kural mutlak egemenliğe sahip krallar için de geçerliydi. Krallar, bürokratik uzmanların karşısında aciz kalmaktaydılar. Örneğin, Büyük Frederik’in “köleliğin kaldırılması” yolundaki tüm tepeden inme buyrukları, uygulama sırasında

²¹ Metin Heper; "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt:2, İletişim Yayınları, İstanbul 1987

²² Cahit Tutum; "Kamu Personeli Sorunu", *Kamu Yönetimi*, İkinci Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi,

²³ Max Weber, *Sosyolojik Yazıları*, s.210.

²⁴ Halevy Etzioni; *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*, Routledge and Kegan Paul, London 1983, s.60.

bürokrasi tarafından saptırılmıştı. Bürokratik mekanizma bunları bir amatörün geçici düşünceleri gibi değerlendirip ciddiye almamıştı.²⁵

3.Karar Verme İktidarı ve Saklı Yetki

Bürokratların karar verme iktidarı bürokrasiyi güçlü kılan unsurlardan biridir. Bürokrasi, yasama organına göre daha hızlı karar alabilmektedir. Yasama organında, kanunların önce komisyonlarda ve daha sonra da genel kurulda ele alınması ve görüşülmesini de kapsayan çeşitli prosedürler bulunmaktadır. Bunlar, “kanun çıkarma” sürecinin nispeten uzamasına sebep olmaktadır. Bürokrasi ise, kendi yetki alanı içinde karar verme sürecinde daha az kurala sahiptir. Öte yandan yasama organlarının kamu yönetimine yetki devrini arttırmaları da bürokrasinin gücünü dolaylı olarak arttırmaktadır. Yasama organı, uygulamaya ilişkin ayrıntıların belirlenmesini bürokratlara bırakmıştır. Seçimle işbaşına gelen kişilerin, ayrıntılarla uğraşmak için yeterli zaman ve uzmanlık bilgisi yoktur.

Bürokraside karar alınırken, seçmenlerden gelebilecek bir baskı söz konusu değildir. Çünkü bürokratların aldığı kararlar, seçmenlerin onayına tabi değildir. Bürokratları bulundukları mevkilere, o hizmete muhatap olan bireyler getirmemektedir. Bürokratlar kendilerini, halka karşı değil, atama yetkisi olan siyasi kişi ve kurumlara karşı sorumlu hissederler.

Bürokrasiye güç sağlayan bir durum da, “saklı yetki” uygulamasıdır. İlke olarak kamu bürokrasisinin yetkili olduğu konular yasalarla açıkça düzenlenir. Bu durumda “açık yetki” söz konusudur. Bazen de idareye verilen görevin ne gibi yetkilerin kullanılmasına olanak tanıdığı ya da yönetime tanınan yetkilerin hangi konularda kullanılacağı açıkça belirtilmemiştir.

Prof. Balta, yasayla düzenlenmesi gerektiği halde, “şayet kanun konu hakkında bir düzenleme ihtiva etmiyorsa bundan idarenin hareketsiz kalacağı anlamı çıkmaz. Böyle durumlarda ortada bir boşluk vardır ve idare genel hukuk ilkeleri dairesinde konuya uygun bir çözüm şekli uygulamak ödevindedir” demektedir.²⁶ Saklı yetki anlayışı kamu hizmetlerinin iyi işlemesi amacıyla ortaya çıkmıştır. Ancak bürokrasi bu yetkiyi, gücünü arttırmak için de kullanmaktadır.

²⁵ Max Weber; *Sosyoloji Yazıları*,... s. 214.

²⁶ T.B. Balta; *İdare Hukuku*, SBF Yayınları, Ankara-1972, s.128-129. Bunun yanında Bu anlayış, bazı Danıştay kararlarında da vardır. “Kamu yararının gerektirdiği hallerde idarenin genel nitelikte düzenleme yetkisine sahip olduğu hukukun genel ilkelerindendir. Bu nedenle idarenin toplum ve hizmet yararına bir alanı düzenlemesi için mutlak surette idareye bu hususta yetki tanıyan bir metnin varlığı zorunlu değildir.” “Bir düzenleyici ve genel işlemin metninde düzenlemenin dayanağı olarak gösterilen kanun böyle bir yetkiyi vermese bile, başka bir kanun bu yetkiyi veriyorsa, işlemin iptali gerekmez. Esasen idarenin genel ve asli düzenleme yetkisi vardır.”, Danıştay DDK, K. 1972-364, Danıştay DDK, K. 1972-385 Tekin Akıllıoğlu, “Saklı Yetki Kavramı”, *AİD Dergisi*, C: 11, Sy:3, Eylül 1978, s.75’den alıntı.

4. Profesyonellik

Bürokrasinin bir diğer güç kaynağı da profesyonelliktir. Eskiden devletler özel olarak eğitilmiş idari personele bağımlı değildi. Devletlerin hizmet alanları oldukça sınırlıydı. 1. Dünya Savaşı'ndan sonra devletlerin görev ve hizmet alanları hakkındaki düşünceler değişti. Klasik devlet kavramı, "hizmet devleti"ne dönüştü. Böylece devletlerin profesyonel görevlilere gereksinimleri daha da arttı. Toplum da kamu bürokrasisi tarafından sunulan hizmetlere gittikçe daha bağımlı hale geldi. Bu açıdan modern devlet bürokrasisi aleyhinde bir devrim yapmak mümkün değildir.

Kamu hizmetlerinin örgütlenmesinde bakanlık modelinin dışına çıkılması bürokrasiyi güçlendiren başka bir faktördür. Bazı kamu kurumları, genel müdürlük veya daire başkanlığı biçiminde bir bakanlığa bağlı değildir. 1. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişme gösteren özel amaçlı kamu kurumları, özerk bir yapılanmaya gitmişlerdir. Bu kurumların meydana getirilişi, siyasi iktidarın etki alanı içinde, ancak onun gücünü bir ölçüde sınırlayabilecek "kısmi iktidarlar" kurma düşüncesinin sonucudur. Böyle bir yapı içinde iktidarı siyasilerle, bürokrat-teknokratlar belli ölçüde paylaşmaktadırlar. Özerk kurumlar, çağdaş toplumları, teknokrasi olgusuyla karşı karşıya bırakmıştır. Teknisyenlerin oligarşisine benzeyen bu yapı, gittikçe bir feodalite niteliği göstermektedir. Siyasi iktidar karşısında özerk bir yapı ortaya çıktıktan sonra, onu ortadan kaldırmak veya köklü değişiklikler yapmak artık çok zordur. Bütün örgütler gibi özerk idareler de, kendilerini savunmak ve varlıklarını haklı göstermek eğilimindedirler. Türkiye'de Kamu İktisadi Teşekkülleri ile TRT ve YÖK gibi kuruluşlar, bu türe örnek olarak gösterilebilir.

5. Ülkelerin Gelişmişlik Düzeyleri

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri bürokrasinin siyasi gücünde farklılıklar yaratmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde bürokrasi yürütmenin en etkili parçası olduğundan, siyasi hedeflerin ve yöntemlerin belirlenmesi konusunda oldukça etkin bir rol oynamaktadır. Bu ülkelerde, halkın davranışlarını ve yaşam tarzlarını değiştirmek için bürokratlar, asli görevlerinin yanında siyasi önderlik ve vasilik yapmaktadırlar.

Az gelişmiş ülkelerde bürokrasi, genellikle toplumun diğer kesimlerine göre daha iyi bir yaşam standardına sahiptir. Bunun yanında kayırmacılık uygulamaları ve kısmen varlıklı bir statüye sahip olmalarıyla yeni bir "elit" tipi oluşturmaktadır. Az gelişmiş ülkelerdeki nüfus artışı, ekonomik gelişme ve yeni ihtiyaçlar, devletin sosyal, kültürel ve ekonomik hayata müdahalelerini arttırırken, toplumda iyi bir statü elde eden bürokratlar, devlet yönetiminde etkin oldukları kadar, toplumsal değerler üzerinde de etkili olmak ve yeni değerlerin taşıyıcısı misyonunu yürütmek eğilimine girerler.

Ayrıca geçiş halindeki toplumlarda siyasi kurumların güçsüzlüğü, siyasi faaliyetlerin geniş ölçüde bürokratlar tarafından üstlenilmesiyle sonuçlanmaktadır. Ancak

bürokrasinin siyasi yaşamdaki egemenliğinin artmasıyla siyasi istikrar, ekonomik gelişme, idari verimlilik ve demokratik değerler olumsuz yönde etkilenmektedir.²⁷

Bağımsızlıklarını yeni kazanmış veya rejim değişikliğini yeni gerçekleştirmiş olan ülkelerde bu değişimlere bürokratlar önemli katkıda bulunmuşlarsa, yönetimde daha fazla söz sahibi olmak ve siyasi yaşama daha fazla müdahale etmek isteyeceklerdir. Hatta, kendilerini siyasi mekanizmanın dışına itecek her türlü girişimi zor kullanarak (örneğin darbe) engellemeye çalışacaklardır.

6. Devamlı ve İstikrarlı Bir Statü

Klasik bir deyişle, iktidarlar değişir, ancak bürokrasi herhangi bir aksamadan kamu hizmetlerini yürütmeye devam eder. Bürokratik işleyiş, diğer özelliklerinin yanında, işlerin görülmesinde daimiliğe dayalı mekanik bir yaklaşıma dayanmaktadır. Memur çalışmayı bırakırsa ya da işi kesintiye uğrarsa kargaşa çıkar.²⁸ Bakanlar gelir, gider, fakat memurların temel görevleri değişmez. Memurluk bir meslektir. Memuriyete atanan kişi emekli oluncaya kadar o meslekte çalışır. Bu durum seçilmiş siyasilerle olan ilişkilerinde bazı sonuçlara sebep olur. Çalıştığı kurumda bürokrat uzun bir süredir o görevde bulunduğu için "geçici" siyasi amirine karşı daha fazla iş tecrübesine sahiptir. Bu tecrübesi de kendisine siyasilere karşı güç kaynağı olabilmektedir.

Bunun yanında Memurların sahip olduğu yasal güvenceler görevden alınmalarını zorlaştırır. Bu bakımdan memurlar, onaylamadıkları işlerde, "bekletme" ve "geciktirme" stratejisini rahatça uygulayabilirler.

7. Kamu Çalışanlarının Oy Kullanması

Kamu kurumlarında çalışanlar, seçmen toplumunda önemli bir kesim meydana getirirler. Kamu çalışanları siyasi partilerin göz ardı edemeyecekleri veya karşılarına alamayacakları derecede önemli bir oy yüzdesine sahiptir. Ayrıca kamu çalışanlarının oy kullanmaya daha fazla eğilimli oldukları ve önemli bir oy gücü teşkil ettikleri şeklindeki tartışmaları destekleyen kanıtlar mevcuttur. ABD'de, toplam işgücünün altıda birini temsil eden kamu çalışanlarının, toplam oyların dörtte birinden fazlasını meydana getirdikleri tahmin edilmektedir. Örneğin, New York kentinde, her biri üç yakınına ya da arkadaşını etkileyebilen belediye çalışanlarının bir milyon oyu kontrol edebildikleri ifade edilmektedir.²⁹ Şüphesiz bu sayı herhangi bir belediye seçiminde sonucu belirleyen kritik

²⁷ Joseph La Palombara; "Bürokratlar ve Siyasi Gelişme" (Özetleyen: Selçuk Yalçındağ.), *AİD.C.4*, Sayı:2, Haziran 1971, s.64.

²⁸ Max Weber; *Sosyoloji Yazıları*, s.207.

²⁹ Thomas E. Borchering; Winston C. Bush, Robert M. Spann; "The Effects on Public Spending of the Divisibility of Public Outputs in Consumption, Bureaucratic Power, and the size of the Tax-Sharing Group", *Butgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1977, s.219

oyları büyük ölçüde aşmaktadır. Kamu çalışanlarının kendi çıkarlarına yakın buldukları adaylara oy verme eğilimleri ortalama seçmene göre daha fazladır.³⁰

B. BÜROKRASİNİN MALİ VE İKTİSADİ PLANLAMA OLARAK GÜÇ KAYNAKLARI

Bürokrasiye verilen bazı görevler de onların maddi ve ekonomik güce sahip olmasına sebep olmaktadır. Bürokratlar teknik konular olan planlama ve bütçe yaparken maddi kaynakların yönlendirilmesinde söz sahibi olmakta ve bu durum da onlara önemli bir maddi güç sağlamaktadır.

1. Kamu Planlaması

Kamu planlaması bürokrasinin önemli güç kaynaklarından. Kamu planlaması, alan kullanımı, ulaşım, sağlık, eğitim, haberleşme, konut, istihdam vb. çeşitli ekonomik ve sosyal konuları kapsamaktadır. Pek çok ülkede sosyal ve ekonomik politikalar, bürokratik planlama örgütleri tarafından belirlenmektedir. Merkezi bir planlama kurumu olmayan ülkelerde bile, her kamu kurumu planlama işlevini kendi bünyesinde yürütmektedir.

Planlama, bürokrasiye, siyasi iktidarı etkileyecek teknik imkanlar sağlamakta ve birçok önemli konuların yönetimini siyasi yöneticilerin elinden almaktadır. Planlamacılar, planlama işine daha çok zaman ayırdıkları ve bu konularda uzman oldukları için, politikacıları kolayca etkileyebilmektedirler. Örneğin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı normal olarak petrol, kömür elektrik, veya hidrotermal enerji konusunda uzmanlık düzeyinde bilgi sahibi değildir ya da çok iyimser bir yaklaşımla bu alanlardan sadece bir tanesi hakkında bilgi veya tecrübe sahibi olabilir. Dolayısıyla bakan emrindeki uzman memurlara muhtaç durumdadır. Siyasi iktidar bu konuda fazla değişiklik yapamaz. Kaldı ki bu tür makro planlar, komplike ve entegre planlardır. Bir alanda yapılacak plan değişikliği, diğerlerini de etkileyeceğinden, bürokratların yaptığı planları politikacıların değiştirmeleri kolay olmaz.

2. Bütçeleme

Bütçenin hazırlanması son derece karmaşık hesaplamalara ve tekniklere dayanmaktadır. İdaredeki iş ya da programlar ne kadar teknik nitelik taşırsa, denetimi de siyasilerden, bürokratların eline geçmektedir.

Bürokrasi, bütçenin hazırlanması aşamasından itibaren her alanda etkin bir rol oynadığı için, mali konularda parlamentodan daha çok söz sahibidir. Bütün kamu kurum ve kuruluşları, bir sonraki yılda kullanmak istedikleri bütçeyi hazırlar ve Maliye

³⁰ E. S. Savaş, *Özelleştirme, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı*, (Çev: Ergün Yener), MPM Yayınları, Ankara 1994, s.34,35.

Bakanlığı'na iletirler. Ancak kamu kurumları talepleri genellikle ihtiyaçlarından daha fazla tespit ederler. Bürokrasiyi bu davranışa iten nedenler; talep ettikleri miktarın bakanlıkta kesintiye uğrayacağı endişesi ve daha fazla harcama yapma arzusudur.

Bütün kamu kurum ve kuruluşlarından bakanlığa gelen bütçe talepleri, bakanlığın ilgili birimlerinde hükümete sunulacak şekilde getirilir. Ancak bu aşamadan sonra önemli değişiklikler yapılmamakta ve bütçe genellikle bürokrasinin hazırladığı haliyle parlamentoya sunulmakta ve orada kabul edilmektedir.³¹ Hatta, bazı durumlarda siyasi iktidarın temel prensipleriyle uyuşmayan bütçeler bile ortaya çıkmaktadır. Örneğin; enflasyon oranını indirmeyi hedeflemiş bir hükümet, harcamaları gelirlerinden daha fazla göstermekte ve tüm bütçe için parlamentodan onay isteyebilmektedir.

Bürokrasinin bütçe üzerindeki etkisi sadece hazırlanması ile sınırlı değildir. Ekonomik politikaların uygulanmasında ve istikrarın sağlanmasında hükümetlere, harcama kalemleri arasında değişiklik yapma yetkisi tanınmıştır. Ekonomideki ani değişimler veya hükümet istikrarsızlıkları, beklenmedik şartların ortaya çıkmasıyla kontrol edilemeyen harcamalar, hükümetin, dolayısıyla kamu yönetiminin gücünü arttırmaktadır.³² Ayrıca serbest harcama kalemleri, örtülü ödenekler ve fonlar, bürokrasiye önemli mali imkanlar sağlayan diğer kaynaklardır.

Niskanen, bürokrasinin iki özelliğinden bahsetmektedir. Ona göre bürokratlar, belli talep ve maliyet koşulları altında faydalarını maksimize etmek için, bürolarının toplam bütçelerini en üst düzeye çıkarmak isterler.

İkinci olarak bürokratlar ile iktidar partisi arasında bir tür siyasal mücadele vardır. Bürokratlar iktidar partisinin üretilmesini talep ettiği mal ve hizmetlere karşılık iktidar partisinden, bu hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan bütçe ödeneklerini talep ederler.

Niskanen, soyut tanımlamayı daha iyi izah edebilmek için, bürokratik organizasyonu aynı talep ve maliyet koşulları ile karşı karşıya bulunan ekonomik örgüt biçimleri ile karşılaştırmıştır. Bu karşılaştırma ile, bürokratik organizasyonun daha büyük bir bütçeye sebep olduğu sonucuna varmıştır.³³

III. BÜROKRASİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

Yönetim bilimlerinde genel kabul gören sistem yaklaşımına göre, toplumsal sistem, karşılıklı bağımlılığı ve etkileşimi olan, sürekli değişen alt sistemlerden oluşmaktadır. Bir alt sistemde görülen değişimler, dolayısıyla sistemin tümünü etkilemektedir. Karşı görüşler olmakla birlikte, toplumdaki değişimlerin genellikle siyasal

³¹ Edward C. Page; *Political Authority and Bureaucratic Power, A Comparative Analyses*, Harvester Wheatsheaf, Wrochester 1988, s.34.

³² Gülay Coşkun; *Devlet Bütçesi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986, s.192.

³³ Edward C. Page; s.36.

sistem yoluyla yönetim sistemine geçtiği kabul edilmektedir. David Easton, sistem girdilerinin istemler ve destekler biçiminde görüleceğini, bunların sistem tarafından kararlar ve güdülen siyaset biçiminde çıktılara dönüştürüleceğini, yani, idarenin bu sistemde çıktı görevini üstleneceğini belirtmiştir.³⁴

Siyasi iktidarın tarihi gelişimine bakıldığında, siyasi iktidarın gittikçe yeni yetkilerle ve yeni sorumluluklarla donatıldığını görülür. Siyasi iktidar biçimi, feodal düzenden krallıklara, krallıklardan, ulus-devlet'e geçerken bürokrasi sürekli olarak güçlenmiş, her yeni devrim veya kitlesel hareket, onu daha da yaygınlaştırmış ve geliştirmiştir. İktidarlara, her yeni aşamada daha geniş tabanlı bir toplumsal grup seçmişlerdir. Dolayısıyla siyasi sistem, uğraş alanlarının gelişmesiyle doğru orantılı olarak ayrıntılı bir idare cihazı gerektirmekte ve hem sistem-çevre genelinde hem de iç düzenlemelerinde kişiler üstü kurallarla işler duruma geçmektedir.³⁵

Kamu örgütü siyasi bir sistem içinde işlev yaptığından, kesin bir bürokrasi ve siyaset ayrımı yapmâk mümkün değildir. Siyaset ve yönetim, birbirleriyle çok yakın ilişkileri olan iki oluşumdur, birbirleriyle çoğu kez iç içedirler ve birlikte görülürler. Teorik olarak siyaseti, "karar verme", idareyi de "uygulama" olarak tanımlayan görüşler, siyaset ve idareyi kesin olarak birbirinden ayrı süreçler olarak ele almakla birlikte, bu durum, kuramsal açıdan inandırıcı görünse bile, yaşadığımız gerçekleri belirtmekten çok uzaktır.³⁶

Weber de, idare-siyaset ikiliğinin varlığına işaret etmiş ve politikacı ile bürokratin rolleri arasında kesin bir çizgi çekmek istemiştir.³⁷ İdare-siyaset ikiliğini benimseyen yazarlar, genellikle şu düşüncededirler: "Siyaset, ülke yönetiminde temel tercihlerle ilgilenir ve büyük sorunlara uygulanacak çözüm yollarını belirler. İdare ise niteliği itibarıyla tekniktir. Gayri-siyasi planda çalışır."³⁸

Brian Chapman, bürokratların siyasete katılmadıkları yolunda geliştirilen bu inanın, hem kamu yöneticileri, hem de politikacılar açısından yararlı olduğunu belirtmiştir. Memurlar için yararlıdır çünkü, kendilerini dış müdahalelerden ve can sıkıcı olaylardan korur ve anonimliğin sağlanmasına yardımcı olur. İktidardaki siyasetçiler için de faydalıdır çünkü, kendilerinin gerçekte olduğundan daha çok nesnel olarak hareket ettikleri izlenimini yaratır. Bunun yanında Chapman bu inanın olumsuz bir özelliğini de

³⁴ David Easton; "An Approach to the Analysis of Political Sistem" *World Politics*, IX, (1956-57), s. 383-400.

³⁵ Hanry Jakoby; s.11.

³⁶ H. Sami Güven; "İdare- Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi.", *AİD*, Cilt: 9, Sayı: 1, Mart 1976, TODAİ, s.50.

³⁷ Ferrel. Heady; *Public Administration: A Comperative Perspective*, Prentice Hall Inc., New Jersey 1982, s.100.

³⁸ Cahit Tutum; "Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmelidir ?" *AİD*, Cilt:1, Sayı:3-4, s.171, Aralık 1968.

vurgulamıştır: Bu görüş, toplumu iki yüzlülükle karşı karşıya bırakır. Siyasi kararlar uzun boylu araştırılmaksızın alınabilir. Tarafsızlık, ahlaki çürüme eğilimi gösterebilir. ³⁹ La Palambora da, Bürokrasi- siyaset ayrımının daha çok düşünsel düzeyden ileri gidemeyeceği düşüncesindedir: “Bürokrasiyi yansız bir araç olarak gören geleneksel demokrasi anlayışı ideal, belki de ulaşılması olanaksız bir durumu hedef almaktadır.”⁴⁰

Parlamentar sistemlerde siyasi iktidarın seçimle meydana geldiği, Bürokratların da atama yoluyla görev aldıkları göz önüne alındığında, ilişkiyi atanmışlar-seçilmişler ilişkisi olarak ele alabiliriz. Demokrasilerin belirgin özelliği olan seçim mekanizması, kısaca yönetilenlerin, yöneticilerini saptamasını amaçlayan bir süreçtir.⁴¹ Bu siyasal olay, demokratik bir toplumsal çevrede yer alır.

Çeşitli iç ve dış politika sorunlarını çözümleyebilmek iddiasıyla siyasi partiler iktidara gelme mücadelesi yapar. Seçimlerle işbaşına gelen siyasi parti, kendi tüzüğü, programı ve seçmene verdiği sözler doğrultusunda bu politikalarını uygulamaya koyar. Esasen seçimle gelen yöneticiler, toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak önlemler almakla yükümlüdürler. İdari çevre ve sistem de toplumsal gereksinmelerin ürünü olduğuna göre, siyasal nitelikli yöneticiler, toplum yararına önlemler getirirken, söz konusu sistemle dolaysız ilişkilerde bulunmak zorundadır.⁴²

Siyasi iktidar, seçimle ve toplumun oylarıyla işbaşına geldikleri halde, devlet kesimi içindeki kuruluşların yöneticileri, büyük ölçüde atama mekanizmasıyla işbaşına getirilirler. Atama yoluyla işbaşına gelen yöneticiler, bulundukları çevre ve sistemin koşulları açısından, kendileriyle aynı toplumsal çevrede yaşadıkları ve çalıştıkları siyasi yöneticilerden oldukça farklı, bürokratik ve kariyere yönelik özellikler taşırlar. Siyasal organların atama yetkileri bunları siyasal nitelikte yöneticilere bağlamakta, buna karşılık bulundukları kuruluşların amaçlarına yönelik işlevler, atamayla gelen yöneticilerin ilgilerini kuruluşa yöneltmelerini, kuruluşun çalışma imkanlarını en etkin biçimde kullanmalarını zorunlu kılmaktadır. Bir memurun kalitesi, yaptığı işlerdeki etkinliği ve faydalılığına göre değerlendirilir.⁴³

Görüldüğü gibi uygulamada siyasi iktidarın kararları alması ve bürokrasinin de bu kararların uygulayıcısı olması şeklindeki bölümlenme gerçekçi değildir. Bürokrasi, siyasi iktidarla karşılıklı etkileşim içindedir ve bu etkileşim içinde siyasi kararları etkileme gücüne sahiptir.

³⁹ La Palambora, *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press, New Jersey 1963, s.14.

⁴⁰ Cahit Tutum; “Türk İdaresinde Politik Nitelikte....” 172

⁴¹ Bülent Ardanıç, Turgay Ergun; “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları.” *AİD*, TODAİE, C: 13, Sayı:2, Haziran 1980, s.4.

⁴² Cemil Cem; “Yönetime Çevresel Yaklaşım”, *AİD*, TODAİE, Cilt: 9, Sayı:1, Mart 1976, s.23.

⁴³ B. C. Smith; *Wheatshaf Books*, Sussex/ St. Martin's Press, New York 1988, s.40.

Politika, değerler, inançlar, kararlar, hedefler ve sorumluluk gibi kavramlarla bağlantılı olan politikacının egemen olduğu bir alan olmakla birlikte; idare olaylar, araçlar yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun görev alanı olarak görülmektedir. Nitekim zaman zaman politikacılar idari görevleri yapabilmekte, idareciler de siyasi görevler üstlenebilmektedirler. Dolayısıyla görev alanları birbiriyle hemen hemen iç içe geçmiştir.

Siyasi faaliyetlerin yasama ve yürütme arasında paylaşılmasıyla idare ve siyaset arasında yeni bir ayrım yapılması pek rasyonel değildir. Yürütme alanında siyaset adamı ve üst düzey yöneticiler birlikte çalışmaktadırlar ve bu faaliyetlerin birbirinden ayrılması oldukça zordur. Bu yüzden, karar alma konusunda, yasama-yürütme ayrımı, idare siyaset ayrımından daha fazla önem kazanmaktadır.⁴⁴

İdare ve siyaset ilişkilerinde iki kesimde birbirinden karşılıklı etkilenir. Bu alanlar, politika yapımı, çıkarların uzlaştırılması, kişisel ve yerel taleplerin ele alınması ve siyasal sorumluluk ile idari kararlar arasında denge sağlanması gibi alanlardır.⁴⁵ Kararların alınması ve çıkarların uzlaştırılması konusunda idare ve siyasetçi birlikte hareket eder ve her ikisinin de sorumlulukları vardır. Siyasetçilerin sorumlulukları siyasi nitelik taşır. Üst düzey yöneticilerin sorumluluğu idaridir ve ikincil önemdedir.

Bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkisi sorunu genellikle çok partili demokratik rejimlerde söz konusudur. Tek partili rejimlerde idare, partinin programını uygulamak için vardır. Başka deyişle, idare-siyasi iktidar özdeşleşmesi söz konusudur.⁴⁶ Bu rejimlerde idarenin tarafsızlığı ve politikadan arındırılması söz konusu değildir.

Düverger, Bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerine eleştirel biçimde yaklaşmıştır. Kararların alınmasında ve politikaların tespitinde siyasilerin son sözü söyleme yetkilerinin olması, bütün işleri onların yaptığı imajını doğurmaktadır. Gerçekte karar alma süreci çok karmaşıktır ve halk nazarında işleri kimlerin yaptığı pek önemli değildir. Karar verenin merdivenin en üst basamağındaki kişi olduğu kabul edilir. Oysa çoğu defa siyasiler kararları sadece imzalamakla yetinmekte, bunlara bazen hiç katılmamakta, bazen de çok zayıf bir katkıda bulunmaktadır.⁴⁷

A. BÜROKRASİNİN İKTİDAR CİHAZI İŞLEVİ

Çok partili demokrasilerde partiler, programlarını uygulamak için iktidara gelirler. İktidar, programını gerçekleştirebilmek için bürokrasiyle uyum içinde çalışmak

⁴⁴ Esen Dereli; *Nütelik ve işlevleri Yönünden Kamu Bürokrasileri: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Karşılaştırmalı Bir İnceleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul 1992. s.180.

⁴⁵ Age, s.182.

⁴⁶ Cahit Tutum; "Yönetimin Siyasallaşması...", s.9.

⁴⁷ Maurice Duverger; *Seçimle Gelen Krallar*, Kelebek Yayınları, İstanbul 1986, s.26.

durumundadır. Bu yüzden bürokratlar, hükümetle siyasi ilişkiler içine girerken, karar alma ve uygulama aşamalarında çok önemli siyasal işlevler görürler.⁴⁸

Bürokrasilerin, yürütme cihazı rolü dışına çıkıp, iktidar olma veya en azından siyasi güç olma eğilimlerine işaret eden düşünceler uzun bir süreden beri vardır. Bürokrasinin siyasi rolü gelişmiş veya gelişmemiş bütün ülkelerde sorun oluşturmaktadır. Weber, politikacılara, bürokratlar üzerinde kontrol sağlamak için ısrarlı olmalarını tavsiye etmekte ve uyarıda bulunmaktadır.⁴⁹ Bürokratik örgüt, onu elinde tutanlar için önemli bir güç kaynağıdır. Onun gücü, rasyonelliği, uzmanlığı, güvenilirliği ve sürekliliğinden kaynaklanmaktadır. Weber, iyi örgütlenmiş bir bürokrasinin başkaları tarafından kontrolünün zor olduğunu söylemektedir. Toplum, kuralların uygulanması ve hizmetlerin sürdürülmesinde ona bağlı hale gelmiştir. Güç ilişkilerini toplumsallaştırmaya yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede önemli bir iktidar aracıdır. Weber yine "Bürokrasinin "hizmet ettiği efendi", yasa önerme hakkı, referandum ve memurlara el çektirme yetkisi gibi silahlarla donanmış halk da olsa, güvensizlik oyu vermek hakkına sahip parlamento da olsa, sözlerimiz geçerlidir"⁵⁰ diyerek bürokrasinin güçlü iktidarını vurgulamıştır.

B. BÜROKRASI İDEOLOJİSİ

Bürokrasi, siyasi iktidarın çoğu zaman ne yapması veya yapmaması gerektiği konusunda Peters'in "kurum ideolojisi" olarak tanımladığı ayrıntılı fikirlere sahiptir. Bu fikirler, siyasi partilerin programları gibi genel ifadeler değildir. Daha çok kurumun uzmanlık alanıyla sınırlıdır. Peters, kurum ideolojisi tanımı "yumuşak" ve "sert" versiyonlar olarak ikiye ayırmıştır.⁵¹

İdeolojinin yumuşak versiyonu, kurumun mevcut programının kendisidir. Bürokrasi bu programı iyi tanıdığı için destekler. Bir kamu kurumunun uzun zamandan beri süregelen programı, zamanla kurumun ideolojisi haline dönüşmektedir. Siyasi iktidar, memurların gizli veya açık direnişinden ve bir "bakanlık görüşü"nin varlığından söz ederler. Bu "bakanlık görüşü" kavramı siyasi iktidarın hareket alanını ve etkinliğini kısıtlar. Örneğin İngiltere'de Milli Eğitim Bakanlığı bürokrasisi, eğitimde kamunun ağırlığına önem vermesine karşılık, muhafazakar bakanlar, eğitimde özel sektörün faaliyetlerinin artması lehinde çaba gösterirler.⁵²

⁴⁸ Sait Güran; *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980, s.142.

⁴⁹ Ferrel Heady; *Public Administration: A Comparative Perspective*, Prentice- Hall Inc., Englewood Clifss, New Jersey, 1966, s.98-100.

⁵⁰ Max Weber; *Sosyoloji Yazıları*, s.207.

⁵¹ Guy Peters; *The Politics of Bureaucracy*, Longman, Third Edition, 1989 London, s.183.

⁵² Age, s.184

Bürokrasi ideolojisinin “sert versiyonu” na göre ise, bürokrasi sadece kurumun mevcut politikalarını korumakla kalmaz, aynı zamanda siyasi iktidara yeni politikalar empoze etmeye de çalışır. Gelip geçici siyasiler karşısında bürokratlar görevlerinde daha uzun süre kaldıklarından, uzun vadede politikaları kendilerine uygun şekilde değiştirebilirler.

C. BÜROKRASİNİN SİYASİ KARARLARI ETKİLEMESİ

Bürokrasinin siyasi kararları etkileyebilmesi, esas olarak siyasi iktidarın aldığı kararları icra etmek için muhtaç olduğu yürütme organı olmasından kaynaklanır. Bununla birlikte siyasetçiler, karar alma aşamasında da bürokrasinin bilgi ve uzmanlığına ihtiyaç duymaktadır. Siyasetçi, kendisinin bilemediği konuları ve bunlara ilişkin çözümleri, bunları bilen kişilere soracak ve onların önerileri doğrultusunda rasyonel kararlara varabilecektir.

Toplumların gittikçe büyümeleri, işbölümünün artması, “danışma” olgusunu zorunluluk haline getirmiştir. Sorunların karmaşık hale gelmesi, gittikçe daha fazla uzmanlık alanının ortaya çıkması, tek başına insanın yeterli düzeyde bilgi sahibi olmasını imkansızlaştırmaktadır. Bilgi kapasitesinin sınırlı olması, karar verme durumunda olan insanların danışmanlara başvurmalarını gerektirir. Siyasetçi, uzman-bürokrata amaç ve isteklerini aktaracak, uzman da bulduğu çözümleri siyasetçiye verecektir. Bundan sonrası artık siyasetçinin yetkisi dahilindedir. İster uzman-bürokratın fikirlerine uyar, isterse rafa kaldırır.⁵³

Bu açıklamada ilişkiler oldukça basite indirgenmiştir. Gerçek yaşamda bu ilişkiler çok daha karmaşık ve birbirinin içine girmiş durumdadır. Danışmanlığa temel yaklaşım, karmaşık siyasi problemlerin teknik olarak çözümü arayışlarıdır.

Siyasetçiler bir konuda karar almadan önce durum hakkında bilgi edinmek için uzmanlara danışmak zorundadır. Bu danışma bürokratların siyasetçileri etkilemelerinin başlangıcını oluşturur. Danışılan uzman-bürokrat, eldeki kaynaklarla mevcut politikanın uyuşmasının imkansız olduğunu veya kaynakların ihtiyaç duyulandan fazla olduğunu, bu nedenle amaçlarda bir değişiklik yapılarak daha isabetli davranılabileceği önerisiyle siyasileri etkileyebilir. Bu etkinin derecesini siyasi liderin konu hakkındaki kendi bilgisi tayin eder. Konu hakkında ayrıntılı bilgiye sahip olan siyasetçi, bürokrasiden ve bürokrat-uzmandan daha az etkilenecektir. Bilgisi yeterli düzeyde değilse, bürokrasinin-etkileme ve yönlendirme gücü daha fazla olacaktır.⁵⁴

⁵³ İlhan Tekeli, Gencay Şaylan; “Danışmanlık Kuramı”, *AİD.*, C:8, Sayı:2, Haziran 1975, s.81.

⁵⁴ Agm, s.81.

Bürokrasinin siyaseti etkileyebilme olanaklarını artıran faktörlerden bir başkası da devlet memurlarının görevlerinde kalma süreleridir. Devlet memurlarının aynı kurumda veya fazla kurum değiştirmeden kariyerleri boyunca kalmalarına izin veren bürokratik personel sistemleri, yayılmış kariyer kalıplarına sahip idari sistemlerden daha fazla bürokratik politika taraftarıdır. Devlet memurlarının merkezi bir personel kurumu yoluyla değil, doğrudan kurumlar veya bakanlıklarca işe alındığı İskandinav Ülkeleri veya kariyerin bir tek departmanda olma eğilimi taşıdığı ABD’nde, İngiltere veya Fransa’dan daha fazla bürokratik politika savunuculuğuna rastlanılmaktadır. Kararların ve işlerin bütün hazırlık aşaması bürokrasi tarafından yapılır. Bu da, bürokratların yetkilerinin fazla olması sonucunu doğurur. Özellikle teknik konularda hemen hemen belirleyici konumdadırlar. Çünkü bakanların teknik konularda ne uzmanlık bilgileri ne de icra becerileri yeterli gelmektedir.⁵⁵

1.Siyasetçilerin Bilgi Seviyesi

Bürokrasinin idarede etkinliğinin artmasının en önemli nedenlerinden biri, karar alma konumunda olan siyasetçilerin ilgili konu hakkında yeterli düzeyde uzmanlık bilgisine sahip olmamasıdır. Bu yüzden bilgi sahibi bürokratların fikirleri oldukça etkilidir. Bürokrasiden gelen öneriler, siyasetçinin amaçlarına tam olarak uymasa da, sonuçta eldeki rakamsal veriler ve tablolar, önemli bir etki sağlamaktadır. Aynı teknik bilgilere sahip olmayan siyasetçiler önlerine getirilen kararları onaylayan kişiler durumuna girerler. Sonuçta alınan kararlara etkileri fazla olmaz ancak, alınan kararların avukatlığı ve yorumunu yaparlar.⁵⁶

Siyasi yönetici ile uzman-bürokrat, aynı düzeyde bilgiye sahip olsa bile, siyasetçinin aldığı yardım, teknik bilginin tamamlanmasından çok, kendi zamanının sınırlı olması ve olaya gerekli zaman ayıramamasından kaynaklanır. Eğer siyasetçi hedeflerini çok genel seviyede belirliyorsa, danışmana veya uzmana büyük bir uzmanlık alanı kalmış demektir. uzman-bürokrat bir anlamda hedef tayin edici hale gelmiş, karar vericinin gücünün bir kısmını devralmıştır. Siyasî yönetici konu hakkında yeterli bilgi sahibi olsa bile (tekno-siyasetçi), sorumluluklarının çok olması sebebiyle hepsine yeteri kadar vakit ayıramaz. Bu nedenle güvendiği uzman- bürokratin almış olduğu kararlara katılır veya fazla incelemenden onaylar.⁵⁷

⁵⁵ Michael G. Roskin, Robert I. Cord, James A. Mederios, *Political Science: An Introduction*, Prentice-Hall, New Jersey 1991, s.197.

⁵⁶ Erdoğan Teziç; "Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", *İHİD*, Sayı:2, Ağustos 1980, s.102.

⁵⁷ İlhan Tekeli, Gencay Şaylan, "Danışmanlık Kuramı", *AİD*, Cilt:8, Sayı:2, Haziran 1975, s.81.

2.Siyasilerin, Uzmanların Meşruiyetinden Yararlanma Düşünceleri

Bazı durumlarda siyasetçiler, gerçekte bilgi yetersizliğinden kaynaklanan bir açığı kapatma gereksiniminden değil, uzmanların meşruiyetinden yararlanmak için onlara danışmış gibi davranırlar. Esasen siyasetçiler kararlarını en başta vermişlerdir. Fakat yaptığı seçimi destekleyecek kişilere ve gruplara kabul ettirebilmek için danışmana başvurulmaktadır. Danışman burada bilgi eksikliğinden değil, tasarlanmış bir karar tercihinin kabul edilmesi için kullanılmaktadır.⁵⁸

Az gelişmiş toplumlarda teknik bilginin yeterli olmaması nedeniyle, bir takım işleri yapacak kişilere büyük ihtiyaç vardır. Bu durum, kıt olan teknik bilgiyi bir iktidar ve statü kaynağı haline getirir. Bu toplumlarda teknik bilgiye sahip olanlar, hemen hemen karşılaşılan bütün sorunlara çözümler üretmektedirler. Uzman-bürokratlar bu şekilde büyük bir prestij ve güç kazanmaktadırlar. Siyasetçiler de bürokrasinin bu özelliğinden faydalanmaktadır. Siyasetçi kendi kararını vermiş olmakla birlikte, kararın uygulama etkinliğini arttırmak için uzman-bürokratın onayını istemektedir. Burada uzmanın bilgisi değil, sosyal yapıdan kaynaklanan statüsü önemlidir.

Az gelişmiş ülkelerdeki bürokrasi, teknik bilgiyi kutsama eğilimlerini, kendi etkisini daha da arttırmak için kullanabilir. Teknik elemanların önerilerinin temel gerçekler olarak fazlaca sorgulanmadan kabul edilmeleri, onların siyasi iktidarı etkilemeleri sonucunu doğurur. Esasen halkta olan bu inanç politikacılar da vardır. Politikacılar, halkta teknik bilgiye olan bu inancı bildiklerinden, önerilerin değiştirilmeden uygulanmasında sakınca görmezler.

Ancak gelişme düzeyi arttıkça, bilgi kıt kaynak olma niteliğinden kurtulur. Böylece teknik elemanların sayılarındaki artış sonucu, eskisi gibi daha rahat hareket edemeyecekler ve birbirlerini kontrol edebilecek duruma geleceklerdir. Sonuçta, "fetva verme" işlevi, yerini uzmanlık bilgisine dayanan "rasyonel çözüm getirme" işlevine bırakacaktır.⁵⁹

3. Kamu Politikalarının Oluşturulmasında Bürokratların Rolü

Kamu politikalarının oluşturulması teorik olarak yürütme ve yasamanın görevi olsa da pratikte durum böyle değildir. Bu politikalarının oluşturulmasında bürokrasinin oldukça büyük etkisi olmaktadır. Kenneth M. Dolbeare bu varsayımı eleştirmektedir: "Bizlere ilkokulda öğretildiği gibi, kamu politikalarının oluşturulması Başkan veya temsilciler tarafından gerçekleştirilmemektedir. Doğrudan uygulanabilecek özel durumlara göre yorumlanmaya gerek duymayan politikalar çok nadir olarak Başkan,

⁵⁸ Agm, s.91

⁵⁹ Agm, s.97.

temsilciler veya yüksek mahkeme tarafından gerçekleştirilmektedir.” Dolbeare, savını bir örnekle şöyle açıklamaktadır: Kongre, Federal Komünikasyon Komisyonuna, uygunluk, kamu yararı ve gereklilik durumlarına göre televizyon ve radyo lisanslarını yeniden dağıtması talimatı vermiştir. Fakat bu meşru ifade lisansların kimlere verileceği, hangi tip adayların yeterli kabul edileceği, ve oldukça kazançlı kamu kaynağının kimlere dağıtılacağı aşamalarında oldukça spesifikleşir. Burada politikaları belirleyenler gerçekte, taliplerin mali kaynaklarının yeterliliği hakkında karar veren Federal Komünikasyon Komisyonu mali müşavirleri, diğer yayınlarla karışmaları önlemek için düzenleme yapma ve karar verme yetkisine sahip komisyon mühendisleri ve programların standartlara uygunluğunu ve yeterliliğini denetleyen kurum hukukçuları ve diğer memurlardır.⁶⁰

Yine aynı şekilde otoyollarda hız sınırlaması, eğer trafik polisi bu sınırlamaya uymayanları yakalayıp cezalandırmıyorsa pek anlam ifade etmez. Alınan kararın pek etkisi yoktur. Bu basit örnekler kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması aşamalarında bürokrasinin mutlak bir etkisi olduğunu ortaya koymaktadır.

Yasama organı kamu politikalarını oluştururlarken amaçlarının ve eğilimlerinin ne olduğunu belirtmekte ve teknik ayrıntıları bürokrasiye bırakmaktadırlar. Aynı şekilde kanunların ayrıntılı uygulamasını da, (yönetmelik ve tüzük gibi) bürokrasiye bırakmaktadırlar. Bürokrasi bu yetkiyi kullanırken, yasama organının iradesini aşan düzenlemelere de gidebilmektedir. Yasama organı sadece çerçeveyi belirlemekte, uygulanacak yöntemlerin seçimi gibi teknik konuların çözümünü teknokratlara bırakmaktadır. Kısaca çerçeve ana hatlarıyla siyasilerce belirlenmektedir, ama bu çerçevenin dışındaki son derece önemli ayrıntıları bürokrasi düzenlemektedir.

Kamu politikalarının oluşturulmasında siyaset adamları bürokrasiye başvurmak zorundadırlar. Esasen kendi başına kamu politikaları, bürokratların etkilerini genişletmeleri için etkin bir yoldur. Özellikle kamu planları iktisadi kontrol aracı olarak başlamış, daha sonra toprak kullanımı, ulaşım, kent alanları ve sosyal hizmetler gibi bir dizi sosyo-ekonomik alana yayılmıştır. Planlama, uzun süreli politika yapma aracı olarak görülmektedir. Planlama bürokratlar için önemli bir silahtır. Siyasiler, ulusal ekonominin düzenlenmesini veya ulusal politikaların bazılarının belirlenmesini bürokratların ellerine bırakır. Kamuda uzmanlık bilgisi, bürokratik kurumlara bırakılmıştır. Bu kurumlardaki uzmanlar kendi konularında yeni politikalar oluştururlar. Mevcut politikaları değiştirme niyetindeki bürokratlar, yeterli popüler ve siyasi destek bulmak için uygun şartların oluşmasını beklerler.⁶¹

⁶⁰ Kenneth M. Dolbeare, Murray J. Edelman; *American Politics, Policies, Power and Change*, D.C Heath, Toronto 1985, s.295-296.

⁶¹ Guy Peters; s.185

Planlama, halk için politika üretmenin uygun aracı olarak kabul edilirse, planlamacıların yaptığı planlar en doğru politika olur. Planlamanın bir başka yönü de, sıradan insanların hatta politikacıların anlamasının çok zor olmasıdır. Günümüz ekonomi planlarının çoğu, bilgisayarların kullanıldığı sofistike ekonometrik modeller vb. matematiksel araçlarla yapılır ve büyük ölçüde ekonomi teorilerine dayalıdır. Siyasilerden çok azı, bu planlama metodlarını veya üzerine kuruldukları varsayımları anlayacak düzeydedir.

Planların entegrasyonu da bürokratlar lehine bir durum yaratmaktadır. Planlamacılar, sosyal ve ekonomik hayata ilişkin entegre ve kapsamlı bir politika seti sunarlar. Bu yüzden, siyasi kurumların planları değiştirmek için herhangi bir girişimi, planın bütünlüğünü bozacağı gerekçesiyle önlenabilir. Bu durum bürokrasiye çok büyük bir avantaj sağlar. Siyasi kurumların, kaynakların dağıtımında bir araç olarak kullanılan planlamanın etkinliğine müdahale edebilmeleri zordur. Planlamacılar da kendi kararlarının partizan kurumlarca alınan kararlardan daha üstün olduğunu savunmaktadırlar. Fiili yaşamda gözlenen, kamu politikalarının siyasilerce oluşturulması gerekirken, demokratik olmayan bir şekilde, bürokrasi tarafından oluşturulduğudur.⁶²

Bütçe yapımı da bürokrasi lehine bir çok avantaj sağlamaktadır. Kaynakların dağılımı sorununa bir dizi sofistike ve teknik yaklaşımlar, bütçe yapma sürecinin anlaşılmasını zorlaştırmaktadır. Yeni bütçe tekniklerini oluşturulması, bütçelemeyi başlı başına bir uzmanlık alanı haline getirmiştir. Bütçeleme karmaşılaşması ve yeni bütçe teknikleriyle, bütçe fonksiyonunun, gelişmiş teknik yeteneklere ve çok az siyasi sorumluluğa sahip özel organlara devredilmesi eğilimi ortaya çıkmaktadır. Buna iyi bir örneği Norveç oluşturmaktadır. Norveç bütçesi, ülkenin ekonomisinin oldukça kompleks bir modelini kullanan bir grup teknokrat tarafından formüle edilir. Teknokratlar önce bir taslak bütçe oluşturur. Bu bütçe daha sonra teknokrat ve hükümet üyelerinden oluşan bir komite tarafından incelenir, gerekirse yeniden düzenlendikten sonra meclisten geçirilir.⁶³

Bürokrasinin politika oluşturma ve uygulama esnasındaki avantajları, seçilme gibi sorunlarının olmamasıdır. Bu durum onların yaptıkları işte uzman oldukları ve seçmenlere hoş görünme gibi endişelerinin olmaması sebebiyle kararlarının etkilenmeyeceği düşüncesinin doğmasına sebep olmaktadır. Eğer siyasi tarafsızlık kıstasıyla bakılırsa, kararların teknik açıdan siyasi kurumlarca alınanlardan üstün olduğu anlayışı haklılık bulmaktadır.

⁶² Age, s.201

⁶³ Age, s.204

IV. BÜROKRASİ, SİYASAL REJİMLER VE HÜKÜMET BİÇİMLERİ

Günümüzde hükümet biçimleri ne olursa olsun bütün ülkeler, bürokratik kamu örgütlerine sahiptirler. Otoriter veya demokratik bütün ülkelerde bürokrasiler, az ya da çok bir siyasal güç olarak varlıklarını sürdürmektedirler. Ancak bürokrasinin gücü hükümet sistemlerine ve siyasal rejimlere göre farklı derecelerde gerçekleşmektedir.

A.BÜROKRASİ VE DEMOKRASİ

Yirminci yüzyıl siyasal hayatını "dünyanın bürokratikleşmesi" olarak özetleyebiliriz. Gelişmiş ya da gelişmemiş, otoriter ya da totaliter olsun dünyanın her yerinde kamu yönetiminde bir bürokratikleşme gözlenmektedir. Hemen her tarafta bürokratik egemenlikten şikayet edilmektedir. Bununla birlikte, demokratik ülkelerde bürokratik yapının böylesine güçlenmesi, oldukça şaşırtıcıdır. Demokratik ülkeler 19. yüzyılın özgürlükçü idealleri, demokratik iktidar, otorite ve meşruluk üzerine kurulmuşlardı. Daha önceleri bürokrasinin demokrasi uğruna katlanılması gereken bir kurum olduğu düşünülmese de, daha sonraları, bürokrasinin demokrasiyi istila edip yuttuğu yönündeki düşünceler ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu açıdan şöyle bir çıkarım yapabiliriz: Demokrasi ile bürokrasi arasındaki ilişki asimetriktir. Demokratik hükümetler, gelişmiş bir bürokrasi olmadan varlık gösteremezler. Ancak bürokratik iktidarlar, demokratik kurumlara pek ihtiyaç duymazlar. Demokratik rejimlerin en önemli sorunlarından biri, kamu bürokrasisini seçilmiş siyasal otoritenin etki ve nüfuzu ile uyumlu bir hale getirme sorunudur.⁶⁴

Bürokratik gücün, demokratik bir yönetim biçimi için ne denli büyük bir tehlike olabileceğini, Hannah Arendt, bir Nazi Almanyası bürokrati örneğinde oldukça çarpıcı bir biçimde ortaya koymuştur.⁶⁵

Eichmann'ın hikayesi, demokratik bir yönetim biçimi için büyük bir tehdit oluşturan bürokrasi sorununa işaret etmektedir. Bir insan, pek çok insanı öldürebilir, fakat sadece bürokrasi milyonlarca insanı imha edebilir. Pek çok bakımdan hiyerarşi ve

⁶⁴ Dennis Palumba; Steven Maynard-Moody; *Contemporary Public Administration*, University of Kansas, Longman, New York 1991, s.34.

⁶⁵ "Eichmann, Hitler Almanyası'nın üst düzey bürokratlarından birisiydi. Yahudilerin nakilleriyle ilgili konularla da sorumluydu. Bütün Avrupa'da Yahudi ve diğer azınlıkların ölüm fabrikalarına gönderilmelerinin baş aktörü durumundaydı." Oysa Alman bürokrat Eichmann, Weber ve diğer Nazi bürokrasisini inceleyenlerin seslendirdiği, korkunun en karanlık gerçeğiydi. Eichmann, suçsuz olduğunu iddia etti, sadece emirleri uygulamıştı. O, bir kısım nüfusun bir yerden bir yere nakledilmesi gibi fazlasıyla zor ve bürokratik etkinlik olmadan başarılamayacak olan bir görevle karşı karşıya kalmış becerikli bir organizatördü; soykırım politikasını ne sorgulayan ne de destekleyen bir ulaştırma uzmanıydı. Onun işi sadece büyük bir sistemin parçası olan ulaştırmaydı ve o sadece kendi sorumluluk alanıyla ilgiliydi. Hannah Arendt, Kudüs'deki Nazi savaş mahkemesi üzerine rapor hazırlamış bir siyaset felsefecisidir. Eichmann in Jerusalem. A report on the Banality of Evil (1976) adlı eserinde Adolf Eichmann'ın sade bir fotoğrafını çizmiştir. Bkz. Dennis Palumba, Steven Maynard-Moody, *Contemporary Public Administration*, University of Kansas, Longman, New York 1991.

uzmanlık, demokratik değerlerin özü için doğrudan tehlike sayılabilir. Çünkü bizim günlük yaşantımızı etkileyen kamu politikalarının uygulanması, bilinmeyen “yüzsüz” bürokratlar ve seçilmemiş memurlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Yüksek teknolojiyle üretilen nükleer silahlar, lazer savunma sistemleri, genetik mühendisliği, para kaynaklarının kontrolü ve benzerleri gibi siyasi sorunlarda halk katılımı için yer ayrılıp ayrılmadığı sorununun incelenmesi bize teknik uzmanlaşmanın halk katılımının yerini aldığını göstermektedir. Halk katılımı olmadan seçilmişler, bürokrasiye egemen olamayacaklardır.⁶⁶

Sanayileşen, kentleşen ve giderek anonimleşen bir yapının hakim olduğu çağdaş toplumda, demokrasi ve bürokrasi, bütün çelişkili görünümüne karşı birliktelik arzederler. Bürokratikleşme, özellikle kamusal otoritenin işlevlerinin artması sonucu, çağdaş toplumları bütünüyle sarmıştır.⁶⁷

Demokrasi ile ilişkiler açısından bürokrasiye bakıldığında, bürokrasinin ideal tanımı yanında halk için ifade ettiği anlamlara da göz atmak gerekir. Bürokrasiyle ilişkide bulunanların tanımlamalarında ağırlık, uyumsuzluk, sorun çıkarma, kırtasiyecilik, memur ve yurttaşların eziklik duyguları, yeni durumlara hızla yanıt verememe ve tabii ruhsuzluk kanaatleri oluşmaktadır.

Hiçbir bürokratik örgüt, yasal kurallara uygun işlememektedir. İnsan unsuru ve çevreye ilişkin özellikler yasal düzenlemelerle fiili durum arasında önemli farklılıklar ortaya çıkarmaktadır. Özellikle, işlevsel bozukluklar, Weberyen anlamdaki ideal modeli saptırmaktadır. Çoğu zaman, resmi işlevler kadar, gizil işlevler, resmi çerçeve kadar, insani ilişkiler herhangi bir bürokratik örgütün asıl anlamını oluşturmaktadır. Sonuçta, çağdaş örgütlerin güncel gerçeği, ideal tanımlamaya göre oldukça farklıdır.⁶⁸

Bürokratik iktidarın yükselişi, demokrasileri pek çok bakımdan zorlamaktadır. Yapısal, prosedürel ve psikolojik açılardan bürokrasi ile demokrasi birbiriyle çatışmaktadır. Birbirlerinden farklı olan bürokratik ve demokratik kurumların başarılı bir şekilde adaptasyonu yapılsa bile yine de sorunlar olacaktır.

Yönetim, her ne kadar teknik bir konu olsa da, demokrasi, idari ve siyasi eşitliğe dayanır. Bu bakımdan demokrasi açısından her bir vatandaşın şu imkanlara sahip olması gerekir.⁶⁹

- Alternatif bilgi kaynakları,
- Beyan özgürlüğü,

⁶⁶ Age, s.35

⁶⁷ Cemil Oktay, Çağdaşlık sikkesinin Yazı ve Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi, *Yeni Türkiye*, Mayıs-Haziran 1995 Yıl: 1, Sy:4, s.76

⁶⁸ Agm, s.78.

⁶⁹ Robert Dahl; *Democracy in The United States*, 2.nd Ed., Rand Mc Nally, Chicago 1972, s.39.

- Seçme hakkı,
- Serbest ve adil seçimler,
- Siyasi liderler arasında tercih yapabilme hakkı,
- Kamu kurumlarından yararlanma hakkı,
- Siyasî partiler de dahil sosyal kurumlara katılma ve kurma özgürlüğü,
- Kamu politikalarını oluşturan kurumların seçimler ve diğer girişimlerle etkilenebilmesi.

Bu maddelerden hareketle bürokratik gücün demokrasi ile uyumsuzluklarını bir kaç açıdan sıralayabiliriz; İlki, bürokratik iktidarın bu şartların her birine olumsuz etkisi söz konusudur. Bürokratik güç açıkça halkın istemlerine karşı görünmese de, kendi amaçlarını gerçekleştirebilmek için demokratik idarenin gereklerinden bazılarını göz ardı edebilir.⁷⁰

İkincisi, siyasi eşitlik, bürokratik devletin temel prensibini oluşturmaz. Bürokrasi, kamu politikalarının oluşturulmasını üstlenir çünkü, vatandaşlar yeterli bilgi, uzmanlık ve ihtisasa sahip değildirler. Bu da kamu politikalarının oluşturulmasında bürokratik değer yargılarının hakim olması sonucunu doğurur.

Üçüncüsü, bürokratik yönetim, vatandaşların tercihlerine etkide bulunarak, onların düşüncelerini kendi politikaları doğrultusunda değiştirmelerine neden olur. Böylece işler, sıradan vatandaş için daha anlaşılabilir hale gelir ve gizliliğe bürünür. Bürokrasinin kendine özgü bir lisanı vardır. Vatandaşlar bürokrasiyle iletişim kurmak ve bürokrasinin verimli olup olmadığını değerlendirmek istediklerinde, zorluklarla karşılaşır. Dahası bürokrasiden gelen bilgi akışı, bürokratik ideolojiler tarafından çarpıtılır.

Dördüncüsü, bürokratik iktidar , temel demokratik haklara da zarar verebilir. ABD'de federal kamu kurumları farklı bilgi kaynaklarına sahiptirler ve bu bilgileri kendi amaçlarına uygun biçimde kullanabilirler.⁷¹ Ülkenin menfaatleri gerekçesiyle belli bir takım bilgiler saklanabilmektedir. Bunun gibi bürokratlar, istedikleri bilgileri açıklayıp, istedikleri bilgileri saklayabilirler. Demokrasinin özelliklerinden biri olan açık yönetim ilkesinin sınırlandırılması, vatandaşları bürokratların bilgi ihsan etmelerine muhtaç hale getirebilir.

Demokratik yönetimin gerekleriyle, bürokratik idarenin egemenlik eğilimi arasında bir çatışma vardır. Bu iki kurumun yapılarından kaynaklanan farklılıklar şöyle sıralanabilir:⁷²

Demokrasinin Gerekleri:

Bürokrasinin Gerekleri:

⁷⁰ Samuel-Rosenbloom Krislov, H. David; *Representative Bureaucracy and the American Political System*, Praeger, New York, 1981, s.11

⁷¹ Age, s.12.

⁷² Age, s.15

Eşitlik
İşyerinde rotasyon
Özgürlük
Çoğulculuk
Vatandaş Katılımı
Açıklık
Bireysellik
Seçimlere dayalı meşruiyet

Hiyerarşi
Senyörlük
Kumanda
Birlik
Uzmanlığa dayalı katılım
Gizlilik
Gayri şahsîlik
Uzmanlığa dayalı meşruiyet

İki idare biçimi arasındaki bu farklılıklar, demokratik rejimlerde bürokrasilerin siyasi otoriteye karşı sorumluluğunun ne derece önemli olduğunun anlaşılabilmesinde yardımcı olur.

1. Demokrasilerde Bürokrasinin Sorumluluğu

Bürokrasinin gelişimi, demokratik kurumların ortaya çıkışıyla yakından ilgilidir. Demokrasilerin gelişmesiyle birlikte bürokrasilerde gelişmekte; işlevlerinde ve görevlerinde gelişmeler meydana gelmektedir. Demokrasi-bürokrasi ilişkisinin doğrusal olduğu düşüncesinden⁷³ hareketle, birbirlerine tezat olduklarını söylemek uygun değildir. Bu noktada bürokrasinin gelişmesiyle, bürokratik egemenlik arasındaki farkı vurgulamak gereklidir. Bürokratik egemenlik, demokrasiyle çelişen negatif bir gelişmedir. Oysa bürokrasinin gelişmesi, toplumsal yaşamın modernleşmesi ve demokratik kurumların gelişmesiyle bir ihtiyaç olarak, siyasi iktidarın emrinde ve ona karşı sorumluluk taşımaktadır ve bu yönüyle pozitif bir gelişmedir.

Demokratik toplumlarda bürokrasi siyasi otoriteye karşı sorumludur. Bu sorumluluk klasik olarak şöyle tanımlanabilir: Otorite sağlayan gücün halktan kaynaklanması, halk için bir güvence sağlamaktadır. İdare içinde zincirleme olarak her kademe birbirine karşı sorumludur. Bu, hükümet başkanına kadar böyle devam eder. Yürütme organının başı, seçimle belirlenmiş olan parlamentoya karşı sorumludur. Memurlar, kendi performanslarını seçimlerde ortaya çıkan halk iradesine göre değerlendirebilirler.⁷⁴

Bugün bu yaklaşım iki temel nedenden dolayı eleştirilmektedir: İlki, bürokrasinin doğası gereği, görevin sürekliliği, uzmanlık ve bürokratik politikaların biçimini belirleme nedeniyle özellikle bürokrasinin orta seviyelerinde, karmaşık ortamda sorumluluk da kaybolmaktadır.⁷⁵

⁷³ Edward C. Page; *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. Harvester: Wheatsheaf, Warchester 1988, s.165.

⁷⁴ Kenneth J. Meier; *Politics and the Bureaucrats Policymaking in Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, California 1992, s.143-144.

⁷⁵ Aktaran: Bruce Smith, D. Hague, *The Dilemma of Accountability in Modern Government*, St. Martin's, New York 1971, s.26-27.

İkinci olarak siyasetin bürokratikleşmesi, seçimlerin geleneksel rolünü de değiştirir. Seçimler, seçmenlere politikalar arasında açık bir şekilde tercih yapma imkanı sağlıyorsa kamu bürokrasileri üzerinde etkili olur. Bürokrasi bu süreçte bir ikilem içerisindedir. Bürokratların ihtiyaç duyduğu kaynakların ve fonların tahsisini siyasetçiler kamu politikalarının kendi istekleri doğrultusunda oluşturulması için bir silah olarak kullanabilir. Öte yandan bürokratlar siyasetçilerin bilgiye bağımlılıklarını daha da artırarak bürokrasinin kamu politikalarını etkilemelerini sağlayabilirler.⁷⁶

Demokratik sistemlerde bürokratik örgütün egemenliğini azaltmak için çeşitli önlemler alınmaya çalışılmaktadır. Bunlardan biri de "demokratik denge teorisi"dir.

2. Demokratik Denge Teorisi.

Demokratik denge teorisi, vatandaş ve bürokrasi arasındaki ilişkilerde sorumluluk teorisindeki tuzaklardan kaçınma yollarını araştırmaktadır.⁷⁷ 1950'li yıllarda Janowitz tarafından geliştirilen bu teoriye göre, demokrasinin temel sembolleri olan, partiler, adaylar gibi farklı bir çok birim arasında sürekli bir rekabet gereklidir ve bunların hiçbirisi tek başına siyasi sistemde baskın(dominant) olamaz.⁷⁸ Demokratik bir sistemde var olan siyasi niteliklere sahip -bürokrasi dahil- kurumlar arasındaki denge, demokratik siyasi sistemlerde idari sürecin çözümlemesinin temel kavramı olmalıdır.⁷⁹

Böylesi bir denge iki bakımdan önemlidir: İlki, kamu bürokrasisi, bir taban grubu olarak veya politikada baskın bir güç olarak ortaya çıkmamalıdır. Kamu bürokrasisi daha ziyade diğer siyasi güçlerle rekabet edecek şekilde yapılanmalıdır. Teorik açıdan, böyle bir düzenlemenin başarılı olabilmesi için çeşitli yollar mümkündür. Pratikte de en başarılı yöntem, kamu bürokrasisini de kapsayan rekabet prensiplerine göre bir yapılanmadır. Böylece işler, bürolar ve programlar birbirleriyle otorite, fonlar ve değerler için mücadele edeceklerdir. Bu rekabet bürokrasi ve bürokratik güç üzerinde etkin bir kontrol sağlar. Bu uygulamanın daha da yaygınlaşması, bürokratik karar alma sürecinde demokrasinin yararına işleyen olumlu ve yapıcı bir muhalefet süreci sağlar.⁸⁰

İkinci olarak da, demokratik denge, siyasette kutuplaşmanın azaltılması için önemlidir. Janowitz'in vurguladığı gibi, "Demokratik yönetim, bütün sınıflar için, topluma sadakati ve devletin varlığını sağlayacak derecede bir sosyal istikrar ve ekonomik

⁷⁶ Samuel Krislov, David H. Rosenbloom, s.16

⁷⁷ Age, s.17.

⁷⁸ Bu demokratik kurumlar arasındaki ilişkiyi incelemek için bkz: David Nachmias, David H. Rosenbloom *Bureaucratic Culture: Citizens and Administrators in Israel*, St. Martin's, New York 1978.

⁷⁹ Bruce Smith, D. Hague; *The Dilemma of Accountability in Modern Government*, St. Martin's, 1971 New York, 1971, s.26-27.

⁸⁰ Samuel Krislov, David H. Rosenbloom; s.20.

güvence seviyesi temin etmelidir. Demokrasi, eğer uzlaşmaz azınlıklar ortaya çıkarsa çöker."⁸¹

Demokratik denge teorisi, kamu bürokrasisi ile demokrasi ilişkileri üzerine dayalı iki tür dengesizlik hali tanımlamıştır: İlki, halkla siyasi sistem üzerinde baskı yapan bir bürokratik sistem despotik yapılı olduğu için denge dışıdır. İkincisi, bürokrasi, çıkar grupları veya siyasi bir grup tarafından ele geçirilmişse veya siyasi sistemde rolü artık bağımsız bir şekilde ortaya konmuyorsa, bu durum dengeli değildir. Çünkü, bürokrasi artık boyun eğmiştir veya teslim olmuştur.

Demokratik dengenin unsurlarını Jannowitz şöyle tanımlamaktadır.⁸²

- *Bilgi*: Halk, kamu bürokrasisinin işleyişi hakkında yeterli derecede bilgi sahibi olmalıdır. Bilgi yetersizliği, despotik bir idareye imkan sağladığı gibi, kurumlar hakkında halkın aşırı bilgi sahibi olması da, teorik olarak idari kurumları gerekli olan otonomiden yoksun bırakır ve bağımsız çalışmalarını engeller.

- *Kamu çıkarı*: Halk kamu bürokrasisinin hizmetlerinin kendi faydası için yapıldığını bilmelidir. Halk, sosyal çatışmaların azaltılmasında, kamu bürokrasisinin tarafsız bir kurum olarak davranacağını bilmelidir.

- *Kuralcılık*: Halk bürokrasinin gayrişahsilik ve eşitlik prensiplerine göre davranacağı genel kanaatine sahip olmalıdır. Bununla birlikte, idari rutinler tek tek fertlerle olan ilişkilerde bireysel farklılıkları kapsayacak şekilde esnek olmalıdır.

- *Prestij*: Kamu bürokrasisinin kamu hizmetine talip olmayı arttıracak derecede yeterli bir prestiji olmalıdır. Prestijin düşük olması, pasif bir idare anlayışına sebep olurken, çok yüksek prestij de despotik idare eğilimlerine sebep olabilir.

Hindistan, İsrail ve ABD'de kamu bürokrasisini konu alan araştırmalar demokratik dengenin sağlanmasının zor olduğunu göstermektedir. Eldersveld, Hindistan'da nüfusun %60 'ının kamu bürokratlarının bozulmuş olduğuna inandıklarını tespit etmiştir.⁸³ Dahası, sadece çok küçük bir azınlık, bürokrasinin faydalı bir kurum olduğuna inanmaktadır. İsrail'de ise, siyasi yaşamın bürokratikleşmesine tepki gösterme açısından toplum üç gruba ayrılmıştır. En küçük grup, demokratik denge için düzenleme yapılması gerektiği düşüncesindedir. Bu grup İsrail bürokrasisinin kendi gündelik hayatları ve ulusal gelişmeler üzerindeki etkilerinden daha fazla haberdar olma eğilimindedir. Aynı zamanda bunun bürokrasi ile ilişkilerde faydalı olacağı

⁸¹ Morris Janowitz, Deil Wright, William Delany; *Public Administration and the Public Perspectives Toward Government in a Metropolitan Community*, Greenwood Press, Westport 1977, s.6.

⁸² Age, s.7.

⁸³ Samuel Eldersveld, J. Jagannadham, A. Barnabas, *The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy*, Foresman, Glenview 1968, s.93.

düşüncesindedirler. İkinci ve daha büyük olan grup demokratik dengenin sağlanması için düzenleme yapılmasının bir faydası olmayacağını düşünmektedirler. Bu gruptakiler, bürokrasiyi ikiyüzlü ve karmaşık bulmaktadırlar. Bu bölümlenmedeki üçüncü grup ise İsrail'deki siyasi yaşamın bürokratikleşmesine karşı diğer iki grubun gösterdikleri reaksiyona katılmamakta, sadece kısmi eleştiride bulunmaktadır.⁸⁴

ABD'de kamu hayatının bürokratikleşmesine karşı tepki de oldukça karmaşıktır. Vatandaşlar bürokratikleşmenin varlığını kabul etmektedirler. 1973'de vatandaşların %73'ü federal idarenin çok bürokratik hale geldiği konusunda hemfikirlerdir. Gerçekten de ABD'de siyasetçilerin %80'inin düşündüğü gibi bürokratikleşme evrensel bir olgu haline gelmiştir. Bürokratikleşmenin fazla olması, halkı ve siyasetçileri, Amerikan bürokrasisinin çok güçlü olduğu noktasında birleştirmektedir.⁸⁵ Bürokratik gücün artmasına karşı bu yaklaşım, vatandaşların hükümetle olan ilişkilerinde olumlu etkiler de yapmaktadır. Gerçekten de vatandaşların çoğu bürokratik karar almanın cazip taraflarını bilmelerine rağmen, sakıncalarını da vurgulamaktan kaçınmamaktadırlar.⁸⁶

Neticede, ABD vatandaşlarının büyük bir kısmı, federal bürokrasinin çok büyük ve güçlü olduğunu, buna karşılık kendilerinin bir şey yapmaya güçlerinin yetmeyeceğini düşünmektedirler. Bu bakış açısına göre, demokratik dengeyi oluşturmak için yapılacak düzenlemeler başarısızlıkla karşılaşacaktır.

3. Temsili Bürokrasi

Demokratik denge teorisinin geliştirilmiş bir versiyonu da "temsili bürokrasi"teorisidir.

Kamu bürokrasisi, hiyerarşi, uzmanlaşma ve şekilcilik gibi kurumsal özellikleri olmasına rağmen "temsili" bir kurum haline gelebilir mi ? Bu sorun, çok önemli olmakla birlikte karmaşıktır. Bürokratik gücün demokratik idareye bağlanması biraz da şans faktörünün etken olduğu bir olasılıktır. Bazı demokratik teorisyenlerin idari bağımlılığın sınırlı olması gerektiği üzerinde durmalarına rağmen idarî gücün varlığı ikincil derecede ilgi çektiğinden yüzeysel biçimde incelenmiştir. Egemen demokrasi teorilerinin bakış açılarına göre iktidar ve güç tek başına ne iyi ne de kötüdür. Bu bakımdan, gücün idarede toplanması demokrasinin varlığı ile engellenemez. Kritik sorun, demokratik değerler açısından idari iktidarın meşru olup olmadığıdır. Böylesi meşruiyetler, genellikle halkın idari temsili (bu, halkın yönetimidir) ve yönetime halkın katılması olarak belirtilebilir.⁸⁷

⁸⁴ David Nachmias, David H. Rosenbloom, *Bureaucratic Culture: Citizens and Administrators in Israel*, St.Martin's, New York 1978, s.155,

⁸⁵ Samuel Krislov, David H. Rosenbloom, s.19.

⁸⁶ Daniel Katz, *Bureaucratic Encounters, An Arbor: Institute for Social Research*, University of Michigan 1975. s.74.

⁸⁷ Samuel Krislov, David H. Rosenbloom, s.21.

Neticede, eğer kamu bürokrasisi, halkın siyasi temsilinin sağlanması şeklinde yapılabilsen, kendisine atfedilen güç demokratik değerlerle uyumlu olabilir. Bununla birlikte halkın bürokratik karar alma sürecine katılımının sağlandığı bir mekanizma kurulabilirse, bürokrasiler de, başarılı bir şekilde demokratik siyasi sistemle uyumlu olabilirler. Kısacası, demokrasi için en büyük tehdidi, kamu bürokrasisinin gücü değil, onun temsili olmayan gücü oluşturmaktadır.⁸⁸ Bu gücün meşruluğu siyasi iktidar tarafından denetlenemese bile halkın temsili ile demokratik bir şekilde çalışması sağlanabilir.

Temsili bir siyasi kurum olarak kamu bürokrasisinin nosyonu tartışmalıdır. Tartışmanın bir parçası "temsil" anlayışının doğasından kaynaklanmaktadır. Yüzyıllardan beri üzerinde teorik olarak tartışılmasına rağmen, temsilin ne olduğu konusunda net bir anlaşma olmamıştır. Tartışmaların bir kısmı da seçim olmadan bürokratik temsilin mümkün olup olmadığı üzerinde yoğunlaşmıştır. Politikacıların, basın ve siyaset bilimcilerin seçimlere aşırı ilgi göstermelerine rağmen seçimlerin temsili garanti edemediği kanıtlanmıştır.⁸⁹ Üstelik geleneksel patrimoniyal toplumlarda veya ailelerde görüldüğü gibi seçilmemiş liderlerin izleyicilerini temsil edebilmesi büyük ölçüde mümkündür.

Prensip olarak temsili bürokrasi kavramı kendi içinde çelişki taşımamaktadır. Temsil özelliği bürokratik yapı içinde de yer alabilir. Temsili bürokrasi üç şekilde gerçekleşebilir:

a) Bireysel Düzeyde Temsil

İdari güç ile demokratik yönetim nosyonunun kamu hizmetleri amacıyla entegre edilmesi çok eski bir gelenektir. Örneğin, ABD eski başkanlarından Thomas Jefferson idari sistemde partizan temsili (partisan representation) kavramını geliştirdi. Jefferson, federal seviyede kamu personelinde partizanca düzenlemelerin seçimlerdeki oy dağılımının kamu kurumlarına başarılı bir şekilde yansıtılmasına imkan sağladığını düşünmekteydi. 1829'da, Başkan Andrew Jackson, bu temsil düşüncesini, ülkenin sosyal kompozisyonunu kamu kurumlarına yansıttak şekilde genişletti. Jackson, resmi dairelerin yolunu, zengin ve fakir, köylü ve kentli için aynı derecede kolay bulunur hale getirmeyi düşünüyordu. Ancak bu siyasi irade pek gerçekleşme imkanı bulamadı. 1970 yılında Amerikan kamu hizmetleri komisyonu aradan geçen bunca yıldan sonra ABD'de nüfusun ırksal ve diğer özelliklerini kamu kurumlarındaki personel istihdamı oranlarına

⁸⁸ Age, s.22

⁸⁹ Hannah Pitkin; *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley 1968, s.89.

yansıtmadığından şikayet etmektedir.⁹⁰ Bununla birlikte Hindistan gibi diğer ülkeler, farklı sosyal grupların da kamu bürokrasisinde temsiline imkan veren şekli mekanizmalar kurmuşlardır.⁹¹

Bürokratik gücün daha dikkatli ve sorumlu hale gelmesi için bürokrasinin demografik yapıyı daha fazla temsil etmesi gerektiği düşüncesi pek çok taraftar bulmuştur.⁹² Eğer politika yapımında etkili olan bürokratlar, ülkenin demografik yapısını temsil edecek terkiye uygunsu halkın taleplerine uygun politikalar üretmek konusunda kendilerini daha sorumlu hissedeceklerdir. Politika üretme sürecinde bürokrat kendi siyasi değerlerini maksimize etme eğiliminde olacaktır. Eğer bürokratların değerleri, vatandaşların değerleriyle benzerse, bürokrasinin ürettiği politika halkın istekleriyle daha uyumlu olacaktır.

Bürokratik temsilin personel seviyesinde uygulanması halinde demokratikleşme yolunda elde edilecek faydalar şöyle sıralanmaktadır:⁹³

- Kararların sadece daha demokratik olmasını sağlamaz, aynı zamanda politika yapma sürecinde farklı bakış açılarını da içerdiğinden, alınan kararların daha kaliteli olmasını temin eder.
- Azınlık mensuplarının ve diğer vatandaşların karar alma ve hizmetler konusunda daha istekli olmalarını sağlar.
- Ülkenin insan kaynakları daha etkin kullanılır.
- Kamu kurumlarının meşruiyeti artar.
- Sosyal adalet ve hukuk, asli siyasi değerler haline gelir.

b) Grupların İdari Kurumlarda Temsili

Kamu bürokrasileri kurumsal yapıları ve görevlerinde farklı siyasi toplulukların çıkarlarını temsil edebilirler. Bu durum bütün kamu kurumlarında gözlenebilir. Bütün modern toplumlarda tarım, çalışma, eğitim, sağlık ve ticaret bakanlıkları veya müsteşarlıkları bulunur. Bunun yanında bürokratik kurumlar, azınlıklar ve kadınlar gibi farklı grupların çıkarlarını temsil edebilir. Bu tarz temsil sistemi ABD'de oldukça gelişmiştir. Grupların çoğu bürokratik bir yapılanma gerçekleştirmiştir. Tüketiciler,

⁹⁰ David H. Rosenbloom; *Federal Equal Employment Opportunity*, Praeger, New York 1977, s.35.

⁹¹ Age, s.105

⁹² Kenneth J. Meier; *Politics and the Bureaucracy, Policymaking in Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, California 1992, s.205.

⁹³ Samuel Krislov, David H. Rosenbloom; s.22

çiftçiler, yabancılar, Kızılderililer, yaşlılar, şehirli, taşralılar, kadınlar, özürlüler, ve mülteciler gibi pek çok farklı örgütlenme örneğini vermek mümkündür.⁹⁴

Temsili bürokrasinin görevleri ve yapısında bazı kaçınılmaz aksaklıklar olacaktır. Kimi çıkarlar temsil edilmeyecek, bazı kurumlar seslerini istedikleri kadar duyuramayacaktır. Ancak sonuçta kamu bürokrasisi çoğulcu bir temsil imkanına ulaşmış olacaktır. Örneğin Amerikan bürokrasisinde bu tür temsili inceleyen Davidson, şu örneği vermiştir⁹⁵: "Amerikan Kongresi ile yürütme arasındaki çatışmayı anlamanın en iyi yolu, bu iki kurumun temsil kabiliyetlerinin ölçülmesiyle anlaşılabilir." ABD'de sosyal hizmetler kısmında pek çok bakımdan halkın temsili, Kongre'ye oranla daha gerçekçi bir şekilde gerçekleştirilmiştir. Bürokrasi, bütün çıkar gruplarının temsilini sağlayan bir ana kanal durumundadır ve Kongre bunu bir rekabet şeklinde algılamaktadır.⁹⁶

4. Halk ve Bürokrasi

Bürokratik idarenin gelişmesiyle, vatandaşların idareye bireysel katılım yolları tıkanmaktadır. Ancak bununla birlikte bürokrasiler yeni katılım ve temsil yolları sağlamaktadır. Bunlardan en bilineni, bürokrat ile vatandaş arasındaki yüz yüze etkileşimden oluşan temsildir. Seymour Lipset'in vurguladığı gibi kamu bürokratları, toplumsal yapı ve kültürün bir parçasıdır. Onlar Weber'in incelemiş olduğu bürokrasinin normlarını yansıtır. Bu normlar, diğer sosyal şartların etkileriyle belirlenir.⁹⁷ Arnold Heidenheimer, yüz yüze vatandaş-bürokrat ilişkilerinin, farklı siyasi kültürlerde nasıl değişik bürokratik yozlaşmalar ortaya çıkardığını incelemiştir.⁹⁸ Caiden,⁹⁹ Katz ve Eisenstadt,¹⁰⁰ İsrail bürokratlarının, ülkenin sosyal ve siyasi düzeninin karmaşıklığına nasıl uyum sağladığını analiz etmişlerdir. Bürokratlar genelde önce vatandaşları kendi istedikleri duruma getirmeye çalışırlar. Ancak eğer bunu yapamazlarsa vatandaşların tarafına geçip, onların çıkarlarını temsil etme yollarını ararlar.

Kamu bürokrasilerinde temsilin derecesi daha da artırılabilir. Vatandaşlar kendi haklarını bürokrasiye karşı savunabildikleri sürece demokratik vatandaşlık

⁹⁴ Temsili bürokrasi kavramını Kenneth, Amerikan toplumunda oldukça kapsamlı bir şekilde incelemiştir. Bkz: Kenneth J. Meier, *Politics and the Bureaucracy, Policymaking in Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, California, 1992.

⁹⁵ Roger Davidson; "Congress and the Executive: The Race for Representation." *Congress: The First Branch*. Ed: A. De Grazia, Anchor, New York 1966, s.378-395.

⁹⁶ Samuel Krislov, David H. Rosenbloom; s. 25.

⁹⁷ Seymour Lipset; "Bureaucracy and Social Change", *Reader In Bureaucracy*, Edit: R. K. Merton, Free Press, Glencoe 1952, s. 221-232.

⁹⁸ Arnold Heidenheimer; "The Context of Analysis", *Political Corruption*, Edit: Arnold Heidenheimer, Rinehart Holt, New York 1970, s. 3-28.

⁹⁹ Gerald Caiden; *Israel's Administrative Culture*, University of California, Berkeley 1970, s.74.

¹⁰⁰ Elihu Katz, S. N. Eisenstadt; "Bureaucracy and its Clientele- A Case Study.", *Readings on Modern Organisations*, Edit: Amitai Etzioni, Englewood Cliffs, N.J. 1969, s.231-240.

kavramıyla bürokratik idare arasında uyum sağlanabilir. ABD’ de bu tür temsil, kamu bürokrasisinin imtiyazlarının erozyona uğraması neticesini vermiştir. Kamu yöneticileri haklarında dava açılmasını istemiyorlarsa, vatandaşların anayasal haklarına zarar vermekten kaçınmak zorundadırlar.¹⁰¹

Kısacası bürokratik yönetimin yükselmesi, demokratik değerlerle uyuşmamaktadır. Bürokratikleşme siyasi katılım ve hakları tümünden ortadan kaldırmamakla birlikte, bazı katılım imkanlarını daraltır. Her ne kadar bürokrasi bireysel hakların azaltılması eğiliminde olsa da, bu hakların korunması ve vatandaşların bu haklara saygılı olması gerektiği hususunda eğitilmesini sağlayan bir araç haline de dönüştürülebilir.

B. BÜROKRASI VE SİYASAL SİSTEMLER

Bürokrasilerin siyasi sistem içindeki nitelik ve davranışlarına yönelik olarak genellikle benimsenmiş olan bazı temel beklentiler vardır. Ancak siyasi sistemlerdeki farklılıklar, bürokrasilerin yapı işleyiş ve rollerinde de farklılıklara neden olmaktadır. Bazı istisnalar dışında bürokrasinin temel bir araç olarak asli değil, yardımcı nitelikte hizmet vermesi gerektiği konusunda hemen hemen ortak bir temel görüş birliği vardır. Bürokrasilerin siyasi iktidarla ilişkilerinin siyasi sistemlere göre farklılıklar göstermelerinin nedenlerinin incelenmesi gerekmektedir.

1. Kapitalizm ve Bürokrasi İlişkisi

Avrupa’da kapitalistleşme sürecinin ortaya çıkması ile bürokrasilerin gelişimi, birbirleriyle doğrusal bağlantılıdır. Feodal sistemden, kapitalizme geçiş aşamasında bürokrasi de yapısal olarak değişime uğramış ve gelişmiştir.¹⁰²

Feodal sistemden, kapitalizme geçiş ile birlikte, sadece üretim araçları biçim ve sahip değiştirmemiş, çok yönlü olarak toplumsal ilişki biçimlerinde de değişim ortaya çıkmıştır. Yeni sistemle birlikte yeni ilişki biçimleri doğmuş ve toplumsal ilişki sistemi gittikçe karmaşıklştırmıştır.

Avrupa’da feodal sistemden kapitalist sisteme doğru değişim süreci 15. yüzyıldan itibaren başlamıştır. Fabrika üretim biçiminin ortaya çıkması ise 18. yüzyılda gerçekleşmiştir.¹⁰³ Modern anlamda kapitalizm ise sanayi devrimiyle ortaya çıkmıştır.¹⁰⁴

¹⁰¹ Samuel Krislov, David H. Rosenbloom, s.179.

¹⁰² C. R.Santos; “The Political Neutrality of Civil Service Re-examined”, *Public Personel Review*, January 1969, s.9.

¹⁰³ Nathan Rosenberg, L.E. Birdzell; *Batı Nasıl Zengin Oldu.Endüstri Dünyasının Değişimi*, Form Yayınları, İstanbul 1992, s.221.

¹⁰⁴ Selçuk Trak; *İktisat Tarihi*, Dizerkonca Matbaası, İstanbul 1973, s.223.

Kapitalistleşme ile birlikte siyasal değişim neticesinde devlet kralın kişisel mülkü olmaktan çıktı. Kralın yerini örgütlenmiş kamu gücü aldı. Bütün vatandaşlar kamu işlerine eşit şekilde katılma hakkını elde ettiler. Ticari ve toplumsal ilişkilerin istikrarlı ve güvenli bir şekilde işlemesi için ortaya çıkan geniş kapsamlı yasal düzenleme ihtiyacı, bürokrasinin önemli bir kurum olarak gelişmesine yol açtı.¹⁰⁵

Bu gelişme neticesinde bürokratların statüleri de değişti. Kraliyet hizmetleri kamu hizmetine dönüştü. Kamu görevlileri artık hükümdarın ya da prensin özel hizmetçisi değil, devletin ve milletin görevlisi haline geldiler. Bürokrasi, kamu gücünün bir aracı haline dönüştü. Kamu görevlileri iktidardaki kişilerin isteğine göre değil, kanunlara göre iş görmeye başladı. Kamu görevlerinde amatörlükten, profesyonelliğe doğru bir değişim yaşanırken, “sadakat” kavramında da bir farklılık ortaya çıktı. Weber’in deyimleriyle belirtmek gerekirse patrimonyalizmden, yasal-rasyonel bürokratik yönetime geçildi.¹⁰⁶

Liberal devlet teorisinde bürokrasiye, hizmet etme rolü verilmiştir. Bunun hem iktisadi hem de siyasi sebepleri vardır. İktisadi açıdan bürokrasi, kapitalizmle uyumsuz. Kuralcılık ve şekilcilik, davranışların belirlenmeye çalışılması ve müdahalecilik kapitalizmle çatışmaktadır. Kapitalizmde arz ve talep koşulları kendiliğinden serbestçe oluşmalıdır. Bürokrasi ihtiyaçları ve hizmetleri merkezden kararlaştırmak istegindedir. Bürokratik egemenliğin olduğu ortamlarda arz ve talep şartları kendiliğinden oluşmaz neyin ne kadar üretileceğine ve fiyatına yapılan müdahaleler kapitalizmle çatışmaktadır.

Ancak bu durum bürokrasinin, demokrasiyle tam uyduğu anlamına da gelmez. Siyasi açıdan bürokratik yönetim geleneği halk iradesinin karşısındadır. Demokratik bir sistemde bürokrasi örgütü halk iradesine bağlı olmalıdır. Demokratik devletin görevleri, idarenin gövdesini oluşturan mekanizmayı kurmak, ortak mal ve hizmetlerin sağlanmasında belirleyici olmaktır. Öte yandan, bürokrasinin hiyerarşi, uzmanlaşma ve gayri şahsîlik gibi özellikleri, eşitlik, katılımcılık ve bireysellik gibi demokratik değerlerle tezat oluşturmaktadır.¹⁰⁷

2. Otoriter Sistemler ve Bürokrasi

Her ne kadar demokratik sistemlerde bürokratik egemenlik yolunda bazı avantajlar sağlandığı düşünülse de, bürokrasinin egemenliğini karakterize eden işaretlere daha çok otoriter yapıli sistemlerde rastlanmaktadır. Alman bürokrasisinden veya eski sosyalist ülkelerin bürokrasilerinden bahseden yazılarda özellikle “güçlü” tanımlaması yapılır. Bu bürokrasilerin her ikisi de güçlüdür. Ancak bu tanımlama tamamen farklı

¹⁰⁵ Bilâl Eryılmaz, *Bürokrasi*, İzmir 1993, s.11.

¹⁰⁶ Age, s.12.

¹⁰⁷ D. F. Thompson; “Bureaucracy and Democracy”, *Democratic Theory and Practice*, Edit: G. Duncan, Cambridge University Press, Cambridge 1983, s.235.

özellikleri anlatmaktadır. Demokratik bir ülke olan Federal Almanya'da bürokrasi, siyasi iradenin denetimi altındadır, işlemleri, boyutu, rasyonel ve verimli çalışıp çalışmadığı denetlenebilmektedir. Bürokrasilerin, kamu hizmetlerini görmek gereğiyle güçlü, etkin ve sağlıklı bir yapıya sahip olmaları ve eğer kamusal hizmet talebi varsa büyümeleri, esasen istenen bir durumdur. Otoriter sistemlerde ise iktidarda bir şahıs, bir grup, bir parti veya bir ideoloji egemenliğin tümüne sahipmiş gibi gözükse de, çoğu zaman durum böyle değildir. Otoriter sistemlere sahip ülkelerde, özellikle ideoloji gibi soyut bir kavrama atfedilen egemenlik kılıfı altında bütün iktidarı elinde tutan ve halkın en ince gündelik yaşam ayrıntılarına dahi karışan bir bürokratik örgütlenme vardır.

1917'de Rusya'nın Avrupa tarafında kalan kısmında bir milyona yakın insan kamu bürokrasisinde çalışmaktaydı. Bu sayı 1921 yılında iki buçuk milyon civarına ulaşmıştı. Şüphesiz ki bürokratların çoğunun görevi, "devrimin aktif gücünü yaymak"tı. Ancak memur kadrolarının çoğu eski bürokrasinin eline geçmişti. 1922 yılında 9. Kongre öncesi halka seslenişinde Lenin, komünistlerin kumandayı ele geçirdiklerini, ancak bürokratik cihazı (bürokratische maschine) ele geçiremediklerini, aksine bürokrasinin onlara hükmettiğini söylemiştir.¹⁰⁸ Bu durumu fethettikleri ulusların kültürleri içinde asimile olan, eriyip giden "fatih ulusların kaderleri"ne benzetmiştir. Ancak Lenin'e göre komünistleri yutan kültür, çok kötü bir kültürdü. Dördüncü Komünist Enternasyondan önceki (Kasım/Aralık 1922) konuşmasında da Lenin, "Bizim şanssızlığımız, eski devlet cihazını (Staatsapparat) ve yüz binlerce memuru olduğu gibi devralmamızdır" demiştir. Kendisini siyaset sahnesinden uzaklaştıracak olan inme hastalığı gelmeden kısa bir süre önce Lenin, yeni devlet cihazının büyük bir kısmının, aslında üzeri ince bir tabaka ile boyanmış eski devlet cihazı olduğuna işaret ediyordu.¹⁰⁹

Daha sonraki dönemlerde, bu bürokratik restorasyon bütün hızıyla devam etti. Siyasi özgürlükler de bürokratik kontrol'e bırakıldığından daha da hızlandı. 1921'de Alexandra Kollontai, Bolşevik Parti'deki "işçi muhalefeti" isimli grup adına yaptığı konuşmada, bürokrasinin iktidarda bu şekilde tutunabilmesini, Parti içindeki eleştiriden duyulan korkuya, eleştiri ortamının engellenmesine ve muhaliflerin teker teker avlanmasına bağlamıştır.¹¹⁰

Rosa Luxemburg, Parti ve "Sovyet"in (halk) sonuçta çatışmaya düşeceklerini öne sürmüştür. Genel seçim hakkı, serbest basın ve toplanma hürriyeti olmadan kamu kurumlarının işlevlerini yerine getiremeyeceğini ve sonuçta sadece bürokrasinin kalacağını savunmuştur.¹¹¹ Eski Sovyetler Birliği, tamamiyle bürokratik yapıdaki dev kurumları, ordusu, devlet daireleri ve benzer kurumlarıyla büyük ve komplike

¹⁰⁸ Hanry Jakoby; s.200

¹⁰⁹ Age, s.201.

¹¹⁰ Age, s.202.

¹¹¹ Age, s.204.

bürokrasiler için iyi bir örnek oluşturmuştur. Eski Sovyetler Birliği, çalışma hayatından, tüketim alışkanlıklarına ve en basit aktivitelere kadar bütün insan aktivitelerini rasyonel olarak organize olmaya zorlayan dev bürokratik kuruluşlar tarafından paylaşılmıştır.

Gerçekten de eski Sovyetler Birliği'nde devrimin hemen ardından bürokrasi yavaşça partiye egemen olmaya başlamıştır. Komünist Partinin siyasi önderleri etkisizleştirilmiş ve parti artık hem bürokrasinin çıkarlarına hizmet edecek "alet"e dönüşmüş, hem de barınabileceği bir yer olmuştur.¹¹² Eski sosyalist blok ülkelerinde parti-devlet özdeşleşmesi olduğundan, Parti'yi kamu bürokrasisi örgütü olarak tanımlayabiliriz. Kuron ve Modzelewski'de diğer pek çok yazar gibi bu düşüncededir; "Parti, kendi hiyerarşisinin doruklarında derinlemesine örgütlenmiş bir bürokrasiden başka bir şey değildir."¹¹³

Sovyetler birliğinde toplumun bürokratikleşmesi, bürokrasinin egemen sınıf haline gelmesiyle başlamamıştır. Devlet memurlarının, yöneten, kontrol eden, öğreten, araştırmaları tekeline alan, planlayan ve kamu yönetimini yapanlar haline geldikleri andan itibaren toplumun bürokratikleşmesi başlamıştır.

Kuron ve Modzelewski, Sosyalist dönemde Polonya'da devlet ve parti örgütünün özdeşleştiğini, bürokrasinin devlet örgütünün yanında parti örgütünü de ele geçirdiğini ve toplumsal üretimin tümünün paylaşım ve kullanımı üzerinde tek başına karar verdiğini belirtmektedirler. Bürokrasinin kararları keyfidir, bütün sosyal sınıfların ve tabakaların her türlü kontrolünün dışındadır. Polonya parlamentosu ve halk konseyi seçimleri, tepeden belirlenen tek liste nedeniyle sadece varsayım olarak görünmektedir. Polonya'da bürokrasi, her türlü toplumsal-sivil kontrolü ortadan kaldırmış ve toplumun bütününe ilgilendiren önemdeki ekonomik ve siyasal kilit mevkilerin tümünü sınır tanımadan eline geçirmiştir.¹¹⁴ Emek ve ürünleri, devlet sermayesi ve mülkiyet, yalnızca merkezi bürokrasinin elindedir, onun dışında üretime ve topluma hükmedecek kimse yoktur. Egemenliğin en önemli özeliği silahın yanında maddi güce de sahip olmaktır.¹¹⁵ Her hakim sınıf gibi Polonya bürokrasisi de egemenliğini korumak, uzatmak ve sağlamlaştırmak için çaba gösterir. Bürokrasi üretim sürecini de bu amaç doğrultusunda kullanmak isteyecektir. Egemen bürokrasi, üretimin bir bölümüyle, kendi hakimiyetinin dayandığı üretim ilişkilerinin ve toplumsal ilişkilerin ayakta tutulmasına ve sağlamlaştırılmasına hizmet eden bir memurlar, propagandacılar, müdürler, polisler vb. ordusuna bakar. Bunların hepsi, milli gelirden beslenir .

¹¹² Age, s.208.

¹¹³ J. Kuron, K. Modzelewski, *Tekelci-Bürokratik Sosyalizm*, (Çev: Doğu Perinçek), Kaynak Yayınları, İstanbul 1986, s.26

¹¹⁴ Age, s.27.

¹¹⁵ Age, s.26.

Eski Doğu Bloğu ülkelerindeki totaliter bürokratik egemenliği Doğu Almanya örneği ile inceleyen Lothar Fritze, toplum yaşamının bütün alanına egemenliğini yayan bürokrasinin topluma hiçbir hareket serbestisi tanımadığını, bu esneklikten yoksunluğun ve katılaşmanın da bütün sosyalist ülkelerde olduğu gibi çöküşe sebep olduğunu öne sürmüştür. Fritze'ye göre Doğu Almanya'da bürokrasi egemenliğini sürdürebilmek için toplum yaşamının her alanını kontrol altında tutmuş, her türlü baskı ve şiddet yöntemini kullanmış, en ufak muhalefet hareketlerine bile izin vermemiş ve bunlarla birlikte yoğun bir ideolojik propaganda ile itaati sağlamaya çalışmıştır. Yine bu durum sonuçta öyle katı bir durağanlığa yol açmıştır ki, sistem sonunda çökmüştür.¹¹⁶

C. HÜKÜMET SİSTEMLERİ VE BÜROKRASI

Siyasi iktidarı kullanma yetkisinin başkanlık sistemindeki gibi şahısların ön plana çıkması veya parlamenter sistemlerde olduğu gibi kurumların öne çıkması, iktidarların bürokrasi ile ilişkilerinin belirlenmesinde etken olmaktadır.

1. Parlamenter Sistem ve Bürokrasi

Parlamenter sistemlerde iktidara gelen parti veya partiler koalisyonu, halka verdikleri vaatleri gerçekleştirmek için bürokrasiden yararlanırlar. Halka verilen sözlerin gerçekleştirilmesi önceliği, rasyonellik endişelerini bir derecede arka plana itebilir. Ancak yine de hükümetler, bürokratlardan faydalanacaklar ve onların önerilerine kulak vereceklerdir.¹¹⁷

Parlamenter sistemlerde yürütmenin başı olan hükümet seçimle belirlenen bir parlamentonun içinden çıkmaktadır. Hükümet parlamentoya karşı sorumludur. Siyasi karar alma sürecinde parlâmentonun veto etme yetkisi vardır. Kanun metinlerinin kabul edilip edilmemesine parlamento karar vermektedir. Ancak bunların uygulaması hükümetin siyasi sorumluluğu altındaki bürokrasi tarafından gerçekleştirilmektedir. Vatandaşlar kanunların yapımı ve içerikleri hakkında pek bilgi sahibi değildir. Ayrıca kanunlarda kullanılan teknik terimler ve anlaşılması güç tanımlar da bu bilgisizliği arttırmaktadır. Bu yüzden Parlamentonun kontrolü vatandaşların çıkarları için gerekli ve önemlidir.¹¹⁸

Temsili demokrasilerde, bürokrasi ile siyasi iktidar arasında iktidar gücünü ele geçirme mücadelesi vardır. Temsili demokrasi, halkın istemlerinin toplumsal fayda

¹¹⁶ Lothar Fritze; "Patriotismus der Abstrakten Hoffnung", *Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, Vol: 3/1993, Berlin, s.301-312.

¹¹⁷ Winfried Steffani; "Institutionen der Demokratie: Verwaltung, Medien" *Politikwissenschaft*, Band:2, Der Demokratische Verfassungsstaat, Editörler: Klaus Von Beyme, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmoock, Verlag W. Kohlhammer, 1987, Stuttgart, s.36

¹¹⁸ Agm. s.36

gözetilerek yerine getirilmesi sürecini kapsamaktadır. Seçmenler kendilerini temsil edecek kişileri seçerler ve bu temsilciler vasıtasıyla istek ve talepler kamu politikaları ve yasal düzenleme haline gelir. İdare ile parlamento arasında düşünce farklılıkları varsa, iktidar ile bürokrasi arasında bir çatışmanın ortaya çıkması doğaldır. Parlâmenter sistemlerde demokrasi ile bürokrasi arasındaki çatışma esas sorunu teşkil etmektedir. Bundan dolayı bürokrasinin halkın isteklerine uygun bir şekilde çalışması sağlanmalı, demokratik karar alma mekanizması içinde kontrolden çıkması önlenmelidir.¹¹⁹

Hükümet etmenin anlamı, bir hedefe ulaşmak için gerekli siyasi kararları alma sürecidir. Siyasi kararların alınması ve uygulanması bakımından hükümetin çifte sorumluluğu vardır: Birincisi, hükümet kendi politikaları ve verdiği kararlardan sorumludur. İkincisi de, ona bağlı olan idarenin kararlarından ve eylemlerinden sorumludur.

Parlâmenter demokrasilerde önemli bir konu, hükümetin sorumlu ve temsil kabiliyetine sahip olmasıdır. Sorumlu bir hükümetin iktidara gelmesi, icraatı ve iktidardan gitmesi hukuk devleti ve demokrasi şartlarına uygun ise, varlığı ve yaptıkları meşruiyet taşır. Demokrasinin ana şartı, yasama işlevini yürüten parlamentonun seçimle belirlenmesidir. Eğer iki kısımlı bir parlamento yapısı var ise, en azından bir kısmının seçimle belirlenmiş olması ve kanun yapma işlevinin de bu seçimle belirlenmiş organ tarafından gerçekleştirilmesi gerekir. İcranın başı olarak hükümet de hukuki ve siyasi olarak parlamentoya karşı sorumlu tutulabiliyorsa idare üzerinde parlamento denetimi gerçekleşir. Demokratik meşruiyet de böylece sağlanmış olur.¹²⁰

Hükümetlerin siyasal sorumluluğu konusunda parlâmenter ve başkanlık sistemleri farklılık gösterir. Her iki sistemde de hükümetler kanunları parlamentodan geçirmek zorundadırlar. Ancak, parlâmenter sistemde parlâmento siyasi sebeplerle hükümeti iktidardan düşürebilir. Oysa başkanlık sisteminde hükümet ve parlamento sadece seçmenlere karşı siyasi sorumluluk taşımaktadırlar ve birbirlerini fesih veya görevden alma gibi yetkileri yoktur.¹²¹

İdare ve idari görevler, feodal sistemin ortadan kalkmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Krallıkların ortadan kalkıp, temsili demokrasilerin kurulmasıyla birlikte, bürokrasinin yapılanması ve siyasi iktidarla olan ilişkileri de belirli aşamalar kaydetmiştir.

¹¹⁹ Edward Page; *Political Authority and Bureaucratic Power, A Comparative Analysis*, Harvester / Wheatsheat, Woschester 1988, s.163-164.

¹²⁰ Edward C. Page; s.169-173.

¹²¹ Winfried Steffani; "Institutionen der Demokratie: Verwaltung, Medien" *Politikwissenschaft*, Band:2, Der Demokratische Verfassungsstaat, Ed: Klaus Von Beyme, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmoock, Verlag W. Kohlhammer, 1987, Stuttgart, s.38

a) Federal Almanya'da Siyasi İktidar ve Bürokrasi

İdare kanunların uygulanması ile ilgilenmektedir. Burada yasama organı ile yürütme organı olan idarenin ilişkileri önemlidir. Üniter devlette sadece tek bir ulusal yasama organı ve tek bir hükümet olduğundan, bütün kamu idaresi kurumları merkezi otoritenin denetimi altındadır. Bundan dolayı merkezi yönetim nispeten daha güçlüdür.

Federal devlette ise bu durum farklıdır. Federal devlet, (nispî derecede) yasama ve yürütme organlarına sahip eyaletlerin birleşmelerinden oluşur. Eyaletler kısmi serbestliğe sahip olduklarından, birbirleri arasında koordinasyon gereksinimi oldukça büyüktür. Aralarında çıkar çatışmaları da sıkça olacağından merkezi idareyle uyumlu bir bütün oluşturmalarının çeşitli zorlukları vardır.

Demokratik federal ve üniter devletlerde yerel yönetimler konusunda büyük farklılıklar gözlenmez. Belediyelerin genelde kendilerine ait görevleri ve seçimle işbaşına gelen belediye başkanları vardır. Ancak burada altı çizilmesi gereken bir nokta federal devletlerdeki eyaletlerde özerk idari kurumların, üniter devlette pek rastlanmayacak bir şekilde farklı politikalar üretebilme imkanına sahip olmalarıdır.

Üniter devletlerde idari yapılanma federal devletlere nazaran daha basit ve bütüncüdür. İyi örgütlenmiş bir üniter devlet örneğini Fransa oluşturmaktadır. Fransız merkeziyetçiliği, mahalli idarelerin, merkezi idarenin otoritesi altında olmasından kaynaklanmaktadır. Gerçekten de Fransa'da belediye ve diğer idari bölgelerin karar verme serbestileri sınırlıdır. Bu yüzden Fransa'da belediye başkanlarının ikili rolü vardır: İlki devletin temsilcisi olarak merkezden gelen emir ve direktiflere uymak zorundadırlar, ikincisi de seçimle gelmelerinden kaynaklanan yetkilerini kullanırlar.

Federal yapıya sahip olan Almanya'da durum farklıdır. Federal Almanya'da kamu hizmetinde çalışanlar üç idari kısımda toplanmıştır: Federal yapı, Eyaletler ve Belediyeler.¹²² Almanya'da kamu görevleri hem merkezden, hem de eyaletler tarafından icra edilmektedir. Organizasyon biçimi olarak Federal Almanya'dan oldukça farklı olan ABD örneğine bakarsak, eyaletlerin yasama hakları hem anayasada öngörülmesi açısından, hem de pratikte, daha fazladır. ABD'de federal kanunlar, federal idare tarafından, eyalet kanunları da eyaletler tarafından uygulanmaktadır.

Buna karşılık Federal Alman anayasasının 83. maddesinde "Eğer aksi söylenmemişse eyaletler federal kanunları kendi kanunları olarak uygularlar." cümlesi yer almaktadır. Bu madde iki duruma sebebiyet verir: İlki, Federal idare ve eyalet idarelerinin birbirlerini sarmaşık gibi sarmalarına yol açar. Diğeri de, anayasadaki "aksi söylenmemişse.." ifadesi, federal idarelerin gittikçe güçlenmesine yol açmıştır.¹²³

¹²² Winfried Steffani; "Institutionen der Demokratie...", s.46.

¹²³ Agm. s.46.

Federal Almanya’da federal idareye nazaran, eyalet ve belediyelerde çalışan kamu görevlilerinin sayıları daha fazla artmaktadır.¹²⁴ Bu durum bürokratikleşmenin artması şeklinde de değerlendirilebileceği gibi, bürokratikleşmenin azalması olarak da değerlendirilebilir. Fenske, bu gelişmeyi oldukça isabetli şekilde değerlendirmiştir. Bürokratikleşmeden “idari egemenlik” olarak bahsettiğimizde, idari kurumlardan eğitim, sağlık ve askerlik idareleri gibi hizmet kurumları olarak bahsetmiyoruz demektir. Halbuki bu tür hizmet kurumları, genel idare kurumlarına oranla daha fazla büyüme göstermişlerdir. Örneğin 1960’dan 1974’e kadar olan dönemde eyalet idarelerinde orta ve yüksek öğrenim kurumlarında çalışan sayısı üçte ikilik bir artış göstermiştir (362.149’dan, 536.497’ye). Ayrıca belediye ve belediye birliklerinde sağlık hizmetleriyle ilgili personel sayısında %40’lık bir artış olmuştur. Ordudaki personel artışının %90’ı da subay değil imar ve inşaat işleriyle ilgili sivil personeldir. Unutulmaması gereken bir nokta da Almanya’nın nüfusu, Berlin ve Saarland da dahil 1950’de 50.335.000’den, 1980 yılında %22’lik bir artışla 61.322.000’e ulaşmış olmasıdır.¹²⁵

Artışın, hizmet sektöründe ağırlık kazanmasının en başta gelen sebepleri arasında imar faaliyetlerinin artması, sosyal devlet anlayışının gelişmesi, vatandaşların adalet kurumlarına olan müracatlarının artmış olması sayılabilir. Fenske’ye göre 1950 ile 1980 arasında bürokraside personel artış hızı çok düşük olmuştur. Bunun sebebi bürokrasinin teknik gelişmelere iyi uyum sağlama ve daha verimli çalışmasıdır. Ancak bir başka sebep de 1950 döneminde bürokrasinin zaten gereğinden daha büyük olduğu, zamanla hizmet yükümlülüğünün kalitatif ve kantitatif olarak gittikçe artmasına rağmen, daha verimli hale gelmesiyle sayısal büyüklüğünün sınırlı kalması şeklinde açıklanabilir.¹²⁶

Federal Alman kamu yönetiminde siyasetçiler ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin devamlılığı, bazı memurluk pozisyonlarının “siyasi memurluk” “politische beamte” niteliğinde kabul edilmesiyle sağlanmaktadır. Bu memurlar, hükümetin güvenini kazanmış sivil memurlardan seçilir. Siyasi memurlar hükümet tarafından herhangi bir zamanda, bir neden belirtmeye gerek olmaksızın yerlerinden alınabilirler veya değiştirilebilirler. Bu pozisyonlar, kanunla belirlenmiştir. Bu pozisyondaki memurların hizmetleri, belli bir hizmet alanıyla sınırlanmıştır.¹²⁷ Bu makama yapılan atamanın şekli, bu makamın hükümet programlarının yürütülmesinde politik nitelikli bir mevki olduğunu göstermektedir. Bu açıklık, idari hiyerarşi içinde alt pozisyonlardaki memurların siyasi tarafsızlıklarının sağlanmasına imkan vermektedir.

¹²⁴ Hans Fenske; *Bürokratie in Deutschland, Vom Späten Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Berlin, 1965, s. 68.

¹²⁵ Age, s.73.

¹²⁶ Age, s.74.

¹²⁷ Donald C. Rowat; “West Germany”, *Public Administration in Developed Democracies, A Comparative Study*, Edit: Donald C. Rowat, Marcel Dekker Inc, New York 1988, s. 333

Federal Almanya'da kamu yönetimi ile bakanlıklar arasında kimin sorumlu olduğu açıkça belirlenmiştir. Politikaların hazırlanmasına katılma imkanları olmasına rağmen, bürokrasinin etkisi, kendi uzmanlık alanlarında ve kendilerine izin verilen siyasi alanlarda sınırlı kalmak durumundadır. Almanya'daki bürokrasinin bu işleyiş mekanizması ve bürokrasinin bakanlıklardaki siyasi rolü, pek çok ampirik araştırma ile incelenmiştir.¹²⁸

Federal Almanya'da bürokrasinin kontrolü görece netleşmiş bir durum arz etmektedir. Federal Alman Anayasası'nın 20. maddesine göre idarenin bir eyleminden zarar gören herhangi bir kişi, yargıya başvurabilir.¹²⁹

Federal Almanya'da bürokrasinin verimliliğinin artmasını kapsayan dönemde, buna paralel olarak da bürokrasinin üzerindeki siyasi ve sivil kontrolün, gittikçe artmış olduğu gözlenmektedir. Federal Almanya'da idarenin kontrolü, iç ve dış faktörlerle sağlanır. Bunlardan ikisi içsel, üçü de dışsaldır:

İç faktörlerden ilki, hükümetin idareye emir verme yetkisinden kaynaklanan denetimdir. Diğer iç denetim de, devlet idaresini, birbiriyle uyum içinde çalışması gereken çok farklı idari birimlerden meydana gelmiş çok karmaşık bir örgütsel yapı olarak ele alırsak, bu idari branşların birbirini denetlemesi olarak açıklayabiliriz.

Federal Almanya'da idarenin dış kontrolü de farklı şekillerde gerçekleşmektedir: idari faaliyetlerden zarar görenlerin, idare mahkemelerinde dava açma hakkı vardır. Bu hak modern anayasal devletin getirdiği en etkin hukuki kontrol biçimidir. Vatandaşların kamu kurumlarını dava etmeleri Almanya'da oldukça köklü bir gelenektir.¹³⁰ Dışsal kontrol ise basının ve parlamentonun yaptığı siyasi kontrollerinin tümünü kapsar. İdarenin parlamento tarafından kontrolü, sadece hükümetin yaptığı veya katıldığı konularda mümkündür. Yani hükümetin aldığı kararların bürokrasi tarafından uygulanması durumunda parlamento soru sorabilir. Federal Alman parlamentosunda (Bundestag) büyük ve küçük soru yöntemleri, (grossen und kleinen anfrage) hükümetin ve idarenin denetimini sağlayan enstrümanlardır. "Soru" enstrümanları üç farklı şekilde gerçekleşebilir; büyük soru, küçük soru, sözlü veya yazılı soru. Bu denetim biçimi de en çok kullanılan yöntemdir. Büyük soru iktidara yöneltilir ve kabul edilirse bir müzakere açılır. Küçük soru, yazılı olarak verilir ve yazılı olarak cevaplanır. Soru ve cevabı, parlamento tutanağı (Bundestags-drucksache) olarak dağıtılır. Sözlü soru ise bu tür sorular için ayrılmış zamanlarda kullanılır.¹³¹

¹²⁸ Renate Mayntz; Fritz W. Scharpf; *Policy Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, 1975.

¹²⁹ Donald C Rowat; "West Germany"... s.335.

¹³⁰ Agm, s.74.

¹³¹ Peter Schindler; *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982*. Bonn 1983, s.750.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Alman bürokrasisi, toplumda, siyasi iktidar ve diğer sivil kesim karşısında egemenlik mücadelesi bakımından oldukça pasif bir görünüm çizmektedir. Alman bürokrasisinin sert Prusya geleneği, önce 1919 sonrası enflasyon, ardından eski bürokratlara güvenmeyen Hitler ve Savaş sonunda Nazi'lerle işbirliğinden ötürü, 50.000 devlet memurunu işten el çektiren Müttefik İşgal Kuvvetleri tarafından yıkılmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana Batı Almanya'da devlet memurları, özel sektör ve bankacılarla mücadele etme gücünden yoksundur. Bürokrasi, Almanya'da sevilmeyen bir kelime haline gelmiştir. Terfi sistemi ise, memur seçimi ve ücret kuralları birbirinden ayrı on bir değişik yönetimden meydana gelen federal yönetim nedeniyle iyice karışmıştır. Geçmişteki suçların sorumluluğu altında ezilen Alman yüksek memurları, kendilerine olan güvenlerini yitirmişlerdir.¹³²

Sonuç olarak Alman bürokrasisi, dünyada en etkin bürokrasiler arasında gösterilmekle birlikte, siyasi iktidar ile ilişkilerinde düşünüldüğü kadar baskın sayılamaz. Alman ulusunun karakteristik özellikleri, kültürel yapısı, özel sektör ve işçi sendikaları gibi sivil kurumların oldukça güçlü olması, İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği eziklik ve Almanya'nın federal yapısı, bürokrasinin siyasi iktidar ile ilişkilerinde sert bir egemenlik mücadelesine girmesini engellemektedir. Alman bürokrasisinin güçlü olduğu izlenimi onun siyasi irade ile egemenlik çatışmasına girmekten kaçınarak uyumlu bir şekilde, ancak kendi işleyiş sahasına itina ederek, rasyonel çalışmasından kaynaklanmaktadır.

b) İngiltere'de Siyasi İktidar ve Bürokrasi

Yasama ve yürütme organlarının işbirliği yaptığı İngiltere'de, 19. yüzyılın sonuna doğru devlet erkinin mihrak noktası, gittikçe kamu bürokrasisine doğru kaymış ve bürokrasinin siyasal iktidara karşı bağımlılığı azalmaya başlamıştır.¹³³

1854 yılına kadar İngiltere'de kamu hizmetine almada kayırma yöntemi uygulanmıştır. Bu dönemde atamalar, parti bağımlılığı, akrabalık, arkadaşlık ya da parayla satın alma temeline dayanarak yapılmıştır. Bu sistemin kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkilemesi sonucu, 1854 yılında Trevelyan öncülüğünde idari reform hareketleri başlatılmıştır. Trevelyan-Northcote raporu, 1854 yılında yayınlanmasına karşılık günümüzde hala İngiliz sisteminin temelini oluşturmaktadır. Hala geçerliliğini koruyan bu İngiliz sisteminin temeli liyakat ilkesine dayanmaktadır. İşe almada yarışma sınavı, yapılan işin niteliğine göre personelin sınıflara

¹³² Daha geniş bilgi için bakınız: Anthony Sampson; *Avrupa Nereye Koşuyor*, Sander Yayınları, İstanbul, 1969, s. 420.

¹³³ Nermin Abadan; *Bürokrasi*, SBF Yayınları 1959 Ankara, s.120.

ayrılması, işe alma ve yükselmelerde kurumlar arasında birörneklik sağlanması Trevelyan-Nortcote Raporu ile beraber ortaya çıkmıştır.¹³⁴

İngiliz personel sisteminde kamu yöneticilerinin siyasal bağımlılığı yoktur. Dolayısıyla yükselme, siyasal eğilimlere göre değil, mesleksel yeteneğe göre yapılmaktadır. Bu açıdan İngiltere’de liyakat ilkesi ile kariyer sistemi egemendir.¹³⁵

Aslında İngiltere’de hukuki durum ile fiili durum arasında tam bir ayrılık bulunmaktadır. Hukuken Kral, memurlarını dilediği zaman görevden alabilir. Yani hukuken devlet memurlarının garantisi ve güvencesi bulunmamaktadır. Böylece hukuki hiçbir teminatı olmayan devlet memuru, emeklilik çağının başlayacağı 60 yaşına kadar görevde kalacağını bilir. Bu olgu ise İngiliz halkının pratik zekası, idari ve siyasi sağduyusu sayesinde kurulmuş olup, en üst kademedен en alt kademeye kadar kamu yöneticileri bu sistem sayesinde siyaset alanındaki etkilerden uzak kalmışlardır.¹³⁶

İngiltere’de idare hukuku yoktur. Bununla ilişkili olarak da memurla ilgili kurallar, bir bakıma teknik bir konu sayılmakta ve bu yüzden de memurların atama ve siyasi hakları ile ilgili genel ilkelere, el kitaplarında yer verilmektedir.¹³⁷

İngiltere’de iktidar değişikliklerinde kamu yöneticileri değiştirilmemektedir. Ancak yeni oluşturulan mevkiler ya da boşalan mevkiler için patronaj sistemi işleyebilmektedir. Diğer bir fark da, İngiltere’de terfi mekanizmasının genellikle az ya da çok otomatik olarak işlemesidir. İngiltere’de siyasi ve siyasi olmayan atamalar arasında açık bir fark bulunmaktadır. Belli başlı siyasi atamalar; Law office, Junior Ministers (bakan ve yardımcılar), kabine dışı bakanlar ve Whips’lerdir ve bunları başbakan bizzat tayin etmektedir. Bunların dışındaki tüm memuriyetler, siyasi olmayan mevkiler sayılmakta ve siyasi iktidara karşı mutlak itaatle yükümlü tutulmaktadırlar. Bunların atanmasında daha çok kariyer mensuplarının etkisi olmaktadır.¹³⁸

İngiltere’de memurlar bakan değişince değişmez. Yüksek memurlar siyasi açıdan “nötr”dür ve zaten politikaya hevesleri yoktur, “sadece gerekli kişi” olmayı tercih ederler.¹³⁹

¹³⁴ Hilton M. Power; "The British Civil Service: It's Present Methods of Recruitment and Promotion and Their Implications for New States", *New Zealand Journal Of Public Administration*, XIII 1964, s.9-22. Çev. B. Ardanuç ve T. Ergun, *AİD*, XII, Haziran 1980, s.4-5.

¹³⁵ H. Wade; *Administrative Law*, Oxford 1961, s.17; "Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla Olan İlişkisi," *AİD*, Sayı:364, 1992, s. 192.'den alıntı.

¹³⁶ Rafet Çevikbaş; "Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla olan ilişkisi", *Türk İdare Dergisi*, İçişleri Bakanlığı, Sayı:364/1992, s.163

¹³⁷ Agm., s.164

¹³⁸ Sabahattin Benlikol; *Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karşılaştırmalı Çözüm Yolları*, Maliye Tetkik Kurulu Yayını, Ankara 1972, s.24.

¹³⁹ Agm, s.24.

İngiltere’de kamu görevlileri ya da devlet memurları, boş zamanlarında resmi görevleriyle bağdaşmayacak bir faaliyette bulunamazlar. Bağlı oldukları dairenin açık rızası olamadan, resmi görevleriyle ilgili bir yazı yazamaz, konferans veremez ve radyo konuşması yapamazlar. Kamu yöneticileri siyasi tartışmalara katılamazlar, siyasi konularda basına bilgi veremezler, kendileri ya da daireleri hakkındaki hücumlara bizzat cevap veremezler. Böylece kamu yöneticileri siyasi tartışmaların etkisinden uzak kalmış olurlar. İngiltere’deki siyasi ve idari teamül, bakana, hangi memurun kendisine fikir verdiğini açıklamayı yasaklamıştır. Böylece hem ilgili bürokrat siyaset alanı dışında kalmış olur, hem de devlet dairelerinde hangi kamu bürokratinin bir siyasi mesele hakkındaki görüşünün ne olduğu bilinmemiş olur.¹⁴⁰

2. Başkanlık Sisteminde Siyasi İktidar ve Bürokrasi

Günümüzde başkanlık sistemine en iyi örnek ABD’dir. Başkanlık sisteminde iktidar tek kişi etrafında toplanmıştır.

a) ABD Bürokrasisinin Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri kurulduktan sonra, yaklaşık 150 yıl boyunca bürokrasi kavramıyla tanışmadı. Sivil bürokratların sayıları, federalist periyodun bitiminde sadece 300, 1881’de 95.000, 1925 yılında ise 500.000 civarında olmuştur.¹⁴¹ ABD’de iktidar mücadelesi bürokratik yapının dışında gelişmiştir.

Amerika’nın kurucuları, yeni devlette yürütme organının doğası ve işlevlerinin nasıl olması gerektiğiyle pek ilgilenmemişlerdi. Bu konuların Kongre, yani seçilmişlerin oluşturduğu meclis tarafından kararlaştırılmasını yeğlemişlerdi. Kongre ise bakanlıkların başına gelecek kişilerin seçimle gelmesi dışında bir hassasiyet göstermemişti. ABD’nin ilk dönemlerinde, kariyer sistemine gerek duyulmadan, kamu yönetiminin herkesin yapabileceği basit bir görev olduğu kabul edilmiş ve böylece personel sistemi, ilkel ve politize olmuş bir sistem özelliği göstermiştir. Bu sistem kariyer ve eğitime önem vermeyen açık bir sistem özelliği göstermiştir.

Bürokrasinin kontrolü düşüncesi 1887’de Woodrow Wilson tarafından, başkan olmasından 25 yıl önce ortaya atılmıştır. Wilson, hükümetin, siyaset ve idare olarak iki kısma ayrılması gerektiğini düşünüyordu. Siyaset kısmı kamu politikalarının oluşturulmasıyla ilgili olacak ve idare siyasi kararların uygulanması göreviyle sınırlı olacaktır. Çünkü hükümetin siyasi kısmı (Wilson’a göre Kongre) politika ve politika üretimi ile ilgilidir. Bürokrasi de, idareyi ilgilendiren alanlarla sınırlıdır. Bu politika ve

¹⁴⁰ H. Wade; s.16.

¹⁴¹ James Q. Wilson; "The Raise of the Bureaucratic State", *American Government Readings and Cases*, Ed: Peter Woll, Little, Brown and Company, 1987 Boston, s.394

idare bölümlenmesi, doğal olarak bürokrasinin politikacıların isteklerini yerine getiren bir alt sistem olmasını gerektirmektedir.¹⁴² Ancak daha sonraları böylesi bir ayrımın çok anlamsız olduğu, uzun süren tartışmaların ardından kabul edilmiştir.

Önceleri idari departmanlarda çalışanların sayıları oldukça sınırlıydı. 1801 yılına kadar Savunma Bakanlığı'nda görevli memur sayısı 80'i aşmamıştı. Vergileri toplayan, kamu borçlanmalarını düzenleyen, Merkez Bankasını yöneten, Ordunun mühimmatını temin eden Hazine Bakanlığının özel bir yeri vardı. Hazine bakanlığının bu işlevleri yüzünden, Kongre, yapısına ait aktiviteleri ile oldukça yakından ilgileniyordu.¹⁴³

İdari kurumların ve memurların sayıları, 20. yüzyıl başlarına değin, yavaş bir artış gösterdi. Ancak 1. Dünya Savaşı, 1929 büyük buhranı ve 2. Dünya Savaşında bu artışta patlamalar oldu.

b) ABD'de Bürokrasinin Kontrolü

ABD'de siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerine karakteristik özelliğini veren "spoil sistem" ilk defa 1831 yılında bir senato konuşmasında senatör William Marcy tarafından seslendirilmiştir. Bununla birlikte bu sistemin uygulaması çok daha önceden başlamaktadır.¹⁴⁴ Marcy bu konuşmasında politikacıların seçim zaferinin meyvalarını toplamalarının ve düşman ganimetlerinin galibin olmasının mahsuru olmadığını ve kaybedenlerin de memuriyetten ayrılmasının doğal karşılanması gerektiğini savunmuştur.

Gerçekten de spoil sistem, siyasi iktidara bürokrasi karşısında hatırı sayılır bir güç sağlamaktadır. Lenin dahi, spoil sisteminin bürokratik egemenliğe karşı devleti koruduğu düşüncesindedir. Spoil sistem, siyasi liderlerle, yerinden oynatılamayan memurlar arasındaki evrensel çatışmada, bürokrasinin olması gereken yerde, siyasi iktidarın emrinde tutulmasına yardımcı olmaktadır. Spoil sistemle hükümetin eline öyle bir idare cihazı teslim edilmektedir ki, bu cihazın her parçası siyasi liderlerin tayin ettiği politikaların gerçekleşmesine bütün imkanlarıyla katılmaktadır. Bununla birlikte toptan yapılan değiştirmeler yüzünden ortaya çıkan bazı sakıncalar idareye "taze kan" gelmesiyle kısmen telafi edilmektedir.¹⁴⁵

Ancak yağma sisteminin uygulanmasında ortaya çıkan olumsuzluklar üzerine zaman içerisinde "merit sistem"e geçilmiştir. Ancak bu yeni sistem eski sistemi tamamen

¹⁴² Dennis Palumba, Steven Maynard-Moody, *Contemporary Public Administration*, University of Kansas, Longman, New York 1991, s.143.

¹⁴³ James Q. Wilson, s.385.

¹⁴⁴ V. Merikoski; *The Politization of Public Administration*, (Çeviren ve özetleyen: Cahit Tutum), Academia Scientiarum Fennica, Helsinki, 1969, *AİD*, Cilt:4, Sayı:4 Aralık 1971. s.172.

¹⁴⁵ Agm, s.173.

ortadan kaldırmamıştır. Günümüzde spoil sistemin uygulamasında iktidar değişiminde memurların yaklaşık %01'i istifa etmek zorundadır.¹⁴⁶

ABD'de günümüze değin süregelen son değişiklik, 1920'li yıllarda gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde işe alma bazı kurallara bağlanmış ve kamu yönetimi sınıflandırılmıştır. Bakanlıklar, eyaletler, ve mahalli idareler kendilerine özgü personelle ilgili kurallar koymuşlardır. Bundan sonraki bir dizi idari reform çalışmalarıyla liyakat sistemi benimsenerek günümüze kadar işlevini sürdürmüştür.

Kamu yönetiminin İngiltere gibi liyakat esasına dayandırılma girişimleri de olmuştur. Hatta kamu yöneticilerinin siyasi mücadeleye karışmaları bazı kanunlarla da (1939- 40 Hatch Kanunları gibi) önlenmek istenmiştir. Ancak ABD'de, tam anlamıyla İngiltere'deki sistem kurulamamıştır.

ABD'de yürürlükte olan sisteme göre, Federal devletin iki tür kamu görevlisi bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, sınıflandırılmış ya da sürekli görevler olup, bunlara liyakat ilkesi uygulanmaktadır. Bu görevlerdeki kişilerin atanmalarında, işte kalmalarında ve yükselmelerinde siyaset rol oynamamaktadır. ABD'deki ikinci tür kamu görevlileri ise, sınıflandırma dışı tutulmuş olan istisnai görevliler olup, politika belirlenmesinde yardımcı olan ve genellikle güven pozisyonlarından oluşan ve dolayısıyla siyasal tercihli atamaları konu alan kamu üst düzey yöneticileridir. Ancak yine de ABD sistemi, siyasi pozisyonlarla, kariyer pozisyonları arasındaki ayrımı açık seçik olarak belirleyememiştir.¹⁴⁷

Kamu görevlilerinin siyasi faaliyetlere katılması ABD sisteminde sınırlandırılmıştır. Memuriyetle parlamento üyeliğinin bağdaşmayacağı kuralının yanında, partiye üye olmak, seçim kampanyalarına katılmak, siyasi amaçlar için yardım toplamak, siyasi toplantılara aktif olarak katılmak ve belirli bir partiyi destekleyen beyanlar yayınlamak yasaklanmıştır. Ancak seçimlerde oy vermek, aktif katılma anlamına gelmeyecek ölçüde siyasi kanaatleri açıklamak ve siyasi partilere gönüllü olarak mali yardımda bulunmak serbest bırakılmıştır.¹⁴⁸

ABD'de bürokrasinin, siyasi iktidar tarafından kontrol altında tutulması düşüncesi oldukça yerleşmiş bir düşüncedir. Bu yüzden, bürokrasinin kontrolü hep önemini korumuştur. Kontrol eksikliğinin, bürokratik bir hükümet biçimi doğuracağı endişesi yaygın kabul görmektedir. Siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde denetiminin olmadığı anda bürokrasi, Kongre ve Başkan'dan çok az direktif alacak ve kendi iktidarının normları

¹⁴⁶ Agm, s.173.

¹⁴⁷ Van Riper, *The History of the United Civil Service*, New York 1958, s.11,14.

¹⁴⁸ V. Merikovski, *The Politization of Public Administration...*, s.40

dışında herhangi bir şeye karşı sorumluluk duymayacaktır. Vatandaşlar da, hizmet edilecek efendiler yerine, yönetilecek “nesneler” haline gelecektir.¹⁴⁹

(1) Kongre Kontrolü

Bürokrasi üzerindeki Kongre kontrolü, öncelikle büroların halka karşı daha fazla sorumlu tutulması amacıyla düzenlenmiştir. Yasama faaliyetleri, bütçeler, veto ve informal ilişkiler, bürokrasiyi halka ve halkın temsil edildiği kurum olan Kongre’ye karşı sorumlu tutmak gerektiği düşüncesiyle düzenlenmiştir. Kongre’nin kontrol yöntemlerinin tümü, siyasi hedeflere ulaşmak için bürokrasiyi maksimum derecede kullanmak amacındadır. Çoğu durumda da, yasamaya karşı sorumluluğun kontrolü, idarenin teknik yeterliliğinden daha fazla önem taşımıştır.¹⁵⁰

Bürokrasinin Kongre tarafından kontrolü, ilk olarak bürokratik gücü denetim altına almayı amaçlamıştır. Kongre, ulusal temsil kurumu olarak kurulduğundan, Kongre’nin kontrolü, bürokrasiyi Amerikan halkına karşı sorumlu tutmak gayesindedir. Yasama organının idari faaliyetleri denetlediği bazı alanlar şunlardır: Birincisi, bürokrasinin faaliyetlerini kısıtlayan, süreçlerini tanımlayan, görevlerini ve sorumluluğunu sınırlayan hükümet aktiviteleridir. İkincisi, parlamentonun mali ve personel kaynaklarının tahsisi sürecindeki kontrolüdür. Bürokrasinin kendisine ayrılan kaynaklar dahilinde harcama yapma yetkisine sahiptir, eğer parlamento imkan sağlamazsa, kaynaklar olmadan bürokrasinin işlemesi zordur. Üçüncüsü, Federal düzeyde yasama organının resmi olmayan veto etme yetkisidir. Kongre, bürokrasiyi kontrol etmek için hala bu yöntemi kullanmaktadır.¹⁵¹

ABD’de siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerinde önemli olan bir durum da, “courtesy institution” veya “mutual courtesy” adı verilen uygulamadır. Buna göre senatörlerin herhangi birisi, bu tür atamaları, açıkça “*bu atamayı uygun bulmadığını*” söylemek suretiyle hükümsüz kılabilir. Bunu hiçbir gerekçeyle dayandırmak zorunda da değildir. Dayanağı, diğer senatörlerin göstereceği muvafakattır. Bu uygulama uzun bir geleneğe sahiptir ve bazı atamalar bu yolla engellenir.¹⁵² Bu metodların üçünün ortak tarafı Kongre’nin onayını gerektirmesidir. Son iki yöntem de bilgi toplamak için kullanılır. Fakat hep diğer üç müeyyideyi de kullanma olasılığı yedekte beklemektedir. Dördüncü olarak bir diğer yol da yasamanın, bürokrasinin idari işlevlerini denetlemesidir.

¹⁴⁹ J. Meier, Kenneth; *Politics and The Bureaucracy, Policymaking in Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, California 1992, s.226

¹⁵⁰ Age, s.227.

¹⁵¹ Parlamento, bazen önüne gelen konulardan bazılarının görüşmesini geciktirebilir veya gündemine uzun bir süre almaz. Bu da bir nevi gayri resmi veto niteliğindedir. Bkz: Randall B. Ripley, Grace A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, Pacific Grove, Brooks/Cole, California 1991, s.15.

¹⁵² V. Merikowski, *The Politization of Public Administration...* s.173

Temsilciler, kanun yapma ve kaynak tahsisi süreçlerinde önlerine gelen bilgiler yoluyla bürokratik faaliyetleri inceleme imkanlarına sahip olurlar.¹⁵³

(2) Başkanlık Kontrolü

ABD’de başkanlık denetimi, büronun davranışlarını seçilmiş başkanın makamı vasıtasıyla halka karşı sorumlu tutmaktır. Başkanlık, bütçe, reorganizasyon, kumanda gücü, liderlik vb uygulamalarla, bürokrasiyi, başkanın isteği altına alma veya bürokrasiyi bu isteklerin yerine getirilmesi için motive etmek amacını güder. Fayda-maliyet analizleri veya rasyonelleşmiş bütçe sistemleri olarak reformların yapılması bürokratik yeteneği artırma teknikleri olarak sunulmasına rağmen, onların gerçek amaçları başkanlık kontrolünün artırılmasıdır.¹⁵⁴

Bürokrasi üzerindeki başkanlık kontrolünün düğüm noktası, onun idaresinde yer alan bütün bürokratik eylemlerden sorumlu tutulmasıdır. Seçilmiş başkanın kamu bürokrasisinin tümüne egemen olması iradesi açıkça ortaya konmuş olsa da Amerikan halkı, başkanlığın bürokratik direnç ve etkinsizliğe karşı mücadelesini yetersiz olarak değerlendirebilir. Günümüz ABD başkanları, kendi başkanlık alanlarına giren bütün bürokratik hareketler işlem ve eylemler üzerinde yetkili değildir. Onların bürokrasiyi daha fazla denetim altına alma ve verimli hale getirme çabaları, azalarak da olsa devam edecektir.¹⁵⁵

ABD başkanları, bütün silahları ve kaynaklarıyla bürokrasiyi kontrol etme ihtiyacındadır. Özellikle Carter ve Reagan dönemlerinde ve sonrasında başkanların bürokrasiyi denetleyemediklerini iddia etmek haksızlık sayılacaktır.¹⁵⁶ Başkan Carter, bürokrasinin pek çok alanında önemli değişiklikler yaptı. Carter, Reagan döneminde de devam eden yoğun bir ulusal savunma ve yeniden yapılanma çalışmalarına girişti. Carter’ın en büyük etkisi, düzenli kamu politikaları oluşturmak olmuştur. Bu, iki yönlüydü: ilkinde, endüstride fiyatlar ve diğer konularda düzensiz olan bir çok şey düzenli hale getirildi. Finans kuruluşları, kara nakliyatı, demiryolları, havayolları, savunma ve enerji programları önemli ölçüde düzenlendi. İkincisi de, sağlık, sosyal güvenlik konularında oldukça çarpıcı düzenlemeler yapıldı.¹⁵⁷

Başkan Reagan, bürokrasiyi kendi istediği biçimde yönlendirmek konusunda Carter’den daha başarılı oldu. “Yıldız savaşları”nın savunma politikasındaki odak noktası olması ve silahsızlanma görüşmelerinde silahsızlanmanın ne anlama geldiğinin

¹⁵³ Age, s.148.

¹⁵⁴ Age, s.227.

¹⁵⁵ Age, s.232.

¹⁵⁶ B. Dan Wood, Richard W. Waterman, “The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy.” *American Political Science Review*, N:85, September 1991, s.801-828.

¹⁵⁷ J. Meier Kenneth *Politics and The Bureaucracy*,...,s.232.

belirlenmesi, bunlara örnektir. Sağlık ve sosyal güvenlik alanlarındaki düzenlemeler, 1970'lerden beri sıkıntı çeken sanayiye üzerlerindeki vergi yükünün azalmasıyla nefes alma imkanı sağladı. Reagan ve Carter, bürokrasiyi mümkün olan en kolay şekilde kontrol ettiler: Bürokratik örgütlerin başına kendi felsefelerini benimsemiş memurları atıyorlardı ve onların aldıkları siyasi kararları destekliyorlardı. Reagan, bu atamalarda bütçedeki gücünü kullanarak daha da büyük etkinlik sağladı.¹⁵⁸

1978'de Carter döneminde yapılan Kamu Hizmetleri Kanunu, Başkan Reagan'a büyük bir kontrol imkanı sağladı. Bu düzenlemeye göre Başkan, kendisine direnen bürokratları 120 gün sonra başka bir yere nakledebiliyordu. Bunun yanında sivil memurlara performans notu vermek yoluyla siyasi atamalar kontrol edilebiliyordu.¹⁵⁹

Sonuç olarak Amerikan sisteminde temel düşünce, idareyi siyasetten arındırma düşüncesidir. Ayrıca kuvvetler ayrılığı ilkesi, özellikle yaşamayı yürütmeden ayırma, bugünkü idari rejimin oluşmasında etkili olmuştur.

Carter ve Reagan dönemini gözlemleyen James Pfiffner, bürokratların, Reagan döneminde daha fazla işbirliği eğiliminde olduklarını belirtmektedir.¹⁶⁰ Ancak böylesi durumlarda, siyasi atamalarda hükümet tecrübesi az olan memurlara güvenmek, pek akılcı bir davranış biçimi değildir. Kamu Hizmetlerinde Reform kanunu, memurların iyi performans-kötü performans farkını bilecek kadar hükümet tecrübesine sahip olmalarıyla tamamlanabilir. Bu tür önlemler alındığında, bazı sorunlu bürokratların disipline edilmesi de sağlanarak, bütün siyasi atamaların kontrol altına alınmaları gerçekleştirilir.

Başkanlık kontrolünde ikinci reform, patronaj sistemini gerektirir. Başkan tarafından patronaj atamaları, başlı başına siyasi öncelikleri değiştirmenin en etkili yöntemidir. Reagan yönetiminin şikayeti, hükümet tecrübesine sahip çok az muhafazakarın olmasıydı. Patronaj sistemi kaliteli siyasi memurlar havuzu olduğunda rahatlıkla uygulanabilir. Uygun kamu politikalarını üretebilmek için patronaj atamalarının kesin bir şekilde belirlenmesi gereklidir. Günümüz Amerika'sındaki Kamu Hizmetleri Kanunu, önemli bürokratik makamlar için daha çok uzmanlık deneyimini gerektiren kariyer sistemini uygulamaktadır.¹⁶¹

D. AZGELİŞMİŞ ÜLKELER VE BÜROKRASİ

Çoğu yazar, Bürokratik egemenliğe örnek olarak sosyalist ülkeleri göstermektedir.¹⁶² Demokratik ülkelerde bürokrasinin etkisini daha az kabul edersek,

¹⁵⁸ Age, s.232.

¹⁵⁹ Age, s.233.

¹⁶⁰ James Pfiffner, "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century." *Public Administration Review*. N:47, Ocak/Şubat 1987, s.57-65.

¹⁶¹ J. Meier Kenneth; *Politics and The Bureaucracy*,...,s.233.

¹⁶² Henry Jakoby; s. 182.

Üçüncü Dünya ülkelerindeki bürokrasiyi bu iki kategori arasına koyabiliriz. Üçüncü Dünya ülkelerinde, sosyalist rejimlerdeki kadar olmasa da toplum hayatında etkili bir bürokrasi vardır. Bürokrasinin çıkarlarına uygun olarak devlet yapısının gittikçe merkezleştirilmesi eğilimi gözlenmektedir.¹⁶³

Az gelişmiş ülkelerde, ortak bir özellik de bu ülkeler özgürlüklerine kavuşur kavuşmaz, ilk yapılan bürokrasinin kritik nokta ve kademelerine yeni “tip” bürokratlar yerleştirmeye çalışmaktır.¹⁶⁴ Bu yeni tip bürokratlar genellikle kurtuluş mücadelesine katılmış kişiler arasından seçilir. Bu şekilde, hem kurtuluş mücadelelerine katılanlar ödüllendirilir, hem de rejime sadık kalacak kimselerle kilit roldeki bürokratik kadrolar doldurulur.¹⁶⁵

Bürokrasi Üçüncü Dünya ülkelerinde egemenliğini arttırmak için dışa kapalı, merkeziyetçi ve baskıcı bir yöntem izlemektedir. Egemenliğin en önemli kısmı olan iktisadi güç için, korumacılık ve ithal ikamesi yöntemlerini benimsemiştir. Bu Prebish modeli, Üçüncü Dünya ülkelerinin çoğunda gözlenen genel bir özellik haline gelmiştir. Korumacılık ve ithal ikamesi şeklinde özetleyebileceğimiz Prebish modeli,¹⁶⁶ Üçüncü Dünya ülkelerinde kamu bürokrasisine oldukça büyük iktisadi güç sağlayacağı için, bürokratlar tarafından hararetle savunulmaktadır.

Prebish modelinin Brezilya’da uygulanması ilginç sonuçlar vermiştir; Brezilya’da Mikroenformasyon alanında ithal ikamesi uygulanmıştır ve 1982’den başlayarak bu maddelerin dışalımını tümüyle yasaklanmıştır. Bundan sonra Brezilya’da iç üretim yüzde yüz oranında artmıştır. Brezilya’da ulusal kuruluşlar, IBM’e benzeyen ancak IBM olmayan bilgisayarlar üretmişlerdir. Ama sonuçta bu Brezilyalı bilgisayarlar dünya pazarlarından iki misli pahalıya mal olmaktadır ve kaliteli değildir. Brezilya’da bürokratlar ve askerler, üreticilerle işbirliği yaparak güçlü bir baskı grubu oluşturmaktadır. Sonuçta kullanıcılar mağdur durumda kalmışlardır.¹⁶⁷

Yine bir Latin Amerika ülkesi olan Peru’da, bir girişimci, küçük bir tekstil fabrikası kurmak için gerekli formaliteleri tamamlamak amacıyla dört adamı bir yıl boyunca tam gün çalıştırmış ve yalnızca bu iş için asgari ücretin 32 katı bir para

¹⁶³ Age, s.255

¹⁶⁴ S. N. Eisenstadt; “Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States”, *Industrialization and Society*, Ed: W. Haselitz, E. More, Unesco, Paris 1963. s.112.

¹⁶⁵ Metin Heper; *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973, s.78.

¹⁶⁶ Arjantin asıllı bir iktisatçı olan Raul Prebish, sanayileşme ve korumacılığa dayalı kuramsal bir büyüme modeli ortaya atmıştır. Prebish modelinde ithal ikamesi yöntemiyle geliştirilmeye çalışılan sanayi sektörleri teşvik ve gümrük korumalarıyla desteklenmeye çalışılmıştır. Prebish modeli daha çok Latin Amerika ve bazı üçüncü dünya ülkelerinde benimsenmiştir. Guy Sorman; *Ulusların Yeni Zenginliği*, (Çev: İsmail Yerguz) Afa Yayınları, İstanbul 1988, s. 26.

¹⁶⁷ Age, s.34,35.

harcamıştır.¹⁶⁸ Bu örnek Peru’da bürokrasinin iktisadi yaşam üzerindeki egemenliğini sürdürmek uğruna işleri nasıl çıkmaza soktuğunu gösteren çarpıcı bir örnektir.

Hindistan’da da devlet ekonominin “doruğunu yönlendirmekte”dir. Ancak geri kalan özel kesim ise çok sıkı bir denetim altındadır. Bütün kurumlar son derece “titiz” uygulanan bir lisans iznine bağlıdır. Lisans usulüyle, herhangi bir üretimin nerede, ne kadar ve ne gibi teknik özelliklerle gerçekleştirileceğini saptanmaktadır. Hintli bir girişimcinin elinde lisans olmadan hiçbir şey yapmasına imkan yoktur. Karaborsacı olmak zorundadır. Orta büyüklükteki bir yatırım için bir şirketin, kamu bürokrasisinden almak zorunda olduğu lisans ya da sertifika sayısı kolayca iki yüz’e ulaşır. Aday bunları bir araya getirebilmek için uzun, yorucu ve sabırlı girişimlerde bulunacak, mutsuzluk ve yığınlaşma kapılmadan mücadele edecektir.¹⁶⁹

700 milyonluk Hindistan’da 25 Milyon ücretlinin 16 milyonu devlet hizmetinde ve kamu kesiminde çalışmaktadır. Sorman, ücretli sayısındaki düşüklüğünü demiryolu malzemesi üreten bir kamu işletmesi örneğini vererek şöyle açıklamaktadır: Ücretli sayısının düşüklüğünün en önemli sebebi, devletle kamu işçi sendikasının fabrikanın mali sorunlarını hiç düşünmeden ayarladıkları ücretlerdir. Bu yüksek ücretler ve geri teknik, Jessop fabrikasının ürünlerinin fiyatlarını dünya piyasasındaki öteki eşdeğer malların iki katı pahalılaştırmıştır. Bu işletmenin tek müşterisi devlet olmasına karşın, devletin tutumu yüzünden yönetilemez olmuştur. Siparişler önceden kestirilemiyor veya aniden iptal ediliyor. Ancak stratejik nedenlerden fabrika her an üretime hazır beklemek zorundadır. Hindistan’da bürokrasinin ekonomik yaşama müdahalesinin sonucu; üretkenlikle ilgisi bulunmayan ücretler, teknik gerilik, belirli bir ticaret siyaseti bulunmaması, kabarık fiyatlar, ihracatın yeterli seviyede olmaması ve yeniliklerin gerçekleştirilememesi Hindistan kamu sektörünü sembolize eden ‘Jessop’ profilini ortaya çıkarmıştır.¹⁷⁰

Üçüncü Dünya ülkelerinde bürokrasiler çoğunlukla koloniyal bürokrasi içinde gelişmiştir.¹⁷¹ Bu ülkelerde burjuvazi ve işçi sınıfı tam olarak oluşmadığından bürokratlar gelişmiş ülkeler seviyesine ulaşma görevini kendilerine atfetmişlerdir. Bu görev hissiyle, geleneksel yaşam biçimleriyle ve eski kurumlarla çatışma içine girmişlerdir. Geleneksel güçlere, buradan gelmelerine rağmen olumsuz bakmışlar ve küçümsemişlerdir. Gelişmiş ülkelere ise saygı ile karışık hayranlık beslemişlerdir. “Kendini beğenmişlik”, azgelişmiş ülke bürokrasilerinde karakteristik bir özellik olmasına rağmen, kendilerine güvensizliklerini örtmek için bir maskeye ihtiyaç duymuşlardır. Kendi güçlerini aşan veya amaçların çok ilerisindeki görevlerle karşılaştıklarında ne yapacaklarını bilememektedirler. Azgelişmiş ülkelerde bürokrasiler, gücünü daha da arttırmak için

¹⁶⁸ Age, s.46

¹⁶⁹ Age, s.75

¹⁷⁰ Age, s.76.

¹⁷¹ Age, s.78-79.

merkezileşme eğilimindedir. Bürokrasinin hiyerarşik örgütlenme biçimi, çevre'ye karşı daha fazla güç sağladığı için ilgi çekmiştir. Toplumda statü bakımından yükselme bürokrasiye girmekle mümkün olabilmektedir. Bu yüzden kamu bürokrasisinde çalışmaya talip olanların sayıları, hem gereksinimden, hem de bütçenin kaldırabileceğinden çok daha fazla artmaktadır.¹⁷² Bu durum az gelişmiş ülkelerde, gelişmiş ülkelerden çok daha büyük sorunlara yol açmaktadır.

Az gelişmiş ülkelerde bürokrasinin siyasi güç elde etmesi, bürokraside yozlaşma olgusunu da beraberinde getirmektedir. Aşırı derecede güç elde eden bürokrasi, kendisini kontrol edecek kurumların oluşmasını engellemekte veya bu denetim mekanizmalarının çalışmasını engellemektedir. Denetimden kurtulan bürokrasi de en başta rüşvet, yolsuzluk ve benzeri şekillerde kendini gösteren yozlaşma sürecine girmektedir.¹⁷³

Bu ülkelerde bürokrasinin kontrolü en büyük sorunlardan biridir. Bürokrasinin kontrolü için yapılan çabalar, neticede daha fazla bürokratikleşmeyi ve bürokrasinin daha da güçlenmesini doğurmuştur. 1966'de Fidel Castro'nun bir konuşmasını bu duruma örnek olarak gösterebiliriz:

"Bürokrasi ile mücadele komisyonunu bürokratikleşmeden kurtarmalıyız. yirmi kişinin yeterli olduğu büroda, yüz memur çalışıyor. Halkın parasını, zamanını ve bilgisini mürşifçe savurarak, devrim düşmanlığı yapıyorlar."¹⁷⁴

* * *

Bürokrasilerin asıl işlevleri ortak toplumsal hizmetlerin görülmesidir. Ancak bürokrasiler, çoğu kez sadece hizmet ifa etmekle sınırlı kalmazlar. Çeşitli şekillerde iktidarın kullanımına etki etmek isterler. Bürokrasinin siyasiler karşısında bazı güç kaynakları vardır. Bunlar çalıştıkları alanda bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları, bazı işlemlerin gizliliği, devamlı olarak aynı görevde bulunmalarının verdiği avantaj ve bürokratların büyük bir seçmen kitlesi oluşturmaları gibi idari ve siyasi veya kamu planlaması ve bütçeleme gibi işlerde söz sahibi olmaları gibi mali ve ekonomik olabilmektedir.

Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde bürokrasi yansız bir araç olarak idealize edilmektedir. Siyaset ve idareyi birbirinden ayıran görüşler, siyaseti karar verme, idareyi de uygulama olarak tanımlar. Kuramsal olarak doğru görünmekle birlikte yaşanan

¹⁷² Henry Jakoby; s.253-254

¹⁷³ Turgay Ergun; "Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine", *AİD*, TODAİE Yayınları, Cilt:11, Sy:1, Mart 1978. s.24-26

¹⁷⁴ Agm, s.255.

gerçeklerle bu durum uyuşmamaktadır. İdare ve siyaset çoğu kez içiçe geçmiş bir görünüm sergilemektedir. Weber de siyasetin ülke yönetiminde temel tercihlerle ilgilenip, büyük sorunlara uygulanacak çözüm yollarını belirlerken idarenin de teknik nitelikli olduğu şeklinde ayırım yaparken, olanı değil olması gerekeni anlatmıştır.

Gerçekte bürokrasi tamamiyle siyasi iktidarın otoritesine bağlı değildir. Bürokratlar şu ya da bu şekilde siyasi kararları etkileyebilmektedirler. Bunun başlıca sebebi siyasi iktidarların aldığı kararları icra edebilmek için yürütme organına muhtaç olmasıdır.

Demokratik sistemlerde bürokrasiler demokrasinin ilkeleriyle de çatışma göstermektedir. Demokrasiler bürokrasi olmadan varlık gösteremezler, ancak bürokratik iktidarlar demokratik kurumlara gereksinim duymazlar. Demokratik rejimlerin çoğunda bürokrasiyi siyasi otoritenin denetimi altına alma sorunu yaşanmaktadır.

Demokratik ülkelerde gelişmiş bürokratik örgütlerin bulunması zorunludur. Batı ülkelerinde güçlü ve gelişmiş bürokrasiler modernleşen ve büyüyen toplumların ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla bu gelişmeyi göstermişlerdir ve siyasi iktidar ile ilişkileri diğer ülkelere göre daha uyumludur. Demokratik ülkelerde bürokrasilerin büyük ve güçlü olmaları, bürokratik yönetime gidilmesi sonucunu doğurmamıştır. Güçlü ve büyük tanımlaması hizmeti daha iyi ve yeteri kadar üretebilmesi açısından; siyasi iktidara karşı değildir. Gelişmemiş ülkelerdeki bürokrasiler genellikle güçlerini siyasi iktidara etki etmek amacıyla kullanmaktadırlar. Siyasi iktidar, bürokrasiler üzerinde yeterli denetim sağlayamamaktadır. Siyasî kararların alınmasında ve uygulanmasında bürokrasi etkindir.

Demokratik ülkelerde siyasi iktidar ile bürokrasinin uyum halinde olması için çeşitli mekanizmalar gelişmiştir. Bunlar, bürokrasinin siyasi iktidarın otoritesine daha bağımlı kılabilceği gibi, demokratik denge teorisinde olduğu gibi siyasi kurumlar arasında rekabet halinde bir dengenin kurulması şeklinde de olabilir.

Az gelişmiş ülkelerde genellikle siyasal kararları alan kurumlarla, bürokratik politikaları yürüten kurumlar arasında denge sağlanamamıştır; siyasal işlemler büyük ölçüde bürokratlar tarafından devralınmıştır. Bu durumun kısmi gerekçesi, az gelişmiş ülkelerde siyasi kurumların zayıflığından kaynaklanmaktadır. Yine bu ülkelerde bürokrasiler belli bir güce sahip olduklarında diğer siyasi kurumların gelişmesini engellemektedir. Bu durumda demokratik ve gelişmiş ülkelerde sağlanan denge engellenmektedir.

Demokratik ülkelerde siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerini düzenlemek için bazı mekanizmalar gelişmiştir. Bunlardan biri olan demokratik denge teorisinde, bürokrasinin halk ve siyasi sistem üzerinde baskı yapmasının önlenmesi amaçlanmaktadır. Öte yandan çıkar grupları veya siyasi grupların bürokrasi üzerinde baskı kurması önlenmek istenir.

Bir diğerk ölçü ise temsili bürokrasi anlayışıdır. Temsili bürokrasi, partilerin aldığı oyların dağılımının bürokrasiye başarılı bir şekilde yansımısını içeren bireysel temsil, farklı sosyal grupların oransal olarak bürokrasiye yansımaları şeklinde gerçekleşen grupların temsili halinde olabilir. Ancak grupların ve bireylerin gelişmiş ülkelerde dahi bürokraside temsili tam olarak başarılı olarak gerçekleşememiştir.

Otoriter sistemlerin çoğunda bürokrasinin büyük ölçüde egemenliği ele geçirdiği görülmektedir. Örneğin eski Sovyetler Birliği, çok büyük bir bürokratik mekanizmanın, bireyin en basit günlük davranışlarına kadar denetlediği bir bürokratik egemenlik örneği olduğunu söyleyebiliriz.

Gelişmiş ülkeler arasında siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde en fazla denetimi sağladığı ülke ABD'dir. ABD kuruluşundan itibaren, siyasi iktidar yanında bürokrasiye söz hakkı vermemiştir. Bunun yanında bürokrasi üzerinde denetimin sağlayan mekanizmalar diğer ülkelere göre daha iyi işlemektedir. Ayrıca hem ABD'de bürokratik yönetim geleneği gibi bir geçmişi yoktur hem de kamu yönetiminde spoil sistem gibi bir tecrübeye sahiptir. ABD'de bürokrasinin siyasi iktidarın yetkilerine müdahale isteklerine karşı devamlı hassasiyet söz konusu olmuştur.

Az gelişmiş ülkelerde gelişmiş ülkelere oranla bürokrasinin daha baskın olduğu gözlenmektedir. Az gelişmiş ülkelerde genel olarak aşırı büyük, hantal ve siyasi kararların belirlenmesinde etkin bir bürokrasi ve bürokratik egemenliğe uygun olarak kapalı ve korumacı bir ekonomi vardır. Bu ülkelerde bürokrasinin çıkarına uygun olarak devlet yapısı merkezi biçimde örgütlenmiştir. Kararlar merkezden alınır. Ekonomik kararlar ve faaliyetler bürokrasinin denetimi altındadır. Vatandaşlar eylemlerinde sıklıkla izin, lisans, onay ve ruhsat almak durumundadırlar.

İkinci bölümde günümüzdeki durumu daha iyi açıklamak gayesiyle, siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinin Osmanlı son döneminden 12 Eylül 1980'e kadar olan dönem içindeki gelişimi bu bölümde anlatılan teorik çerçeve içinde ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

Günümüz Türkiye'sinde bürokrasinin yapısı ve davranışları büyük ölçüde kendi geçmişinin etkisi altındadır. Cumhuriyet döneminde, ülke çapında büyük bir yapısal değişim gerçekleşmişse de bu durum, bürokratik yapı, işleyiş ve davranış açısından pek geçerli değildir. Modern Türk bürokrasisinin temeli Osmanlı bürokrasisine dayanmaktadır. Türk bürokrasisinin pek çok özelliği, çoğu alışkanlıkları ve tabi ki, iktidar ile olan ilişkilerindeki tutumu ve tavırları da, Osmanlı devrinden etkiler taşımaktadır. Bu açıdan Osmanlı bürokrasisine değinmek de kaçınılmaz olmaktadır.

Türk bürokrasisinin karakteristikleri, tarihi gelişim içinde şekillenmiştir. Bu manada Osmanlı bürokrasisi, Türk bürokrasisinin geçmişini oluşturmaktadır. Türk bürokrasisinin tarihi gelişimini, zaman içinde uğradığı değişimleri anlamak, günümüz bürokrasisini anlamanın temelini oluşturmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda siyasi iktidar (Padişah), "kul" sistemi yoluyla toplumla hiç bir bağlantısı olmayan (devşirme) gruplar egemenliğini sürdürme yöntemi izlemiştir. Bunun yanı sıra bürokrasiye, devlete hizmet, "kul-köle olmak" fikri aşılarmaya çalışılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda çeşitli nedenlerle kul sisteminin bozulması sonucu bürokrasi, yavaş yavaş Padişah'ın denetiminden kurtulmuş ve askeri, sivil ve dini kanatlardan oluşan bir oligarşiye yönelmiştir. 19.yy.da III. Selim'den itibaren sivil bürokrasi sivrilmeye başlamış ve II. Mahmud döneminde diğer bürokrat kanada ve ayana üstünlük sağlamıştır. II. Mahmud ve II. Abdülhamit gibi güçlü padişahların dönemlerinde siyasal iktidarın gölgesinde kalsa da, genellikle en büyük siyasi güç olmuştur. Abdülmecid ve İttihat ve Terakki devirleri ise bürokrasinin altın yılları olmuştur.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Metin Heper, s.88

I.OSMANLI DÖNEMİ BÜROKRASİSİ

Osmanlı dönemi bürokrasisinin incelenmesi günümüz Türk bürokrasisini anlayabilmek için gereklidir. Bu açıdan kısaca Tanzimat öncesi dönem genel olarak özetlenmekle birlikte, Tanzimat ve sonrası incelenmektedir.

A.TANZİMAT ÖNCESİ

Cumhuriyet dönemi bürokrasisini oluşturan bürokratik yapının temelleri Tanzimat'ta atılmıştır. Tanzimat, Osmanlı İmparatorluğunu çöküşten kurtarmak için yapılan köklü değişikliklerden oluşmaktadır. Tanzimat'la birlikte devlet yönetiminde yeni bir kadro ortaya çıkmıştır. Daha önceden başlayan reformlarla II. Mahmut dönemine gelindiğinde, Batı'ya dönük bürokrat sınıfı oluşmuştu. Tanzimat'la sembolize edilen değişim sürecinde, toplumu yönlendirme aracı olarak bürokrasi ve yeni kuralların devreye sokulması gerekmiştir. İnkılapçı ve reformcu değişiklikler, ancak merkezileşmiş güçlü bir bürokrasi aracılığıyla sağlanabilirdi.¹⁷⁶

Bürokrasi ve iktidar ilişkileri açısından Tanzimat arifesinde, II - Mahmut döneminde, Bürokrasiyi güçlendiren yenilikler başladı. Yetki genişliği kaldırıldı ve merkezi otorite daha güçlü kılındı. Bürokratların maaşları devlet bütçesinden ödenmeye başlandı.¹⁷⁷ Memur rejimi de yeniden düzelendi, "tevcihat" usulü kaldırıldı. O zaman kadar devlet memurları, öteden beri bir yıl süre ile tayin edilmekteydi. Bir yıllık sürenin dolmasından sonra, bazı memurların görevleri yenilenmez, bazıları yeniden tayin edilir, bir kısmı da görevlerine devam ederlerdi. Askeri, ilmi, idari ve mali görev ve memuriyetler, sadrazamın arz ve buyrultusu ile gerçekleşirdi. Padişah, listeler halinde kendisine sunulan bu tayinleri aynen uyguladığı gibi, bazı değişiklikler yaparak da yürürlüğe koyardı.¹⁷⁸ Bu usul sayesinde kamu görevlileri, siyasi otoriteye yaşamsal derecede bağımlıydı. Hizmet güvencesinin olmadığı bir sistemde, ister istemez kişiler, görevlerinde daha uzun bir süre kalabilmenin yollarını arayacak, siyasi baskılara boyun eğeceklerdir. Bu sistemde memurların, kendilerini işlerine vermeleri ve görevlerinde tecrübe kazanmaları mümkün değildir. Memurlar bir yıllık görevleri sonrasında işsiz kalmak ihtimali olduğu için, memuriyetleri esnasında servet biriktirmek peşinde olmuşlardır. Bu durum karşısında memurların görevlerini kötüye kullanmaları ve halka bazen zulüm yapmaları da ihtimal dahilindeydi.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Bilâl Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul 1992, s.16.

¹⁷⁷ Age, s.70

¹⁷⁸ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara-1984, s.150-154.

¹⁷⁹ Bilâl Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s.72.

Tevcihat usulü 1838 yılında tamamen kaldırıldı. Memurların sebepsiz yere azledilmemesi ve herkesin görevine devam etmesi kararlaştırıldı. Açıkta kalan ya da azledilen memurlara "mazuliyet" (görevsizlik) maaşı bağlandı.

II. Mahmut döneminde memurlarla ilgili bu düzenlemeler, memur sisteminin modernleştirilmesinde önemli adımlardır. Memurlar, yeni sistemle belirli ölçüde görevlerinde kalabilme güvencesine kavuştular. Bu yeni düzende memurların, memuriyetlerine daha çok önem vermeleri ve işlerinde daha verimli olmaları beklenmekteydi. Ancak bunun tam tersi gerçekleşti. Vatandaşlar, bir kayıt çıkarmak veya bir emirname elde etmek için haftalarca devlet dairelerine gidip gelmek zorunda kalıyordu. İşlerinin zamanında yapılmadığını gören halk, ister istemez odacılar ve hademelere bir miktar para vermek zorunda kaldı. Daha önce memurlar yaptıkları işe göre ücret alırlardı. Böylece işini iyi yapanlar iyi ücret almakta, çalışmayanların fazla gelirleri olmamaktaydı. Ancak sabit maaş sistemine geçildiğinde memurların yaptığı işe olan ilgileri azaldı.¹⁸⁰ Memurlar, sabit maaşlarının yanında, eski gelirlerinden vazgeçmek istemiyorlardı.

B. TANZİMAT DÖNEMİNDE BÜROKRATİK YAPILANMA

Tanzimat, II Mahmut hatta III. Selim dönemleriyle ilintili olsa da, 3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Humayunu'nun ilanından, 1876 yılına kadar olan dönemin adıdır. Kavram olarak Tanzimat döneminde Türk siyasi, idari, iktisadi ve sosyal yaşamında topyekün bir değişmeyi ve yeniden yapılanmayı ifade eder. Tanzimat, kelime olarak, "düzenleme", "yapılanma" ya da "reorganizasyon" anlamına gelmektedir. Gerçekten de Osmanlı bürokrasisinde köklü değişiklikler yaratmıştır. Tanzimat, 19.yüzyılın ikinci çeyreğinde içte ve dışta karşılaştığı sıkıntıları aşmak isteyen Osmanlı Devleti, Avrupa'ya dayanmak ihtiyacını hissetmiştir. Bununla birlikte Avrupa'yı tanıyan Batı'cı devlet adamları da böyle bir uygulamanın gerekliliğine inanmışlardı.¹⁸¹

Tanzimat fermanının esaslarını üç grupta toplayabiliriz. Bunlar,

- Mal, can ve namus güvenliği,
- Vergi adaleti,
- Asker alma şekli ve hizmet süresiyle ilgili hükümlerdir.

Mal, Can ve Namus Güvenliği: Gülhane Hatt-ı Humayunu, büyük ölçüde bozulan devlet nizamını yeniden tesis etmeye yönelik ilkeleri kapsamaktadır. Devlet idaresinde bir kaç yüzyıldan beri süregelen keyfiliğe yerine "kanun" ve "nizam"ı, emniyetsizliğe karşı

¹⁸⁰ Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Çev:Mehmet Hamamcı, Cilt:2, İstanbul-1983, s.69.

¹⁸¹ Bilâl Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s. 92-97

"güven"i ikame etmek amacındaydı. Bu yeni anlayışa göre, devlet-vatandaş ilişkilerinde gayrı şahsî düzenlemelerin hayatın her alanına girmesi, ve "yasa" anlayışının hakim kılınması amaçlanmıştı. Hatt-ı Humayun, yaşama, mülkiyet ve namus gibi kişi haklarının yasalarca korunacağına güvence vermektedir. Şariat ve kanun bakımından hüküm verilmedikçe, yani kadının bir hükmü olmadıkça, hiç bir kimse hakkında ceza verilmemesi, müsadereyi kaldırılması, ırz ve namusun korunması, herkesin tam bir serbestiyet içinde malını tasarruf edebilmesi, temel ilkelerdir.

Osmanlı İmparatorluğunun tarihinde yeni bir dönem açan Gülhane Hatt-ı Hümayununu okuyan bürokrat gruba, "Bab-ı Ali diktatörleri" dene gelmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda reformlar çok önceden başlamıştı ancak bürokrasi ilk defa yönetime egemen oluyordu. Artık Abdülhamit'e kadar olan dönemde Osmanlı bürokrasisi otoriteyi eline almıştı.¹⁸² Tanzimat fermanının getirdikleri Osmanlı bürokrasisi için çok büyük avantajlar sağlamıştı. Hatt-ı Humayunda, mal, can ve namus güvenliği ile ilgili hükümler, bütünüyle bürokrat sınıfa yönelik gibidir. Bu hükümler, yönetici sınıfın haklarını koruduğu gibi, bu zümrenin halka karşı yasal olmayan davranışlarını da engellemeye yöneliktir. Müsadere usulü, rütbelerin tenzili ve geri alınması, sürgüne gönderme, Osmanlı bürokrasisini Padişah otoritesine karşı güvencesiz bırakmaktaydı. Yeni haklar düzeni ile bürokrasi, iktidar sahibi olan Padişah karşısında yasal güvencelere kavuştu.

Vezirler, bakanlar ve diğer devlet adamları, padişah karşısında daha rahat ve korkusuz bir tavır sergileyebilme imkanı elde ettiler. Sadrazam Keçeci Fuat Paşa bir gün Sultan Abdülaziz'in önünde gösterdiği cesaret dolayısıyla padişahın yüzündeki değişikliği görünce, *"Efendim, bizden evvelki vezirler orta kapıda celladın beklediğini bildikleri halde yine büyük padişahlara bildiklerini söylemekten çekinmezlerdi; Allah'a şükür yüksek adaletiniz sayesinde bizim öyle korkumuz yoktur, gerçeği söylemekte duraksamak bize günahdır."*¹⁸³ demiştir.

Tanzimat'ın ilanından sonra, devletin toplum üzerindeki rolü ve sorumluluğunda belirgin bir artış olmuştur. Yapılan reformlar, devletin fonksiyonlarını genişletmiş ve bürokrasinin topluma hakim olma arzusunu kolaylaştırmıştır. Tanzimat hareketi, ülkenin kurtuluşunu güçlü bir merkezi idarede görmüş ve bu idarenin, yasal güvencelerle donatılmış "islahatçı bürokratlar" zümresinin elinde olmasına çalışmıştır. Tanzimat bürokrasisi, gerekli değişiklikleri yapmak amacıyla iktidarı ele almak niyetindedir. Tanzimat fermanı her şeyden önce bürokrat kesiminin mal ve can güvenliğini sağlamıştır.¹⁸⁴

¹⁸² İlber Ortaylı; *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayınları, İstanbul-1987, s.71.

¹⁸³ Abdurrahman Şeref Efendi; *Tarih Musahabeleri*, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, No:639, Ankara 1988, s.42.

¹⁸⁴ Bilâl Eryılmaz; *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s.108.

Varlıkları ve yoklukları padişahın dudaklarından çıkacak iki kelimeye bağlı olmaktan kurtulup, Tanzimatın sağladığı güvencelere kavuşan Osmanlı bürokrasisinde gözlenen bir başka değişiklik de, rüşvet ve yolsuzluk olaylarının çok artmasıydı. Tanzimat'ta maaş uygulamasının bütün memurları kapsayacak şekilde genişletilmesi, bu olumsuzlukları engelleyememiştir. Hatta müsadere tehdidinin ortadan kalkması, bürokraside yolsuzlukların artmasında etkili olmuştur şeklinde de düşünülebilir. Alınan çeşitli önlemler ve bu yolda çıkarılan kanunlar, pek kalıcı faydalar sağlamamıştır.¹⁸⁵

Geleneksel Osmanlı bürokrasisi, 19.yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren köklü olarak değişikliğe uğramaya başladı. Sultan II. Mahmut'un son dönemlerinde, merkezi idarenin bakanlıklar biçiminde örgütlenme çalışmaları, Tanzimat'ta gelişerek devam etti. İlgili oldukları bakanlıklara danışmanlık hizmetleri veren bazı meclisler kuruldu. Yürütme organı olarak bakanlıklar, danışma birimi olarak da meclisler, Osmanlı yönetim düzeninin yeni merkez örgütünü meydana getirmekteydi. Tanzimat, çağdaş bir devletin, hemen hemen bütün faaliyetlerini kapsayan hükümet örgütüyle, bürokratik-merkeziyetçi bir yönetim modeli geliştirdi.¹⁸⁶

Tanzimat döneminde, Osmanlı parlamentarizminin temelini oluşturacak en önemli idari reform; kararname ve nizamnameleri hazırlayacak ve yargıda temyiz görevini görece meclislerin kurulmasıdır. Tanzimattan sonra içinde nazırların, ulemanın ve yüksek rütbeli subayların yer aldığı bir "Meclis-i Ali'yi Tanzimat" kuruldu. Tanzimat meclisi bütün nizamnameleri hazırlamak ve tartışmakla görevliydi. Nihayet hükümet bunları onaylayabilir ve neşredebilirdi.¹⁸⁷

Tanzimat döneminde oluşturulan Şura-ı Devlet, Meclis-i Ali-i Tanzimat ve Divan-ı Ahkam-ı Adliyye, Meclis-i İmariyye ve Vilayet Tetkik Komisyonu gibi kurullar sonuçta bürokratlardan kurulu olmaları bakımından temelde birbirinden farklı değildirlir.¹⁸⁸

Tanzimat rejiminin kendisi, eski Osmanlı İmparatorluk merkeziyetçiliğini de aşan bir bürokrasi devleti gerçekleştirme yönünde programlanmıştı.¹⁸⁹ Tanzimat'ın mimarları, ülkenin kurtuluşunu güçlü ve merkeziyetçi bir idarede görüyorlardı. Esasen ekonomik, sosyal ve siyasal alanda köklü değişiklikler yapmak isteyen her idare, belirli ölçüde bürokratik ve merkeziyetçi olmak zorundadır. Özellikle halkın ve mahalli otoritelerin devre dışı bırakılarak gerçekleştirilmek istenen reformlarda merkeziyetçilik daha da önem kazanmaktadır. Tanzimatçılar, idarenin reformcu bürokrasinin elinde olmasını,

¹⁸⁵ 1838 yılında çıkarılan bir ceza kanunu, kazasker, kadı ve memurlarla ilgili cezai müeyyideleri içermektedir. Bkz.: Reşat Kaynar, *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, TTK Yayınlar, Ankara 1991, s.295-313.

¹⁸⁶ Bilâl Eryılmaz; *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s.156.

¹⁸⁷ İlber Ortaylı; *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s.116.

¹⁸⁸ Carter V. Findley; *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1798-1922*, Princeton University Press, Princeton 1980, s.172-177.

¹⁸⁹ Niyazi Berkes; *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1973, s.216.

dolayısıyla Sultan'ın Devlet yönetimindeki rolünün azaltılarak bu rolün bürokrasiye aktarılmasını istiyorlardı. Hatta, Mustafa Reşit Paşa, Padişah'ın otoritesini fiilen bürokrasiye devretmek amacındaydı.¹⁹⁰

Tanzimatçılar, icraatlarını rahat bir şekilde sürdürebilmek için siyasi otorite karşısında belirli ölçüde güvenli bir statüye sahip olmak istiyorlardı. Çünkü geleneksel Osmanlı düzeninde memurların (ehl-i örfün), Padişah karşısında yasalarla desteklenmiş hizmet, mal ve can güvenliği yoktu. Gülhane Hatt-ı Hümayunu, bürokratların mal, can ve namus güvenliğini, garanti ederek bu alanda çok önemli bir yasal güvence sağladı.

Diğer taraftan Tanzimatçılar, eğitim ve yönetimi denetimleri altında tutan ulemeden kurtulmadıkça, yeni bir toplum meydana getirmenin mümkün olmayacağını düşünmekteydiler. Eğitim, ulemanın tekelinden alınarak bürokrasinin yönetimine verildi. Kadıların, belediye ve kolluk gibi idari görevlerine son verilerek, yetkileri adli konularla sınırlandırıldı.¹⁹¹ Yönetim yetkisi, bir taraftan Sultan'dan bürokrasiye aktarılırken, diğer yandan da ulemanın otoritesi kınılarak, ülkedeki hakim güç, "kalemlerden" yetişen yeni bir yönetici zümrenin eline geçiyordu.¹⁹²

Tanzimat döneminde ortaya çıkan Padişah'tan Bab-ı Ali'ye doğru güç kayması, reformları tam olarak destekleyen zamanın iki padişahı için kolay kabul edilebilir bir durum değildi. Bürokrat kesimin pek çok üyesi ya geçmişî özlediklerinde ya da yerlerini kaybetmekten korktuklarından reformlara karşıydı. Bu karşıtlık üç büyük kurumun liderliğinde toplanıyordu: Padişahlar, anaları, akrabaları ve himayeleri altındakilerin öncülüğünde "Mabeyin-i Hümayun"; şeyhülislam liderliğinde ve ulemayı temsilen "Bab-ı Meşihat", ordunun temsilcisi olarak da "Bab-ı Serasker". Bu gruplar içinde ondokuzuncu yüzyılda siyasi açıdan en güçsüz olanı ulemaydı. Bu nedenle Tanzimat dönemi boyunca Bab-ı Ali iktidarına karşı en güçlü siyasi ittifak, Bab-ı Serasker ile Saray arasında olmuştur.¹⁹³ bu iki ittifak, bir yandan reformları ilerletmek için çabalarken diğer taraftan da gücün Bab-ı Ali bürokrasisinin eline geçmesini engellemeye çalışmıştır.

Çağlar Keyder, Tanzimat dönemini, iktidar ile iktisadi artığa el koyma arasındaki ilişkiler açısından incelemiştir. *"19. yüzyılın ilk yarısında mahalli güçler karşısında Padişah'ın ve merkezin mutlak hakimiyeti yeniden kurulmuştu. Yeni yapı, servet biriktirip, statü değiştirme imkanı olmayan çok sayıda küçük üretici ile hiyerarşik bir düzen içinde, bütünüyle Saray'a tabi bir memurlar sınıfı öngören klasik modele dayanıyordu. Bu ideal modele göre mutlak hükümdar keyfine göre, ayrıcalıkları*

¹⁹⁰ Halil İnalcık; *Türk İdare Teşkilatı Tarihi*, SBF, Çoğaltılmış Ders Notları, Ankara-1964, s.133.

¹⁹¹ İlber Ortaylı; "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü üzerine", *AİD*, TODAİE Cilt:9, Sayı:1, Mart 1976.

¹⁹² Bilal Eryılmaz; *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s.158.

¹⁹³ Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw; *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, İkinci Cilt, E Yayınları, İstanbul, 1983, s.102.

bağışlayıp geri alabilirdi; dolayısıyla memurlar sınıfına dahil olmanın getirdiği statü, servetten veya aileden değil, sadece bürokratik mevkiden kaynaklanırdı. İktisadi artığa el konmasındaki temel ilişki de, köylü üreticiler ile bürokratik sınıflar arasındaki ilişkiydi. Fakat bu şekilde el konan artığın ancak küçük bir bölümü iktisadi yeniden üretimin şartlarını devam ettirmek için harcanıyordu... Artığın büyük bir bölümü ise devlet memurlarının tüketimi ve lüks harcamaları için kullanılıyordu.”¹⁹⁴ En küçük vergi memuruyla, vezir, kadı ile yeniçerinin ortak nitelikleri, hiyerarşideki yerleri ve işlevlerinin farklı olmalarına rağmen, artığa el koyma ilişkisinde aynı tarafta olmalarıdır. Keyder, bu noktadan bakıldığında iktisadi üretim artığına el konulmasına (vergi biçiminde) dayanan bir üretim tarzı içindeki yapısal konumları nedeniyle, memurların bir sınıf oluşturduklarını iddia etmektedir. Keyder bu bakış açısıyla, bürokrasinin gelirini devletten sağlamasını belirleyici bir unsur olarak tanımlamıştır. Bize göre de bu sınıflama özellikle bürokrasinin tavırlarının açıklanmasında oldukça pratik ve konumuz açısından uygun görülmektedir.

Tanzimat döneminde Osmanlı bürokrasisinin konumunu, Morstein Marx’ın “statü elit” tanımıyla da açıklayabiliriz. Morstein Marx’a göre modernleşme sürecinde bürokratik elit, “statü elit”den (statüs Officialdom), “işlevsel elit”e (functional expertise) dönüşmektedir. Statü elitin özelliği birden çok işlevle ilgili olması ve yine kendisinin belirlediği bir kamu çıkarı anlayışına sahip bulunmasıdır. Toplumda diğer meslek grupları az gelişmiş ve bürokrasinin siyasal gücü ve mali olanakları görece olarak üstün olduğundan statü elit, prestiji en yüksek gruptur.¹⁹⁵

Tanzimat bürokrasisi bir yandan reform çalışmalarında bulunurken, bir yandan da değişimin kendi iktidarlarına zarar vermeyecek şekilde gelişmesine çalışıyordu. Avrupa ülkeleriyle ilişkiler ve Avrupai fikir akımları onların iktidarlarını pekiştirecek şekilde olduğundan olumlu karşılanmaktaydı. Reform fikri yanında “devleti kurtarmayı”¹⁹⁶

¹⁹⁴ Çağlar Keyder, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993, s.39.

¹⁹⁵ Morstein Marx, toplumların modernleşme süreçlerinde bürokraside meydana gelen değişimleri açıklamak amacıyla “statü elit” ve “işlevsel elit” kavramlarını kullanmıştır. Statü elit, birden çok işlevle ilgilidir ve kararlarına daha çok kendisinin belirlediği bir kamu çıkarı anlayışını temel kabul eder. Statü elit, yalnızca bürokratik elit olmakla kalmayıp aynı zamanda siyasal elittir. Bu elit tipi, siyasal ve bürokratik kurumlar arasında modernleşmenin getirdiği farklılaşmanın henüz anlamlı bir şekilde oluşmadığı dönemlerde ortaya çıkar. Bu elit tipi sosyal tabakalanmada hukusal ve prestij yönünden üst tabakalarda yer alır. Özellikle toplumda diğer grupların sosyo-ekonomik yapıda güçsüz olduğu dönemlerde görünen bu elit kesim, hukuki düzenlemeleri kendi çıkarları doğrultusunda etkiler.

İşlevsel elit tipi ise modernleşme sonucu bürokrasinin aşama göstermesi sonucu ortaya çıkar. İşlevsel elit tipinde her bir bürokratik kurum belli bir işlevi yerine getirmek üzere örgütlenmiştir. İşlevsel bürokratik elit artık kamu yararını kendisi belirleyememektedir. Siyasilerin aldığı kararları rasyonel şekilde uygulamakla yükümlüdür. F. Morstein Marx; “The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development”, *Bureaucracy and Political Development*, (Ed; J. La Palombara), Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1963. s.57.

¹⁹⁶ Türk bürokrasisinde siyasi gücü ele geçirmek ve korumak için “devleti kurtarmak” fikrinin kullanılması oldukça uzun bir geçmişe sahiptir. Bu düşünce, Osmanlı’dan Cumhuriyete değin hep

amaçlayan bir siyasi eylemcilik de, iktidar olma isteklerine haklılık kazandırıyordu. “Devleti kurtarmak” bürokrasinin ayrıcalıklı konumunu değiştirmeden korumanın sembolik formülü oldu. Bunun yanında bürokrasinin Avrupa ülkelerinin desteğini alma endişesiyle Avrupa mallarına sağlanan serbestlik de, Osmanlı ekonomisinin ölümcül darbe almasına sebep olmuştu. Bu dönemde Avrupa’dan alınan borçların resmîleşmesi, diğer pek çok etmenin yanı sıra, bürokrasinin fon kullanım imkanlarını da arttırmıştır. “Borçlar bir yandan Osmanlı bürokrasisinin Avrupa diplomasisi nezdinde meşruluk kazanmasını sağlıyor, bir yandan da zaafının devam etmesine yol açıyordu. Ancak sürekli borçlanma Avrupa’nın isteklerini Osmanlı İmparatorluğuna dikte edebilme imkanı tanıyordu. Zamanla, bürokratlar, borç verenlerin insafına kaldıklarını gördüler”.¹⁹⁷

Bu dönemde geliştirilen çözüm önerileri hep “devlet” merkezli olmuştur. Bunun önemli bir nedeni de, Osmanlı aydın-bürokratlarının geçim bakımından devlete bağlı olmasıdır. Aydın-bürokrat kesimin maddi açıdan dayanacağı devletten başka bir kesim olmadığı için devlete karşı sağlam bir karşı geliş gerçekleştirememişlerdir. Aydın-bürokrat kesim için devlet tek geçim kaynağı olmuştur.¹⁹⁸

Tanzimat dönemini inceleyenler, dönemin Osmanlı bürokrasisinin iktidarı eline geçirdiği konusunda büyük ölçüde hemfikirler. Bu dönemde padişahın devlet işlerinin görülmesindeki rolü gittikçe azalıyor, yerini gayrişahsi bir demokrasi alıyordu.¹⁹⁹ Yeni bürokratlar, devlet gelirini şahsi zevklerinin tatmini için talan etmekte, diğer taraftan da Padişahı birtakım israflar yapmaya sevk ederek kendi kusurlarını örtmeye çalışmaktadır. Avrupalılaşma bu zatların, karışıklıktan istifade ederek maddi çıkar sağlamalarına sebep olmaktadır. Ahmet İnsel de, Tanzimat döneminin, geleneksel iktidar sistemine karşı, meşruiyetçi bürokrasinin yükselişini kapsadığı düşüncesindedir.²⁰⁰

kullanılagelmıştır. Bkz. Metin Heper, “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler.” *AİD*, C:13, Sy:2, s.73.

¹⁹⁷ 1873’deki dünya mali krizi sonrasında, Osmanlı İmparatorluğu borç bulamaz oldu. İflas ilanı, Bab-ı Ali’nin mali hükümlerinin bir bölümünden tamamen vazgeçmesine yol açtı. Düyun-u umumiyenin kurulması, bürokrasi açısından, mali egemenliğin ve dolayısıyla meşruluğun kaybedilmesi anlamındaydı. Bkz.: Çağlar Keyder; s.56-57.

¹⁹⁸ Şerif Mardin; *İdeoloji*, İletişim Yayınları, İstanbul 1992, s. 164-165.

¹⁹⁹ Frederick Millingen, yeni Tanzimat efendilerinin kudreti hakkında şunları yazmıştır: “Kuvvetli bir lonca teşkil etmeye muvaffak olan bu katipler, nispeten yüksek bir tahsilin bağışladığı imkanlara sahip olmaları ve devlet işlerinin rutinini bilmeleri neticesinde, devletin diğer azası üzerinde haksız bir hakimiyet tesis edebilmiş ve bunu muhafaza edebilmişlerdir. Bunların siyasi nüfuzu idarenin bütün kollarına şamildir ve bu yayılma sayesinde bu uzuv kendine hudutsuz tesir ve nüfuz imkanları sağlayabilmiştir.” Şerif Mardin; *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, İstanbul-1992, s.281.

²⁰⁰ Ahmet İnsel; *Türkiye Toplumunun Bunalımı*, Birikim Yayınları, İstanbul-1990, s.64. Osmanlı’nın modernleşme sürecinde mali ve diplomatik işlevlerin önem kazanması ile sivil bürokrasi siyasal karar mekanizmasında önemli rol oynamıştır. Meclis-i Dar-ı Şura-yı Askeri, Meclis-i Vala-ı Ahkam-ı Adliye gibi kurullar yoluyla bürokratlar, adeta yasama görevi görmüşlerdir. bkz.: Niyazi Berkes, *The Development of Secularism in Turkey*, Mc Gill University Press, Montreal 1963.

İlber Ortaylı, Tanzimat'la başlayan dönemi bürokrasi-iktidar ilişkileri bakımından üç döneme ayırmıştır: Hatt-ı Humayunun okunmasından, Birinci Meşrutiyete kadar olan dönemde, Bab-ı Ali bürokratlarının egemenliği, İkinci Meşrutiyete kadar Abdülhamit'in egemenliği ve İkinci Meşrutiyetten sonra da İttihat ve Terakki'nin egemenliği. Ortaylı, Tanzimat döneminin bürokratlarını yakın tarihin en becerikli ve yaratıcı kadroları olarak tanımlamıştır. Daha sonra Abdülhamit, otoritenin parçalanmaya başladığı bu dönemde, İmparatorluk tarihinde görülmedik bir biçimde bütün erki elinde toplamıştır. İttihat ve Terakki ise mensupları bürokrat olmakla birlikte bir "siyasi cemiyettir".²⁰¹

C. MEŞRUTİYET DÖNEMİ

Tanzimat bürokrasisi, reformları ilerletmek ve anayasayı ilan ettirmek için V.Murat'ı tahttan indirip yerine anayasayı ilan edeceğini vaad eden II. Abdülhamit'i getirdi.²⁰²

Tanzimat dönemi Abdülhamit'in iktidara gelmesi ve Meşrutiyetin ilanı ile sona erdi. "Meşrutiyet dönemi" olarak anılan bu yeni dönem, bürokrasi ve iktidar ilişkileri açısından önceki dönemle büyük farklılık göstermektedir.

1. I.Meşrutiyet (Abdülhamit Dönemi)

1876 Anayasası seçilmiş bir organla, atamayla gelmiş diğer bir organ arasındaki diyaloga dayanır. Seçilmiş olan tek organ Meclis-i Mebusan'a hükümet düşürme yetkisi tanınmamıştır. Padişahın atadığı kişilerden oluşan Ayan Meclisi ise, engelleyici unsur olmuştur. Son söz, Padişah'a bırakılmıştır. Bir kanunun kabul edilebilmesi için, Padişah'ın onayı gerekmektedir. Padişahın mutlak etkisi bu dönemde de devam etmiştir.²⁰³

Ancak Meclis kurulduktan bir yıl bile geçmeden II. Abdülhamit tarafından kolayca "tatil" edilmiştir.²⁰⁴ Çünkü Tanzimat bürokratlarının oluşturduğu, anayasa ve parlamento, halk iradesinden doğmamıştı ve gerçekçiliği yoktu.

Meclisin kapatılmasının ardından iktidar, Tanzimat bürokrasisinden Padişah'a geçmiştir. Abdülhamit, Osmanlı bürokrasisinin, çıkarıcı ve yolsuzluğa yönelik olduklarını ve halkın çıkarlarını düşünmediklerine inanıyordu. Bunun yanında, 1877-1878 Türk-Rus savaşı ve Berlin Kongresini izleyen kargaşa, terör çetelerinin eylemleri, Avrupalı

²⁰¹ İlber Ortaylı, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, s.72.

²⁰² 31 Ağustos 1876 'da taht'a geçen Abdülhamit, vaad ettiği gibi 23 Aralık 1876'da bir ferman ile, hazırlanan anayasayı ilan etti. Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, E Yayınları, İstanbul 1983, s.220.

²⁰³ O. Metin Öztürk, *Ordu ve Politika*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1993, s.40.

²⁰⁴ Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1973, s.301

devletlerle Balkan komşularının oluşturduğu tehditler Padişah'ı etkili bir yönetimin ancak merkezci bir yönetim olacağına inandırmıştı.²⁰⁵ İktidar, Sultan ve Halife olarak Padişahın etrafında toplandı. Abdülhamit, parlamento yerine, özel danışma komiteleriyle kendini çevreledi. Bu danışma komiteleri, siyasal, dinsel, askeri sorunlarda Padişaha danışmanlık yapıyordu.

Bütün güçlerin merkezileşmesinin sonuçlarından biri, geniş bir bürokrasi örgütü oldu. Bürokrasi, bu rejimin en baskıcı, fakat en zayıf yanı olmuştur. Abdülhamit, Abdülaziz'in son yıllarındaki uygulamasını benimseyerek iktidarı Bab-ı Ali ve bürokratlar yerine Saray'da topladı. Tanzimat'ın yarattığı merkezi sistemle birleştirdiği kişisel denetim yapısı yoluyla daha önce en büyük padişahlar tarafından bile elde edilemeyen geniş ve mutlak bir diktatörlüğe olanak tanınmıştı. Abdülhamit bu istibdat yönetimiyle parçalanmış imparatorluğu savunabilmiş, toplumu canlandırabilmiş, 1871'den sonra tehdit altına girmiş olan reformlardan çoğunu başarılı bir sonuca ulaştırmış olmakla Tanzimatçıların sonuncusu olmuştur.²⁰⁶

1878'den sonra iktidar merkezi Saray olmuştur. Abdülhamit, Abdülaziz'in Yıldız'da geliştirdiği basit mabeyn yapısını karmaşık bir bürokrasiye dönüştürmüş, hükümet ve toplumun daha önceki yıllarda büyük çapta özerk olan belirli kesimlerini bu bürokrasinin denetimine vermiştir. Padişah altında, kendisiyle iktidar dizginlerini paylaşan ve danışmanlığını yapan önemli kişiler, padişahla halk arasında bir duvar oluşturmaktaydı.²⁰⁷

Abdülhamit döneminde artık laik okullardan mezun olanlardan oluşan dairelerde etkili ve yetenekli bir kadro belirlemekteydi. Ancak politika hükümet yerine saraydan saptanıyor, sadrazamlar ve bakanlar padişahın iradesinin birer aracı olmaktan ileriye gidemiyorlardı. Öte taraftan, böyle geniş bir bürokratik yapıda padişahın ve saray erkanının yönetimin her yanını denetimleri altına almaları olanaksızdı. Bürokratların yönetimde giderek artan etkinliklerini önlemek için Abdülhamit, hafiye ve rapor düzeninin yanı sıra bunların yerlerini sık sık değiştirme yoluna başvurdu.²⁰⁸

Abdülhamit bir yandan bürokrasinin egemenliğini kırıp yerine kendi egemenliğini yerleştirirken, diğer yandan da halkla yakınlaşma çabaları içindeydi. Halk, kendilerine yabancı, Avrupa kültürüne dönük ve kendini küçümseyen Tanzimat bürokrasisi yerine, kendi değerlerine uygun yaşayan sade, inançlı ve geleneklere uygun yaşayan padişaha

²⁰⁵ Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw; s.263.

²⁰⁶ “İnandırma ve liberal kurumlarla ıslahata varmak isteyen babam Abdülmecit'i örnek almakla yanlışlığa düşmüş oldum. Büyükbabam Sultan Mahmut'un izinde yürüyeceğim. Ben de şimdi onun gibi, Tanrının koruma görevini bana verdiği insanları ancak zor kullanarak harekete geçireceğimi anladım.” Sait Paşa, *Hatırat-ı Sait Paşa*, 3. Cilt İstanbul, 1328/1912, s.32-34, Nakleden: Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw; s.264.

²⁰⁷ Stanford J. Shaw, Ezel Kural Shaw; s.265.

²⁰⁸ Age; s.270.

kendini daha yakın buluyordu. Abdülhamit, bürokrasiyi karşına almasına rağmen halkı yanına almıştı.

Abdülhamit döneminde idare, maliye, ulaşım, haberleşme, gibi alanlarda önemli gelişmeler ve düzelmeler kaydedilmişti. Eğitim alanında yapılan düzenlemelerle, bu dönemde modern eğitim kurumlarında yüzlerce memur, doktor, subay ve yazar yetişti. Abdülhamit okulları aynı zamanda kendisine muhalefet edecek olan bürokratları da yetiştirecekti.

Tanzimat, Batı'yı görmüş, yabancı dil bilen, çoğu diplomasiden gelmiş bürokratlar tarafından gerçekleştirildi. Tanzimat döneminde iki önemli güç olan Yeniçeriler ortadan kaldırıldığından, Ulema da saf dışı edildiğinden, bürokrasiyi denetleyecek Padişah'tan başka güç bulunmuyordu. Bu dönemde ülkenin yönetimine Bab-ı Ali'nin bürokratları hakim oldu ve otorite Padişah'tan bürokrasiye aktarıldı. Bürokratlar Padişahın değil, devletin hizmetkarları haline geldiler. Tanzimat ve sonrasında idare gücü, hep az sayıda kişinin elinde toplandı ve halka inemedi.²⁰⁹

Birinci ve İkinci Meşrutiyet döneminde yetişen askeri ve sivil bürokrasi adeta bir oligarşi oluşturmuştur. Bu bürokratik örgütlenme Cumhuriyetin ilk döneminde siyasi-bürokratik elitin önemli bir bölümünü oluşturacaktır.²¹⁰

2. II.Meşrutiyet (İttihat ve Terakki Dönemi)

Abdülhamit döneminde yetişen modern bürokratlar Meşrutiyetin tekrar ilanını sağladılar ve Abdülhamit'i tahttan indirdiler. Ancak bu kez siyasi bir cemiyet olarak örgütlenmişlerdi. Bu dönemi her ne kadar İlber Ortaylı "siyasi bir partinin iktidarı" olarak tanımlasa da, konumuz açısından İttihat ve Terakki'yi, mensuplarını bürokratların oluşturduğu, siyasi bir cemiyet şeklinde tanımlamak daha uygun düşecektir. Bürokratlar, bu cemiyet vasıtasıyla iktidarı ve devleti ele geçirmek istiyordu.

İdris Küçükömer, bu döneme değinirken, bürokrasinin iktidar olma isteğinin nedenleri arasında tüketim mallarının kıtlığını da belirtmektedir. Tüketim mallarının yetersizliği karşısında bürokrasi, iktidarı ele geçirdiğinde kendisine daha fazla pay alacak ve bunu gerçekleştirmek için de demokratik eğilimleri despotizme dönüştürebilecektir.²¹¹ Dolayısıyla, hürriyetçi politikalar da halkın muhalefetinin serbest kalıp İttihatçıların azınlıkta kalmalarını getirebileceğinden, halktan tamamen kopmaya yol açacak şiddet ve baskı yolunu seçtiler.

²⁰⁹ Bilâl Eryılmaz, *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, s.243-244.

²¹⁰ Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi*, s.58-59.

²¹¹ İdris Küçükömer, *Düzenin Yabancılaşması*, Bağlam Yayınları, İstanbul 1994, s.75.

*“Fakat Osmanlı Devletini ele geçirmek, toplumu ele geçirmek değildi. Oysa onlar toplumu, daha doğrusu halkı elde edeceklerine, devleti elde etmek istemekteydiler ve bu yoldan elde edilen devlet, kurtarılabilir sanılıyordu.”*²¹²

İttihat ve Terakki önderleri, bürokrat olmalarına ve eğitilmiş ve aydın bir kadroyu temsil etmelerine karşın, birdenbire ele geçirdikleri iktidar için hazır değillerdi. İktidara geldiklerinde esas çabaları, devlet otoritesini güçlendirmeye yönelikti. Uyguladıkları politikaların başlıca endişesi buydu. Fakat bu politikaların formülasyonunu ideolojik bir tutarlılık değil, ısrarla üzerinde durulan hedef biçimlendiriyordu.²¹³ “Devleti kurtarma” fikri, 1908 ile 1918 arasında çeşitli birleştirici ideolojilerin ardına gizlenmişti.

Devleti kurtarma düşüncesi, ilk önce İttihat ve Terakki’nin devlete sahip olma isteğine büyük ölçüde meşruluk ve geniş bir hareket serbestisi kazandırıyor. Ancak ortaya atılan Osmanlılık ve sonra da Türkçülük fikirleri, devleti kurtarmaktan önce, parçalanmasını hızlandıran bir etki yaptı.

İttihat ve Terakki, özellikle savaş dönemlerinde ekonomiyi de egemenliği altına aldı. Başkent ve ordunun ihtiyaçları bahane edilerek pazarı bütünüyle devre dışı bırakan tahsis mekanizmaları geliştirildi. Klasik Osmanlı döneminin ticaret tekeli sistemi, bütünüyle ve yeni teknolojileri kullanarak geri dönmüştü. Kurdurulan “milli” şirketlere çoğu zaman, mahalli İttihat ve Terakki teşkilatının üyeleri ortak ediliyordu.²¹⁴

Bürokrasinin elindeki kontrol araçlarının artması, ona egemenliğini kurma imkanı sağlamıştı. Yapılan vergi reformlarıyla gelirlerin artması, Düyun-u Umumiye’nin işlevinin sona ermesiyle devlet borçlarının geri ödenmesine ayrılan pay da hükümetin kontrolü altına girmişti. İtilaf devletlerinin kurduğu Osmanlı Bankasının faaliyetlerinin askıya alınmasıyla hükümet ilk defa para basma olanağını bulmuştu. Böylece bürokrasi, savaş yılları içinde kısa ömürlü bir zafer elde etti, bürokrasinin ekonomiyi kontrol etme imkanı doğdu.

1. Dünya Savaşı’nın mağlubiyetle sonuçlanmasından sonra İttihatçı liderler, ya tutuklandılar ya da yurt dışına kaçtılar. Bürokrasinin, İmparatorluğun bütünlüğünü koruma nosyonu tamamen iflas etti. Osmanlılık düşüncesi daha savaş başlamadan bitti. Savaş esnasında İmparatorluğun müslüman unsurlarını Hilafet’in kutsal sancağı altında toplama girişimlerinden de “Arapların ihaneti” nedeniyle vazgeçildi. Turancılık da Sovyetler Birliği ile yapılan anlaşmayla son buldu.

Tanzimat’la başlayan dönem Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasıyla sona erdi. Bu dönemi özetlemek gerekirse, daha önce varlığı ile yokluğu, padişahın dudaklarından çıkacak iki kelimeye bağlı olan Osmanlı bürokrasisi, Tanzimat’la birlikte iktidar sahibi

²¹² Age, s.76.

²¹³ Çağlar Keyder, *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993, s.85.

²¹⁴ Age, s.86.

olmuştu. Bürokrasinin iktidarı ele geçirmesiyle birlikte, Osmanlı İmparatorluğunda modernleşme ve Batılılaşmanın buna paralel olarak arttığı görülür, ancak bu gelişmeyle ilişkili olarak Osmanlı'nın geleneksel kurumları bozulmaya başlamış, İmparatorluk da dağılma sürecine girmiştir.

Abdülhamit dönemi, geleneksel otoritenin, bürokrasinin iktidarına tepkisi olarak da değerlendirilebilir. Tanzimat döneminde bürokrasi, “devleti kurtarma” ve “modernleşme” iddialarıyla iktidarı ele geçirdi. Bürokrasi, iktidarını meşrulaştırmak için de bu argümanları çokça kullanmaya çalıştı. Ancak “kapıkulu” kökenli bürokratlar, iktidar ile tanıştıklarında, bu duruma alışkın olmadıklarından ne yapacaklarını bilemediler ve bocaladılar. Modernleşme için yapılanlar da, karmaşaya yol açtı ve halk nazarında meşruiyet sağlayamadılar. Bu yüzden Abdülhamit'in iktidarı yeniden eline alması zor olmadı. Abdülhamit geleneksel otoriteyi temsil ediyordu; davranışları, yaşayış biçimi ve tavırları da bunu destekliyordu. Otoriter bir hükümlanlık sürdüğü söylenmesine rağmen halk Abdülhamit iktidarını benimsedi ve karşı çıkmadı. İktidarın padişaha ait olması, halk için bildik ve benimsenmiş bir şeydi. Tanzimat bürokratlarının bilinmedik, yabancı uygulamaları halkı ürkütüyordu. Bürokratların yolsuzlukları ve sefahat içindeki yaşayışları da göz önünde alındığında Abdülhamit iktidarı halkta güven uyandırıyor. Bu yüzden baskıcı uygulamaları ve bürokrasi ile olan çekişmesine rağmen, Abdülhamit uzunca bir süre iktidarda kalabildi.

Siyasi cemiyet olarak gittikçe güçlenen bürokrasi, örgütlenerek iktidarı Abdülhamit'ten geri aldı. Devletin içinde bulunduğu ortamda O'nu hızlı bir değişime sürüklemek, darmadağın olmasına fazlasıyla yeterdi. Bundan sonra yapılanlar, sadece çözülüşü hızlandırmaktan başka bir işe yaramadı.

Önerilen kurtuluş çözümleri de kendi içlerinde bu çözülmeyi ifade etmektedir; Osmanlıcılık, Avrupa'da entellektüel kültür edinmiş olan bürokratların kafalarında fikri bir tutarlılık yaratamamıştı ve yapmak istedikleriyle kökten çatışıyordu. Mecburen daha dar bir çözüm olarak İslamcılık düşüncesine yöneldiler. Bu düşünce de başarısız olunca en son Türkçülük fikri ortaya atıldı. Artık İmparatorluğun bütünlüğü de böylece tasa olmaktan çıkmıştı. Ancak Türkçülük de başarısız kalınca esas endişe, üzerinde yaşayacak bir toprak parçasına sahip olma şekline dönüştü.

II. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜROKRASI VE İKTİDAR İLİŞKİLERİ

Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı Devleti'nden sadece güçlü bürokratik yapı ve gelenek değil, aynı zamanda bu yapıyı kendi imkanlarını geliştirme aracı olarak kullanan memur anlayışını da devraldı. Bununla beraber, Cumhuriyet'in kuruluşu, Osmanlı Devleti'nin yapısından sistematik bir değişimi ifade etmektedir. Tanzimat'ın ilanı ile başlayan Batılılaşma programı ve uygulamaları, Cumhuriyet'in lider kadrosu tarafından yetersiz görülmekteydi. Türkiye'nin tercihi köklü bir Batılılaşma programını uygulamak

oldu. Atatürk'ün temel politikası, toplumu modernleştirmek ve ülkeyi sanayileştirerek kalkındırmaktı.²¹⁵

Bu bakımdan Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin iki temel misyonu vardı. Birincisi, reformları geliştirerek devam ettirmek ve yerleştirmek; ikincisi ise, ekonomik kalkınmaya devletin öncülük etmesiydi.

Birinci Dünya Savaşından sonra, İttihat ve Terakki yöneticileri iktidarı bıraktı ve çoğu yurt dışına kaçtı. Kurtuluş savaşına kadar olan dönemde büyük bir karmaşa ve başboşluk yaşandı. Daha sonra gerçekleşen Kurtuluş Savaşının önderleri, çoğunlukla bürokratik kökenlilerden oluşuyordu. Kurtuluş Savaşı esnasında kurulan Millet Meclisi'nde ülkenin ve toplumun her kesiminden temsilciler vardı. Bu meclisin toplumun farklı kesimlerini temsil kabiliyeti oldukça yüksekti. Savaş sırasında bile önemli kararlar Meclis'te açıkça tartışılıp kararlar alınıyordu. Egemenlik fiili olarak Meclis'teydi. Bu dönemde bürokrasinin iktidarından ve hatta varlığından bahsetmek pek mümkün değildir. Kurtuluş Savaşı sırasında çeşitli illerde halk temsilcilerinden oluşan Kongreler yapılmış, Meclis Ankara'da kurulmuştu ve yeni bir devlet kurulacağı ortadaydı. Osmanlı devlet kurumları da darmadağın ve işlemez durumdaydı. Bu dönemin özelliğini henüz iktidar talep edecek bir bürokrasinin yokluğu şeklinde açıklamak isabetli olacaktır.

Kurtuluş Savaşı yeni bir ülke ve kökten değişimlerin başlangıcıydı. Ancak yeni devlet, bürokratik yapı ve personeli Osmanlı İmparatorluğundan miras almak zorundaydı. Ancak Türk kültüründeki “devlet gücü”, “devletin saygınlığı”, “devletin önemi” gibi kavramlar, Türkleri diğer yeni kurulan ülkelerden ayıran özelliklerdir. Yeni Türk devletinin kurulması aşamasında bu ayırdedici özellik kendisini göstermektedir.²¹⁶ Roos'un da belirttiği gibi, Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı'dan sadece güçlü bir bürokratik gelenek ve yapı almamış, ayrıca oldukça geniş bir idari yapıyı personeli ile birlikte devralmıştı.²¹⁷

Kurtuluş Mücadelesinin yanı sıra bir Millet Meclisi vücuda getirilmişti. Durumun özelliği gereği Birinci Millet Meclisi de özel bir “halk idaresi” rejimine yönelen bir “meşruiyet parlamentosu” olarak göreve başlamıştı.

Vekiller Heyeti, Meclis'e karşı ayrı ayrı sorumluydu. Meclis başkanı da aynı zamanda yürütmenin başıydı ve yürütme işlerinden ötürü genel kurula karşı bütün diğer üyeler gibi sorumluydu. Meclisi oluşturan üyelerin yapıları çok farklı, dünya görüşleri çok çelişkiliydi ancak Birinci Millet Meclisi ulusal bütünlüğün bir simgesiydi. Gücünü

²¹⁵ Leslie L. Roos, Noralou P. Roos; s.5.

²¹⁶ Metin Heper; “Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey, 198-1989.”, *International Journal of Policy And Administration*, V:2, N: 4, October 1989, s.460.

²¹⁷ Leslie L. Roos, Noralou P. Roos; s.5.

topyekün ve toplu bir irade olarak kullanıyordu. Bununla birlikte Mustafa Kemal'in karizmatik kişiliğinin etkisi de Meclis'te görülmekteydi.

Birinci Meclis'te tam bir kuvvetler birliği ilkesi geçerliydi. 20 Ocak 1921'de kabul edilen "Teşkilatı Esasiye Kanunu" da bu durumu teyit ediyordu.²¹⁸

Görüldüğü gibi bu dönemde iktidar Meclisin elindedir. Kurtuluş Savaşını gerçekleştirecek, Cumhuriyeti kuracak ve devrimleri gerçekleştirecek olan güç Büyük Millet Meclisi ve karizmatik kişiliğiyle Mustafa Kemal'dir.

Bazı tartışmalı yönleri olsa da, Türk devriminin asker ve sivil bürokratlar tarafından gerçekleştirildiği gerçeği bir uzlaşma noktası olarak kabul edilmektedir.²¹⁹ III. Selimden bu yana bütün yenileşmeler, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmiştir. Kemalist devrim de Osmanlı toplumunun geleneksel ve hiyerarşik yapısı içerisinde yeniliklere en fazla açık olan sivil-asker elit tarafından, yukarıdan aşağıya doğru gerçekleştirilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yılları, toplumsal konumları bakımından bürokrasi için "altın dönem" olarak tanımlanabilir. Bu dönem içinde bir toplumsal grup olarak bürokratların statü ve prestijleri oldukça yüksektir. Diğer toplumsal grupların görece zayıflığı ve Cumhuriyeti kuran devrimci siyasal kadrolarla bürokrasinin yakın ilişkisi toplumsal statülerinin yükselmesini sağlamıştır. Bu yüksek prestij de, bürokratların bölüşümde ayrıcalıklı bir kesim olmasına yol açmaktaydı.²²⁰ Memurlar, diğer meslek gruplarına ve toplumsal kesimlere göre daha iyi bir gelire sahiptiler.

A. TEK PARTİ DÖNEMİ

1923 den 1950 ye kadar uzanan dönemde Türk siyasi yaşamına egemen olan güç Cumhuriyet Halk Partisi ile partinin toplumsal tabanını oluşturan ve ideolojisini saptayan asker-sivil elitidir. Cumhuriyetin kuruluşundan kısa bir süre sonra ekonomik gelişme yokluğu nedeniyle sınıfsal yapıyı boş bulmuş bu elitin kazandığı büyük prestij ve sağladığı büyük siyasal etkinlik, batılılaşmadan hiçbir yarar görmeyip, gelişen kapitalist ilişkiler içinde de büsbütün sömürülen halk yığınlarını rahatsız etmeye başlamış, bürokratlar halka tepeden bakan, ezen "ceberrut" devletin simgesi olmuştur.²²¹ Bürokrat ile devlet halk nazarında özdeşleşmiştir.

²¹⁸ 1921 Anayasasının ikinci maddesi; "Yürütme gücü ve yasama yetkisi ulusun tek ve gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinde belirir ve toplanır." Üçüncü maddesinde ise, "Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunur ve hükümeti Büyük Millet Meclisi Hükümeti ünvanını taşır." Mümtaz Soysal; *Anayasaya Giriş*, SBF Yayınları No, 271, İkinci Baskı, Ankara 1969, s.160.

²¹⁹ Ahmet N. Yücekök; *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamentonun Evrimi*, AÜ. SBF Yayınları 1983 Ankara, s.106.

²²⁰ Gencay Şaylan; "Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi.", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları, s.300.

²²¹ Ahmet N. Yücekök; s.108.

Siyasal sistemin egemen unsuru CHP'nin lider kadrosuna baktığımızda, büyük çoğunlukla bürokratlardan oluştuğunu görmekteyiz. Bu olgu Birinci Meclis dışında tek parti döneminin bütün TBMM periyotlarında açıkça gözlenmektedir.

Parlamento oluşumu II. Meclis'te %66, III. Mecliste %61, IV. Mecliste %50 oranlarında bürokratlardan meydana gelmiştir. Buna karşılık Parlamentoda sivil kesimden mülkiyet sahibi sınıflar (tüccar, ziraatçı, bankacı vb.) aynı yıllar arasında en az %01, ve en çok da %20 oranında temsil edilebilmişlerdir.²²²

Tek parti dönemi incelemelerinin çoğu bürokrasinin siyasi iktidar sahibi olduğu yargısında uyuşmaktadır. Bir İngiliz gezgini, Doğu Anadolu'daki bir kaymakamın düşünce dünyasını şöyle özetlemiştir;

*“Onun kafasındaki reform düşüncesi, kaymakamların maaşlarının düzenli olarak ödenmesi, kaymakamlara özel gazetelerin ücretsiz sağlanabilmesi, kaymakamların seyahat edebilmeleri için demiryolları yapılması ve son olarak da gelir ve giderlerin denetlendiği yüksek maaşlı bir kaymakamlar meclisi kurulması şeklindeydi.”*²²³

Bu Osmanlı bürokratlarının pek çoğu, kendi idari hünerlerini, siyasi ve sosyal görüşlerini Cumhuriyet dönemine de taşıdılar. Cumhuriyetin ilk on yıllık dönemi boyunca Osmanlı kaymakamının ütopyası olan “Kaymakamlar Meclisi”, fiili amaçları bakımından gerçekleştirildi. 1950'ye kadar hukuken bürokrat olarak faaliyet gösteren ancak politikacı gibi davranan profesyonel devlet memurlarının oluşturduğu kapalı bir korporasyon mevcudiyetini korudu.²²⁴ Serbest girişimciliği bürokrasinin desteklemesi düşüncesine düşmanca yaklaşıyorlardı. Bürokratik İmparatorluk kurucuları, bu devlet mekanizmasını serbest girişime karşı oportünist bir biçimde kullandılar.²²⁵ İmparatorluk döneminde en bilinen ticaret sınıfı, yabancı azınlık gruplarından (Rumlar, Ermeniler ve Yahudiler) veya kapitülasyonlar gereği İmparatorluğa yerleşmiş olan yabancılardan oluşmaktaydı.²²⁶

Tek parti düzeninde toplumsal yapının yeterince gelişmemiş olması toplumsal muhalefete imkan vermemektedir. Gerçi Mustafa Kemal ve arkadaşlarına karşı cılız muhalefet hareketleri her zaman olmuştur ama Türkiye Cumhuriyeti toplumunda asker-sivil bürokratlara kafa tutacak hiçbir ciddi sınıfsal hareket yoktur. Bu yüzden bürokratik elit, Cumhuriyet sürecini kendi ideolojisine uygun bir şekilde dokuyabilmek için örgütünü kurmuş ve onun kanalıyla iktidara tek başına el koymuştur.

²²² F. Frey; *The Turkish Political Elite*, Cambridge, M.I.T. Press, 1965, s.181.

²²³ Age s.182

²²⁴ Age. s.182

²²⁵ Falih Rıfkı Atay; *Çankaya*, Remzi Kitabevi, 1966, Ankara, s.203.

²²⁶ Leslie L. Roos, Noralou P. Roos; s.7.

Tek parti düzeninin kurulmasının ikinci nedeni de bu yöntemin daha az baş ağrıtıcı, daha etkin ve daha süratli olmasıdır. Cumhuriyet döneminde Türk devrim hareketinin hızla tamamlanacağı atılımlar gerçekleştirilmelidir ve bu yüzden tartışma ve kısır çekişmelerle kaybedilecek vakit yoktur.²²⁷

Üçüncü bir neden ise toplumda Cumhuriyetin kurulmasına karşı oluşan tepkilerin örgütlü bir hale gelmesinin, esasen Cumhuriyetin kendisi için tehdit oluşturmasydı. Hem Terakkiperver Cumhuriyetçi Fırka'da, hem de Atatürk'ün onayıyla ve belli bir siyasal nosyonu sürdürmek için kurulan Serbest Fırka'da da ipler tamamiyle "rejim düşmanlarının" eline geçmişti. Bu yüzden bürokrasinin görüşü, demokrasiyi ayakta tutacak güçte sosyal sınıflar ve kurumlar oluşana dek Cumhuriyetin gelişme sürecini ona en saygılı ve sadık bir kurumla yürütmek oluyordu.

Cumhuriyet kurulurken Atatürk, kamu bürokrasisine fazla önem vermemişti. Kurtuluş savaşı boyunca da bürokrasinin tarafsız kalmasını düşünmüştü. Başlangıçta bürokrasi, devletin küçük bir parçası durumundaydı.²²⁸ Daha sonraları ise Atatürk bürokrasiyi Türkiye'yi çağdaşlaştırma amacıyla kullanmak istedi. Atatürk'ün daha enstrümental bir rol öngörmesine rağmen bürokratik elit, sonraları zaman içinde daha bağımsız bir role sahip oldu.²²⁹

Cumhuriyet Halk Fırkası, asker-sivil memurların hakimiyetindeydi. 1935 yılında "parti" adını alan fırka, toplumca, "bürokrasinin partisi" olarak nitelendirildi. Parti ve bürokrasinin siyaset ve yönetim anlayışı aynıydı. Sivil ve askeri bürokrasideki memurların, Cumhuriyet'in medeniyet ve siyaset anlayışına bağlı olması isteniyordu.²³⁰

Tek parti döneminde özellikle Serbest Fırka'nın da kapatılmasından sonra, devlet-parti bütünleşmesi iyice gelişmeye başladı. Bütüncü bir toplum yapısı gerçekleştirilmeye çalışılıyordu. CHP, iki kısa süreli çok partili deneyimin dışında 1923'den 1931'e kadar ve özellikle 1931-1945 arasında 22 yıllık bir dönemin tek ve karşı çıkılmaz yönetimi oldu. Devlet başkanı Partinin Başkanı, İçişleri Bakanı, Parti Genel Sekreteri ve Valiler de Partinin İl Başkanlarıydılar.

Tek parti yönetimi, planlanan reformların uygulamaya aktarılmasında, büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden yararlandı. İçişleri Bakanlığı, bu dönemde güçlü bir konuma yükseldi. Söz konusu Bakanlığın itibar grafiği diğer bakanlıkların üzerindeydi.

²²⁷ Ahmet N. Yücekök; s.111.

²²⁸ Metin Heper; "Atatürk and the Civil Bureaucracy", *Atatürk and Modernization of Turkey*, Ed.: Jakob Landau, Westview Press, Colorado 1984, s.87

²²⁹ Metin Heper; "Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey 1983-1989.", s.462.

²³⁰ Leslie L. Roos, Noralou P. Roos; s.44.

Tek parti döneminde devrimlerin yürütülmesi ve bekçiliği, bürokrasinin asli göreviydi. Cumhuriyet bürokrasisi, Osmanlı toplumunun kültürel bakımdan çoğulcu yapısına tepki olarak yeni bir “ulus” inşa etmek projesini yürütmek üzere dizayn edildi. Mal ve hizmetlerde verimlilik ve etkinlik gibi modern yönetimin temel hedefleri, Cumhuriyet bürokrasisi için tali hususlardı. Önemli kararlar Ankara’da alınıyor, uygulama ise, il ve ilçe yöneticilerine bırakılıyordu. Taşradaki mülki yöneticilere önemli ölçüde yetki devredildi.

Ahmet N. Yücekök, Tek partili Cumhuriyet döneminin parlamento açısından koyu bir istibdat devri olduğu görüşündedir.²³¹ Cumhurbaşkanılarının tarihsel kişilikleri ve karizmaları, muhalefetsiz politika, tek parti hegemonyası, ve Cumhuriyeti kurmuş sivil-asker bürokratların sınırsız iktidarı toplumu olduğu kadar parlamentoyu da büyük ölçüde vesayet altında tutmaktaydı. Parlamento yürütme karşısında “teslimiyetçi” bir kişilik taşımaktaydı.

Ancak devlet eli ile girişimci yaratma çabaları dış konjonktür ile çakışınca, gelişen ekonomik ortamda yeni bir elit kesim ortaya çıkmaya başlamıştı. Bir yanda huzursuz, yoksul ve bürokratik elitin uzun süreli ceberrut yönetiminden bıkmış kitleler, köylüler ve işçiler vardı. Öte yanda ise, içerde ve dışarıda artık hiç bir destekleri kalmamış, yorulmuş ve tükenmiş bir tek-parti bürokrat eliti. Türk toplumsal hayatında yeni yerlerini almış olan iş erbabı, sanayici, zengin tarım işletmecisi ve liberal eğilimli bir entelligentsia’dan oluşan yeni elit ise, CHP’nin geleneksel siyasal bürokratik elitinin aksine tam bir kendine güven ve iktidar hırsı içindeydi.

Fakat Türk toplumsal hayatından siyasal hayata geçiş hazırlığı yapan bu yeni elit, siyasal sisteme açılan yolların hala varolmaması ya da bürokratlarca tıkalı tutulması nedeni ile her türlü etkinliklerine rağmen sistemin dışındaydılar. Örneğin 1946’da çok partili sisteme geçmeden parlamentonun 1943 seçimleri sonucu oluşan kadrosu şöyleydi; 186 bürokrat, 67 asker, 89 hukukçu. Siyasal iktidar isteyen yeni elit ise 49 tüccar, 45 çiftçi, 15 bankacı ve 3 sanayici ile temsil edilmekteydi.²³²

Bunun sebebini bürokratik elite verilen siyasi güç’te aramak daha doğru olur. bürokrasiye siyasi güç verilince, sivil ve asker memur kökenli adaylar, TBMM’ye seçilme olanaklarını genişlettiler. Memur kökenli üyeler, Tek-parti dönemi boyunca TBMM’de en büyük meslek grubunu meydana getirdi. Aynı dönemde hükümet üyelerinin çoğunluğu asker ve memur kökenli idi. Mekteb-i Mülkiye mezunları, bu dönemde önemli üst düzey makamlarda görev aldılar.²³³

²³¹ A. N. Yücekök; s.113.

²³² Bernard Lewis; *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1993, s.447.

²³³ Şevket Süreyya Aydemir, *İkinci Adam: İsmet İnönü, 1938-1950*, Yükselen Matbaası, İstanbul 1968, s.412-413.

1.Devletçilik İlkesi

Yeni devlette bürokrasi, iktidar ideolojisi oluşturma gayretleri içine girmişti. Siyasal-bürokratik elit, altı ok'da temsil edilen ilkeler etrafında bir kamu çıkarı kavramı geliştirmiş ve toplum kurma amacının özellikle kültürel bütünleşme yönü üzerinde durmuştur. Ekonomik kalkınma sorunları iktidara yapacağı etkiler açısından ele alınmış, bu mantık açısıyla gerçekleştirilen uygulamalar, özel sektörün önünü tıkayıp, gelişmesini engellemiştir.

1930'lardan sonra devlet kapitalizminin yaygın biçimde gelişmesi, bürokrasinin toplumun ekonomik yaşamına da doğrudan doğruya, etkili bir biçimde müdahale etmesine yol açarak iktisadi iktidarın bürokrasinin eline geçmesine yol açmıştır. Giderek toplumsal yaşamın her alanında etkinliğini ve denetimini arttıran devlet, toplumdaki güçlerin üstünde, onlardan bağımsızmış gibi bir görünüm kazanmıştır.²³⁴

Yeni devletin kurulması aşamasından itibaren Cumhuriyet Türkiye'sinde, siyasi iktidar, bürokrasinin elinde olmuştur. Bürokrasi, bu siyasi iktidarını iktisadi alana da yaymakta istekliydi ve iktisadi yaşamı da denetimi altına alarak gücünü pekiştirmek ve geleceğe temin etmek gayesindeydi. 17 Şubat 1923'deki İzmir İktisat Kongresinin esas amacı "mili" bir "girişimci" sınıfı yaratmaktır. Bu amaçla pek çok iktisadi önlemler alınması öngörülmüştür.²³⁵

1929 bunalımının tüm dünyayı olduğu gibi Türkiye'yi de etkilemesiyle, bu şartlar altında özel girişimciliğin yürütülmesinin kolay olmadığını gören rejim ister istemez "devletçiliğe" kaydı. 1931'de devletçilik parti ve devlet politikasının ana programlarından biri haline geldi. Esasen Türkiye'de devletin dizginleri ele alması kolay ve alışılmış bir olaydı. Yüzyıllardan beri Türk toplumunda yöneten ve yönetilenler açısından geleneksel olan bu durum hiç yadırganmamıştır. Kemalist rejim zaten otoriter, pederşahi ve bürokratiktir. Ekonomik hayatın denetimi ve yönlendirilmesi yetkileri, yönetici elit olan asker-sivil bürokratlarca hiç de yadırganmamış ve bunun zaten varolan sonsuz yetki ve iktidarlarının tabii bir genişlemesi olarak görmüşlerdir.²³⁶

"Eğer ekonomik kalkınma gerekli ise onu da diğer her alanda, ulusun çıkarları için görev almış olanlar başarı ile yürütebilecek ehliyeteye sahiptirler." görüşü, egemen sınıf asker-sivil bürokratların bu alandaki temel felsefesi olmuştur.²³⁷ Merkezi bürokrasiyi

²³⁴ Gencay Şaylan; "Cumhuriyet Dönemi Bürokrasisi", s.301

²³⁵ A. G. Ökçün; *Türkiye İktisat Kongresi: 1923, İzmir, (Haberler, Belgeler, Yorumlar)*, SBF Yayınları, No: 262, Ankara, 1968.

²³⁶ Ahmet N. Yücekök; s. 117-118.

²³⁷ Bernard Lewis; s.449.

temsil eden yöneticiler, her konuda olduğu gibi ülke ekonomisinin düzenlenmesi konusunda da kendilerini hem yetkili hem de sorumlu görüyorlardı.²³⁸

Bu dönemde İtalya, Portekiz, İspanya ve Yunanistan çeşitli faşist siyasi sistemlerin hakimiyeti altındaydı. Türk bürokratları, bu sistemlerden etkilenmişler ve bazı uygulamaları Türkiye'ye getirmişlerdir. Ancak Türkiye'de sivil kesim henüz gelişmemiş ve gözü açılmamış olduğundan, yönetilenlere güvenmemeyi Osmanlı'dan miras alan bürokrasi, kitlelere göz kulak olmak ve onları yönlendirmek fikrindeydi. Kaldı ki, bürokrasi toplumu harekete geçirmeyi istemiş olsa bile böyle bir platform yoktu. Türkiye'de rejim henüz "halk" olamamış bir toplumu yönetiyordu.²³⁹

Tek parti yönetiminin seçkinci, devletçi ve otoriter bir idare sistemine dayanması sebebiyle kamu yöneticileri, Osmanlı Devletinde bile görülmeyen yüksek sorumluluk mevkilerine yükseldiler. Geleneksel olarak Osmanlı kamu yöneticileri, kamu düzenini korumak ve vergileri toplamak gibi klasik devlet işlevlerini yürütmekteydi. Tek parti dönemindeki bürokratlar, bunlara ilaveten, sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, siyasi sürece doğrudan katılma imkanı elde ettiler; kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesinde aktif rol aldılar.

Tek parti döneminde bürokrasinin rolü, Eisenstadt'ın 'az gelişmiş ülkeler' tipolojisine oldukça uygun düşmektedir.²⁴⁰ Tek-parti dönemi boyunca bürokrasi, siyasal ve kültürel bütünleşme sorunlarını ön plana çıkarmıştır. Siyasal mücadelenin içinde yoğrulup geldiklerinden, idarecilikten daha çok siyasal yönleri ağır basmış, tutum ve davranışlarını idari olmaktan çok siyasal normlar ve değer yargıları yönlendirmiştir.

Sosyal ve ekonomik grupların cılız kaldığı İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemde Türk bürokrasisi siyasal hayata egemen olmuştur. Bir "statü elit" hüviyetine bürünen bürokratik elit, sınırlı modernleşme amaçları, başka sahalarda sosyal ve ekonomik değişimi önleme sonucunu vermiş ve bürokrasi, toplumdaki diğer çıkar grupları ile çatışmıştır.²⁴¹

Sonuç olarak bu dönemde "devletçilik" Türk toplumuna önemli katkılar sağlamıştır. Oldukça büyük kalkınma hızlarına ulaşılmıştır.²⁴² Devletçilik, bürokrasinin

²³⁸ Emre Kongar, "Devletçilik ve Günümüzdeki sonuçları. Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları Sempozyumu", *İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını*, İstanbul-1977, s.149-150.

²³⁹ Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul-1993, s.150-152.

²⁴⁰ S. N. Eisenstadt, "Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States", *Industrialization and Society*, Ed: B. F. Hoselitz, W.E. Moore, UNESCO, Paris 1963, s. 48.

²⁴¹ Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi*, s.79.

²⁴² Devletçilik uygulamasının ardında yatan nedenler birbiriyle içiçe fakat birbirinden farklı niteliktedir. Batı tipi bir toplum oluşturma sürecinde kapitalist sanayileşmeyi gerçekleştirme amacıyla devlete "devletçilik" adı verilen bir sanayileşme programı, 1923 İzmir İktisat Kongresinden başlayarak yüklenmiş, siyasal devletçiliğin bir türevi olarak uygulamada kendini göstermiş ve 1930'lar sonrasında iktisadi devletçiliğin boyutları hızlanarak genişletilmiştir. 1930'lu yıllarda bürokratik iktidarın ve

hakimiyetini uzatma amacına yönelik olduğu gibi, yeni gelişmekte olan burjuvaziye de yer açan bir koalisyon biçimiydi.²⁴³ Cumhuriyetin kurulmasından sonraki yıllarda bürokratlar iktidarlarını sürdürülebilmek için ekonomik kararlarda da yetkilerini arttırmaya yöneldiler.²⁴⁴

2. Güdümlü Çok Parti Denemesi

Serbest Cumhuriyet Fırkası, 12 Ağustos 1930'da kurulmuş ve 17 Kasım 1930'da varlığına kendisi son vermiştir. Serbest Fırka'nın kuruluş sebebi, kitlelerin iktidar karşısında tutumunu saptamaya dönük ve o zamana kadar uygulanmakta olan politikaların etkisini değerlendirme anlamına gelen "çok partili rejim" denemesinde kamuoyunun nabzını tutmaya yöneliktir. SCF deneyimini iki partili rejim ya da demokratikleşme arayışı olarak görmek yanlıştır.²⁴⁵ Ali Fethi Bey, Serbest Cumhuriyet Fırkasını kurmak için bizzat Atatürk tarafından ikna edilmiştir.²⁴⁶

Fırka kurulduktan hemen sonra 11 maddelik bir program yayınlamıştır. SCF Anayasadaki özgürlük ve dokunulmazlık haklarını ayırım gözetmeksizin herkes için geçerli olması ilkesinden hareket etmekle birlikte genel olarak halk fırkası hükümetinin ekonomik uygulamaları ve devletçilik politikasına karşı çıkmıştır. Programın 5. Maddesinde, "Parti, vatandaşların refahına mali ve iktisadi her türlü teşebbüslerine engel olan hükümet müdahalelerini reddetmiş ve memleketin iktisadi hayatının inkişafında her türlü teşebbüs erbabının koruyucusu olmayı amaçlamıştır. Yine aynı maddede Cumhuriyetin menfaatleri için girişilmesi icap eden iktisadi işlerde fertlerin gücünün yetmediği yerlerde devletin doğrudan doğruya teşebbüs edeceği yer almıştır."²⁴⁷

SCF'nin devletçiliğe eleştirel yaklaşımına, Fırka'nın ideoloğu Ahmet Ağaoğlu'nun şeker inhisarı eleştirisini gösterebiliriz: Yurt dışında 18 kuruşa alınan şekeri halk altmış küsur kuruşa yemektedir. Aradaki fark, 5-6 komisyoncunun karlarından, okkadan 8 kuruş vergi almak için 80 kişinin çalıştığı ve yıllık harcamaları 1 milyon TL'den fazla olan dairenin masraflarından ve "bir sürü vergiden" doğmaktadır. Aradaki

devletçiliğin ülke kalkınmasında oldukça büyük etki yaptığına pek çok yazar işaret etmektedir. Ayrıca devletçilik, Türkiye'de özel sektörün yetişmesinde oldukça önemli roller oynamıştır. Bkz: Stanford Shaw, Ezel Kural Shaw; *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt:2, s.460-467; Memduh Aytür, *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Bilgi Yayınevi, Ankara-1970, s.177., İlhan Keser, *Türkiye'de Siyaset ve Devletçilik*, Gündoğan Yayınları, Ankara-1993, s.86,

²⁴³ Çağlar Keyder, *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, s.153.

²⁴⁴ Kazım Berzeg, *Liberalizm, Demokrasi, Kapıkulu Geleneği*, Siyasal Kitabevi, İstanbul-1993, s.171.

²⁴⁵ İ. Tekeli, S. İlkin; *1929 Bunalımında Türkiye'nin İktisadi Politika Arayışları*, ODTÜ Yayınları, Ankara 1983, s.154.

²⁴⁶ Çetin Yetkin; *Serbest Cumhuriyet Fırkası Olayı*, Karacan Yayınları, İstanbul-1982, s.67.

²⁴⁷ Age, s. 187.

bu büyük farkın halka yüklendiğini anlatan Ağaoğlu, halk fırkasına “ bu mu devletçilik” diye sormaktadır²⁴⁸

SCF kurulduktan kısa bir süre sonra CHF bürokratik iktidarından bıkmış olan halkın oldukça geniş desteğini almıştır. Eylül 1930’daki İzmir olayları ve yerel seçimlerde SCF’nin 30’a yakın belediye başkanlığı seçimini kazanması, bürokrasinin iktidarının sağlam temellere oturmadığını ortaya çıkarmıştır. Beliren bu tehlike SCF’nin kapatılması neticesini getirmiştir.

Sonuç olarak tek-parti dönemindeki gelişmeler, bürokrasinin tümüyle iktidarı ele aldığını ve diğer toplum kesimlerini iktidardan dışladığını göstermektedir. Mardin’in deyişiyle “merkez”, “kenar”dan tamamen bağımsızlaşma sürecine girmiştir. Bu keskin merkez-kenar çatışması, daha sonraki dönemlerde de etkisini sürdürmüştür.²⁴⁹

B. ÇOK PARTİLİ DÖNEM

Çok partili düzene geçişle birlikte, Türk siyasi yaşamında, bürokrasi-siyasi iktidar ilişkileri açısından köklü değişimler ortaya çıkmıştır. Çok partili dönem, Tanzimat’tan beri gelen bürokratik iktidarı sarsmıştır. 1950 yılına kadar tek partili siyasal sistemin işlemesi ve bürokrasi ile siyasi iktidarın bütünleşmesi nedeniyle, bürokrasi ile siyasi iktidar arasındaki ilişkilerde bir sorunla karşılaşılmamıştır.²⁵⁰ Esasen bürokrasi, iktidarda bulunma meşruiyetini ülkenin batılılaşması, kalkınması ve demokratikleşmesi gayelerine dayandırmıştı. Gerçi Türk bürokrasisi için demokrasinin önem sırası sonlara doğuydu, ancak dış etkenler, batılılaşma ve Batıyla olan ilişkilerin arttırılması zarureti, çoğulculuğu gerektiriyordu. Çok partili hayata geçmek, bir yerde zorunluluk olmuştu.

1. 1950; Bürokrasi İktidarının Sonu

1950’de bürokratik güçleri temsil eden CHP’nin iktidardan düşmesi tek partinin bürokratik tekelciliğine son vermişti. 1950’den önceki mecliste yer alan milletvekillerinin yarıdan fazlası bürokratlardan oluşmaktaydı. Ancak, 1950 sonrasında Mecliste giderek bürokratların sayısı azalmış, buna karşılık serbest meslek mensuplarının sayısı hızla artmıştır.²⁵¹ Artık siyasi tekeli kaybeden bürokrasinin, siyasi gücünde de zayıflama başlamış, bürokratların geleneksel itibarları aşınma sürecine girmiştir. Ülke yönetiminde

²⁴⁸ Cumhuriyet Gazetesi, 19.8.1930.

²⁴⁹ Metin Heper, “Center and Periphery in the Ottoman Empire with Special Reference to the 19. Century”, *İnternational Political Science Review*, Sy:1, 1981, s.105.

²⁵⁰ Rafet Çevikbaş, *Türkiye’de Kamu Yüksek Yöneticisi ve Siyasi İktidar İlişkisi*, Basılmamış Doktora Tezi, AÜSBF, Ankara 1983, s.131.

²⁵¹ Orhan Türkdoğan, “Hızlı Değişmenin Boyutları”, *Türk Yurdu Dergisi*, Sayı: 43, Cilt:11, Mart, 1991, s.6.

tek parti egemenliğine dayanan bürokratik tekelcilik, yerini daha çoğulcu bir anlayışa bırakmış, bu da, bürokrasinin daha esnek bir yapıya dönüşmesini zaruri hale getirmiştir.²⁵²

Demokrat Parti iktidarının bürokrasinin mutlak iktidarını yıktığı genel bir kabul görmüştür. Örneğin Yaşar Kemal 1950 seçimlerini halkın bürokrasiyi iktidardan uzaklaştırması olarak değerlendirmiştir.²⁵³

Turan Güneş ise, Demokrat Parti ile gelen özgürlük ortamının halk ve seçkinler için ayrı ayrı anlamlar ifade ettiğini belirtmiştir.

*“Demokrat Partinin getirdiği özgürlükçü dünya görüşünü, bizim seçkinler olarak düşündüğümüz özgürlükçü dünya görüşünden ayırmak gerekir. Nitekim, Demokrat Parti döneminde aydınlar, yazarlar belki baskı altına girdiler. Oysa büyük seçmen kitlesi için özgürlük başka bir şeydi. Bu kitle için özgürlük, jandarmadan dayak yememek, tahsildarın gadrine uğramamaktı.”*²⁵⁴

Şevket Süreyya Aydemir, Demokrat Parti'yle gelen iktidar değişikliğini ve özellikle ilk dönemlerini demokratikleşme açısından övgüyle yorumlamıştır. O'na göre halk, ilk defa siyasete karışabilme imkanı bulmuş, devletle halk ilişkisi yukarıdan aşağıya inen direktifler değil; aşağıdan yukarıya ulaştırılan istekler ve dilekler şeklinde yürümeye başlamış, idare ve zabitanın özellikle köylerdeki ağırlığı ve kanundışı şiddet hareketleri birden silinmiş ve kendi içinden siyasi liderler çıkarabilen halk kendini "siyasi insan" olarak hissetmiştir.²⁵⁵

Demokrat Parti iktidarı döneminde bürokrasi-halk ilişkileri değişikliklere uğradı. Örneğin, İçişleri Bakanlığında kaymakamlar, devletle vatandaş arasında sürekli aracılık görevini yüklenmiş olmaları nedeniyle, güç sınır rollerinde bulunmaktadır. 1950 seçimlerinden sonra, ilçelerindeki yurttaşlara yabancılaşan kaymakamlar, kendilerini daha zor görev yerlerine atanmış (aktarılmış) bulabiliyorlardı.²⁵⁶

²⁵² Leslie L. Roos, Noralou P. Roos: s.20.

²⁵³ “Türkiye’de 1950’de halkın oyuyla gerçekleştirilmeye çalışılan demokrasiye ben biçimsel de olsa saygılıyım. Halk 1950’de ne yaptı ? Kendisini 700 yıldır ezen bürokrasiyi oylarıyla yönetimden uzaklaştırdı.

Şöyle geriye dönüp baktığımızda, bürokrasinin jandarmalarının birer işkence zebanileri olduğunu görürüz. Bana öyle geliyor ki, Türk halkının bürokrasiden çektiğini, dünyanın hiçbir halkı yönetimden çekmemiştir. Anadolu halkı tarihin en büyük zulmü altında inlemiş ve fırsat bulur bulmaz bürokrasiyi devirmiştir. Halk bürokrasiyi veya Demokrat Partiyi seçmek durumunda bırakılmıştı. Haklı olarak Demokrat Partiyi seçti...Bürokrasinin özgürlük sağlayabilmesi için ne burjuvazi ne de proleterya gibi sağlam bir temeli vardır. Onun için bürokratlar, nereden, kim adına iktidara gelmişlerse ayakta kalabilmek için korkunç bir baskı rejimi kurmuşlardır.” Abdi İpekçi; “Yaşar Kemal ile Sohbet. Konu: Edebiyat ve Politika”, *Milliyet*, 19 Nisan 1971.

²⁵⁴ Turan Güneş; “Turan Güneş Anlatıyor” *Milliyet*, 15 Ocak 1979.

²⁵⁵ Şevket Süreyya Aydemir, *İhtilal Mantığı ve 27 Mayıs İhtilali*, Remzi Kitabevi, 4.baskı, İstanbul 1990, s.238-239.

²⁵⁶ Cem Cemil; “Kurumsal Değişme, Yaşamağraş Devinimliği ve İşte Doyum”, *AİD*, C:11, Sy:3, Eylül 1978, s.56.

Demokrat Parti iktidara gelir gelmez bürokrasinin kendine iktidar sağlayan güçlerini azaltma yoluna gitti. 1956 yılının Mayıs başında iktidarının ikinci döneminde, Adalet Bakanlığı'nın bir kararı ile, 16 hakim, gösterişli bir şekilde ve birden emekliliğe sevk edildi. İkiisi daire başkanı olmak üzere, bunların üçü Yargıtay üyesi idi.²⁵⁷ Üniversiteler üzerine de kayıtlar getirildi. Temmuz 1954'de memurlar hakkında çıkardığı bir kanunu, Üniversite'ye de teşmil etmiş bulunuyordu.²⁵⁸

Siyasal sistemin çok partili hale dönüşümü de bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerinde değişmeye yol açmış, tek parti döneminde iktidarla bütünleşen ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi görünüm alan bürokrasi yerine, iktidara bağımlı, muhalefetle (CHP) ilişkileri kesmiş bir bürokrasi talebi ön plana çıkmıştı.

Siyasi gücü azalan bürokrasinin iktisadi-egemenliği de azalmaya başlamıştır. Kamu kesiminin öncülük ettiği ve denetiminin büyük ölçüde bürokrasinin elinde olduğu ekonomik düzen yerini 1950'lerde başlayan siyasal değişimle birlikte, özellikle ticaret ve sanayi alanlarında özel sektörün öncülüğünü esas alan yeni bir düzene bırakmıştır. Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle halk ilk defa seçmen olarak kendi siyasi tercihini dile getirmiş ve yüzyılların devletçi geleneğine karşı oy kullanmıştı. Devleti baba olarak gören zihniyet, merkezi kontrol, yukarıdan aşağıya dayatılan reformculuk reddedilirken, bürokrasinin ekonomik iktidarı da yani, serbest pazar ekonomisi üzerindeki engeller de kalsın istenmişti. Bilinmeyen bir gelecek, bürokrasinin egemenliğine tercih edilmişti.

Demokrat Parti iktidarı, devletin ekonomi üzerindeki denetimini kaldırarak, bürokrasinin ekonomik iktidarına çok büyük bir darbe vurmuştur. Kamu kesiminin öncülük ettiği ve denetiminin büyük ölçüde bürokrasinin elinde olduğu ekonomik düzenin yerini 1950'lerde başlayan siyasi değişimle birlikte, özellikle ticaret ve sanayi alanlarında özel sektörün öncülüğünü esas alan yeni bir düzene bırakmıştı.

1950-60 arasında muhalefete düşen bürokrasi, bu kez de çıkarlarını ve avantajlarını kaybetmemek için savunmaya geçmişti. Bu dönemde azınlık haklarını isteyen bürokratik-militer mekanizmayı büyük ölçüde temsil eden CHP idi. Bürokratik-militer çevrelerin ekonomik çıkarları, özellikle M. Kemal dönemine göre büyük ölçüde daralmıştı. Bu gruplarda nisbiden de öte mutlak bir fakirleşme görülmüştür.²⁵⁹

1950 seçimlerinde CHP yine kendisinin iktidarda kalacağını düşünerek, çok partili siyasetin gerektirdiği yasal ve kurumsal düzenlemelere gitmemişti. Hükümete gazeteleri

²⁵⁷ Şevket Süreyya Aydemir, s.251.

²⁵⁸ Bazı üniversitelerde DP iktidarı aleyhinde gelişen olay ve tutumlar için bkz: Ali Fuad Başgil; *27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri*, (Çev: Ali Sebük-İ. Hakkı Akın), Yağmur Yayınevi İstanbul 1966; Şevket Süreyya Aydemir, *İhtilalin Mantığı ve 27 Mayıs İhtilali*, Remzi Kitabevi, 4. Baskı, İstanbul-1990, s.251

²⁵⁹ İdris Küçükömer, *Sivil Toplum Yazıları*, Bağlam Yayınları, İstanbul-1994, s.108-109. Küçükömer bu eserinde, bürokrasinin askeri kanadının bu fakirleşmeden kurtulmak için, yeniçerilerin esnaflaşmasına benzer bir şekilde, kapitalist sanayi kurumu (OYAK) oluşturduğunu savunmuştur.

kapatma yetkisini veren Basın Kanununun 50. Maddesi, valilere olağanüstü yetkiler tanıyan Polis Vazife ve Salâhiyet Kanununun 18. Maddesi ile İstiklal Mahkemeleri Kanunu olduğu gibi yürürlükte kaldı. İktidar partisi ile bürokrasinin özdeşleştiği siyasi hukuk düzeni devam etti. Tek partili sistemin kurum, araç ve aktörleriyle çok partili rejime geçildiğinden dolayı bu yapı çok partili siyasi hayatın yükünü taşıyamadı.²⁶⁰

2. Demokrat Partinin Tabanı

CHP, asker-sivil bürokrasinin partisi durumundadır. Tanzimat'tan beri iktidara etki etmiş ve bizzat iktidar olmuş bürokrasi geleneğinin temsilcisiydi. Köken olarak DP, CHP'nin antitezini oluşturmaktadır.²⁶¹ CHP geniş halk kitlelerine toplumun sosyo-ekonomik koşullarından ötürü yabancı kalmış durumundaydı. CHP halkın nazarında, halk çoğunluğuna bir şey kazandırmak şöyle dursun, toplum tarafından benimsenmeyen, ona anlamsız gelen ve inançlarına ters düşen, bir takım şeyleri tepeden inme olarak zorla kabul ettiren (batılılaşma) egemen değerlerle tezata düşen bir parti durumundaydı.²⁶² Bürokratların yararına çalıştığı öne sürülen tek parti devrinde CHP, Eşraf Edip tarafından "Frenk Meşreplerin Partisi" olarak ilan edilmişti.²⁶³ CHP iktidarı halkın gözünde her şeyi ile topluma yabancı olanların, adeta yeni bir sınıfın iktidarındır. "*Halk bu yeni sınıfı Ankara Palas'ın yanındaki yıkıntıdan çullar çaputlar içinde, onlar kürkleri ve frakları ile dans etmeye gelirken ancak görebilmektedir.*"²⁶⁴

1945'lerde değişen dünya koşullarının etkisiyle birlikte, Türk toplumunda belirli bir hareketlilik ortaya çıkmıştır. Türkiye'de giderek gelişen ticaret ve tarım burjuvazisi, artık tek partinin dar kalıplarından kurtulma isteğindedir. Devletin ekonomik hayatı denetim altında tutması, burjuvaziye geliştirmeye değil aksine kısıtlamaya başlamıştır. Bürokrasinin geleneksel baskıcı niteliği, Varlık vergisi ve ardından bir de toprak reformu ile burjuvazinin tehdit edilmesi bu çevrelerde demokrasi çağrılarının artmasına yol açmıştır. Türkiye'nin geleneksel olarak batıya yönelimi bu dönemde de devam etmiş, batıdaki demokratik düşüncenin etkileri sonucu çok partili düzene geçilmiştir.

Toplumun bürokrasi dışında kalan kesimleri Demokrat Parti tabanını oluşturmaktadır. Her ne kadar CHP döneminde devlet eliyle özel müteşebbis yaratma çabaları kısmen başarıya ulaşmış olsa da toplumun büyük kesimi tarımla uğraşmaktadır. Bununla birlikte tek parti döneminde de özel sektör ekonomide bürokrasinin

²⁶⁰ Şükrü Karatepe; *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İz Yayıncılık, İstanbul 1993, s.209-212.

²⁶¹ V.Erdoğdu; "Demokratik Güç Birliği ve 5 Haziran Seçimleri", *Ülke*, Sayı: 1, 1977, s.104-168.

²⁶² Ahmet N. Yücekök; s.124.

²⁶³ Çetin Özek; *100 Soruda Türkiye'de Gerici Akımlar*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1968, s.168.

²⁶⁴ Turhan Tokgöz; *Yön Dergisi*, 6.6.1962'den nakleden, İsmail Cem, *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Kültür Dizisi, Cilt: 2, Cem Yayınevi, İstanbul 1970, s.277.

denetiminden memnun değildir. Bürokrasinin katı denetimi özel sektöre nefes alma ve gelişme imkanı bırakmamaktadır. Ayrıca bu tarım kesimi Halk Partisinin uyguladığı devletçi politikalarla, sanayileşmenin maliyetinin kitlelere, nimetlerinin ise bürokratlara mal edildiği düşüncesindeydi.²⁶⁵

Halk partisinin uyguladığı vergi politikası ve bürokratik yönetim biçimi Parti ile halkın arasını açtı. Yeni oluşan zenginler sınıfıyla da ipler kopunca CHP tamamen desteksiz kaldı. Ekonomik gücü olan fakat Halk Partisi'nin hayli dar ve katı kadrosuna giremeyen ya da alınmayan sosyal gruplar Demokrat Partiyi desteklediler. Demokrat Partiyi destekleyenler arasında, köylü, işçi, esnaf ve tüccar gibi kesime mensup kitleler çoğunlukta idi.

Batılılaşma dönemi boyunca yönetim ve siyaset dışı tutulan kitleler, iktidarı tekeline geçirmiş olan aydın-bürokrat kadroyu 1950 genel seçimleriyle iktidardan uzaklaştırdılar ve DP'yi iktidara getirdiler. Demokrat Parti milletvekillerinin çoğu tüccar ve serbest meslek mensubu taşralılardı. Milletvekillerinin sosyal kökenleri nedeniyle 1950 seçimlerine "taşralıların seçimi" diyenler bile oldu.²⁶⁶

DP iktidarının ilk dönemlerde siyasi ve tarım alanında hatırı sayılır bir gelişme gözlenmiştir. Uygulanan ekonomik politikalar sonucunda köylünün satın alma gücü artmıştır. Demokrat parti tabanının işçi, köylü, işveren ve esnaf gibi bürokrasi dışındaki hemen tüm toplum kesimlerince desteklenmesi bazı yazarları bu gelişme karşısında farklı izah tarzları geliştirmeye itmiştir. Örneğin Yücekök, Demokrat Parti'nin gelişmekte olan ticaret ve tarım burjuvazisinin partisi olduğunu, ancak halkın desteğini almak için gelenekçi ve popülist politikalar uyguladığını öne sürmüştür. Yücekök ve Eroğul'a göre halk ile burjuvazinin çıkarları çatışmalıdır. Bu yüzden bunların aynı partiyi desteklemeleri yadırgatıcıdır.²⁶⁷ Marxist teori bakımından bu görüş oldukça geçerli olmasına rağmen, Türkiye'nin kendine özgü şartları nedeniyle bu tür şablonlar kullanmak yanıltıcı olabilir. 1923-46 dönemindeki sorunlardan dolayı, henüz yeni ortaya çıkmaya başlayan burjuva kesimini suçlamak, "sömürü düzenini yaratan güçlerin halkla iğreti bir ittifak kurduğu"²⁶⁸ şeklinde teori geliştirmek, dönemi açıklamakta yeterli gelmemektedir.

1950 yılında iktidarın değişmesi ve farklı siyasi-ekonomik programların uygulanması, şüphesiz bürokrasiyi de etkilemiştir. Yeni iktidarın yönetici kadrosu ve programı ile bürokratların değer yargıları, siyaset ve yönetim anlayışları arasında bir uyum yoktur. DP'nin temel amacı bürokratların iktidarına son vermek ve farklı bir yönetim anlayışı getirmektir. Bu nedenle öncelikle çok güçlü olan bürokrasinin gücünün

²⁶⁵ Şükrü Karatepe; *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, s. 210.

²⁶⁶ Ergun Özbudun; *Türkiye'de Sosyal Katılma ve Siyasal Değişme*, Ankara 1987, s.40.

²⁶⁷ A. Nuri Yücekök; s.123-30. Ayrıca bu bakış açısıyla ilgili daha geniş bilgi için Bkz: Cem Eroğul; *Demokrat Parti, Tarihi ve İdeolojisi*, İmge Yayınları, İstanbul 1992.

²⁶⁸ A. Nuri Yücekök; s. 125.

kırılması hedeflenmişti. Çünkü 1950'den önce bürokrasi ile iktidar partisi (CHP) arasında halk bakımından bir fark söz konusu değildir. Demokrat Parti, bürokrasiyi önceki iktidarın bir parçası olarak gördüğünden, onun gücünü kırmak için çalıştı. Özel sektörün gelişmesine yönelik olarak uygulanan liberal ekonomi politikaları, olduğu için, bürokrasinin siyasi iktidarın emrinde, teknik yeteneğini ona sunmakla yükümlü bir hizmet aracı olarak görülmesini gerektiriyordu.

İktidarın ve siyasi anlayışın değişmesiyle birlikte, bürokratların yeni çevre şartlarına uyumu ve kendilerini buna göre değiştirmeleri kolay olmadı. Önceki konumunu terketmek istemeyen bürokrasi ile siyasi iktidar arasında bir mücadele yaşandı. Demokrat Parti yerel çıkarlara daha duyarlıydı ve bürokratik elitin görüşlerine fazla önem vermedi. Bundan dolayı bürokrasi, siyasi iktidarın piyasa ekonomisine dayalı politikalarına ve Atatürk Devrimleri konusundaki esnek tutumuna karşı sert tepki gösterdi.

Çok partili siyasi hayat hiyerarşik otoriteyi gevşetti. İktidar partisi milletvekilleri, bürokrasi ile halk arasındaki arabulucu rolünde etkili oldular ve seçkin bürokratlar üzerinde baskı kurmakta başarı sağladılar. 1950 seçimleri ile birlikte mecliste bürokrat kökenli milletvekillerinin sayılarında azalma oldu. Buna mukabil profesyonellerin (Avukat, doktor ve mühendis gibi) ve işadamlarının oranında artış oldu.²⁶⁹ Bunun doğal bir sonucu olarak da bürokratların siyasi gücü azaldı. Demokrat Parti döneminde, toplumun, devlet karşısında özerk bir alan meydana getirme mücadelesi başladı. Tek parti döneminde bürokratik elitler değerli ve itibarlı iken, Demokrat Parti'nin iktidarında, siyasi partiler önem kazandı ve toplum, siyasi partiler vasıtasıyla değişime ağırlığını koydu; ekonomik ve sosyal hayat hızlı bir değişim sürecine girdi.²⁷⁰

C. 27 MAYIS 1960

CHP, 1950 seçimlerinde iktidarı yitirebileceği ihtimalini dikkate almadığı için bürokrasi de çok partili sistemin gerektirdiği düzenlemeleri yapmamıştı. Demokrat Parti iktidara geldiğinde tek parti sisteminin imkanlarını hazır buldu ve bunları kendi çıkarı için kullandı. Demokratik ve çok partili sistemin gereklerini önemsemedi. Ne de olsa şimdi iktidarda olan kendisi idi. 1950 seçimlerinden önce Demokrat Parti, "nisbi temsil"i getirilmesini isterken, 1950'den sonra bu kez muhalefetteki CHP, nispî temsili savunur oldu. Muhalefette bulunduğu sürece bu durumdan şikayetçi olan Demokrat Parti, almış olduğu oy oranının üzerinde bir temsil gücü sağlayan seçim kanununu değiştirmede. Hatta meclisteki ezici çoğunluğuna dayanarak, azınlık haklarını sınırladı, muhalefete karşı baskı uygulayabildi. Halk Partisi, kuvvetler birliğine ağırlık veren 1924 anayasasının

²⁶⁹ Nitekim 1943-46 döneminde memur kökenli milletvekillerinin oranı %33 dolaylarındayken, bu oran 1950-54 döneminde %16'ya gerilemiştir. bkz: A. Nuri Yücekök, *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye'de Parlamento'nun Evrimi*, s.80-84.

²⁷⁰ Şükrü Karatepe; s.217.

değiştirilmesini gündeme getirdi. Ancak, bürokrasinin CHP'ye bağlılığını bilen iktidar, devlet mekanizması içinde lehine kullanacağı tek güç olan meclis çoğunluğunu elden çıkarmamak için anayasa değişikliği talebine de yaklaşmadı.²⁷¹

Demokrat Parti iktidarı ile çok partili sisteme geçilmişti. Ancak ne Demokrat Partinin ne de Halk Partisinin çoğulculuk ve demokrasi tecrübeleri vardı. Çoğulculuğun kurallarından ve gereklerinden yoksundular. Rekabetçi sistemin sınırlarının ne olduğunu, çatışmanın hangi seviyeye kadar sürdürülebileceğini, ne zaman geri adım atmak gerektiğini bilmiyorlardı. Türkiye demokrasiyi deneyerek, yanılarak öğrenecekti. Bu yüzden Demokrat Parti iktidarda iken aşırılıklara, sertliklere ve baskıcı uygulamalara kolay kaymıştı.

CHP'nin bütün demokratikleşme taleplerine karşı Demokrat Parti, hep aymazlıkla sertlik tedbirlerini arttırıyordu. 27 Mayıs'a yaklaşıldıkça, "vatan cephesi" "tahkikat komisyonu" gibi uygulamalar, yaklaşan müdahalenin ayak sesleri iyice duyulmasına rağmen gerçekleştirildi.

Demokrat Parti iktidarı, kasabalı çiftçi ve esnaf kesimlerine dayanıyordu. Seçimlerde meclise bu kesimlerden gelen ve devrimlere sıcak bakmayan temsilciler girmişti. Diğer taraftan, uygulanan kalkınma ve imar politikalarıyla ülke belli ölçüde sanayileşmiş, siyasi yaşamda etkin olan bir ticaret kesimi ortaya çıkmıştı. Yeni oluşan ticaret sınıfının ve çiftçilerin statüsü yükselirken, bürokrasi prestij kaybediyordu. Prestij kaybına uğrayan bürokrasi, 27 Mayıs darbesiyle Demokrat Parti iktidarına son verdi.

1960 darbesi eski siyasal elit, asker-sivil bürokratların düzene bir tepkisidir. Ancak bu darbe 1960'lı yıllarda CHP'yi iktidar açısından olumsuz bir biçimde etkileyecek, (Ordu+CHP=İktidar) formülünü uzun bir süre zihinlere kazıyacaktır.²⁷²

J. L. Enos'un bir çalışmasına göre, 1960'larda devlet memurları, çalışan nüfusun %2.82'sini oluşturmaktadır ve milli gelirin %15'ine sahip olmaktadır. Buna karşın, girişimcilerin faal nüfusa oranı %0.67 ve Milli gelirden aldıkları pay %24,9 oranındadır.²⁷³ Bu rakamlar Demokrat Parti iktidarında bürokrasinin gelirlerinin aşınmasından sonra ortaya çıkan rakamlardır. Enos, bu istatistiklerde memurların gelirlerindeki düşmeye işaret etmesine rağmen bürokrasinin bu aşınmış gelirlerinin bile nispeten yüksek olduğu söylenebilir.

27 Mayıs'la ülke yönetiminde, meclis çoğunluğunu hakim kılan 1924 anayasasını kaldırarak, sivil ve asker bürokrasiyi etkili hale getiren 1961 anayasasını hazırladı.

²⁷¹ Age, s.218.

²⁷² A.N. Yücekök, H. Ülman; "CHP'nin vardıği nokta" *Özgür İnsan*, Sayı: 1, Haziran 1972.

²⁷³ J.L. Enos; "Türkiye'de Gelir ve Vergi Dağılımı", *Yön*, Sayı: 59, 30 Ocak 1963, s.8-9.

Metin Heper'in yaptığı bir anket çalışması Türk bürokrasisinin iktidara bakış açısını ortaya koyması açısından ilginç neticeler taşımaktadır.²⁷⁴

1945-1960 dönemi bir grup bürokrat üzerinde yapılan çalışmada üzerinde görüş belirtilmesi istenen şu öneri sunulmuştur:

“Bugün Türkiye'nin en önemli ihtiyaçlarından biri iyi tahsil görmüş ve tecrübeli kimselerin hükümet siyasetinin tespitinde baş rolü oynamalarıdır.”

<i>Aralarında Seçim Yapılması</i>	<i>Seçilen Alternatif</i>
<u><i>İstenen Alternatif Görüşler</i></u>	<u><i>Görüş Sayısı</i></u>
Bu fikri hararetle desteklerim	20
Bu fikre katılırım	12
Bu fikre katılmam	1
Bu fikre tamamen karşıyım	1
Bu konuda kesin bir fikrîm yok	0
TOPLAM	34

Görüş bildirilmesi istenen konu:

“Memuriyette bulunduğunuz yıllarda aşağıdaki meselelerden sizce en önemli iki tanesini önem sırasına göre hizalarında boş bırakılan yerlere “Birinci” ve “İkinci” diye yazarak belirtiniz.”

	<u>Tercih Sırası</u>	
	<u>Birinci</u>	<u>İkinci</u>
<i>Türkiye'de Demokrasinin Yerleştirilmesi</i>	6	8
<i>Atatürk İnkılaplarının Muhafazası</i>	18	5
<i>Türkiye'nin İktisaden Kalkınması</i>	8	12
<i>İktisadi Kalkınma ve sosyal değişimden doğan sosyal problemlere ve adaletsizliklere çare bulunması</i>	2	9

²⁷⁴ Metin Heper; *Bürokratik Yönetim Geleneği, Osmanlı İmparatorluğunda ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi ve Niteliği*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını No: 23, Ankara-1974, s.149.

İlk soruya verilen cevapta siyasetçilerin yeterli olmadığı fikrinin bürokratlarca paylaşıldığını göstermektedir. Eğitim ve tecrübe ise siyasetçilerden çok bürokratlarda olduğuna göre ülkenin yönetiminde onlara oldukça ihtiyaç olduğu düşüncesi net olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer toplum kesimlerinin iktidar adaylığına olumsuz bir gözle bakılmaktadır.

İkinci soruya verilen cevap ise şöyle yorumlanabilir: Bürokrasi iktidar meşruiyetini, batılılaştırma ve modernleşme doğrultusunda Atatürk inkılaplarına dayandırdığı için demokrasi de, iktisadi gelişme de vazgeçilmez değildir. İnkılapları korumak gayesiyle iktidarda kalmakta ve demokrasiyi göz ardı etmekte pek sakınca görmemişlerdir.

Demokrat Parti iktidarı boyunca iktidar ve prestijlerinin düştüğünü gören bürokratlar, gelirlerinin de azalmasıyla iyice hoşnutsuz olmuşlardı. Demokrat Parti'nin orduya yönelik olumsuz tutumlarının da etkisiyle ve son zamanlarında kötüye giden ekonominin katkısıyla 27 Mayıs ihtilali gerçekleştirildi.

Sonuç olarak 27 Mayıs, bürokrasinin tekrar iktidarı ele geçirmek için yaptığı bir hamledir. 1961 anayasasını hazırlayanlar, parlamento çoğunluğuna güvenmedikleri için ondan çıkacak bir parti hükümetine de güvenmemektedirler. 1961 Anayasası'nın kuvvetli parti-hükümetini önleyen niteliğini, onun, milli hakimiyetin temsilciliğini milletin seçilmiş parlamentosunda değil, memleketin seçilmemiş, fakat etkin bürokratik zümrelerinin ve resmi aydınlarının kurumsal şahıslarında gören zihniyetinde aramak gerekir.²⁷⁵

1961 Anayasası yürütme erkine aslında, parti-hükümetinin, yani Bakanlar Kurulu'nun yanı sıra özerk kuruluşları, devlet bürokrasisini ve özellikle Milli Güvenlik Kurulu mekanizması ile askeri bürokrasiyi ortak etmiştir. Yürütmenin seçilmiş-siyasi kanadı zayıflatılmış, bürokrat kanadı güçlendirilmiştir.

1961 Anayasası'nı çıkaran CHP ağırlıklı Kurucu Meclis'te hakim olan yaklaşım kabaca şuydu: CHP parti-hükümeti olduğu zaman, idari, adli, askeri ve üniversite bürokrasisi ile olan ittifakları sayesinde kuvvetli hükümetler kuracak, DP-AP ve gayrisi parti-hükümeti olduğu taktirde yürütmenin bürokratik kanadı bunu frenleyecekti.²⁷⁶

Süleyman Demirel, 1980'li yıllarda C. Arcayürek'le yaptığı 27 Mayıs'ı konu alan röportajında 1961 Anayasasını, siyasi iktidarı, bürokrasi lehine zayıflatıldığını ve sorumluluk sahibi olmakla birlikte yetkisizleştirildiği şeklinde eleştirmiştir.²⁷⁷ Demirel,

²⁷⁵ Taha Parla; *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, İletişim Yayınları, İstanbul-1993, s.30.

²⁷⁶ Age, s. 31.

²⁷⁷ "1961 Anayasası kuvvetli icraya hassas bir anayasadır. Yani, 1950-60 döneminde, büyük çoğunluğu bulunan güçlü tek parti idaresinin tekrar ülke idaresine gelmemesi, ülkenin müesseselerle ve koalisyonlarla idare edilmesi hedef alınır. Yani kuvvetli icradan parçalanmış icraya, iktidar yetkileri parçalanmış olan icraya Türkiye'yi götüren bir anayasadır. Onunla da, ülke idare edilememiştir. Bizim zaten istediğimiz huydu. Aslına bakarsanız sorumluluk siyasi güçte idi. Fakat siyasi gücün hu

atanmışların siyasi iktidara ortak edilmesine karşı çıkmış ve iktidarın kullanımının seçilmişler tarafından gerçekleştirilmesini ve yine iktidarın kullanımında sorunlar ortaya çıktığında çözüm yerinin "meclis" olacağını savunmuştur.²⁷⁸

Serbest seçimlere geçildikten sonra bürokrasinin iktidara sahip olmak için herhangi bir taban desteği bulamayacağı açıktır. Bu yüzden bürokrasinin parlamentonun egemenliğin tek kullanıcısı olmasını kabul edeceğini söylemek zordur. *"1950'den itibaren kendilerine bir seçmen adacığı bulamayan, bürokrat ideolojinin yönlendirdiği kesimler egemenlik hakkının kullanım aracı olarak yalnızca parlamentoyu neden kabul etsinler ki?"*²⁷⁹

Asaf Savaş Akat, Ekonomik açıdan, 27 Mayıs, DP'nin hızlı kalkınma çabalarını frenlemeye çalışan tutucu bir koalisyona işaret etmektedir. Tabii ki 1960'lardan sonra yazılan resmi ideoloji, olayı çok farklı efsaneleştirdi. 1930'ları iktisaden çok parlak, 1950'leri ise çok kötü dönemler zannederek yaşadı. Ancak totaliter ülkelerde görülecek gerçek ideoloji uçuşumu oluştu. Ama Kemalizm'in tutucu özü, somut olaylarda hep görüldü. Köprüye, televizyona, özel okullara, ikinci köprüye, otoyollara, özel televizyona, konvertibiliteye, ihracata yönelik sanayileşmeye hep karşı çıktılar.²⁸⁰

Bürokratik seçkincilik 1960'tan sonra da, sivil toplumdan rahatsız olmuş, sivil topluma adeta düşman olmuştur. "Seçkinciliğin doğal sonucu bu. Seçkincilik, sivil toplum ve demokrasi ile çelişmektedir. Bizim aydınlarımız, solu bildikleri için, Marks'ı okudukları için solcu olmazlar. Bizim aydınlarımız, sivil topluma ve demokrasiye sezgisel bir tepki ile solcu olurlar. Solda, sivil toplum karşıtlığını, demokrasi karşıtlığını gördükleri için, Marksizmin getirdiğini bir seçkinler yönetimi olarak gördükleri için solcu olurlar. Ondan dolayıdır ki, piyasaya çok karşıdırlar. Piyasa sivil toplumun kendini ifade etme biçimidir. Piyasaya karşıdırlar, planlamayı arzularlar. Çünkü planlamada kutsal devleti ve o kutsal devleti temsil eden bürokrasi hakimiyetini görürler. Yoksa ne Marks bilirler ne Lenin okumuşlardır. Nitekim baktığımızda, sıradan Atatürkçülerin de piyasa konusunda aynı şekilde rahatsız olduklarını görürüz"²⁸¹.

Bu sivil toplum karşıtlığı ve seçkinciliğin, Cumhuriyet'in Osmanlı toplumsal yapısından bir kopuşa tekabül etmediği, tam tersine sürekliliği temsil ettiği anlamına

sorumluluğu yerine getirecek yetkisi yoktu" Cüneyt Arcayürek: *Demokrasi Dur, Arcayürek açıklıyor-10, 12 Eylül 1980*, Bilgi Yayınevi, 2.baskı, İstanbul-1990, s.423.

²⁷⁸ "...İktidar taksim kabul etmez. Hatta görülmüz. İktidar taksimini görüştüğünüz yerde, devlet işlemez. Keza herkes yerini ve görevini bilecektir. Yetkisini de bilecektir ve buna razı olacaktır ve bunu ifa edecektir... Bu görevler icra edilmiyorsa, birisi ona ettirecek... Hükümet bir görev ifa etmiyorsa, Meclis ettirecek, eğer güvenlik kuvvetleri görev ifa etmiyorsa, hükümetler ve Meclis ifa ettirecek...(bürokrasi ile) Beraber icra edecekler değil, Meclis onun tepesinde duracak." Age, s.431.

²⁷⁹ Hikmet Özdemir, *Sivil Cumhuriyet*, Boyut Yayınları, İstanbul-1991, s.44.

²⁸⁰ Asaf Savaş Akat; "1923-50 Arası Sağ Bir Diktatörlüktür.", *Sol Kemalizme Bakıyor*. Röportaj: Levent Cinemre, Ruşen Çakır, Siyahbeyaz Yayınları İstanbul 1991 s.85

²⁸¹ Age, s.87

gelmektedir. Yani Cumhuriyet idari bir değişimden ibaret kalmış, ama Osmanlı'nın bürokratik-seçkin, yukarıdan yönetimli siyasi-toplumsal düzenine dokunmamıştır.

27 Mayıs, çok partili döneme geçildiğinde bürokrasinin iktidarı kaybetmemek için gerekli düzenlemelerin yapılmasını sağladı. Bürokrasi açısından geriye -tek partili döneme- dönüş mümkün olmadığına göre, yeni sistemde iktidar sahibi olmanın veya en azından iktidarı bürokrasinin denetimi altına almanın düzenlemeleri yapılmalıydı. Seçilmişlerin gücü azaltılıp, atanmışların yetkileri arttırılarak bu sağlanmaya çalışıldı. Gelişen yerli güçler karşısında bürokratlar kendi varlıklarını savunmak istemişlerdir.²⁸² Nihayet son olarak göz önünde tutmamız gereken bir özellik de 1950'li yıllarda siyasi yaşamın aktörleri, tek-parti döneminde yaşamış, yetişmiş insanlardı ve ne çoğulculuk bilgileri, ne de böyle bir kültürel geçmişleri vardı.

1. 27 Mayıs 1960 Sonrası Bürokrasi Siyasi İktidar ilişkileri

27 Mayıs sonrası dönemin belirgin özelliği, hızlı ekonomik gelişme ve bu gelişmeyle orantılı olarak toplumsal sınıfların gelişmesidir. Bu dönemde önemli bir etken olan ekonomik gelişme, bürokrasinin siyasi iktidarla olan ilişkilerini de etkilemiştir.

Ekonomik gelişme sonucu devlet aygıtı genişledi ve bürokrasi yaygınlaştı. Bu yaygınlık onların kişisel olarak devlet gücünü daha etkili bir biçimde kullanma olanaklarını azalttı. Devletin çeşitli kademelerinde irili ufaklı on binlerce kişi arasında kişisel güçlerini kaybedip anonimleştiler. Kendileri ile kaynak dağılımında rekabet edecek yeni sosyal güçlerin gelişmesi, bürokratların etkilerinin azalmasına yol açtı. Toplum içerisindeki ekonomik ve sosyal güvencelerini ve olanaklarını her geçen gün kaybeden bürokratlar, değişen şartlar gereği yeni yükselen kesimlerle işbirliği yolları aradılar.

CHP'nin bürokrasiyi temsil ettiği iddiaları 1960'lı yıllar boyunca devam etmiştir. Hatta iktidarda olmasa dahi, CHP ve temsil ettiği güçler, siyasi iktidar üzerinde etkilerini kaybetmemişlerdir. Nitekim Küçükömer, dönemi eleştiren yazısında CHP'nin ve onunla özdeşleşen bürokrasinin iktidar üzerindeki etkisini vurgulamıştır.²⁸³

²⁸² İdris Küçükömer, *Düzenin Yabancılaşması*, Bağlam Yayınları, İstanbul-1994, s.108.

²⁸³ "...Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana (belki 1948-1952 yılları hariç deniliyor) Türkiye'yi İDARE EDEN SAĞLAM KUVVETLER'i hep CHP temsil ediyordu...Muhalefet, yöneten sağlam kuvvetleri temsil eden CHP'nin istemediği olmuyor ve zorlayanlar yeniliyor, yani CHP'ye rağmen Türkiye yönetilemez, CHP'nin istemediği kanunlar çıkarılamaz! Bu, CHP'nin temsil ettiği "sağlam kuvvetler" marifetiyle sağlanır. Ve bu sağlam kuvvetlerin istemediği şeyler Türkiye'de olamayacağına göre, rahatça ...memleketin sahiplerinden söz edilecektir.

Kimmiş bu memleket sahipleri, batıcı-laik CHP'nin temsil ettiği sağlam güçler? Tarihi Osmanlı-Cumhuriyet bürokrasisi yöneticileridir, sivil-asker aydın denen grubun önemli bir bölümüdür bu. Ve CHP bunların asıl temsilcisi olarak aldığı reyler gittikçe azalsa dahi devlet katlarında iktidardadır." İdris Küçükömer, "Niçin bu Feryat ve Kûfür?", *Ant Dergisi*, Sy:127, İstanbul-13.5.1969.

Bununla birlikte CHP'nin temsil ettiği bürokratların bir kısmı da iktidar heveslerini daha . aşırıya götürmüşlerdi. Bu kesimler kendilerini seçilmiş hükümet bakanlarından da üstün görmekteydiler. Halk dışında halk desteğine gerek olmadan politik bir savaşı kazanarak iktidara gelebileceklerini düşünüyorlardı. İsmet İnönü, Ecevit, S.B.F. öğretim üyesi Haluk Ülman bu kesimleri “devleti kapmak isteyen, bunun için de CHP’yi kullanmaya çalışan, demokrasiyi reddeden aşırı bürokratlar”²⁸⁴ olarak değerlendirmişlerdir. Bu aşırı bürokrat kesimiyle kıyasladığımızda Ecevit, nisbeten daha ileri bir aşamadır. Kendilerine solcu sıfatını yakıştırarak, bürokratik devlet güçlerini ele geçirmeye çalışan kesimi, halktan kopuk ve totaliter olmakla suçlamıştır.²⁸⁵

Bülent Ecevit’in genel sekreter olmasıyla CHP içinde etkinliğinin başlaması, CHP-bürokrasi özdeşliğini nispeten azaltmıştır. Kaldı ki bu durum da bir gereklilik haline gelmişti. Bürokrasinin temsilciliğini yaparak halktan oy almanın imkanı yoktu. Bürokrasinin bu kesimi, Doğu Bloğundaki sistemin esasında halkın tercihlerinin dikkate alınmadığı ve halk denetiminin olmadığı bir bürokrat egemenliğinden ibaret olduğunun farkına varmışlardı. Bürokrasinin bu kesimi sonuçta, kesin egemenlik elde etme umuduyla çok kolayca tepeden inmece, sol-totaliter ideolojileri benimsemekte pek mahsur görmedi.

Asaf Savaş Akat, Türkiye’de bürokratik seçkinciliğin demokrasiyle çatıştığını ve sivil toplumdan rahatsız oldukları düşüncesindedir. Yine Akan’a göre Türk aydını solu bildikleri ve Marx’ı okudukları için solcu olmazlar. Sol düşüncede sivil toplum ve demokrasi karşıtlığını gördükleri için solcu olurlar. Marxizmin getirdiğini bir seçkinler yönetimi olarak gördüklerinden solcu olurlar. Yine aynı şekilde piyasaya karşı olmaları da bu yüzdendir; planlamada bürokrasinin hakimiyetini gördükleri için planlama taraftarıdır.²⁸⁶

Ecevit etkinliğindeki CHP, bu aşırı bürokrat kesimle çatışmaya girmiş ve CHP’nin iktidar olabilmesi için halk desteğini alması gerektiğini görmüştü. Tepeden inmeciliğin ve halkı dışlamanın oy getirmeyeceği ortadaydı.²⁸⁷

²⁸⁴ İdris Küçükömer, “Amerika Hangi Tarafta”, *Ant Dergisi*, 27.5.1969

²⁸⁵ “...bizde oyu pek önemsemeyen, garip bir demokrasi türü bekleyen bazı aydınlarımız vardır. Bir kısım aydınlarımız eski Osmanlı alışkanlığı ile halktan kopmuş insanlardır. Marx, Türkiye’de doğsaydı sınır ayırımını proleter ve burjuva diye değil, halk ve aydın diye yapardı. Biz o biçimde aydınlardan ayrılarak gerçek aydın olmaya kararlıyız. ahlaktan kopmuş ayrı bir sınıf aydınlarla demokratik devlet idaresi yürütülemez.” *Ulus Gazetesi*, 22.5.1969.

²⁸⁶ Asaf Savaş Akat, “1923-50 Arası Sağ Bir Diktatörlüktür.” *Sol Kemalizme Bakıyor*, Röportaj: Levent Cinemre, Ruşen Çakır, Siyahbeyaz Yayınları, İstanbul 1991, s.86.

²⁸⁷ “CHP ile beraber olmayıp da onu kendi amaçları için kullanmak isteyen bizim dışımızda bazı sol çevreler, birkaç aydır bize karşı büyük bir kırılganlık içindeydiler. Çünkü akıllarınca geniş cephe stratejisi içinde bizi kullanıp sonra kozlarını paylaşacaklarını sanıyorlardı. Yayınladığımız bildirilerle bu oyuna gelmeyeceğimizi gösterdik... Aslında kendilerini bizden ileri sol sayıyorlar. Bunların hepsi halka en saygısız ve güvensiz kişilerdir... Halka inanmadıkları veya halkın ayağına gitmeye

İsmet İnönü sonrası CHP’de bürokrasi-CHP özdeşleşmesi kısmen azalmış olsa da ortadan kalktığını söylemek zordur. Artık tek-parti dönemi gibi özdeşlik yoktur. Esasen, bu düşünceyi devam ettirmek, çok partili dönemde, CHP’nin seçmen kitlesini kaybetmesi ve Parti’nin yok olması anlamındadır.

2. Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması

1960 sonrasında, iktidarın siyasilerce kullanılmasına kısıtlama getirilmesine uygun olarak, ekonomide de serbest piyasa uygulamalarından çok, planlamaya ağırlık verilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatının kurulması, bu amaca yöneliktir. DPT ile bürokrasi kalkınma planları hazırlanmasında etkin rol alarak ekonomi üzerindeki etkisini korumak amacını gütmektedir.

DPT 1960 yılında kurulmuş ve 1963 yılında tam faaliyete geçmiştir. İlk yıllar planlamanın romantik çağı olmuştur. Bu yıllar, oldukça heyecanlı ve faal geçmiştir. Ancak kısa bir süre sonra, planlamaya yönelik eleştiriler başlamıştır.

Planlama amaçlı bir kuruluşun, bürokrasinin ekonomik iktidarı elden bırakmamak amacıyla kullanılması ve amacından saptırılması pek çok şikâyetlere yol açtı. Eleştirilerden bir kısmı, serbest piyasa ekonomisinde planlamanın yeri olmadığına yönelikti. Bir diğer eleştiri de planlama teşkilatının devletin bürokratik engellerini artırıp işlerin uzamasına sebep olduğu yolundaydı.²⁸⁸

1960 Anayasasında MGK’nun amacı, seçimle gelen iktidarın siyasi konularda iktidarı memurlarıyla paylaşması; DPT’nin amacı da seçimle gelen iktidarın ekonomik konularda iktidarı memurlarıyla paylaşmasıdır. Anayasanın hedefi, seçimle gelen iktidarı iktidarsız yaparak fiili yaptırım gücünün yani iktidarın bürokrasiye aktarılmasıdır. Çünkü o anayasayı yapanlar bürokrasiyi kendilerinden görüyorlardı. Onlara göre “bürokratlar makbul insanlar, seçimle gelen siyasetçiler kötü”dür.²⁸⁹

DPT’nin kurulduğu ilk yıllarda teşkilatın bazı üst kademe bürokratları siyasi otoritelere ait olan karar ve tercihlerin belirlenmesinde rol almak istemiş ve bu yüzden hükümetlerle teşkilat arasında çatışmalar ortaya çıkmıştır.

katlanamadıkları için, bir aydınlar idaresi, aydınlar demokrasisi hevesine kapılan ve bu idaredeki yerlerini hayal eden bazılarıyla aramızda içten içe bir kaynaşma vardı.

Yine bu dava aydın-bürokrat egemenliğine veya gerçek halk egemenliğine taraftar olanlar arasındaki mücadeledir. Gidenler aydın-bürokrat egemenliğinden yana olanlar, kalanlar halktan yana olanlardır. Böylelikle CHP şimdi gerçek yerine, her yönü ile halk zeminine oturmuş olmaktadır.”Ulus Gazetesi, 22.5.1969.

²⁸⁸ Ahmet Kılıçbay; *Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1994, Basım yere yok, s.238

²⁸⁹ Asaf Savaş Akat; “1923-50 Arası Sağ Bir Diktatörlüktür.” *Sol Kemalizme Bakıyor*, s.89

DPT, bir planlama örgütünün görev sahasından çok daha geniş bir faaliyet alanına sahip kılınmıştır; DPT, her yıl hazırladığı programlarla, ekonomik ve sosyal konularda durum tesbitleri yaptıktan sonra alınması gereken tedbirleri de belirlemektedir. Teşkilat sadece politika tesbiti ve tedbirler önermenin dışında, bazı yıllar, kamu hizmetlerinin bir kısmının yapılmasını da üstlenmiştir. Bu durumda, hizmetleri “danışmanlık”tan çıkmakta icraya, yönelmektedir.²⁹⁰

Devlete “ekonomik ve mali” konularda danışmanlık yapmak amacıyla kurulan bir örgütün, icra hizmetlerine müdahale etmesi demokratik devlet ilkeleriyle uyusmamaktadır. Çeşitli bakanlıklar, kendilerine danışılmadan Yıllık Programlara dahil edilmiş bulunan ve bir kısmı uygulama imkanı bulunmayan, bir kısmı da siyasi tercihlerine uymadığından uygulanmak istenmeyen tedbirleri kabul etmemişlerdir.²⁹¹

Plansızlık, iktisat politikası yapıcılarına bir hareket serbestliği, çabuk manevra gücü verir. Vergilerde, sübvansiyonlarda, kamu hizmetlerinin yoğunluğunda ve dağılışındaki değişimler en güçlü- genel politika enstrümanlarıdır. Tarım vergilerini düşük tutmak, nüfusun çoğunluğunun tarımda bulunduğu ekonomilerde, büyük oy potansiyeli yaratır. Köy yolu, köy elektrifikasyonu, taban fiyat politikaları da “siyaset”in enstrümanları arasındadır. Bunların siyasi iktidarın geleceğini tayinindeki rolünü bilen hükümetler bu çeşit enstrümanların kullanımında çabukluk, serbestlik ve “adaptabilite”ye gereksinim duyarlar. Bu yüzden siyasi iktidarlara bu ve benzeri siyasi tesiri büyük iktisadi araçları ellerinden bırakmak istemezler. Planda, belli bir zaman dilimi için (Türk planında 15 veya 22, ayrıca 5 yıllık dönemler için) hedefler ve onlara ulaşmayı sağlayacak aletlerin cinsi, sayıları, dozları, yani iktisat politikası aletleri bellidir. Beş yıl için iktisat politikası aletlerinin cins ve sayılarında ciddi değişme yapılmaz. Oysa partilere dayalı siyasal iktidarların ömrü bir seçim dönemi (o zaman için 4 yıl) ile sınırlıydı. Ayrıca seçim dönemleriyle, plan dönemleri birbiriyle çakışmadığından uyumsuzluk daha da artıyordu.

1960 sonrasında plan, siyasi iktidarlara en çok zorlamıştır. “Plan mı, pilav mı?” sloganları bu dönemde sık sık tekrarlanmıştır. İktidarda bulunan hükümetler, Siyasi partiler, özel teşebbüs kuruluşları ve temsilcileri, bazı meslek kuruluşları, fikir ve bilim merkezleri ve genellikle basın olmak üzere toplumun büyük kesimi plana karşı çıkmışlardır.²⁹²

D. 12 MART 1971

1960’lardan sonra Türkiye’deki ekonomik ve siyasi gelişme önceki dönemlere göre kıyaslanmayacak kadar arttı. 1960 Anayasasının getirdiği özgürlükler siyasi yaşamı

²⁹⁰ İlhan Özer, *Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları*, TODAİE, Ankara 1976, s.84

²⁹¹ Age, s.85

²⁹² Ahmet Kılıçbay, s.114.

canlandırdı. Bu dönemde özel kesimdeki gelişme ve kendi içindeki bölünmeler onların taleplerini de arttırdı ve çeşitlendirdi. Öte yandan gençlik hareketleri de ortamın serbestliğinden yararlanarak gittikçe artış gösterdi.

Türk bürokrasisi, güçlü bir geleneğe sahip olmasına rağmen, topluma etki etmeye başlayan burjuva değerlerinin baskısı altında kalarak onları benimsemiş ve burjuvazi ile olan 1950-1960 arası sert çatışmasını giderek terk ederek kapitalizmle büyük ölçüde bütünleşmiştir. Anarşiyi ve ekonomik bunalımı ortadan kaldırmayı hedef alan 1971 müdahalesi asker-sivil bürokrasinin etkin hareketi olmasına rağmen, müdahale kısa bir süre sonra toplumdaki ekonomik güçlerin taleplerini dikkate almaya başlamıştır. Bürokrasi 1960'daki gücünü ortaya koyamamış, burjuvazinin parlamentodaki etkinliğine teslim olmuştur.²⁹³

Bu dönemde bürokratların büyük bir bölümünün eski davranış ve bağlılıklarında değişimler olmuştur. Bu konuda yapılan bir araştırmaya göre bürokrat grupların, 1973 yılında iktidara gelmesini önerdikleri siyasi partilere göre dağılımı şöyledir:

Tablo 1: Bürokratların İktidara Gelmesini İstedikleri Partiler (1973)

Gruplar	İçişleri Bakanlığı	Maliye Bakanlığı	Danıştay	Toplam
AP	-	1	1	2
CHP	14	11	14	39
AP-CHP Koalisyonu	-	-	-	-
AP-GP Koalisyonu	-	-	-	-
GP-CHP Koalisyonu	-	-	-	-
Milli Koalisyon	-	-	1	1
TİP	1	-	3	4
Parti ve Parlamentosuz	4	5	3	12
Cevapsız	7	6	8	21
Belirsiz	-	1	-	1

Kaynak: Gencay Şaylan, Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji, TODAİ Yayınları, No: 140, Ankara-1970, s.183.

Tabloda görüldüğü gibi anket uygulanan "Bürokrat grubun hemen hemen yarısı (%48.5) 1973 yılında ülke yararları açısından CHP'nin iktidara gelmesini arzu etmektedir. O günkü iktidar partisi olan ve özel sektörün temsilcisi sayılan AP'ye eğilim gösteren bürokrat sayısı sadece 2'dir (%2.5). Bürokratların oldukça büyük bir kısmını

²⁹³ Ahmet, N. Yücekök; s.140,141.

meydana getiren 22 kişi (%27.5) bu konuda bir cevap vermemiş ya da belirsiz bir davranış göstermiştir. Öte yandan 12 bürokrat (%15) kesinlikle siyasi partisiz ve parlamentosuz bir siyasi sistem istediklerini söylemektedirler. Eğer cevap vermeyenler, tipik bir bürokratik “görüş belli etmeme” saikiyle davranmamışlarsa bu bir ölçüde, konu karşısındaki ilgisizliklerini gösterir. Bu halde toplam olarak 34 bürokrat ya da grubun %42.5 kadarı, siyasal parti sistemi ve onun iktidar alternatifine karşı yabancılaşmış görünmektedir.

Bu tabloda yapılabilecek bir çıkarım da, bürokrasinin, önce kendisine yakın gördüğü CHP iktidarını istemesidir. Ancak benimsedikleri parti iktidar olmazsa parlamenter rejimden kolayca vazgeçmeyi tercih edebilmektedir.

Ancak çoğulcu demokrasi geliştiği ölçüde bürokrasi, siyasal mücadelelerin dışına düşmektedir. İşlevinden, gücünden, toplumsal önceliğinden ve statüsünden kaybetmektedir. Çoğulcu bir toplum yapısının olağan evrimi, her şeyi “tek” ve “mutlak” kavramlarına bağlamış, bu “tek”liği partisinden şefliğine, ideolojisine kadar her alana yaymış bir sınıfsal tavrı, onun dengeleyiciliği ve hakemliğiyle birlikte artık geçersiz kılmıştır.²⁹⁴

12 Mart 1971 Muhtırasında, “Atatürkçü bir görüşle” ele alınacak reformlarda, “partiler üstü anlayıştan”, “inkılap kanunlarından”, “Kuvvetli ve inandırıcı hükümlerden” söz edilmektedir. Bu cümleler Türk bürokrasisinin iktidar aracı olarak “Atatürkçülük” ideolojisinin nasıl kullanıldığını göstermesi açısından da ilgi çekicidir.

12 Mart’ın ilk belirgin özelliği, halka olan derin inançsızlıktır. Türk bürokrasinin tarihsel bir özelliği olan “halka güvenmeme Osmanlı’dan beri varlığını devam ettirmiş, ve 12 Mart’ta da kendisini göstermiştir. 12 Mart’ta tekrar var olan bu inançsızlığın beraberinde, halk için neyin iyi, neyin kötü olduğunu kararlaştırmak yolunda aydın-bürokratların kendilerinde varsaydıkları kabiliyet ve kendilerine tanıdıkları imtiyaz gelmektedir.

12 Mart iktidarı açısından halk, ancak “şartlı” olarak söz sahibidir; halkın eğilimi ve özlemi ancak “şartı” karşılıyorsa doğrudur. Eğer bunlar “şarta uygun” değilse, halk cahildir, hacılar-hocalar tarafından aldatılmıştır, uyutulmuştur. Burada “Şart”, halktan gelenin “Elit düşünürler” tarafından, “Seçkin kamuoyu” tarafından, açıkçası, 12 Mart tarafından onaylanmasıdır. Rejimin halk karşısındaki tutumu, Tek parti iktidarı zihniyetini aynen tekrarlamıştır.²⁹⁵

²⁹⁴ İsmail Cem; *Tarih Açısından 12 Mart, Nedenleri, Yapısı, Sonuçları*, Cem Yayınevi, 2. Baskı İstanbul 1980, s.371.

²⁹⁵ Age, s. 399-400.

Bu bakış açısını dönemin başbakanı Nihat Erim'in konuşmalarında da bulabiliriz.²⁹⁶ 12 Mart'la bürokrasi, kendisiyle çatışmayan, egemenliğine zarar vermeyecek olan toplumsal değişimlere izin verecekti. Zaten 12 Mart'la bürokrasi, kendi ideolojisi doğrultusunda değişiklikler yapmak gayesinde olduğunu açıkça ortaya koymuştu.

Osmanlıdan beri aydın ve bürokrat özdeşliği varken -okumuş olanların hepsi devlet kapısında çalışıyorlardı-, 1970'lerden itibaren okumuş kitlesi çok büyüyünce aydın-bürokrat ayrışması doğmaya başladı.²⁹⁷ Eğitim olanaklarının artması ancak iş olanaklarının aynı derecede artmaması bürokrat-aydın koalisyonunda çatlaklara yol açtı.

Bürokrasi bu ortamda değişikliklere uyum sağlamaktan başka yol bulamadı. CHP'de esasen, yeni gelişen toplumsal güçlere dayanmak zorunluluğunu hissetti ve "Ortanın solu" programını benimsedi. Bürokratlardan CHP'ye oy verenler azalmaya başlamıştı. 1970'li yıllarda artık "aydın" olmak da sandıktan çıkmaya yetmiyordu. Bu güçsüzlük bir kısım aydını "seçkinci" ve "demokrasi düşmanı" olmaya yöneltti.²⁹⁸

Bununla birlikte CHP'nin bürokrasinin partisi olduğu iddiaları 70'li yıllar boyunca devam etmiştir. Bürokrasi ve çeşitli memur örgütleri (memur dernekleri, mimar-mühendis odaları, polis ve öğretmen dernekleri vs.) ile iktidar mücadelelerinden vazgeçmemişlerdir.²⁹⁹

Sonuç olarak Türk siyasi hayatında bürokrasi Osmanlı son döneminden 1950 yılına değin iktidarı fiilen elinde bulundurmıştır. 1876 ve 1950 arasında iki tanesi 1. Meşrutiyet, dört tanesi 2. Meşrutiyet ve geri kalanı da Ankara yönetimi döneminde olmak üzere on dört genel seçim yapılmıştır. Bunlardan yalnızca beş genel seçimde 1908, 1912, 1919, 1946 ve 1950 seçimlerinde birden fazla siyasal parti yer almıştır. Geri kalan 9 seçim ya siyasal partisiz ya da tek parti ile yapılmıştır. Rekabet olan beş seçimde de yalnızca bir tanesinde, o da 1950 seçiminde muhalefet başarı kazanmış ve iktidar el değiştirebilmiştir.³⁰⁰

²⁹⁶ "... Bizim önümüzde seçim kazanma gibi bir endişemiz yok (...) Bütün Türkiye aydınlarının, seçkinlerinin, Atatürkçülerin beklediği reformları yapmak için getirilmiş insanlarız biz. (...) Bugünkü zamanda biliyorsunuz artık demokrasi, kamuoyu demokrasisidir, yani sandık demokrasisi değildir. Sandık vardır, sandığı inkar etmiyoruz. ama her dakika kamuoyunun nabzı elinde olmak lazım insanın. Kamuoyunun nabzını elinizden bırakacak olursanız, o zaman sandık para etmez. Kamuoyu dediğim zaman da, elbette bilinçli, seçkin, düşünen başları kastediyorum. İşte sandıkla bu ikisi uzlaşır, anlaşır, beraber yürürse memleket bir netice alır."Cumhuriyet Gazetesi, 9 4 1971

²⁹⁷ T. Alkan; *Aydınlar ve Siyaset*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını, No: 29, Ankara-1977, s.70.

²⁹⁸ Age, s.106.

²⁹⁹ Mehmet Doğan; *Türkiye'de Darbeler ve Müdahaleler*, Rehber Yayıncılık 1990-Ankara, s.117.

³⁰⁰ B. Lewis; *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, 1961, s.373.

1950'de iktidara gelen sivil kesim, bürokratların parlamentodaki yıllardan beri muhkimleşmiş yerlerini doldurmuştur. Demokrat Parti'nin baskıcı yöntemlere başvurduğu şeklindeki eleştiriler burada önem kazanmamaktadır. Çünkü yeni gelenler bir takım olumsuz davranışlar dahi yapsalar, netice de onları halk seçmiştir ve halkın istemediği zaman da gideceğine inanılmıştır. Nitekim 1960'da Demokrat Partinin devrilmesinin ardından halk fırsatını bulur bulmaz yine Demokrat Parti'nin devamı bildiği Adalet Partisini iktidara getirmiştir.

Ekonomide sağlanan gelişmeye rağmen, bürokrasi, ekonomik gelişmeleri denetiminden bırakmaya yanaşmadığı için özel sektörde ayrı bir bilinç gelişme imkanı bulamamıştı. Özel sektör, bürokratik değer ve kaygılara karşı gelme yoluna gidemedi. Esasen bireye ait kısıtlanamayacak hiçbir hak yoktu, olsa olsa devletin varlık nedenlerine uygun düştüğü ölçüde kazanılacak ayrıcalıklar olabilirdi. 1971'deki askeri müdahale, toplum alanının genişlemesi yolunda atılmış küçük adımların eski mevzilere geriletilmesi işlevini görmüştür.

Bürokrasinin askeri kanadı da, MİT gibi kilit birimler de siyasi iktidarın denetimi dışındaydı. Şeklen Başbakanlığa bağlı olan Milli İstihbarat Teşkilatı üzerinde 1980 sonrası Anavatan Partisi iktidarına kadar hiç bir siyasi iktidar egemen olamadı.³⁰¹

Siyasi iktidarın kamu bürokrasisine müdahalesi ile ilgili olarak bu dönemde siyasi partilere baktığımızda AP ve CHP'nin somutlaşmış görüşlerine rastlamaktayız. Bu dönemde siyasiler arasında bürokrasiyi daha fazla seçilmişlerin denetimi altına alma tartışmalarına rastlanmaktadır.³⁰²

³⁰¹ ““Gizli servis, darbe konusunda hükümeti uyarma görevini yerine getirmiş miydi?” (sorusuna) “hayır” diyor Demirel, ne 12 Eylül'de ne de 12 Mart'ta gizli servis uyarı görevini yapmamıştı.

... MİT doğrudan Başbakanlığa bağlıydı, ama örgüt içi atamalar ve personel değişikliği, nedense Genelkurmay'ın inisiyatifine bırakılmıştı.

MİT personeli, büyük ölçüde silahlı kuvvetlerden seçiliyordu.

Ordu darbe yapacaksa, Genelkurmay'ın egemen olduğu gizli servis, hareketi niçin sivillere bildirsin ? Üstelik tayin, terfi ve rütbe yetkisi Genelkurmay'da olduğu sürece, böyle bir şey olanaksızdı.³⁰¹

Eski MİT'çilerden Ergun Gökdeniz de aynı noktaya dikkat çekmiştir.:

“Darbeyi kim yapacak ? Askerler...Darbeyi kim haber verecek ? Geleceği, terfi olanağı, atanması, alacağı sicil, yani, her şeyi ile Genelkurmay'a bağlı gizli servis, daha doğrusu MİT'te görevli subaylar...”

Cüneyt Arcayürek soruyor:

“Mart başından itibaren bir dizi çok önemli toplantı. Genelkurmay'da, Hava Kuvvetleri'nde. Şimdi MİT'in durumu geliyor. Sizin söylediklerinizden anladığım kadarıyla Başbakan olarak siz 6-7-8-9 Mart'ta hemen her gün MİT müsteşarı ile konuşuyorsunuz. Bilgi alıp veriliyor. Dış görünüş bu MİT müsteşarı sizi genişletilmiş komuta heyetindeki, Hava Kuvvetleri'ndeki ya da daha başka yerlerdeki toplantılardan haberdar etmiyor mu, bilgi vermiyor mu?”

Kesin bir yanıt, tek bir sözcük:

“HAYIR!” Age, s.57-58

³⁰² “... bakanların yetkileri altında bulunan teşkilatın idaresinde başlıca amir durumundaki yüksek dereceli memurları seçmek hususunda takdir yetkileri, Anayasanın icabına uygun olarak

Adalet Partisinin seslendirdiği düşüncelere göre bakan, kendi örgütündeki tüm yüksek yöneticileri her zaman değiştirme yetkisine sahiptir. Ancak bunun özellikle yasalara ve hizmet gereklerine uygun bir biçimde kullanılması gerekir. Bu yapılmadığı takdirde yapılan işlem Danıştay tarafından iptal edilir. AP tarafından savunulan görüşün altında yatan düşünce bakanın değiştirme yetkisinin kesin olması ve herhangi mazeret göstermek durumunda kalmamasıdır. AP'ye göre Danıştay'ın bu tür atama işlemleri üzerindeki denetleme yetkisi sadece ilgilinin müktesep hakları açısından olmalı, hiçbir zaman değiştirme işleminin hizmet gereklerine uygun olup olmadığı noktasına kadar uzamamalıdır. Bu görüşe göre siyasal iktidarın yüksek kademelere yapacakları atamaların "yerindeliği" yargının denetimi dışında kalmalıdır.

AP lideri, dörtlü koalisyon döneminde hükümetçe yapılan geniş ölçüdeki atamaları savunurken, çalışmak istemediği ve benimsemediği bir bürokrat grubuyla siyasi iktidarın başarılı olamayacağını savunmuştur.³⁰³

Buna karşılık, Bülent Ecevit önderliğindeki CHP bürokratik kimlikten kurtulmak için bazı değişiklikler yapşa da kamu bürokrasisinin savunuculuğundan vazgeçmemiştir. Ecevit, CHP'nin yönetimde "kararlılık" unsuruna ağırlık verdiğini savunarak memurların hükümet değil, devlet görevlisi olduklarını belirtmiştir:

*"Çok partili demokratik rejimde hükümetler sık sık değişebileceğine, hükümet buralımları olabileceğine göre, kamu yönetimine bu sürekliliği, tutarlılığı ve güvenceleri kazandırmak, devlet etkinliğini ve güvenilirliğini her koşul altında koruyabilmenin ve sürdürebilmenin kaçınılmaz gereğidir..."*³⁰⁴

Osmanlı'dan gelen bir iktidar geleneği ve alışkanlığına sahip olan bürokrasiden çok partili hayatın gereklerini yerine getirip kolayca ve sorunsuzca kenara çekilmesi beklenemezdi. Bürokrasi iktidardan uzaklaşmaya prestij ve gelir azalmasına tepkisini gösterdi. 1950'den günümüze değin üç darbe yapıldı. Zaman hep bürokrasinin gücünün aleyhine çalışmasına rağmen, tamamen kendi bölgesine çekilmesini sağlayamadı.

1971 müdahalesi sivil toplumun hukuk sistemindeki formel temellerinin her an ortadan kaldıracabileceğini de gösterdi. Askeri rejim, 1961 Anayasası'na göre kurulmuş olan yasal sosyalist partilerin, solcu sendikaların ve siyasi derneklerin üyelerini mahkemelere çıkarıp mahkum ettirerek, vatandaşların kullanmasına izin verilen özgürlüklerin sınırlarını yeniden tanımlamış oldu. DP'lilerin 27 Mayısçılar tarafından yargılanması benzer bir mesaj vermişse de, 1971'deki yönetim, ağını daha da genişletmiş, bürokrasinin eski müttefiki aydınları da işkence ve kötü muameleye maruz bırakarak eski

bakanın müsteşar ve genel müdür gibi doğrudan doğruya kendi sorumluluğu ile alakalı görevlerde çalışanları değiştirebilmek yetkisini bu derecedeki memurların müktesep maaş haklarını mahfuz tutma esası ile bağdaştıran bir tatbikata gidilecektir. Danıştay kararıyla bu gün memurun muayyen memuriyette kalma teminatı haline getirilen sübjektif hakları, sadece müktesep hakların korunmasına inhisar edecektir..."Demirel, Süleyman, *Büyük Türkiye*, Dergah Yayınları, İst-1975, s.1862

³⁰³ Cahit Tutum; "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *AİD*, C:9, Sy:4, Aralık 1976, s.21.

³⁰⁴ *Cumhuriyet Halk Partisi Programı*, (Ön Taslak), 1976, s.315-316.

tabuları yıkmıştı.³⁰⁵ 12 Mart'ın bürokrasi-siyasi ilişkiler açısından getirdiği değişiklik, Osmanlı'dan gelen bürokrasi-aydın özdeşliği veya birlikteliğine darbe vurmuş olmasıdır.

12 Eylül öncesi dönemde siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerini özetlersek Türkiye'de Siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerini özetlersek: 1950 yılına kadar, gerçek anlamda bir "siyasal sistem" var olmamıştır. Daha önce "devlet" işlevi ve onun temsilcileri sivil toplumun temel kararlarını kendi başlarına alabiliyorlardı. O dönemde işleyiş bürokratların vesayeti altında sağlanıyordu ve büyük ölçüde teatral bir nitelikteydi. "Devlet" adına egemen olan sadece bürokratik iktidardır.³⁰⁶ Siyasi karar alma sürecine katılabilenler, gerçek anlamda temsil yoluyla değil "ihvan" sonucu olarak katılabiliyorlardı. Çok partili siyasi hayat denemeleri de yaşama şansı bulamadı.

Siyasi yaşam, Demokrat Parti ile başlamış olmakla birlikte, bu deneme bürokrasi tarafından sona erdirilmiştir. Çoğulcu siyasi sistem "devlet"i zorlamaya başlamıştı, sınırlarını devlet işlevi aleyhine olarak genişletmek istiyordu. Bürokrasi, kendi lehine olan statükonun değişmesine razı gelmedi. 1960 müdahalesiyle, bürokrasi kendi istisnai durumunu korumak istedi. Bu bir anlamda "devlet"i toplumdan korumak manasına da gelmekteydi. Bürokrasinin, siyasi iktidara yaptığı müdahalelerde Atatürk'çülüğü referans göstermesi, işin meşruluğunu sağlamak gayesini gütmektedir. Yoksa yapılanlarla veya amaçlananlarla doğrudan ilgisi yoktur. Esasen Celal Bayar'ın veya Demokrat Parti'nin sosyo-ekonomik politikalarının Atatürk'ün gösterdiği temel doğrultulara aykırı olduğunu iddia etmek zordur.

* * *

Türk bürokrasisinin kökeni Osmanlı dönemine dayanmaktadır. Bu yüzden günümüz bürokrasisi Osmanlıdan gelen özellikler taşımaktadır. Osmanlı bürokrasisinin ise temelinde "kul" sistemi yatmaktadır. Kesin itaati gerektiren kul sisteminin bozulmaya başlamasıyla bürokrasi padişahın denetiminden çıkmaya başladı.

Osmanlı'da batılılaşma hareketleri Tanzimat ile başlamıştır. Modernleşme çalışmalarının başında, yönetimde merkezileşme ve bürokratik yapılanma gelmektedir. Bürokrasi Padişah'a karşı güç kazanır kazanmaz iktidara etki etmeye başlamış ve modernleşme çalışmalarını kendi egemenliğini arttıracak şekilde yönlendirmiştir. Bürokrasi, Osmanlı son döneminde elde ettiği egemenliği, Cumhuriyet devrine kadar bırakmamıştır. Tanzimat, meşrutiyet ve cumhuriyet gibi batılılaşma atılımları hep yukarıdan; bürokrasi tarafından şekillendirilmiştir. Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri

³⁰⁵ Çağlar Keyder; *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul-1993, s.272.

³⁰⁶ Mustafa Erdoğan; *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara 1993, s.236.

açısından Osmanlı son dönemi iktidarın geleneksel otorite olan Padişah'tan, bürokrasiye doğru kaydığı bir dönemdir.

Cumhuriyete geçiş ile birlikte tek parti dönemi boyunca kesin bir bürokratik egemenlik gözlenmektedir. Yeni kurulan devlet, rejim ve kurumlar Türk bürokrasisi tarafından şekillendirilmiş ve bürokrasi dışında herhangi bir siyasi örgüte imkan tanınmamıştır.

Bürokrasiyi nitelik olarak ele aldığımızda ise Osmanlı dönemi bürokrasisinde siyasal ve bürokratik kurumlar arasında hiyerarşik farklılık bulunmamaktadır. Ülke ile ilgili kararların alınmasında etkin olan grup bürokrasidir. Türk bürokrasisi tarihi gelişim süreci içinde yakın döneme kadar statü elit tipinde görünmüştür. Osmanlı döneminde modernleşme süreci içinde ve özellikle Tanzimat'tan itibaren mali ve diplomatik işlevlerin önem kazanmasıyla sivil bürokrasi siyasal kararlar mekanizmasında önemli rol oynamıştır. Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde bir oligarşi oluşturan bürokrasi, Cumhuriyet döneminde egemen olan siyasal bürokratik elitin neredeyse tümünü oluşturmaktadır.

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi Weber'in ideal tip çözümlemesiyle uyuşmamaktadır. Weber'in Rasyonel (bürokratik) örgüt tipi modern örgüt tipidir. Bu açıdan bürokrasi araçsal olmak durumundadır. Türk bürokrasisi Weber'in rasyonel bürokrasi tipine girmemektedir. Weber'in patrimonyal bürokrasi tipiyle Osmanlı bürokrasisi arasında ilişki kurulabilir görünse de, özellikle Osmanlı son dönemi bürokrasisi farklı bir görünüm sergilemektedir. Osmanlı son döneminde bürokrasinin gücü oldukça artmış; hatta devletin bekaası nedeniyle padişahların indirilip, yerine bir başkasının geçirilmesine değin ulaşmıştır.

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi ile Hegel'in Prusya deneyiminden etkilendiği bürokrasi çözümlemesi arasında ilişki kurulabilir.³⁰⁷ Osmanlı İmparatorluğu'nda batılılaşma ile birlikte bürokrasi Hegelci bir rol üstlenmeye çalışmıştır. Bu rolü sağlamlaştırmak için Padişah karşısında daha fazla güvence sağlayacak hukuki düzenlemeler yapma yoluna gitmişlerdir. Bu çabalar II. Abdülhamit ile darbe yemiştir. Cumhuriyet kurulduğunda Atatürk temelde biçimsel ussallığa sahip araçsal nitelikte bir bürokrasinin gelişmesini hedeflemiş olsa da; Osmanlı'dan devralınan mirasın etkileri bütünüyle değiştirilememiştir.

Cumhuriyet döneminde bürokrasi Kemalist ilkelerin koruyuculuğu görevini ön plana çıkarmıştır. Bu görev iktidarı elinde tutma ve kullanma meşruiyetini de

³⁰⁷ Hegel'e göre devletin temel işlevi, toplum üyelerinin ortak çıkarlarını savunmaktır. Toplumda iki sınıf vardır: "mutlak" ya da "evrensel sınıf" ve "ticari sınıf". Mutlak ya da evrensel sınıf, bürokratlardan oluşur. Bürokrasinin bürüncil işlevi, özgül çıkarların sentezi olan "sivil toplum"un gözetemediği genel çıkarların savunucusu olmaktır. Metin Heper, "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, s. 292.

sağlamaktadır. Devletçilik ilkesiyle de iktisadi yaşam üzerinde yoğun bir denetim sağlanabilmektedir.

Tek parti döneminde bürokrasi egemenliği ele geçirdikten sonra bu durumu destekleyecek kamu çıkarı kavramı geliştirmiş ve “altı ok”un içeriği bu yönde düzenlenmiştir. Örneğin özel sektörün gelişmemiş olması sebebiyle devletçilik girişimleri pek engelle karşılaşmamış; iktisadi yaşamın denetim altına alınması, bürokrasi egemenliğine karşı çıkabilecek bir sosyal grubun gelişmesi anlamında özel sektörün gelişmesini geciktirmiştir. Tek parti döneminde bürokrasinin kendi gücünü meşrulaştıracak faaliyetlere girişmesi ve altı ok gibi ilkeler belirlemesi; daha sonra yapılan anket çalışmalarında Atatürkçülük ve çağdaşlaşma ilkeleri yönünde ağırlıklı olarak tercih belirtmeleri; bürokrasinin az çok bir sosyal grup bilinciyle hareket ettiğinin işaretleri olarak değerlendirilebilir.

Çok partili siyasi yaşama geçişten sonra bürokrasi yeni siyasi işleyişle çatışmaya girmiştir. Laiklik, halkçılık, ekonomi ve siyaset gibi konularda siyasi sisteme kendi görüşlerini zorla kabul ettirmeye çalışmıştır. Bu çabalarında da entellektüel kesimden, özellikle üniversiteden destek görmüştür.³⁰⁸ Siyasi iktidar ise bürokrasinin üst kesimlerinde kendine bağlı bir kadro oluşturma çabasına girmiştir.

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi, statü elit tanımlamasına girmektedir. Cumhuriyet döneminde bürokrasi modernleşme süreci ile birlikte farklılaşan, yeni istemlerin ortaya çıktığı, ekonomik değişimlerin yaşandığı, devletin daha karmaşık hale gelmesiyle farklı sahalarda uzmanlaşma ihtiyacıyla değişime zorlanmıştır. Bu değişim statü elit tipinden, işlevsel elit tipine doğrudur. Bu değişim sürecinde bürokrasi kendi iç homojenliğini de kaybetmektedir. Bürokrasinin toplumdan bağımsızlığı, siyasi sistemin amaçlarını değiştirebilme veya kendisinin belirleyebilme gücü ve kendi çıkarlarını kovalama kapasitesi aşınma sürecine girmiştir. Tek parti döneminde bürokrasi neredeyse mutlak olarak egemenliğe sahipken, 1980'lere gelindiğinde eski gücü oldukça azalmıştır. Bu değişim sabit bir çizgide seyretmemiştir. Bürokrasi ve siyasi iktidar arasındaki mücadelede 27 Mayıs 1960, 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 gibi yoğunluk noktaları yer almıştır.

³⁰⁸ Örneğin Bahri Savcı, “Aktif dinamik siyaset” ile “Geniş anlamda siyaset” arasında bir ayrım yapmış, aktif dinamik siyaseti iktidarı ele geçirmek ve korumak, geniş anlamda siyaseti ise akılcı bir çözümleme ile siyaset yapmak olarak belirlemiş ve onların çizdiği çerçeve içinde aktif, dinamik siyasetin yürütülmesi gereğinden bahsetmektedir. Metin Heper, *Modernleşme ve Bürokrasi*, s.59.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

12 EYLÜL 1980 SONRASI BÜROKRASİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

Özellikle çok-partili dönemden 1980'e kadar uzanan süre içinde entellektüel-bürokratik seçkinler, siyasal hayatta Kemalizm'in savunucuları olarak etkinliklerini sürdürebilmek için bir dünya görüşü olan Kemalizm'i ideolojiye dönüştürdüler ve Kemalist ilkeleri seçimle gelmiş politikacıları yakından denetlemeyi ve kontrol altında tutmayı denediler. Bu dönemde Kemalist bürokratlar halka ve halkın seçtiği temsilcilere üstten baktılar.³⁰⁹ Ancak 1980 sonrasında bu durum yerini Kemalist dünya görüşüne bıraktı. Kemalizm'in Laiklik ve Devletçilik ilkeleri, değişen gereksinime uygun olarak yumuşak bir biçimde yorumlandı.

12 Eylül öncesinin en belirgin özelliği, başta büyük şehirler olmak üzere ülkenin her tarafında anarşi ve karmaşanın hakim olması, mal ve can emniyetinin olmaması, başta öğretim kurumları olmak üzere kamu kurumlarının hemen tümünün politize olması ve hepsinden önemlisi bireylerin geleceklerinden endişe etmesidir. Her on yılda bir ordunun sivil iktidara müdahale etmesi ve bunun bir gelenek halini alması mevcut sorunlar karşısında ister istemez orduyu göreve çağıran bir psikolojik ortam oluşturmuştu. Ordunun müdahale etmesi olasılığı artık dış basında bile söylenir olmuştur.³¹⁰ Türk silahlı kuvvetlerine göre, müdahalenin gerekçesi şu faktörlere bağlanmıştır:

- Türkiye Cumhuriyeti Devleti varlığına, rejimine ve bağımsızlığına yönelik fikri ve fiziki saldırılar içerisindedir.
- Devletin temel organları işlemez hale gelmiştir.
- Siyasi partiler kısır çekişmeler ve uzlaşmaz tutumlarıyla birlik ve beraberliği sağlayamamışlardır.
- Vatandaşların can ve mal güvenliği tehlikeye düşmüştür.

³⁰⁹ Metin Heper, "“Kemalizm” ve Demokrasi”, *Türkiye Günlağı*, Mayıs-Haziran 1994, Sayı: 28, s.39.

³¹⁰ *Newsweek*, 10 Haziran 1980.

Görüldüğü gibi bu gerekçeler esas itibariyle, siyasi iktidarın yetersizliği, ülkeyi yönetmekte zayıf kaldığı görüşüne dayanmaktadır. Ülkede hükümetlerin görevde kalma süreleri oldukça kısadır. 1970-1980 arasındaki on yıllık dönemde on iki hükümet kurulmuş, hükümetlerin ortalama görev süreleri bir yıl bile olmamıştır.³¹¹ Aylarca Cumhurbaşkanının seçilememesi, bu durumu anlatmakta çok sık olarak kullanılmıştır. Siyasi iktidar kurumunun güçsüzlüğü toplumu anarşi ve karmaşa içine çekmiş devlet mekanizması işlemez hale gelmiştir. Kongar'a göre 12 Eylül hareketi Türkiye'yi gerçek bir iç savaşın eşiğinden kurtarmıştır.³¹² Keza 1980 yılında anarşik olaylardan ölenlerin sayısı 2206 kişiyi bulmuştur.³¹³ 1973'ten itibaren güçsüz ve etkisiz iktidarlar, ne iktisadi sorunları çözebilmiş, ne de sosyal ve siyasi sıkıntılara çözüm getirebilmişlerdir.³¹⁴

12 Eylül müdahalesiyle siyasi partiler, pek çok dernek ve sendika kapatılmıştır. Türkiye, 29 Ekim 23'de başlayan Cumhuriyet döneminde yalnızca 1980-1983 yılları arasında siyasi partileri olmayan bir dönem geçirmiştir.³¹⁵ 12 Eylül, Türk siyasi yaşamında çok önemli değişimlere yol açmış bir olaydır. 12 Eylül sonrası dönemde Türk siyaseti bir transformasyona girmiştir.³¹⁶

Bürokrasi denetiminden bağımsız bir siyasi yaşam 1965'den itibaren tekrar devreye girdi. Kesintili olarak 1980'e kadar devam etti. Siyasilerdeki tedirginlik de varlığını sürdürdü. Adalet Partisi'nin lider kadrosu, tedirgin ve tutuk bir tavır takındı. Bürokrasi'ye yönelik girişimlerden kaçındı. Yine geçen bölümde anlatıldığı gibi, AP lideri bu kısıtlanmışlıktan zamana zaman şikayet etmiş ancak hiçbir girişimde bulunmamıştır.

1. 12 EYLÜL DÖNEMİNDE SİYASİ İKTİDARIN BÜROKRASIYLA İLİŞKİLERİNİN DÜZENLENMESİ

12 Eylül müdahalesinin ardından önceki dönem için yapılan eleştirilerde, siyasi parti ve şahıslar yanında, siyasi iktidarın güçsüzlüğü de yer almıştır. 12 Eylül liderleri, siyasi iktidarın güçlendirilmesi gerektiğinden ve bu yönde düzenlemeler yapılacağından bahsetmişlerdir.³¹⁷

İktidarda olağanüstü güçlere sahip bir askeri yönetim olmasına, bir emirle yasa çıkarılabilme olanağı bulunmasına ve devlet başkanı'nın nelerin değiştirilmesini istediği

³¹¹ Muzaffer Sencer; "Cumhuriyet Hükümetleri", *AİD*, Cilt:18, Sayı:4, Aralık 1985, s.21-22

³¹² Emre Kongar; *Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*, Cilt:1, s.206-212.

³¹³ Ruşan Keleş, Ünsal Artun, *Kent ve Siyasal Şiddet*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1982, s.127.

³¹⁴ George S. Harris; "The Role of the Military in Turkey in the 1980's: Guardians or Decision-Makers?" *State, Democracy and the Military, Turkey in the 1980's*, Edit: Metin Heper, Ahmet Evin, Walter de Gruyter, Berlin 1988, s.192.

³¹⁵ İlhami Soysal; "12 Eylül Sonrasının Başlıca Partileri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, 8. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul 1987, s.2132.

³¹⁶ Mustafa Erdoğan; *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*, s.233.

³¹⁷ Kenan Evren'in *Konuşma ve Demeçleri*, s. 63.

bilinmesine rağmen yine de bunların hepsi tamamlanamadı.³¹⁸ Bunun bir nedeni, devlet çarklarının iktidarın her isteğini istediği şekil ve hızda yapmayıp, direnmesiydi. Bürokrasi, olağanüstü yetki ve güçlere sahip bir askeri iktidara dahi direnebilecek güce sahipti.

Siyasi iktidarın güçlendirilmesi faaliyetlerini en açık olarak 1982 Anayasasında gözleyebiliriz. Oysa 1961 Anayasasında güçlü bir siyasi iktidara duyulan tepki ön plandadır. 1982 Anayasası'nda bu amacın bir yansımasını Anayasada "Genel Esaslar" kısmında yer alan yürütme ile ilgili maddede görmek olasıdır. Anayasanın 8. maddesine göre yürütme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacak ve yerine getirilecektir. Anayasada yürütmenin yetki ve görev olarak tanımlanması, Sabuncu'ya göre, yürütmeyi güçlendirmeye yönelik bir ifadedir. Anayasanın gerekçesine göre, "yürütme, yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulamaya konulmuş olmaktadır."³¹⁹

Siyasi iktidarın güçlendirilmesi yönünde değişiklikler yapılırken, yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kanadı da ikinci bir güç olarak yeni yetkilerle donatılmıştır.³²⁰ Anayasanın 104. maddesinde devletin başı olarak "Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme" görev ve yetkisine sahiptir. Daha önceki anayasalarımızda yer almayan bu gözetme görev ve yetkisi, 1982 Anayasasının yürütmeyi güçlendirmeye yönelik genel eğiliminin ifadesidir. Ayrıca 104. maddede sayılanların haricinde yasalarla da yeni görev ve yetkiler verilebileceği anlaşılmaktadır.

Bakanlar Kurulu ile ilgili Anayasa maddelerinde de yürütmeyi güçlendirici değişiklikler yapılmıştır. Başbakanın Bakanlar Kurulundaki yeri 1961 Anayasasında "başbakan bakanlar kurulunun başkanı olarak, bakanlar arasındaki işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir"³²¹ biçiminde ifade edilmişken, 1982 Anayasası bu ifadeye ek olarak bakanların başbakana karşı sorumlu olduklarını; başbakanın, bakanların görevlerini Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirebilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğunu da belirtmektedir.³²² Anayasa bununla yetinmeyerek, bakanların, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevden alınması yolunu da açmıştır.³²³ 1961 Anayasasında

³¹⁸ 12 Eylül Hareketinin lideri Kenan Evren, 1978'den itibaren küçük not defterine 103 ayrı yapılması gerekli değişiklik notu almıştı. İktidara geldiklerinde bu 103 maddelik listenin bir kısmı gerçekleştirilebildi. Diğer kısmı ise kaldı. M. Ali Birand; *12 Eylül Saat:04.00*, Milliyet Yayınları, 14. Baskı, İstanbul 1993, s.317.

³¹⁹ Yavuz Sabuncu; *Anayasa'ya Giriş*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1994, s.109

³²⁰ Metin Heper, "The State and Debureaucratization: The Case of Turkey", *Middle East Review*, s.609.

³²¹ 1961 Anayasası Madde 105.

³²² 1982 Anayasası Madde 112.

³²³ 1982 Anayasası Madde 109

bakanların bu yolla görevden azledilmeleri olanağı yoktu. Parlamenter sistemin mantığı gereği, bir ekip oluşturan Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile anlaşmazlığa düşen bakanın görevden ayrılmasını gerektirdiğinden, böyle bir düzenlemeye gerek görülmemiştir. Ancak, bu gibi durumlarda, istifa etmek yerine kararnameleri imzalamayarak hükümetin çalışmasını baltalamayı tercih eden kimi bakanların olması, bu düzenlemenin yapılmasını gerektirmiştir.

Bu değişiklikler sonuç olarak daha çok siyasi iktidarı parlamentoya karşı ve kendi iç yapısında güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu düzenlemeyle, 1980 önceki güçsüz hükümetlerin yarattığı sakıncalardan kaçınılmak istenmiştir.

II. 12 EYLÜL YÖNETİMİNDE BÜROKRASI ALANINDA DÜZENLEMELER

12 Eylül müdahalesi yapıldığında öncelikle ele alınacak konular arasında kamu bürokrasisi de yer almıştır. 1980’de başlayan ve 1984 yılının sonuna kadar süren dönem içinde kamu yönetimi alanında köklü yeniden düzenleme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Askeri yönetim bu alanda özellikle, halka hizmet götürülen işlemlerdeki formalitelerin azaltılması, kamu kuruluşlarında her kademedeki görev, yetki ve sorumlulukların dağılımının kesin sınırlarının saptanması ve sorumluluktan kaçmanın yaptırımlarının belirlenmesi, kamu kurumlarının görevleriyle uyumlu insan gücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak önlemlerin alınması, her kuruluş için kadro standartlarının belirlenmesi, işçi memur ayrımı konusunda sorun çözmeye yönelik objektif ölçüler getirilmesi gibi konular üzerinde durmuştur.

Ara dönemin Başbakanı Bülent Ulusu, 27 Eylül 1980 tarihinde hükümet programını sunuş konuşmasında Türk bürokrasisinin o günkü görünümünü şöyle anlatmıştır:³²⁴ “Mazisi yüzyıllara dayanan Türk idare yapısı, şartların değişmesiyle yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetiminde, aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir. Kalkınmakta olan bir ülke durumundaki Türkiye’nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör, Türk idaresinin bu hastalıklarıdır. Bu tabloya, bir de son yıllardaki anarşik ortam eklenince, idare toplumun güven ve huzurunu sağlamada yetersiz kalmıştır.”

Askeri rejimin başbakanının bu sözleri, adeta bürokrasinin egemenliğinin Türk toplumsal yaşamında ortaya koyduğu sonuçları da açıklamaktadır. Bürokrasinin egemenliği toplumsal işleyişi tıkamıştır. Kamu bürokrasisinin denetlenememesi, yukarıda

³²⁴ *Başbakan Bülent Ulusu’nun Konuşma,, Demeç ve Mesajları,,* (21 Eylül 1980- 31 Aralık 1981), Başbakanlık Basımevi, Ankara 1982, s.17.

belirtildiği gibi, aşırı merkeziyetçilik, atıl kapasite, aşırı formalite ve kırtasiyecilik yaratmış, sosyal kalkınmayı engellemiş, güven ve huzurun sağlanmasında etkili olmamıştır.

Ulus hükümetinin programında, belirtilen sorunların çözümüne ilişkin olarak yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları da önemli bir yer tutmaktadır. Programda, yönetimin tam bir tarafsızlık içinde hizmet götürmesinin sağlanacağı ve devlet hizmetinde bulunanların siyasi etkiler dışında çalışmalarının yasal güvenceler ve yaptırımlara bağlanacağı görüşleri de yer almıştır.

Programda çalışma alanları da şöyle belirlenmiştir: Görev, yetki ve sorumluluklar inisiyatif ve çalışmayı teşvik edici bir biçimde tevzi edilecek, bunları tam olarak kullanamayanların sorumlu tutulacakları açıkça belirtilecektir. Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecektir. Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecektir. Belediyeler ve diğer mahalli idarelerin mahalli ihtiyaçlarını halledecek ve yeni kaynaklar sağlayacak Finansman Kanunu hazırlanacaktır.”³²⁵

Programın daha sonraki sayfalarında ekonomik programların, gereksiz formaliteler yüzünden geciktiği, işgücü ve malzeme israfı yapıldığı belirtilmekte ve en kısa zamanda kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamalar giderilecek, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır denilmektedir.

A. YÖNEYLEM ARAŞTIRMASI

12 Eylül hükümetinin kurulmasının hemen ardından kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar başlatılmıştır. İlk kamu personelinin sorunlarına ilişkin olarak “Yöneylem Araştırması” yapması için bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun yaptığı ön çalışmalar, kamu personel sorunlarının üç temel nedenden kaynaklandığını göstermiştir. Bu temel sorun kaynakları, devletin uyguladığı istihdam politikası, personel rejimi ve kamu yönetimindeki dengesizliklerdir. Akabinde ön çalışmaların belirlediği doğrultuda üç temel sorun alanına ilişkin komisyonlar oluşturulmuştur. Bunlar, Kamu İstihdam Politikası, Personel Rejimi ve Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi’dir.

Bu rapor, Ulus hükümeti dönemi içinde daha sonraki tarihlerden başlanılarak önerileri Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Taslakları biçimine dönüştürülen yeniden düzenleme çalışmalarının temelini oluşturmuştur.

Rapor’un “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinin Temel Esasları” başlığını taşıyan Giriş kısmında, şu alt başlıklar yer almaktadır: Yönetimin Genel

³²⁵ Age, s.20-21.

Görünüşü, Yönetimin Yapısı ve Sorunları, Bugüne Kadar Yapılan Yönetimi Geliştirme Çalışmalarının Sonuçları ve İzlenecek Yöntem ve Sorumluluk.

Raporun Birinci Bölümünde, “Merkezi İdarenin Geliştirilmesiyle ilgili Temel Öneriler, yer almaktadır. İkinci Bölümde Merkezi İdarenin Taşra Kuruluşları ele alınmıştır. Raporun Üçüncü Bölümünün konusu “Mahalli İdareler”, Dördüncü Bölümün konusuysa “Kamu İktisadi Teşebbüsleri”dir.

Kamu Yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak belirlediği nedenlere daha önce değinen Rapor’a göre, “Türk Kamu Yönetimi, birçok yönlerden, bugünün ihtiyaç ve koşullarına cevap vermekten uzak bulunmaktadır”.³²⁶ Bir kez, yönetimiz, genellikle önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmek yerine, kurulu düzeni, sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle sürdürme eğilimindedir. Karar mekanizması, ihtiyaç ve koşulların gerektirdiği biçimde geliştirilmediği için, hizmetlerin görülmesinde tıkanıklıklar ve gecikmeler olmaktadır. İdari planlama fikrinin yeterince anlaşılmış ve benimsenmemiş olması yönetimin tüm fonksiyonları üzerinde olumsuz etkiler yapmaktadır. Kaynakların kullanılması, çoğu zaman belirli amaç ve planlara uygun olarak düzenlenemediği için yetersizdir ve israfa yol açmaktadır(...) Ve son olarak, yönetimi geliştirme görevi gereken ölçüde benimsenmediği ve bu görevi yerine getirecek yeterli bir örgütlenmeye gidilemediği için, aksaklık ve eksiklikler birbirine eklenerek sürüp gitmektedir.”

Tarım ve Orman Bakanlığı: Önce komisyon düzeyinde gerçekleşen çalışmalardan sonra, bakanlıklara ilişkin ilk değişiklik gerçekleştirilmiştir. 2384 sayılı yasa ile Orman Bakanlığının, Tarım Bakanlığına devri, Tarım Bakanlığının adınınsa Tarım ve Orman Bakanlığı olarak değiştirilmesidir.³²⁷ Bu değişiklik fiilen hükümetin kurulması ile gerçekleşmiştir. Kabinede Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Orman Bakanlığı ayrı ayrı değil, Tarım ve Orman Bakanlığı olarak yer almıştır.³²⁸

Kültür ve Turizm Bakanlığının Kurulması: Bakanlı düzeyindeki ikinci değişiklik, Kültür Bakanlığının kaldırılarak Kültür ve Turizm Bakanlığının oluşturulmasıdır. Devlet Başkanlığının 25 Kasım 1981 gün ve 4901 sayılı kararı ile Kültür Bakanlığı kaldırılarak,

³²⁶ *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Hizmete Özel, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1982. s.6

³²⁷ 13.2.1981 Tarih ve 2384 Sayılı Orman Bakanlığının, Tarım Bakanlığına Devri Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 17.2.1981 tarih, 17251 sayı.

³²⁸ Tarım ve Orman Bakanlığı’nın örgüt yapısı şöyle düzenlenmiştir: Teftiş kurulu Başkanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yüksek Fen Kurulu başkanlığı (Teftiş Kurulu), Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirliği, Savunma Sekreterliği, Ziraat İşleri Genel Müdürlüğü, Veteriner İşleri Genel Müdürlüğü, Hayvancılığı Geliştirme Genel Müdürlüğü, Gıda-Kontrol Genel Müdürlüğü, Pamuk İşleri Daire Başkanlığı, Su Ürünleri Daire Başkanlığı, Orman-Köy İlişkileri Daire Başkanlığı, Uluslararası Tarım İlişkileri Daire Başkanlığı, Personel genel Müdürlüğü, Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Kontrolörlük Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Eğitim Daire Başkanlığı.

Turizm ve Tanıtma Bakanlığının adı “Kültür ve Turizm Bakanlığı” olarak değiştirildi. Kültür Bakanlığının bünyesinde bulunan kuruluşlar, kadrolarıyla birlikte Kültür ve Turizm Bakanlığına devredildi.

Bakanlık örgütlenmesi, 27 Şubat 1982 gün ve 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla değişikliğe uğramış müsteşar sayısı bire indirilmiş, kimi daire başkanlıkları kaldırılmış, Komptrolörlük Daire Başkanlığı kurulmuş, Planlama Araştırma ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığına Dönüştürülmüştür.³²⁹

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları İçin Çerçeve Yasal Düzenleme Girişimi: Bakanlar Kurulu, 27.2.1982 tarihinde, 8/4334 sayılı kararla Bakanlıkların, “Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun” çıkarılıncaya dek, süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için yeniden düzenlenmesini kararlaştırmıştır³³⁰ Kararnamenin 2.maddesinde, devlet bakanlıklarının gereksinmelere göre yürürlükte olan 4951 sayılı kanundaki esaslara göre kurulacağı öngörülmektedir.³³¹

4951 sayılı Bakanlıkların kuruluşu hakkındaki Yasa, devlet dairelerinin Başbakanın önerisine Cumhurbaşkanının onayı ile bakanlıklara ayrılacağını ve ayrıca devlet bakanlıklarının da oluşturulabileceği hükmünü getirmiştir. Daha sonra, 12.6.1962’de yapılan bir değişiklikle “devlet bakanlıklarının bir veya bir kaçına başbakan yardımcılığı” görevinin verilebileceği hükme bağlanmıştır. Özellikle belirli bir kamu hizmetine karşılık olmayan devlet bakanlıklarının istenen sayıda kurulmasına elveren bu düzenlemenin, işlevsel örgütlenme gereğinden çok, siyasal nedenlere bağlı olduğu ve Bakanlar Kurulu içinde çeşitli dengelerin sağlanmasını amaçladığını öne sürülebilir.³³²

8/4334 sayılı karara göre, bakanlıklar kuruluş kanunları ile kendilerine verilen görevleri şöyledir:

a) Bakanlık Merkez Kuruluşu, b) Bakanlık hizmet alanlarına göre bağlı veya ilgili hizmet kuruluşları, c) Bakanlık Taşra Teşkilatı, d) Bakanlık Yurtdışı Kuruluşları aracılığı ile yerine getirecektir. Bakanın emrindeki hiyerarşik kademelerse, Müsteşarlık, Genel

³²⁹ Sivil hükümetin görev almasına kadar şu birimlerle işlevlerini yürütmüştür: Güzel Sanatlar Genel Müdürlüğü, Eski Eserler ve Müzeler Genel Müdürlüğü, Kütüphaneler ve Yayınlar Genel Müdürlüğü, Turizm Genel Müdürlüğü, Tanıtma ve Pazarlama Genel Müdürlüğü, Planlama ve yatırımlar Daire Başkanlığı, Yurtiçi Kuruluşlar Daire Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Daire Başkanlığı, Milli Folklor Araştırma Dairesi Başkanlığı, Milli Kütüphane Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Tetkik Kurulu Başkanlığı, araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirleri, Savunma Sekreterliği, Genel Sekreterlik, Özel Kalem Müdürlüğü, Komptrolörlük Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı.

³³⁰ 8/4334 sayılı “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkındaki Kararname”, *Resmî Gazete*, Tarih: 28.2.1982, Sayı: 17619

³³¹ 13 Eylül 1946 Tarihli “Bakanlar Kurulu Hakkında Kanun”, *Resmî Gazete*, 17 Eylül 1946, Sayı:6410.

³³² Muzaffer Sencer, “Türkiye’de Genel Yönetim Merkezi Örgütü”, *AİD*, Cilt:13, Sayı:3, Eylül 1985, s.20.

Müdürlük, Daire Başkanlığı, Grup Başkanlığı, Şube Müdürlüğü, Kısım Şefliği (Uzman) ve Memurluk'tur. Ayrıca her bakanlıkta bir Bakanlık Genel Sekreterliği oluşturulacaktır.

Bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için yerine getirmekle sorumlu oldukları hizmetler; a) esas birimler, b) danışma ve denetim birimler, c) yardımcı birimler eliyle yürütülür. Kararnameye göre, bakanlık hizmetlerinin esas birimlerle yürütülmesi temeldir. Bakanlık merkez örgütlerinde Danışma ve Denetim Birimleri olarak:

Teftiş Kurulu Başkanlığı, Tetkik Kurulu (Yüksek fen Kurulu) Başkanlığı, Araştırma Planlama Koordinasyon Kurulu başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Bakanlık Müşavirliği, Savunma Sekreterliği. Yardımcı birimler olarak Özel kalem Müdürlüğü, Genel Sekreterlik, Komptrotörlük Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı ve Personel Dairesi Başkanlığı oluşturulur.

Kararnameye göre bakanlıkların örgütlenmesinde şu ilkelere uyulacaktır:

-Müsteşarlık ve Genel Müdürlükler kanunla, müstakil daire başkanlıkları ise kararname ile kurulabilecektir.

-Danışma, Denetim ve Yardımcı Birimler Genel Müdürlük olarak teşkilatlandırılmayacaklardır.

-Müsteşar ve Genel Müdürler bakanın onayı ile en çok üç yardımcı kullanabilecekler, genel müdürlüklere en az iki, en çok yedi alt kademe bağlanabilecektir. Ayrıca gerekli görüldüğünde, başbakanın onayı ile genel müdürlükle yardımcılıklar 5'e kadar yükseltilebilecek ve yardımcılara en fazla 3'er daire bağlanabilecektir.

Daire Başkanlığı ve daha alt kademelere ise en fazla dört alt kademe bağlanabilecek, müstakil daire başkanlıklarında bu sayı beş'e çıkabilecektir.

Kararnamenin yayınlandığı 28 Şubat 1982 tarihli Resmi gazete'de, Başbakanlık bağlı kuruluşlar ve bakanlıklara ilişkin yeni örgütlenmeler de yer almıştır. Böylece, Cumhuriyet Türkiye'sinde ilk kez böyle bir çerçeve düzenleme çıkartılarak, bakanlık örgütlenmelerinde belirli bir standartlaşmaya gidilmiştir. Daha önceki uygulama, bakanlıkların her birinin kendi kuruluş yasasındaki ilkeler uyarınca örgütlenmesi, dolayısıyla her bakanlığın farklı biçimde örgütlenmeye sahip olması biçiminde olmuştur.³³³

8/4334 sayılı karar, değinilen ilkelerle ilk kez bakanlık örgütlenmelerini belirli bir sisteme sokmuştur. Kararname ile getirilen ve daha önceki bakanlık örgütlenmelerinde

³³³ Kenan Sürgit; "Bakanlıkların Kuruluş Esaslarının Kanunla Saptanması", *AİD*, Cilt: 15, Sayı:3, Eylül 1982, s.19.

hiç yer almayan birimler olarak Bakanlık Genel Sekreterliği ve Bakanlık Komptrolörlüğü dikkat çekmektedir.³³⁴

Çerçeve niteliğindeki ilk düzenleme olması sebebiyle ayrıntılara inen bu kararname, uygulamaya geçirilememiştir. Esasen kararname Bakanlar Kurulunun böyle bir düzenleme yapma yetkisi olmadan çıkarılmıştır. Bu yasal boşluk daha sonra 17.6.1982 tarihinde kabul edilen 2680 sayılı Yetki Kanununa eklenen bir madde ile telafi edilmek istenmiştir. “Bakanlar Kurulu bu kanuna dayanarak çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerin yürürlük tarihini 26.2.1982 olarak belirlemeye yetkilidir.”

Bu düzenlemeden sonra 26.8.1982 tarih ve 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. Bu kararlaştırma anılan kararda şöyle belirtilmiştir. “17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi ile ilgili yetki kanunun hükümleri çerçevesinde hazırlık çalışmalarının yapılması, kanun hükmünde kararnamelerin hazırlanması ve yürürlüğe konulması ve uygulamaların izlenerek gereken düzenlemelerin yapılabilmesi amacıyla (...) kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır.”

17.6.1982 tarihli 2680 sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi” ile ilgili “Yetki kanunu” ile Bakanlar Kurulu’na kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik biçimde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş görev ve yetkilerine ilişkin konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir. Çıkarılacak kararnamelerin kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağı konusuna yeni bakanlık, bağlı ya da ilgili kuruluş kurulmasına, mevcutlarının birleştirilmesine veya kaldırılmasına, mevcut bakanlıkların taşrada ve yurtdışında teşkilat kurmasına; muhafazası, birleştirilmesi yeniden düzenlenmesi veya kurulması öngörülen

³³⁴ Kararnameye göre Bakanlık Genel Sekreterlikleri;

- Bakan ve müsteşarın direktif ve emirlerini ilgililere duyurmak işlemlerini izlemek,
- Bakanlığa gelen yazı ve mesajlardan gerekenleri Bakan veya müsteşara sunmak,
- Sürelı evrakın zamanında işleme konmasını sağlamak,
- Bakanlığı ilgilendiren toplantı, brifing ve görüşmeleri düzenlemek, bunlara ait önemli not ve zaııtları tutmak ve yaymak,
- Genel Evrak, Arşiv ve Haber Merkezi’nin hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek,
- Basın ve halka ilişkilere dair ilişkileri planlamak, usul ve ilkelere göre yürütölmesini sağlamak, iç ve dış protokol hizmetlerine mevcut yönerge, direktif ve emirlere göre bakmak,
- Bakanlığın tarihçesini hazırlamak, yıllık çalışma takviminin yürütölmesini izlemek ve bakan ve müsteşarca verilen diğer görevleri yerine getireceklerdir.

Komptrolörlük Daire Başkanlığı biçiminde örgütlenecek olan Bakanlık Komptrolörlüğü ise “hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve etkin bir biçimde yerine getirilebilmesi için insan, para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlamak üzere Bakanlık bütçesini plan ve program esasına göre hazırlamak ve uygulamasını izlemek, bu görevleri yerine getirebilme için gerekli istatistikleri toplamak ve değerlendirmek. Ayrıca Maliye Bakanlığı’na bağlı Muhasebe Müdürlükleriyle gerekli koordinasyon ve işbirliğini yapmak”la görevlidir.

bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, yasal yanlarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, tüm kuruluşlarda benzer hizmet ya da birimlerin görev yetki ve yükümlülüklerine ait genel esasları kapsamaması gerekmektedir.

Bu yetki Kanununa göre verilen yetkiyi kullanırken Bakanlar Kurulu, kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli bir biçimde yerine getirilebilmesini sağlamak için kimi ilkeleri göz önünde tutulması gerekli bazı ilkeler tespit edilmiştir. Bunların başlıcaları şunlardır:

-Kamu hizmetlerinin genel idare esaslarına göre yürütülmesi Başbakanlık, bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle olur.

-Bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmesinde; kamu hizmetlerinde işbölümünün ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birimce yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi temel alınır.

-Bakanlıkla, müsteşarlık ve genel müdürlükler bakanlar kuruluna bu Kanunla verilen yetkiye göre kurulur.

-Yetki kanunu'nun dördüncü maddesi uyarınca, bu kanunla verilen yetkinin kullanılma süresi, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 18 ay içinde geçerli olmuş, bu yetki 2.12.1983 tarih ve 2967 sayılı yasayla yapılan değişiklik üzerine iki yıl süreyle (17.6.1984'e kadar) kullanılmıştır.

B. KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELERİN HAZIRLANMASI

8/5284 sayılı kararın da belirttiği gibi kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik biçimde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşlarının Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev, yetki ve işleyişleri yeniden düzenlenecek, ancak bu çalışmalar komisyon raporları yerine Kanun Hükmünde Kararnameler hazırlanarak sonuçlandırılacaktır.

Kamu yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarında, doğrudan "Kanun Hükmünde Kararname" tasarısı hazırlanması, ilk kez rastlanan bir durumdur. Daha önceki çalışmalarda hep yeniden düzenleme komisyonları oluşturulmuş, daha sonra da bu komisyonların raporları ışığında siyasal iktidar çalışılan alanlara ilişkin yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Daha önce kamu bürokrasinin düzenlenmesi için yeniden bir nevi bürokratik bir örgüt olan komisyonlar kuruluyorken, KHK uygulaması bürokrasiyi düzenleme yolunda siyasi iktidara daha büyük bir hareket serbestisi sağlamıştır.

8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca yeniden düzenleme çalışmaları devlet bakanı ve başbakan yardımcısının (Turgut Özal) başkanlığında beş bakandan

oluşan Alt Kurula bağlı olarak oluşturulmuş üç ayrı komisyonca yürütülmüştür. Bu komisyonlar;

-Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) Genel Müdürü'nün yönetiminde, "Kamu Yönetimi Komisyonu",

-Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının yönetiminde "Genel İstihdam Komisyonu",

-Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarının yönetiminde "Personel rejimi Komisyonu"dur.

TODAİE Genel Müdürünün başkanlığında, Başbakanca seçilen 18 üyeden oluşan "Kamu Yönetimi Komisyonu", 2680 sayılı Yetki Kanunu hükümleri çerçevesinde hazırlık çalışmalarının yapılması, çalışma yapılan konulara ilişkin kanun hükmünde kararnamelerin hazırlanması, yürürlüğe konması ve uygulamaların izlenerek gereken düzeltmelerin yapılması ile görevlendirilmiştir.

Kamu Yönetimini yeniden düzenleme hazırlık ve uygulama çalışmaları, Kamu Yönetimi Komisyonu'nun yönetiminde bir Merkezi Proje Grubu'nca yürütülmüştür. Komisyon kendisine verilen görevleri 26.8.1982 tarih ve 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 10.9.1982 tarih ve 16-11 (00) 01420 sayılı başbakanlık genelgesi ve başbakanlık emirleri çerçevesinde yerine getirmiştir. Temel çalışmalar ise TODAİE, üniversiteler, idare ve özel sektörden çalışma konusuyla ilgili alanlarda "bilgi ve tecrübeleriyle temayül etmiş" 113 uzmandan oluşturulan 7 çalışma grubu³³⁵ tarafından gerçekleştirilmiştir. Merkezi Proje Grubu ile işbirliği yapmak üzere bakanlıklarla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışma ve uygulama grupları oluşturulmuştur. Proje 19.9.1982 tarihinde Kamu Yönetimi Komisyonu'nun ilk toplantısıyla başlamış ve Yetki Kanununun bir buçuk yıllık süresinin tamamlandığı 19.12.1983 tarihinde fiilen sona ermiştir. Projenin gerektirdiği harcamalar 8/5784 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın 4. maddesine göre Örtülü Ödenek'ten, Proje Müdürlüğü emrine tahsis edilen 7.700.000. TL. ile karşılanmıştır. Kamu yönetimi Komisyon'un çalışmalarının belli başlıları Ek 2'de sunulmuştur.

Kamu Yönetimi Komisyonunun hazırladığı çalışmaların büyük bir kısmı 12 Eylül döneminde Başbakanlığa iletilmiştir. Ancak, yapılan genel seçimler ve Anavatan İktidarının başlamasıyla askeri hükümet sona erdiğinden, Bakanlar Kurulunca incelenip benimsenmesine fırsat kalmamıştır.

³³⁵ Bu gruplar şunlardır: Merkezi İdare Çalışma Grubu, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Çalışma Grubu, Mahalli İdareler Çalışma Grubu, Tarım Satış ve Kredi Kooperatifi Çalışma Grubu, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Çalışma Grubu, idari Usullerin Geliştirilmesi ve Kırtasiyecilikle Savaş Çalışma Grubu, Genel Değerlendirme Grubu, Kamu Yönetimi Komisyonunun Proje Müdürlüğü.

Burada belirtilmesi gereken bir husus da, 6 Kasım 1983 seçimlerinin ardından yeni hükümet 12.12. 1983’de göreve başlamış ve seçimlerden bu tarihe kadar geçene süre içinde mevcut askeri hükümetten kamu yönetiminde düzenlemelere gitmemesi dileğinde bulunmuştur. Anavatan Partisi hükümeti, kendilerinin köklü bir düzenleme öngördüğünü belirtmiştir. Bu durum olumlu karşılanarak birçoğunun bütün hazırlıkları tamamlanan kanun hükmünde kararname tasarıları gündeme getirilmemiştir.³³⁶

Anavatan iktidarı dönemine gelmeden önce dikkat edilmesi gereken bir konu da, bu parti’nin kurucusu ve 1983’den itibaren Başbakan olan Turgut Özal’ın Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme çalışmaları yürüten kurulun başkanı olmasıdır. Turgut Özal, bürokrasinin düzenlenmesinde 1983’den önce de etkin bir pozisyon ve rolle görev almıştır. Ayrıca Türk bürokrasisinde yapılacak değişikliklere sahip çıkma isteği, bitmek üzere olan düzenlemelerin de kendi hükümetlerine bırakılması taleplerinden anlaşılabilir.

12 Eylül döneminin bürokrasiye yaklaşımını önceden planlanmış veya belirlenmiş olduğunu söyleyemeyiz. Siyasi ve sosyal durum karşısında Ordu, müdahale etme konusunda kararlı olmasına rağmen, müdahaleden sonra nasıl bir politika izleyecekleri konusunda pek emin değildi.

“12 Eylül sonrasında hazırlık çalışmaları için 20-25 kişilik ekibe verilmişti. Bu ekip Milli Güvenlik Konseyi’nin karargahı olacaktı. (..) İhtisas komisyonlarında çalışanlar, görevlerini, yasa değişiklikleri, öneriler yapmak veya hükümetten gelecek bir öneriyi gözden geçirip, Konsey’e görüş sunmak, olarak gördüler. Ancak nelerin değiştirilmek istendiği, nasıl bir Türkiye oluşturulmasının amaçlandığı ilk aylarda belirgin değildi. Aralarında karma ekonomiden, koyu devletçiliğe, kooperatifçilikten, Özal tipi serbest piyasa ekonomisine kadar çeşitli yöntemlerin Türkiye’yi kurtaracağına inanmış kişiler vardı.”³³⁷ İhtilalin ilerleyen günlerinde Turgut Özal’ın etkin bir görev alması gündeme geldiğinde, 12 Eylül’ün genel politikalar yanında bürokrasi ile ilişkilerde de nasıl bir politika izleyeceği belirginleşmeye başladı.

Dönemi inceleyen çalışmaların çoğunda 12 Eylül döneminde genel politikaların belirlenmesinde Turgut Özal’ın başat rolü olduğu belirtilmiştir. Esasen Turgut Özal da, ara dönemde ekonomi politikalarının yanı sıra bürokratik düzenlemelerde etkili olduğunu söylemekte, bir yerde bu faaliyetlere sahiplenmektedir. “Nitekim Başbakan Yardımcılığımız sırasında bu maksatla çıkartılan Yetki Kanunu hemen kullanılmış ve ilk kademedeki devlet içinde bulunan genel müdürlükler %40 oranına yakın azaltılmıştır.”³³⁸

Yine Özal anılarında 12 Eylül döneminde kendisi yapılan teklifi kabul etmek için ekonominin tümüyle kendi yetkisine bırakılmasını istemiştir: “*Bana vereceğiniz şey bir*

³³⁶ Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, s. 176.

³³⁷ M. Ali Birand; 12 Eylül, Saat:04.00, Milliyet Yayınları, İstanbul 1993, s.317.

³³⁸ Devlet Yönetimi, Turgut Özal’ın Görüşleri, Anavatan Partisi Yayınları, Tarihsiz, s.4

Başbakan yardımcılığıdır. Artık eskisi gibi, arkamda başbakan yok. Yetkili olmam lazım. Onun için Maliye ve Ticaret Bakanlıklarını da uhdeme vereceksiniz."³³⁹ "...ben orada, "Bütün ekonomik yetkileri vereceksiniz," dediğim zaman mecburen kabul ettiler."³⁴⁰ 12 Eylül'ü yapanlar tartışmalar sonucunda Turgut Özal'ın ekonominin başına getirilmesi konusunda anlaşmışlardır.³⁴¹

Turgut Özal'a ekonominin sorumluluğunun verilmesi içeriden ve dış dünyadan da destek görmüştür: "Amerikalı diplomat Daniel Newberry, Özal'ın ekonomiden sorumlu başbakan yardımcılığına getirilmesinin olumlu değerlendirilmesini şöyle anlatır: "Başbakan Ulusu'nun kabinesi açıklanıp da, Özal'ın ekonomik işlerden sorumlu başbakan yardımcısı olarak adının okunduğu zaman nasıl bir ferahlama yarattığını görmeliydiniz! Ankara'daki Amerikan makamlarının çektiği "oh!"un sesi, duyulabilecek kadar yüksekti."³⁴² "Özal, özel sektörün de benimsediği düşüncelere sahipti. O Dönemde, işadamı Vehbi Koç'un askeri yönetimin lideri Kenan Evren'e yazdığı mektup, Özal'a sahip çıkılmasını istemektedir: "Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turgut Özal hakkında, birtakım dedikodular başlatılmıştır. Turgut Özal, bir dahi değildir. Onun da hataları olabilir. Fakat bu nazik dönemde, mevcudun içinde, meselelerimizi, en iyi bilen insandır. Dedikodulara bakmadan, kendisini tutmakta fayda vardır."³⁴³

III. ANAVATAN PARTİSİ İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASI-SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

1983 genel seçimlerini Anavatan Partisi'nin kazanmasıyla birlikte siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır. Anavatan Partisi iktidarı ile birlikte geleneksel devletçi politikalar büyük ölçüde değişime uğradı. Anavatan Partisi'nin amacı, bürokrasinin politikadaki hareket sahasını daraltmak ve daha etkin ve verimli hale getirmektir.³⁴⁴

A. ANAVATAN PARTİSİNİN GENEL KARAKTERİSTİKLERİ

Özal, devletin Cumhuriyet dönemindeki gelişimini ve yapısını tartışmaya açarak işe başlamıştır. Kemalizm'in bürokratik yorumlarını eleştirmiş, Türk bürokrasisinin ideolojisi, yapısı ve karakteristikleri konusunda değişik düşüncelerini gündeme getirmiştir.

³³⁹ Mehmet Barlas; *Turgut Özal'ın Anıları*, Sabah Yayınları, İstanbul 1994, s.9.

³⁴⁰ Age, s.14

³⁴¹ Hasan Cemal; *Özal Hikayesi*, s.30.

³⁴² Age, s.34.

³⁴³ Vehbi Koç; 1987, s.55-56.

³⁴⁴ Dankward A. Rustov; "Transition to Democracy. Turkey's Experience in Historical and Comperative Perspective", *State Democracy and The Military: Turkey in the 1980's*, Ed: Metin Heper, Ahmet Evin, de Gruyter, Berlin, New York 198, s.13.

Anavatan Partisi'nin karakteristik özelliklerini ortaya koyabilmek için, seçimlere girerken hazırladığı seçim beyannamesinin incelenmesi oldukça faydalı olacaktır.

1. Seçim Beyannamesi

Anavatan Partisi'nin 1983 seçimlerinde yayınladığı seçim beyannamesi, 76 sayfadan ve beş ana başlıktan oluşmuştur³⁴⁵:

1- Ekonomik ve Sosyal Gelişmeyi Güçlendirme Programı başlığı altında, "Bakanlıkların Reorganizasyonu", "Ortadirek", "İşsizlik", "Konut" ve "Bürokrasi" konularında yapılacak işler ve Parti görüşleri sayılmıştır. Diğer seçim beyannamelerinde farklı bir şekilde, ele alına sorunların nasıl çözümleneceği ve bu sorunlarla ilgili ne gibi uygulamalar yapılacağı anlatılmıştır. Beyannameye göre bu bölümde, iktisadi ve sosyal kalkınmayı hızlandırmak için hukuki esasların birbiriyle uyumlu hale getirilmesi gereklidir. bu amaçla sorunları aynı paket içinde ele alıp uyumlaştırmayı amaçlayan kanun tasarısı hazırlanacaktır. Kanun tasarısı, Sermaye Piyasası, Teşvik, Ticaret, Merkez Bankası, Bankalar, Borçlar, Gümrük, Vergi Kanunları ile Personel Rejimi ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yeniden düzenlenmesi gibi konulardaki değişiklikleri içermektedir.

Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve süratli yürütülmesi için Bakanlıklar, merkez ve taşra kuruluşları reorganize edilecektir. Beyanname, mevcut idari yapıda bakanlık ve kuruluş sayısının fazlalığı yüzünden çeşitli konularda hizmet bütünlüğünün kaybolduğu, süratli karar alma ve alına kararların uygulanmasının çok zor hale geldiği vurgulanmış, Bakanlık sayısının azaltılması gerektiği anlatılmıştır.

Beyanname, Başbakanlığa genel politika kararlarının tesbiti, takibi, koordinasyon ve üst-denetim görevleri atfedilmiştir. Ekonomik idarede karar bütünlüğünün sağlanması, ekonomik politika ve uygulamanın uyumlu bir şekilde yürütülebilmesi için bütçe, hazine ve dış ticaret fonksiyonlarının başbakanlıkta toplanması öngörülmüştür. Planlama, dış ticaret, gelir dışında kalan maliye hizmetleri, Planlama ve Maliye ile görevli Başbakan yardımcısı'nın sorumluluğunda olacaktır denilerek, Başbakan'ın iktisadi konularda daha güçlü pozisyona getirileceği amaçlanmıştır.

Devlet Bakanlarının Başbakan adına bazı önemli hizmet ve faaliyetleri koordine ve takip etmeleri ve belirli konularda yetkili ve sorumlu olacakları, İşsizlik, Konut, Doğu, ve Güneydoğu Kalkınması ve Bürokrasi konularının Başbakan adına bir Devlet Bakanı tarafından sürekli ve etkin bir şekilde koordine ve takip edilmesi öngörülmüştür.

Ortadireğin güçlendirilmesi ve bu şekilde refahın yaygınlaştırılması için alınacak tedbirler arasında, enflasyonun aşağı çekilmesi öngörülmüş, bunun için de para arzının

³⁴⁵ *Anavatan Partisi 6 Kasım 1983 Seçim Beyannamesi*, Anavatan Partisi, Ankara, Tarihsiz.

kontrol altında tutulması, bütçe açıklarının makul seviyede tutulması, tasarrufların rasyonel kullanılması, nihai faturası daima dar ve sabit gelirliye yüklenen müdahalecilikten kaçılması, ithalatta liberasyona gidilmesi gibi tedbirler alınacağı yer almıştır.

İşsizlik sorununun uzun yılların birikimi olduğu ve işsizliğin çözümünde en önemli olanın, kalkınma hızının artırılması gerekliliğidir. İşsizliğin azalmasıyla kalkınma hızı arasında doğrusal bir bağlantı kurulmuştur. İşsizliğin azalması için limit olan %07 dolayında kalkınma hızının tutturulması gerektiği anlatılmıştır. Kalkınma hızının artırılması ithalatın da artmasını gerektirmektedir. bu bağlantıyla ihracatın da arttırılmasının zorunluluğu, bunun için ihracatın teşvik edilmesi gerektiği anlatılmaktadır.

Bu mantık içinde yatırımların, vergileme, gönüllü tasarruflar gibi iç tasarruflar yoluyla finanse edilmesi ve uygun KİT'lerin hisselerinin halka satışı yoluyla elde edilecek gelirlerin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirileceği anlatılmıştır. İç tasarrufların öngörülen kalkınma için yeterli olmayacağı sebebiyle dış tasarrufların da gerekli olduğu, yabancı sermayenin cezbedilmesi için gerekli önlemlerin alınacağı anlatılmıştır.

Ekonomik ve sosyal gelişmeyi güçlendirmenin bürokrasi ile yakinen ilişkisi beyannamenin genelinde ortaya konulmaktadır. Beyannamede, bürokrasi konusunda bugüne kadar yapılan vaatlerin ve çalışmaların başarısız kaldığı anlatılarak, bu olumsuzlukların bürokratik işlemlerde kaidelerin şüpheyi ve güvensizliği esas almasından kaynaklandığı, kaidelerin, bir iki istisnai durumun doğuracağı sakıncayı önlemek için herkesi sıkıntıya sokacak şekilde düzenlendiğine işaret edilmiştir. Beyannamede, bu felsefede değişiklik yapılması gerektiği, mevzuatın hazırlanmasında ve uygulanmasında herkesin dürüst ve namuslu olduğu noktasından hareket edilmesi gerektiği inancı yer almıştır. Memura ve vatandaşa güvenin, bürokrasinin azaltılmasında esas rol oynayacağı düşünülmüştür.

Anavatan Partisinin bürokrasinin azaltılması ve kamu hizmetlerinde etkinliğin arttırılması için alacağı tedbirler şöyle sıralanmıştır:³⁴⁶

-Devletin vatandaş ile ilişkilerinde itimat esastır. Vatandaşın devletine daha fazla güven duyması için, devletin memuruna,memurun vatandaşa itimat etmesi şarttır. Sistemin ıslah edilmesi için şüphe ve güvensizliğe dayanan yaklaşım terk edilerek,

³⁴⁶ Bu başlıklar şunlardır: "Ekonomik ve Sosyal Gelişmeyi Güçlendirme Programı", devletin varlık ve görevlerinin anlatıldığı "Temel Görüşler", "İktisadi Görüşler", "Sosyal Politika", "Dış Politika". Anavatan Partisi 6 Kasım 1983 Seçim Beyannamesi, Anavatan Partisi, Ankara Tarihsiz, s.24-25.

*BEYANA GÜVEN*³⁴⁷ esas alınacak, aksi görüldüğü takdirde müeyyide uygulanacaktır.
348

-Bürokratik işlemleri kısa zamanda asgariye indirmek maksadıyla genel bir yetki kanunu çıkarılacak, çeşitli işlemleri birbirleriyle ahenkleştirmek ve yeni formalitelerin doğmasını önlemek için Başbakanlıkta bir birim oluşturulacak, bu birim bir devlet bakanının sorumluluğunda olacaktır. Bürokratik işlemlerin en fazla ve en gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere ilgili kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır. Memurlarımızın yıllardan beri alışageldikleri bürokratik zihniyeti terk ederek, yeni sisteme kolaylıkla intibak edebilmeleri için eğitime önem verilecektir.

-Resmi makamlara başvurmada istenen bilgi ve belgeler tümüyle gözden geçirilerek azaltılacak veya ortadan kaldırılacaktır. Sağlık, gümrük, tapu, noter, ehliyet alma, vergi yatırma v.s. hizmetlerdeki işlemler basitleştirilecektir.

-Devlet idaresi yetki ve sorumluluğun ahenkli bir şekilde paylaşıldığı bir karar ve uygulama sistemi içerisinde başarılı olabilir. Kararların daima en üst noktalarda teşekkül ettiği bir sevk ve idare sisteminin etkili ve verimli olması düşünülemez. Bu itibarla bakanlar kurulu kararları doğrudan hükümet sorumluluğunu gerektiren hallere inhisar ettirilerek, sadece ilgili ve sorumlu bakanlar ile başbakanın imzalayacağı ikili veya üçlü karar mekanizması geliştirilecektir. Aynı anlayışla bakan onayı asgariye indirilerek, konuların önemine göre müsteşar, genel müdür, daire başkanı ve diğer seviyelerde sonuçlandırılmasını sağlamak üzere yetki ve sorumluluklar yeniden tesbit edilecek, taşra kuruluşlarının yetkisi arttırılacaktır.

-Devlet hizmetinin, yapılan işlerin bir yana bırakılarak, sadece memurun ve yöneticinin hatalarını arayan teftiş zihniyetinden kurtarılması zorunludur. Yapılan işler değil, yapılamayan ve sürüncemede bırakılan işlerin takibi şeklinde bir yapılanmaya gidileceği belirtilmiştir.

Ortaya konan bu değişim önerisinin temelinde teftiş sisteminin bürokrasinin hizmet üretmek yerine, kendi iç hiyerarşisini denetlemeye ve dışa karşı iç bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir uygulama olduğuna inanç yatmaktadır. Memurun kurallara uygunluğunun denetimi, binlerce kanun, tüzük ve yönetmelik içerisinde daha çok

³⁴⁷ Metinde büyük harfle yazılmıştır.

³⁴⁸ Anavatan partisi'nde Turgut Özal'ın karizmatik kişiliğinin parti politikasının oluşumundaki etkisivurgulanması gereken bir gerçektir. AnavatanPartisinin fikirleri, tercihleri ve politikaları büyük ölçüde Turgut Özal'ın kişisel düşünce, karakter ve fikirlerinden etkilenmiştir. "Beyana güven" esasınının Seçim Beyannamesi'nde yer aldığını belirtirken, Turgut Özal'ın oğlu Ahmet Özal'ın bir anısını burada vermek uygun olacaktır; "babam bir gün bana, "Ahmet sen duygusal ve iyi niyetlisin. Böyle yapma; insanlar seni aldatabilirler", dedi. "Baba sen de böyle yapmıyor musun? dedim. "Evet benim de problemim o", dedi. "İnsanlara şüpheli ve Kötü niyetle baktığın zaman yaşamın manası kalmıyor neticede." Yavuz Gökmen, *Özal Yaşasaydı*, Verso yayınları, Ankara 1994, s.285.

bürokrasi içinde ast-üst hiyerarşisini denetlemek amacına hizmet etmektedir. Esasen memur bu kadar büyük kural karmaşasının içinde hizmet üretmek yerine, kuralları ve formaliteleri ihlal etmemeye odaklanacak, hizmet ikinci planda kalacaktır. Kural ve formaliteler ardında saklanma, bürokrasiye hem hizmet etmekten kaçınmak için büyük bir imkan sağlayacak, hem de siyasetçi üstlerine ve vatandaşlara karşı bir güç oluşturacaktır. Bu hedefler Anavatan Partisi'nin doğrudan bürokrasiyi azaltıcı ve onun gücünü kırmaya yönelik politikaların temel ipuçlarını vermektedir.

2-Temel Görüşler başlığı altında, Devlet'in varlık ve görevlerinin parti felsefesince yorumlanması, "Adalet", "Hürriyet", "Demokrasi ve Demokratik Düzen", "Din ve Laiklik", "Basın ve Yayın", "Planlama" konularında partinin görüşleri ve yapılacak işler sayılmıştır.

Mevcut Devletçilik anlayışına karşı bir şekilde, iktisadi faaliyetlerde devletin millete hitap edecek altyapı mahiyetindeki işlere yönelmesi gerektiği belirtilmektedir. Devletin zenginliği sonucu milletin zenginliği değil, milletin zenginliği sonucu devletin zengin olması düşüncesi daha önceki devlet anlayışından önemli bir ayrılmanın göstergesidir.

Planlamanın gereğine değinilmekle birlikte, katı ve dogmatik merkezi planlamanın tamamiyle dışında, demokratik, kuruluşların ve fertlerin kabiliyetlerini ve teşebbüs güçlerini kullanmalarına ve geliştirmelerine imkan veren, düzenleyici, yönlendirici ve denge kurucu bir planlama anlayışına sahip olduğu belirtilmiştir.

3- İktisadi Politika başlığı altında, "Türkiye Ekonomisinin Genel Değerlendirilmesi", "İktisadi Kalkınmada Devletin Rolü", İktisadi Kalkınmada Fertlerin Rolü", "Ekonomik Yapıyı Güçlendirme Programı", "Tasarruflar", "Vergiler", "Köyşleri- Tarım ve Ormancılık", "Sanayi", "Kamu İktisadi Teşebbüsleri", "Altyapı Yatırımları", "Kalkınmada Öncelikli Yörelere", "Madencilik", "Hizmetler", Esnaf ve Sanatkar", "İhracat", "Ticaret", konuları ele alınmıştır.

Beyannamede 24 Ocak kararlarının getirdiği olumlu değişiklikler belirtilmiş, 24 Ocak kararları bir yerde sahiplenilmiştir. Beyannamede kullanılan üslupta ve 1983 seçim propagandalarında 24 Ocak Kararları, faizlerin serbest bırakılması, dış borçların ertelenmesi, yabancı kredi bulunması, karaborsanın ortadan kalkması ve 24 Ocak Kararlarının alındığı dönemden 1982'ye kadar olan dönem arasında ihracatta meydana gelen artışları Anavatan Partisi, Turgut Özal şahsında sahiplenmiştir. Turgut Özal 24 Ocak kararlarının hazırlanmasında üst düzey bürokrat olarak görev almış, 12 Eylül ara döneminde ise büyük yetkilere sahip başbakan yardımcılığı görevinde bulunmuştur.

Ekonomik kalkınmada devletin rolünün liberalize edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda devlete yüklenen en önemli rol, ekonomik ve politik istikrarın sağlanması olmuştur. Devlet bu amaçla, yurt içinde emniyet ve güveni sağlamalı, ülkenin savunması

ve yurt dışında ülkenin ve vatandaşların haklarının korunması ve adaletin en iyi şekilde dağıtımını sorunlarıyla ilgilenmelidir. Bunu yaparken devletin, tanzim edici ve yönlendirici işlevleri genel seviyede kalmalı, müdahaleci nitelik arz etmemelidir. Mülkiyeti devlete ait olan tabii kaynakların, geliştirme ve işletme hakları devlet tarafından belirlenerek özel teşebbüse bırakılabileceği belirtilerek devletçi bir politika izlenmeyeceği açıkça ortaya konmuştur. Devletin iktisadi yaşama müdahale etmemesi gerektiği, ekonomide aktif bir rol almak yerine pasif düzenleyici hizmet edici ve kolaylaştırıcı bir rol alması gerektiği kastedilmiştir.

Ekonomik Yapıyı Güçlendirme Programı adıyla anılan tedbirlerde çoğunlukla iktisadi yaşamda bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve bürokrasinin gücünün azaltılması ile ilgili düzenlemeler yer almıştır.

Beyannamede, ihtilafların ve vergi kaçaklarının azaltılması için yeminli serbest muhasebeci uygulaması ve otomasyonun artırılması gibi önlemlerin alınacağı belirtilmiştir.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin kurulduğu dönemde çok önemli işlevler görmesine rağmen, artık günümüzde ekonomiye yük olduğu görüşüne yer verilmiştir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesinin vakit alacağı düşüncesiyle ilk etapta bu kuruluşların verimli hale getirilmesi planlanmıştır. Bu düzenlemeler için alınacak başlıca tedbirler şunlardır:

- KİT'lerde tecrübeli, bilgili ve yetenekli kadroların teşekkülü.

-Bu kadroların başarılı olabilmeleri için yönetimde uzun süre kalmalarını sağlayacak bir sistemin geliştirilmesi,

-KİT'lerin idari, mali ve işletmecilik açısından müstakil çalışabilmelerini ve politik müdahalelerden uzak tutulmalarını sağlayacak bir yapının oluşturulması,

-Vatandaşların kendi güçleriyle veya makul teşvik tedbirleriyle gerçekleştirebilecekleri yatırım alanlarında KİT'lerin yeni yatırım yapmamaları,

-KİT'lere bağlı bazı işletmelerden başlayarak, bu işletmelerin anonim şirket haline getirilip hisse senetlerinin halka satışının sağlanması.

Altyapı Yatırımları başlığında enerji, sulama, kara ve demir yolu, liman, yurtiçi ve yurtdışı haberleşme, Güneydoğu Anadolu Projesi, uluslararası ulaşım projeleri sayılmıştır. Mevcut uygulamada kaynakların çok sayıda proje arasında dağıtıldığı, bu yüzden de yatırımların hiçbir şekilde zamanında hizmete girmesine imkan bulunmadığı, üretim yapamayan, hizmet veremeyen, inşaatı ve tesisatı yarım kalmış tesislerin ortaya çıktığı, İnşaat ve tesisat süresi uzadıkça yatırım maliyetinin de arttığı eleştirisi getirilerek, yatırımların gerek sayısı ve gerekse yıllık toplam harcama miktarı ile kaynaklar arasında

gerçekçi bir ilişki kurarak, yatırımların en kısa zamanda tamamlanıp işletmeye alınmasını sağlayacak bir program uygulamaya konması öngörülmüştür.

Yatırımların gerçekleşmesinde gecikmelere ve proje maliyetlerinin büyük ölçüde artmasına sebep olan ihale sisteminin ıslah edilmesi, müteahhit alacaklarının zamanında ödenmesi, beyannamede belirtilmiştir.

Esnaflar ve Sanatkarlarla ilgili kısımda ise, devletin çalışmak ve ilerlemek isteyen önündeki engelleri kaldırması ve bu kesimin gelişmesi için gerekli destekleri sağlaması gerektiği belirtilmiştir.

4-Sosyal Politika başlığı altında ise,"Sosyal Politikaların Esasları" açıklanmış, "Sosyal Güvenlik", "Eğitim ve Öğretim", "Aile", "Kültür ve Sanat", "Çalışma Hayatı", "İstihdam ve İşsizlik", "Sağlık", "Gençlik", "Spor", "Şehirleşme", "Konut", "Çevre Sorunları", konuları yer almıştır.

5- Kamu idaresi başlığı altında bürokrasi konusu; diğer parti beyannamelerinde görülmedik ölçüde, geniş bir şekilde yer almıştır. Bu başlık altında "Kamu İdaresinin Esasları", "Bakanlıkların Reorganizasyonu", "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması", "Mahalli İdareler", "Devlet Memurları", "Emniyet ve Asayiş", "Milli Savunma" konularında partinin görüş ve fikirleri yer almıştır.

Türk bürokrasisinin sorunları ve çözüm yollarının ele alındığı bu bölümde vatandaşa güvenin kaide, şüphenin istisna olması gerektiği tekrar vurgulanmıştır. Bürokrasiyi azaltmak ve verimli çalışmasını sağlamak için, değişik birimler arasında aynı maksada dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılacak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşkilatlanmada sadeleşmenin gerektiği belirtilmiş, buna karşılık kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkezîyetçi birimlerde ise yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tesbitinin gerekliliği belirtilmiştir.

Anavatan Partisinin takip edeceği ekonomik politikalarla uyumlu olmak üzere kamu sektöründe çalışanların sayısının arttırılması yerine, memurların daha seçkin olmaları ve tatminkar ücret almalarının sağlanması öngörülmüştür.

Bakanlıkların reorganizasyonu konusunda, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana bakanlıkların sayı, yetki ve sorumluluk açısından değişikliklere uğradığı ve 60 yıllık süreç içinde bakanlık ve bağlı birimlerin sayısının çok arttığı bundan dolayı, yatay ve dikey koordinasyonun zayıflaması sonucunu doğurduğu belirtilmiş. Bakanlıklar ve kuruluşlar arası mütalaalar arttıkça işlerin uzadığı, sorunların askıda kaldığı yani işlerin bürokrasiye boğulduğu değerlendirilmiştir. Bu sistem içinde süratli karar almak ve alınan kararların uygulanmasının zor olduğu belirtilmiş, devlet-vatandaş ilişkilerinin etkinliğinde de bu yapının gözle görülür bir yavaşlığa veya işlerin yürümemesine sebep olduğu,

birimlerin aşırı çoğalması sonucu, personel rejiminin de etkisiyle, fonksiyonlar yerine ünvanların hakim olduğu ifade edilmiştir³⁴⁹.

Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması için alınacak tedbirler şöyle sıralanmıştır: Bakanlar kurulunda ve bakanlıklarda karar mekanizmasının süratlendirilmesi, ortak sorumluluğun asgariye indirilmesi ve inisiyatifin artırılması amacına yönelik düzenlemeler yapılması öngörülmüştür. Mevcut uygulama bir bakanın sorumlu bulunduğu bakanlık açısından veya bakanlar kurulu üyesi sıfatıyla da ortak sorumluluğunun anlam taşımadığı sayısız örnekle dolu olduğu belirtilmiştir.

Koordinasyon ve ortak sorumluluğun kesinlikle gerekli olmadığı hallerde, kararların aynı bakanlık veya birim içinde sonuçlandırılması temel ilke kabul edilmiştir.

Bakanlar Kurulunun, alınacak kararların doğrudan hükümet sorumluluğunu gerektirdiği hallerde toplanması gerekir. Bu yüzden genel ilke olarak bakanlar kurulu kararlarının asgariye indirilmesi yanında, sadece ilgili ve sorumlu bakanlar ile başbakanın imzalayacağı ikili ve üçlü karar sistemin getirilmesi düşünülmüştür.

Bakanlık onayı uygulamasında da bakanlıklarda karar ve hizmet süratinin artırılması için, bakan onayının asgariye indirilerek, konuların önemine göre müsteşar, genel müdür, daire başkanı ve diğer seviyelerde sonuçlandırılmasını sağlamak üzere yetki ve sorumlulukların yeniden tarif edilmesi öngörülmüştür.

Kamu görevlerinde yetki ve sorumluluğun önem taşıdığı durumlarda tecrübeli, bilgili ve yetenekli kişilerin çalıştırılması için tatmin edici ücretler verilmesi savunulmuştur.

Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunluluğu vurgulanmıştır. Bu amaçla bürokratik işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlarda başlamak üzere, işlemleri asgariye indirecek bütün tedbirlerin alınması, kanun,

³⁴⁹ Seçim Beyannamesinde devlet hizmetlerinin en iyi ve en verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi öngörülen Hükümet yapısı da anlatılmıştır:

Başbakanlık

Başbakan Yardımcılığı (Planlama ve Maliye)

Devlet Bakanlıkları

Adalet Bakanlığı

Milli Savunma Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı

Dışişleri Bakanlığı

Gelir ve Gümrük Bakanlığı

Milli Kültür-Eğitim ve Gençlik Bakanlığı

Bayındırlık-İmar ve Turizm Bakanlığı

Köyşehri-Tarım ve Orman Bakanlığı

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı

Sağlık ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Ayrıca, Enerji ve Ulaştırma hizmetlerinin Sanayi ve Ticaret Bakanlığı tarafından yürütüleceği öngörülmüştür.

kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişikliklerin yapılması yoluyla devlet hizmetlerinin etkinliğinin artması ve vatandaşların rahatlaması ve ekonomik gelişmeye olumlu etki etmesi düşünülmüştür.

Resmi makamlara başvurmada istenen bilgi ve belgelerin bütünüyle gözden geçirilerek azaltılması veya tamamıyla ortadan kaldırılması düşünülmektedir. Sağlık, gümrük, tapu, noter, ehliyet alma, vergi yatırma v.s. hizmetlerdeki işlemlerin basitleştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması öngörülmüştür.

Vatandaşların devlet ile ilişkilerinde beyana güven esasına dayanılması gerektiği düşüncesi şöyle açıklanmaktadır: *“Devlet idaresinde tedbirden vazgeçilmez. Ancak vatandaşlarımıza daha baştan şüpheyle, güvensizlikle muamele edilmesinin bugüne kadar formaliteler yığınağından, tedirginlikten, zaman ve kaynak israfından başka kazanç sağlamadığını teslim etmeliyiz. Herkes aksi görülünceye kadar beyanında haklıdır, doğrudur. Vatandaşın devletine daha fazla güven duyabilmesi için önce devletin vatandaşa itimat etmesi gerektiğine inanıyoruz. Devlet kapısı vatandaş için korkulu, ürkeklikle başvurulabilecek bir duvar değil, rahatlıkla, güvenle girilen bir yer olmalıdır.*

Diğer önemli bir husus devlet hizmetinin, gayret ve feragatla yapılan işlerin bir yana bırakılarak, sadece memurun ve yöneticinin hatalarını arayan teftiş zihniyetinden kurtarılması ihtiyacıdır. Bu zihniyet umulanın aksine inisiyatif almayı ve daha iyi karar verilmesini engellemekte, yetki ve sorumluluğu zayıflatmakta, ekonomik kayıplara sebep olmaktadır. Devlet sadık ve çalışkan memuruna sahip çıkarak taltif etmeli, buna mukabil yapılmayan veya sürüncemede bırakılan işlerin murakebesine ağırlık vermelidir.”³⁵⁰

5- Dış Politika başlığı altında da Parti'nin genel görüşleri özet olarak anlatılmıştır.

1983 Seçim Beyannamesini genel olarak değerlendirdiğimizde, bürokrasinin olumsuzluklarına yönelik değinmelerin oldukça sık yer aldığını görmekteyiz. Bürokrasinin azaltılması, veya düzeltilmesi ile ilgili öneriler ve değerlendirmelere hem ilk defa olarak bu kadar geniş yer ayrılmış hem de iktisadi gelişme, işsizliğin azaltılması, ihracatın artırılması, enflasyonun önlenmesi gibi konular işlenirken antibürokratik önlemlere yer verilmiştir. Sonuç olarak 1983 seçim beyannamesinde bürokrasiye yönelik atıflar hem metinsel hem de odak noktası olarak oldukça büyük yer tutmuştur.

Cumhuriyet döneminde bürokrasiye yönelik kapsamlı programlar ve vaatler geliştiren ilk parti, Anavatan Partisi olmuştur diyebiliriz. Anavatan Partisi, bürokrasiyi kendi programında beyannamelerinde ve propagandalarında geniş bir yer vermiş ve kullanılmıştır. 1983 Seçim beyannamesinde, 1987 ve 1991 Beyannamelerinden daha fazla

³⁵⁰ Anavatan Partisi 6 Kasım 1983 Seçim Beyannamesi, s.71-72.

bürokrasi ile ilgili konulara değişmiştir. Beyannamede yapılan vaatler, büyük ölçüde bürokraside yapılacak olan düzenlemelerle ilişkilendirilmiştir.

Görüldüğü gibi bu seçim beyannamesi, bürokrasinin geleneksel anlayış ve alışkanlıklarıyla çelişen ve onun gücünü, hareket sahasını ve imtiyazlarını azaltmaya yönelik unsurlar içermektedir. Serbest pazar ekonomisinin olumlu yanları, dış ticaretin serbestleştirilmesi, iktisadi yaşamdan devletin elinin çekilmesi, bütçe dışı fonların oluşturulması gibi liberal politikalar, hep bürokrasinin gücünü azaltmaya yönelik önlemler olarak değerlendirilebilir.

1983 beyannamesinin ve diğer veriler ışığında ANAP'ın karakteristiklerini ana hatları ile ortaya koymaya çalışırsak: Pragmatizm, Liberallik, Muhafazakarlık, Serbest pazar ekonomisi, Dışa açık büyüme, Siyasetin Kişiselleşmesi, Başkanlık sistemine öykünme gibi özelliklerden bahsedebiliriz. Pragmatizm ve liberalizm özellikleri 1980'li yıllarda ANAP'ı diğer partilerden ayıran unsurlar arasında en başta gelenleridir.

2. Pragmatizm

Anavatan döneminde en çok duyulan sloganlardan biri de “işbitiricilik” sloganıdır. Bu iktidar döneminde işlerin çok hızlı, bir şekilde yapıldığı, kararların süratle alındığı, kanunların ve yasama faaliyetlerinin çok verimli ve hızlı bir şekilde hazırlandığı savunulmaktadır. Özellikle yasama faaliyetlerinde hükümet meclisten aldığı Kanun Hükmünde Kararname yapma yetkisiyle, iktidara geldiği andan itibaren çok hızlı bir şekilde yasal düzenlemelere girişmiştir.

Turgut Özal, kendinden önceki “vaad eden” klasik politikacı tipinden ayrı olarak “proje üreten” bir politikacı tipi oluşturmuştur. DP ve AP iktidarlarının ilk dönemlerinin haricinde ilk defa Özal iktidarıyla birlikte siyasi ve toplumsal gündem adeta proje “sağanağı” altında kalmıştır.³⁵¹ Anavatan Partisinin bu “işbitiriciliği”, ve pragmatizmini bazı örneklerle daha iyi açıklayabiliriz:

ANAP'ın dış politika uygulamaları pragmatizmine uygun örnekler oluşturmaktadır.³⁵² Anavatan iktidarı, Arap ülkeleri ile ilişkileri ilerletmeye çalışarak, Arap sermayesini ülkeye getirmeye çalışmış, ancak bunu yaparken de kendi bildiğini okumaktan kaçınmamıştır. Arap sermayesi için iktidarın ilk yıllarında bu ülkelerle sıkı

³⁵¹ Mustafa Çalık; “Munis Bir Seçimin Habis Neticeleri”, *Türkiye Günlüğü*, Sy:38/1996, s.30.

³⁵² Yunanistan'a karşı vizenin tek tarafı olarak kaldırılması sırasında da Özal'ın bu özelliği ortaya çıkaran iyi bir örnektir: “1984 başlarında Başbakan Özal ikinci basın toplantısını yapmaya hazırlanırken, önemli bir şeyler söylemenin daha iyi olacağını düşünmektedir. Basın toplantısından bir gün önce danışmanı olan Adnan Kahveci, Yunanistan'a karşı vizenin kaldırılması fikrini ortaya attığında, Başbakanın aklı yatar ve ertesi gün basın toplantısında bu kararı açıklar. Dışişleri bakanlığı ise tam bir şok yaşamıştır. Keza bu karardan haberleri olmamıştır.” Cemal Hasan; *Özal Hikayesi*, Bilgi Yayınevi, s.107.

ilişkiler geliştiren ANAP, bu yakınlığı ülkenin ekonomik çıkarları doğrultusunda kullanmıştır.

ANAP iktidarı başlangıçta Arap ülkelerinin elinde biriktirdiği sermayeyi almak ve kullanmak için de bazı tavizleri vermekten çekinmeyen bir yaklaşım içindeyken, daha sonra, gerek teknoloji olarak, gerekse uluslararası planda oynadığı rol itibarıyla onlardan daha fazla güçlendiğini hissettiğinde, bir kapitalistin kazancını maksimize etme mantığı içinde, dengeleri yeniden kurmaya başlamış, bu nedenle de günü geldiğinde, bir Körfez krizi sırasında Araplara sırtını dönmekten, ABD'yle ve İsrail'le birlikte hareket etmekten çekinmemiştir.³⁵³

Özal'ın pragmatikliği konusunda bir takım eleştiriler de söz konusudur:

*"Uygulama sürecinde halkın hemen bir şeyler görmesini ister. Örneğin "Konut Fonu"na verdiği önem, yalnızca ekonomik ve siyasal açıdan değil, bir de bu açıdan yorumlanabilir. Bunun gibi belirli kaynakları fon sisteminde toplamayı ve Sayıştay denetimi altındaki bir bütçe disiplininin dışına çıkarması da Özal'ın bu özelliği göz önünde tutularak değerlendirilebilir: Kısa zamanda sonuç alabilmek..."*³⁵⁴

ANAP'ın ve Turgut Özal'ın pragmatik uygulamaları zaman zaman ölçsüzlükle eleştirilmekteydi. Özellikle ihaleler konusunda ANAP yeni bir anlayış getirmişti. Daha çok hükümetin istediğine ihaleyi vermesi şeklinde özetleyebileceğimiz bir yöntemle Özal müteahhit kesimini kendisine bağlamayı umuyordu. Özal uluslararası ihaleleri de devletlerarası şantaj silahı olarak çekinmeden kullanmıştır. Fransızların Ermenileri desteklemesini de bu yolla önlemiştir. *"Özal buydu. Devlet ve hukuk kurallarını beğenmedikçe yerine "Özal Kuralları"nı koymuştur."*³⁵⁵

1985 yılında milletvekillerinin parti değiştirmeleri gündeme geldiğinde, Turgut Özal'ın Anayasanın 84. maddesi ile ilgili düşünceleri de ilginç bir örnek oluşturmaktadır. Bu dönemde Özal, 84. maddenin bir-birbuçuk ay kadar askıya alınmasını ve uygulanmamasını önermiştir. Anayasa hükümlerinin askıya alınması, hem mevcut anayasa hükümlerinin ihlali anlamındadır, hem de kavram olarak anayasa hukuku ilkelerine aykırıdır³⁵⁶. Bu örnek, Turgut Özal'ın pratik çözüm bulma yolunda gayri kanuniliklere saptığını ortaya koymaktadır.

Turgut Özal'ın ideolojileri önemsemeyip pragmatizmine işaret edenlerden biri de Udo Steinbach'tır: *"...Sanıyorum Özal, Türk başbakanları arasında en az Kemalist olanı.(...) Bir taraftan, ülke ekonomisini başarılı bir şekilde yönetmeye ve pragmatik*

³⁵³ Hasan Bülent Kahraman; *Sağ Türkiye ve Partileri*, İmge Yayınları, Ankara 1995, s.136-137.

³⁵⁴ Hasan Cemal; *Özal Hikayesi*, s.106.

³⁵⁵ Yavuz Gökmen; *Özal Sendromu*, Verso Yayınları, Ankara 1992, s.125

³⁵⁶ Taha Parla; "Anayasa Hukuku'nda "Delik" ve "Askı" kavramları", *Hürgün Gazetesi*, 5 Ekim 1985.

araçlarla Avrupa'nın bir parçası yapmaya soyundu, diğer yandan da, İslamın ülkede rol oynamasına izin verdi. Özal ve partisi, Keçeciler ve kutsal ittifakıyla, dinin politik alana daha fazla girmesine yol açtı."³⁵⁷

3. Liberalizm

1980'li yıllar, tüm dünyada liberal görüşlerin yaygınlaştığı bir dönemdir. Bu düşünce doğrultusunda odak nokta sınıf ya da gruptan, bireye doğru kaymaktadır. Kurum, toplum, grup ölçekleri, bireye öncelik verecek şekilde değişmektedir. Liberalizmin önem kazanması, bireyin önem kazanmasını getirmektedir. Bu eğilimde sınıfsal ideolojiler ve fikirler önemini yitirmekte, sosyalizm, devletçilik ve örgütlenmiş dine dayalı rejim istekleri zayıflamaktadır.³⁵⁸

Anavatan Partisi'nin önemli karakteristiklerinden biri liberal düşünceyi benimsediğini açıkça belirtilmiş olmasıdır. Keza şahıs olarak da Turgut Özal, Türk liberalizminin önemli isimleri arasında sayılmaktadır.³⁵⁹ Turgut Özal ve ANAP hareketi, kendisini "devletçi" bulduğu Adalet Partisi mirasından ısrarla ayırmıştır.

ANAP'ın liberalizminden bahsederken pur liberalizm görünümü peşinde olmadığını da eklemek gerekmektedir. 1980'lerde ANAP "dört eğilimi birleştirme"³⁶⁰ misyonu içinde, tek başına merkezdeki bütün eğilimleri, donandıkları ideolojik çerçevelerden soyutlayarak ve ideolojik bir görünüm vermekten kaçınarak birleştirmek istemiştir.³⁶¹ Burada amaçlanan sonuçta radikallerin tasfiyesine dayalı bir "himayeci" siyasal merkez oluşturmaktır. Bu girişimi taçlandıran kavram ise "pragmatik liberalizm"dir.

Buradaki pragmatizmi de şöyle açıklayabiliriz: Her ne kadar ANAP, Atatürkçülük karşıtı şeklinde eleştiriler alsada, Cumhuriyet kurulduğundan beri büyük bir meşruluk kaynağı olan Atatürkçülükten de yararlanma yolunu buldu. Kemalizm'in sağ-sol, yasal, popülist versiyonlarını liberal-muhafazakar söyleme dayalı bir potada eriterek işlevselleştirmeye çalıştı. Özal figürü hem "Cuma namazları" ve diğer dinsel ritüelleri yerine getiren yüzü, hem de frak, smokini ve şortu ile çizdiği medeni nisbeten batılı yüzü ile bu sentezi sembolize etmiştir. Pragmatizmin ekonomik boyutunda ise, yıllar boyunca soyut bir ekonomizmden kurtulamamış "eski" sol çevreleri Özal'ın somutluk değeri

³⁵⁷ Udo Steinbach; *İkibine Doğru Dergisi*, 21, 5, 1989, s.20

³⁵⁸ John Naisbitt, Patricia Aburdene; *Megatrend 2000*, (Çev:Erdal Güven), Form Yayınları, İstanbul 1990, s.161.

³⁵⁹ Süleyman Seyfi Ögün; "Kemalizm Tartışmalarının Kültürel Doğası Üzerine Bazı Notlar", *Türkiye Günlüğü*, SY:28, Mayıs-Haziran 1994, s.30.

³⁶⁰ Bu dört eğilim, 12 Eylül öncesi dört partiyi ifade etmektedir: CHP, AP, MHP ve MSP.

³⁶¹ Taha Parla; *Türkiye'nin Siyasal Rejimi*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993, s.149.

taşıyan ekonomizmi (alt-yapıcılığı) etkiledi. Öte yandan mukaddesata yaptığı atıflar ona “eski” sağ cenahtan da önemli destekler kazandırdı.³⁶²

Liberalizm ilkesini daha iyi açıklayabilmek için Turgut Özal’ın siyasi anlayışına göz atmak gerekir. Türkiye’de sağ partilerin Kemalizm’i kendi hedef ve ideallerine göre yorumlamak istedikleri öteden beri bilinmektedir.³⁶³ DP ve AP de daha önceleri bu yola başvurmuşlardır. ANAP, Kemalizm’den pragmatik amaçlarla yararlanmaya çalıştığında, tepkilerle karşılaşmıştır. ANAP’ın Kemalizm’e yaklaşımını “takiyye” olarak değerlendiren fikirlere³⁶⁴ katılmak mümkün değildir. Bu yaklaşımı pragmatizm çerçevesinde açıklamak daha mantıklı olacaktır.

Liberalizme yönelik ilkeler ANAP’ın programında geniş oranda yer almıştır:

“Toplumdaki çeşitli grup menfaatlerinin bir bütünün tamamlayıcı unsurları olduğuna, bunların ahenkli bir şekilde milli menfaatler çerçevesinde birbirleriyle telif edilebileceğine inanırız.”

Ekonominin tabii kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere, ülke menfaatleri doğrultusunda müdahale ve tahditlerin asgariye indirilerek, rekabet şartlarının hakim kılındığı serbest pazar ekonomisinin uygulanması ekonomik sistem tercihimizdir.”

ANAP’ın program ve söylemlerine bakıldığında liberalizm’i tercih eden bir parti olduğu söylenebilir.³⁶⁵ Böyle bir kanıya Türk siyasi yaşamındaki diğer partilerle karşılaştırma yapılarak varılması da mümkündür.

Ekonomik liberalizm söz konusu olduğunda, özel sektörün de sistem içinde kendi yerini bulması gerekmektedir. Gerçekten de, ANAP iktidarı döneminde özel sektör oldukça büyük gelişmeler göstermiş ve sistem içinde gücünü sağlamlaştırmıştır. Anavatan iktidarının başlamasından itibaren sermayeye yönelik hukuki- fiziki altyapılar (Ticaret ve sanayi faaliyetlerini kolaylaştırıcı yasal düzenlemeler, dış ticareti geliştirici gümrük ve kambyo düzenlemeleri, ulaşım-haberleşme ile ilgili teknolojik yatırımlar vs.)³⁶⁶ hazırlanmaya başlandı ve özel sektörün dış dünya ile ilişkilerini arttırıcı önlemler alındı. Özellikle ilk Anavatan iktidarı döneminde özel kesim hemen tümüyle ANAP etrafında bütünleşti.³⁶⁷

³⁶² Süleyman Seyfi Ögün; “Kemalizm Tartışmalarının Kültürel Doğası Üzerine Bazı Notlar”, *Türkiye Günlüğü*, Sy:28, Mayıs-Haziran 1994, s.34.

³⁶³ Eyüp Köktaş; “Marjinalleşen Kemalizm ve Orjinalleşen Toplum”, *Türkiye Günlüğü*, Sy: 28, Mayıs-Haziran 1994, s.74.

³⁶⁴ Hasan Cemal; *Özal Hikayesi*, s.18-19.

³⁶⁵ Levent Köker; “Liberalizm-Sosyalizm İlişkisi Üzerine Bir Deneme”, *Türkiye Günlüğü*, Sy: 15/1991, s.85.

³⁶⁶ Daha geniş bilgi için bakınız: Oğuz Oyan; *24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar*, Ankara 1987, V Yayınları.

³⁶⁷ Korkut Boratav; *1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1991, s.77.

Bununla birlikte ekonomik liberalleşmeye yönelik uygulamalar, getirdiği bazı sakıncalar ve sorunlar yüzünden çeşitli eleştirilere uğramıştır.³⁶⁸ Anavatan iktidarının ve Turgut Özal'ın liberallik savı yanında, anti-demokratik özellikler gösterdiği iddiaları hep olagelmıştır. Bu dönemde demokrasinin göz ardı edildiği öne sürülmüştür.³⁶⁹

1980 sonrasında kalkınmada “ithal ikamesi” politikalarından, “ihracata dayalı sanayileşme” tercihi bürokrasinin gücünü azaltıcı yönde etki yapmıştır. İhracata dayalı sanayileşme stratejisi devletin doğrudan müdahalesinin maliyeti yüksek olduğundan, daha ziyade dolaylı devlet politikalarıyla yapılabilir. Fiyat kontrolleri, dağıtım kontrolleri gibi konularda büyük ölçüde ihracata yönelmiş firma üzerinde bürokratların çok fazla etkileme gücü yoktur. Devlet bürokratları, ithal ikamesi stratejileri uygulamalarında büyük etki sağlayacak müdahaleler yapabilirler ancak dış pazarlara yönelmiş firmalara karşı yapabilecekleri pek bir şey yoktur.³⁷⁰

Turgut Özal'ın siyaset anlayışında dikkat çeken liberal temaların başında , onun devleti araçsal bir mekanizma olarak görmesi gelmektedir. Özal'ın devleti araçsal olarak görmesinin ayırdediciliği, Türk siyasal yaşamında devlete hep üstünlük ve öncelik verilmesiyle bürokratik yönetim geleneğinden kaynaklanır.

Cumhuriyet döneminde egemen politika pratiğini, “devlet” ve “siyasal sistem” ayrılığı şeklinde özetlemek mümkündür. Bu bakımdan “devlet” sivil toplumdan gelen istekleri ya göz ardı eder, ya bunları kendi “üstün” süzgecinden geçirir, ya da denetim altında tutar. Bu değerler, “devlet” seçkinlerine göre, “ulus”un uzun vadeli “yüksek” çıkarlarını temsil etmektedir. Demokratik yarışmaya dayanan “siyasal sistem”den büyük ölçüde bağımsız olarak, bu anlamda ulusu ve onun yüksek çıkarlarını yalnızca “devlet” temsil eder ve bunların neler olduğunu seçilmiş politikacılar değil, asker ve sivil bürokratlar bilir.

Sivil toplumdan bağımsız ve ondan üstün olan “devlet” hem bu özelliği nedeniyle hem de temsil ettiği varsayılan “ulusal yüksek çıkarlar” nedeniyle “kutsal” bir niteliğe bürünmüştür. “Devlet” olarak tanımladığımız bürokrasi, meşruluğunu demokratik temsilin dışındaki üstün duyarlılıktan aldığı için de, devletin toplumdan talep ve beklentileri tartışılmaz niteliktedir. Bu bakış açısında toplumun devletten değil, devletin toplumdan beklentilerinin var olabileceği doğal kabul edilmektedir; başka bir ifadeyle devlet topluma değil, toplum devlete aittir.

Buna karşılık dayanağı ve meşruluk temeli halk olan “siyasal sistem”in işleyişi, yine “devlet”in tartışılmaz değerleri çerçevesi içinde kalmak kaydıyla, toplumsal talep ve

³⁶⁸ Age, s.76-80,

³⁶⁹ Bkz: Nevzat Bölügeray, *İşte Sivil Cumhuriyet*, Tekin Yayınevi, İstanbul 1993.

³⁷⁰ A. İhsan Karaalp; *Gelişmekte olan ülkelerde Sanayileşme ve Sorunları*, Denizli 1991, s.85

beklentileri siyasal süreçlere “evcilleştirilmiş” olarak yansıtmakla sınırlıdır.³⁷¹ Bürokrasi tarafından sınırlandırılmış bir demokrasinin geçerli olduğu “siyasal sistem”de birbirleriyle yarışan siyasal aktörler (siyasi partiler) ise devlete nüfuz etmemek durumundadırlar. Siyasal karar alma süreci açısından baktığımızda bu durumun anlamı, parlamento ve hükümetin bazı meselelere ve işlere karışmamasıdır.

ANAP ve Turgut Özal’ın iktidarı döneminde, bu işleyişe karşı davranışlar ortaya çıkmıştır. ANAP kurulmasıyla birlikte programında “Devletin millet için var olduğu ve onun hizmetinde bulunması gerektiği” düşüncesi yer almıştır.³⁷² Başbakanlığı sırasında Turgut Özal da sürekli bir biçimde, devletin insanlar için var olan bir cihaz, bir araç olduğu temasını işlemiştir. O’na göre devletin görevi, esas itibarıyla “bireylerin önündeki engelleri kaldırmak”, “bireylerin önünü açmak”tır. Özal, devletle ilgili her konunun tartışılabilmesi gerektiğini savunmuştur. Bununla bağlantılı olarak Özal, bürokrasinin geliştirdiği “Kemalizm” yorumunu da itibarsızlaştırmaya yönelik bir tutum almıştır. O’nun (rasyonel-enstrümentalist) Atatürkçülük yorumuna göre, Atatürk’ün söz ve eylemleri bir dogma veya kutsal bir revelasyon değildir. “Atatürk ilkeleri olarak bilinen politik yönergeler değişmez evrensel ilkeler olmayıp, konjonktürel politik program tercihleridir. Bu yüzden bu programatik “ilkeler”e saplanıp kalmak, “ilericilik” olmayıp aksine bir tür tutuculuktur ve statükonun korunmasını istemektir. Bu bakımdan Özal’ın Atatürkçülük anlayışını, Türk toplumunun çağdaş-evrensel gereklerle buluşmasını sağlayacak programları, değişen şartlara göre yeniden aramak isteği olarak yorumlamak mümkündür.

Yine Özal, “seçilmişlerin atanmışlara önceliği”nden sık sık söz etmiştir. Bürokrasiyi sivil siyasetin denetimi altına almak yönünde girişimlerde bulunmuştur.³⁷³

Özal’ın siyaset anlayışı, bir başka yönüyle de, Cumhuriyet Türkiye’sinin bürokratik yönetim geleneğiyle çelişmektedir. Tanzimat’la başlayan bürokratik modernleşme, Osmanlı ve Cumhuriyet seçkinlerinin devleti modernleştirici bir aygıt olarak görmeleri sebebiyle, devlet nitelik değiştirerek bir tür bürokratik diktatörlüğe dönüşmüştü. Bunda, Osmanlı modernleşme hareketlerinden bu yana süregelen bir

³⁷¹ Devletin topluma değil de, toplumun devlete ait olduğu anlayışının yerleşik olduğu uygulamalarda bir takım trajik sonuçlar gözlenmektedir. Bürokrasi ve vatandaş ilişkilerini araştıran bir çalışmada kendilerine “sadece kendilerini ilgilendiren bir konuda zararı dokunacak bir karar çıkmasını öğrenmeleri durumunda ne gibi önlemler alacakları” sorulduğunda, deneklerden % 90’ı bir şey yapamayacakları kanaati taşıdıkları öğrenilmiştir. Verilen yanıtlarda devlete karşı bir kabullenmişlik ve boyun eğmişlik gözlenmektedir: “Ne yapabilirsin ki, hükümet kararı”, “önce devlet meselesidir”. Bkz: Metin Heper, *Türkiye’de Kent Göçmeni ve Bürokratik Örgütler*, Üçdal Neşriyat, İstanbul 1983, s.101-104.

³⁷² *Anavatan Partisi Programı*, Tisa Matbaası, Ankara 1983, s.18-19.

³⁷³ Metin Heper, “The State and Debureaucratization: The Case of Turkey”, s.60.

alışkanlığın etken olduğu söylenebilir. Bu açıdan ANAP'ı Prens Sabahattin- Ahmet Rıza ayrımında, Prens Sabahattin çizgisine oturtabiliriz.³⁷⁴

Devletin Türk siyasi yaşamında bu derece etken bir faktör olmasını getiren şartlarda liberalizm, Türk bürokrasisine devamlı ters gelen bir kavram olmuş ve devamlı olarak saldırılara maruz kalmıştır.³⁷⁵ Türkiye'de aydın-bürokrat kesim Tanzimat'tan beri sadece kendi zümreleri için özgürlük istemiş ve özgürlük tanımını da buna göre yapmıştır. Özal ise liberal demokratik bir toplumsal-siyasal düzenin temel taşları olan din ve vicdan özgürlükleri ile düşünce ve girişim özgürlüklerini ısrarla vurgulamıştır.

Türkiye'de aydın-bürokrat kesim iktidarı geleneksel olarak daha muhafazakar olan sağ-kökenli kadrolarla ve geniş muhafazakar halk kitlelerinin desteği ile gerçekleştirmek zorundaydı. Türkiye'nin yakın siyasi geçmişine bakıldığında da, reformcu bir program bürokratik seçkinlere dayanarak değil, tersine, esas itibarıyla bu ılımlı muhafazakar halk tabanına dayanılarak yürütülmüştür. Türkiye'nin demokratikleşme yolunda adımlar atması ve ekonomik açıdan liberalleşmesinin ancak ılımlı sağ iktidarlara gerçekleştirilebilmiş olmasının nedeni de budur. ANAP deneyiyle görüldüğü gibi muhafazakar halk kesimi, inançlarının rencide edilmemesi şartıyla, toplumu ileriye götürecek düzenlemelere her zaman yatkındır. Buna karşın aydın-bürokrat kesim mevcut siyasi sistemi anakronistik bazı düşünceler ekseninde sabitleştirmeye, düşünce ve politika üretmek adına dogmatik bir söylemi kavgacı bir üslupla dile getirmeye, hatta bu meyanda halka karşı çıkmaya daha eğilimli olmuştur. Turgut Özal, Türk halkının bu özelliğinin ve aydınların bu açmazlarının bilinciyle hareket etmiş ve yenilikçiliğini halka karşı bir proje gibi sunmamaya özen göstermiştir.

ANAP programında yer alan yenilikçilik ile halkın değerlerini uzlaştırmaya yönelik ifadeler, liberalizme zıt, "korporatist" çağrışımlar yaptığı eleştirileri alsa da,³⁷⁶ programda böyle yazılmakla amaçlananın çatışmacı bir yapıdan ziyade, uzlaşmacı bir yapıda olduklarının vurgulanması isteği ve liberalizmin toplumsal çatışmaya sebep olmayacağını belirtmek olduğu söylenebilir. Toplumsal bütünleşme endişesinin Cumhuriyetin kuruluşundan beri var olduğu Türkiye'de bu, anlaşılabilir bir durumdur.

³⁷⁴ Parti Kurucuları ANAP'ı Prens Sabahattin ile başlayan siyasi çizgiye daha yakın görmektedirler. Bkz: Mustafa Taşar, *1983'den 2000'li yıllara Anavatan*, Genişletilmiş 3. Baskı. Ankara 1996, s.302.

³⁷⁵ Günümüzde en istikrarlı ülkeler liberal demokrasiler sahip olan ülkeler olmasına rağmen, liberalizm eleştirel olarak hep ilkel haliyle "bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler" sözleriyle ve zayıfların ezildiği, düzensizliğin ve anarşinin hakim olduğu bir sistem olarak anılmıştır. Bu ilkel ve sadece ekonomik boyutlu serbestliğin daha sonra geçirdiği evrim ve geliştirdiği düzenleyici ve iyileştirici mekanizmalar hep gözardı edilmiştir.

³⁷⁶ Taha Parla, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993, s.149-150.

4. Milletvekillerinin Kökenleri

Temsili demokrasilerde siyasi irade parlamentoda temsil edilir. Bir siyasal üst yapı kurumu olarak parlamentoların içinden çıktıkları toplumun sosyo-ekonomik yapısını temsil etme derecesi, siyasi tartışmaları ifade etmesi, toplumsal hedefleri belirlemesi vb. işlevlerini yerine getirmesi, parlamento üyelerinin nitelikleriyle de bağlantılıdır. Parlamenterlerin sosyal kökenleri, siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinin incelenmesi açısından temel göstergelerden biri olmaktadır.

Türkiye’de tek-parti döneminde parlamentoda bürokrat kökenlilerin çoğunluğu, DP ile başlayan çok partili siyasi yaşamda azalma süreci içine girmiştir. Tek-parti döneminde yoğun olarak temsil edilen asker-sivil bürokrat elit karşısında, DP döneminde serbest meslek ve ticaret ile uğraşan kesimin temsil oranı artmıştır.³⁷⁷ Bu gelişme, bürokrasinin siyasi gücünün azalması süreciyle de çakışmaktadır. Bürokratik kökenli milletvekillerinin sayısının azalması şeklindeki süreç, 1980’lere kadar devam etmiştir.

Tablo 2: 17,18,19,20. Dönem Parlamenterlerin Mesleki Dağılımı

Dönemler Meslek	17.Dönem n %	18.Dönem n %	19.Dönem n %	20.Dönem n %
Serbest Mes	209 52.4	274 61.0	256 56.9	260 47.3
Hukuk	64 16.0	84 18.7	68 15.1	79 14.4
Tıp	24 6.0	35 7.8	44 9.8	45 8.2
Mühendis, Mimar, Teknisyen	79 19.8	106 23.6	103 22.9	70 12.7
M. Müh. Sig. Mhr*	31 7.8	41 9.1	31 6.9	49 8.9
Gazeteci, Yazar**	11 2.8	8 1.8	10 2.2	17 3.1
Bürokrasi	110 27.6	87 19.4	93 20.7	162 29.5
Sivil İdare	38 9.5	40 8.9	37 8.2	89 16.2
Asker	24 6.0	7 1.6	7 1.6	6 1.1
Yargı	14 3.5	5 1.1	2 0.4	- -
Eğitim	34 8.5	35 7.8	47 10.4	67 12.2
Girişim	69 17.5	81 18.0	90 20.0	111 20.2
Esnaf-Ticaret	56 14.0	56 12.5	60 13.3	65 11.8
Sanavici	7 1.8	6 1.3	18 4.0	30 5.5
Çiftçi	6 1.5	19 4.2	12 2.7	16 2.9
Din Görevlisi	- -	1 0.2	6 1.3	5 1.1
Sendikacı-İşçi	11 2.8	6 1.3	5 1.1	6 1.1
İşçi	1 0.3	- -	- -	- -
Sendikacı	10 2.5	6 1.3	5 1.1	6 1.1
TOPLAM	399 100	449 100	450 100	550 100

Kaynak: Tanju Tosun, Gülgün Tosun; “Parlamenter Demokrasiden “Parlamenter Bürokrasi”ye Geçişin Öyküsü”, Sosyal Demokrat Değişim, 3/96, s.16.

*Bu kategori içinde mali müşavir, sigortacı, muhasebeci, işletmeci, müteahhit, ve bankacılar yer almaktadır.

** Bu kategori içinde gazeteci, yazar, tercüman ve ressamlar yer almaktadır.

³⁷⁷ Ahmet N. Yücekök; s.170.

1983 seçimleriyle oluşan 17.dönem parlamentoda bürokrat kökenli parlamenterler %29.6 oranındadır. Buna karşın Meclis'deki en büyük meslek grubunu %52.4 ile "serbest meslek" kökenliler oluşturmaktadır. Girişimci kesim %17.5, sendikacı ve işçi kökenliler ise %02.7 oranında temsil edilmektedirler. 1987 seçimlerinde ise bürokrat kökenlilerin payı %19.4'e düşmüş, serbest meslek kökenlilerin oranı ise %61'e çıkmış, müteşebbis kökenlilerin oranı ise %18'e ulaşmıştır. Sendikacı-işçi kökenlilerin oranı ise %01.3 olmuştur

17. ve 18. dönemlerde serbest meslek ve müteşebbis kökenlilerin ağırlıklı oldukları görülmektedir. 1980'li yıllar boyunca serbest meslek ve müteşebbis kesim, parlamentoda en büyük oranı oluşturmaktadır.

Bürokrasi ise yine anlamlı bir oranda temsil edilmekle birlikte, içine girdiği güç kaybı sürecine uygun olarak artık başat grup değildir. Toplumsal yapıdaki farklılaşmanın ve çeşitlenmenin 1980'li yıllarda da devam etmesi, bu durumu açıklamaktadır. Bunun yanında 1983 ve 1987 seçimlerini kazanan ANAP'ın siyasi felsefesi ve buna uygun düşen milletvekili adayı tercihi de böyle bir oranlamada rol oynamıştır

Tablo 3:

Parlamentoların Partilere Göre Mesleki Dağılımı

	17Dönem			18Dönem			19Dönem						20Dönem					
Meslek	ANAP	MDP	HP	ANAP	DYP	ŞHP	ANAP	DYP	ŞHP	RP	MCP	DSP	ANAP	DYP	CHP	RP	İFP	DSP
Serbest Mes	597	388	478	591	644	647	582	552	640	475	528	429	476	403	673	380	571	653
Hukuk	180	164	128	148	186	303	78	169	221	200	53	143	151	104	367	114	-	133
İş	71	30	60	82	85	61	104	79	128	75	211	-	103	67	20	70	143	133
Müh.Mim	242	149	145	261	271	141	313	225	186	150	211	-	127	112	143	89	286	213
Müh.Niş.Sag	90	15	94	93	103	81	87	73	70	25	-	143	71	112	61	82	143	107
Çarşıyazar	14	30	51	07	-	61	-	06	35	25	53	143	24	07	82	25	-	67
Bürokrasi	180	402	358	197	170	202	217	180	186	225	369	429	224	306	224	335	143	253
Sivil Hec	71	104	128	93	102	70	104	96	70	25	53	-	190	224	143	120	-	120
Akter	29	104	85	21	-	10	17	17	-	-	53	143	08	15	-	19	-	-
Yaz	14	75	51	07	-	30	-	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eğitim	66	119	94	76	68	91	96	56	116	202	263	286	95	67	82	196	143	133
Girişim	208	179	112	206	187	101	182	259	151	175	105	143	222	269	102	215	285	67
Enf.Tic.Fab	180	104	94	144	102	81	113	152	128	150	105	143	119	127	82	139	286	53
Sanayi	19	30	09	17	17	-	52	62	-	25	-	-	71	82	-	57	-	13
Çifti	09	45	09	45	68	20	17	45	23	-	-	-	32	60	20	19	-	-
Dir.Göv.	-	-	-	03	-	-	-	06	-	125	-	-	-	07	-	63	-	-
İş.Sen	14	30	52	03	-	51	17	06	23	-	-	-	08	15	-	06	-	27
İş	-	-	09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sendika	14	30	43	-	-	51	17	06	23	-	-	-	08	15	-	06	-	27
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: Tanju Tosun, Gülgün Tosun; s,24

Parlamenteerlerin partilerine göre mesleki kökenlerinin incelenmesi bize siyasi partilerin toplumdaki farklılaşmaların ve çeşitli grupların temsilinin ne derecede gerçekleştirildiğini gösterecektir. 1980 sonrası parlamento’da temsil edilen partilerin milletvekillerinin mesleki kökenlerinin karşılaştırılması, toplumsal temsiliin ne derece ve hangi oranda sağlanabildiği yolunda anlamlı veriler sağlayabilmektedir.

1983 seçimleriyle oluşan parlamentoda ANAP parlamenteerleri arasında serbest meslek kategorisine dahil olanlar yüzde 59.7 ile birinci sırada yer almaktadır. Bunu yüzde 20.8 ile girişimci grup izlediğini de göz önünde tutarsak, HP ve MDP ile karşılaştırıldığında nispeten toplumun kendi iç dinamiklerini parlamentoya daha iyi yansıttığı söylenebilir.

Serbest meslek grubu içinde mühendis ve teknisyenlerin diğerlerine göre daha yüksek oranda olması, partinin benimsediği pragmatizm düşüncesiyle de uyumluluk göstermektedir. Bununla birlikte merkez sağın toplumsal tabanında önemli bir yer tutan kırsal kesimi oluşturan çiftçilerin yüzde 0.9 ile çok düşük düzeyde kalması, ANAP iktidarında tarım kesiminin ulusal gelirden aldığı payı azaltıcı tarım politikaları ve hedeflediği ekonomik gelişme modelinde bu kesime fazla rol tanımamasıyla ilişkilendirilebilir.

Bürokratların diğer partilere göre daha az temsil edilmesi (yüzde 18.0), ANAP’ın anti-bürokratik ve devletin küçültülmesi söylemleriyle de uyumaktadır. Sağın diğer temsilcisi MDP’nin meslek bileşiminde bürokrasiden gelenlerin ağırlıkta olması, bu kategori içinde de askerlerin yüzde 10.4 ile en yüksek oranda olması, partinin kamuoyunda kabul gören “askeri parti” kimliğiyle uyumaktadır. Öte yanda MDP’nin ekonomik söylemlerinde devletçi politikaların ağırlığına, üstelik sağda ekonomi politikalarında daha liberal olan ANAP’a rağmen sanayici ve çiftçi kökenli parlamenteerlerin daha yüksek oranda bulunması, dönemin kendi koşulları içinde, bizzat MGK üyeleri tarafından iktidarın en büyük adayı olarak takdim edilen partiye bu kesimden aday olarak yönelme eğiliminden kaynaklanmaktadır.³⁷⁸ HP’li parlamenteerlerin mesleki dağılımında oldukça büyük oranda bürokrat kökenlilerin bulunması ise eski CHP’nin geleneksel bürokrat kimlikli partisi şeklinde yapılan tanımlamaları doğrular niteliktedir. CHP’nin devamı sayılan HP yine eski bürokrat kimlikli niteliğini korumaya çalışmaktadır.

29 Kasım 1987 seçimleriyle oluşan parlamentoya bakıldığında ise ANAP’lıların mesleki özelliklerini bir önceki seçimlere bakıldığında koruduğu, ancak meslek grupları içinde bir takım değişimler olduğu gözlenmektedir. Serbest meslek içinde mühendislerin

³⁷⁸ Tanju Tosun, Gülgün Tosun; “Parlamenteer Demokrasiden “Parlamenteer Bürokrasi”ye Geçişin Öyküsü”, *Sosyal Demokrat Değişim*, 3/96, s.33.

ağırlığı yüzde 21.6'ya yükselirken, hukukçuların oranı ise yüzde 14.8'e düşmektedir. Bürokrasi kategorisinde ise sivil idare ve eğitim kökenlilerde artış gerçekleşirken, asker ve yargı kökenlilerde ise tersine azalma eğilimi gözlenmektedir. Girişimci kategorisinde esnaf ve tüccarın oranı da yüzde 14.4'e inmekte, çiftçiler yüzde 4.5'e yükselmektedir. DYP'nin serbest meslek kategorisi içinde hukukçuların oranı, ANAP'a göre yaklaşık 4 puan daha yüksektir. Bu durum, DYP'nin ANAP'a göre toplumun işleyişinde mühendislerin pragmatizminden çok hukukçuların pozitivizmine önem vermelerine bağlanabilir. Bununla birlikte DYP içinde esnaf ve tüccarın ANAP'a göre 4 puan az olması (yüzde 10.2) kurulduğu andan itibaren savunuculuğunu yaptığı taşra burjuvazisinden kopma çelişkisi süreciyle ilintilidir. Çiftçilerin yüzde 6.8 ile diğer partilere göre daha yüksek oranda bulunması, geleneksel kırsal tabanın sözcülüğünün devam ettiğini işaret etmektedir. SHP'nin serbest meslek kategorisi içinde yüzde 30.3 ile hukukçuların diğer partilere göre birinci sırada yer alması, üstelik hukukçu ve bürokrat kesiminin toplam yüzde 50'yi aşması, sivilleşme çabalarına rağmen eski CHP'nin geleneksel devlet partisi kimliğinden kurtulunamadığını göstermektedir. Yine hukukçu ve bürokratların toplamının bu derecede yüksek oluşu ve söylemlerinde ağırlıklı olarak çalışan kesimler lehine unsurlar yer alan bir parti, işçi-sendikacı temsilcilerinin çok az olması, hem taban bileşimi ve politikalarıyla söylemleri arasındaki açık çelişkiyi, hem de toplumsal temsil işlevini yerine getirmede başarılı olamadığını göstermektedir.

19. dönemde parlamentodaki dağılım incelendiğinde ise ANAP içinde serbest meslek kökenliler yüzde 58.2 ile birinci sırada yer alırken bunu yüzde 21.7 ile bürokrasi ve yüzde 18.2 ile girişimci kesim izlemektedir. Bu partide serbest meslek kategorisi içinde mühendis-mimarların diğer partilere göre oldukça yüksek oranda olması (yüzde 31.3) yanında, girişimci kategorisinde esnaf ve tüccarların (yüzde 11.3) sanayici (yüzde 5.2) ve çiftçiye (yüzde 1.2) oranla daha fazladır. DYP'de ise yüzde 55.2 olan serbest meslek grubuna dahil parlamenterlerin yüzde 22.5'i mühendis-mimar, yüzde 16.9'u hukukçudur. ANAP karşısında DYP'nin sanayici kökenli parlamenterlerinin az farkla da olsa fazla hale gelmesi, DYP'nin 1970'li yıllarda hitap ettiği küçük sermayeden, büyük sermayeye doğru yöneldiği şeklinde yorumlanabilir. SHP'de ise yüzde 64.0 oranındaki serbest meslek kökenli parlamenterler içinde özellikle hukukçuların (yüzde 22.1) ağırlıklı oranı devam etmektedir. Bu dönemde önemli değişim gözlenen RP'de ise diğer partilere göre daha az oranda serbest meslek kökenli parlamenter varken (yüzde 47.5), bunların içinde de hukukçuların yüzde 20.0 ile başta gelmesi dikkat çekmektedir. Bürokratlar yüzde 22.5 ile ANAP, DYP ve SHP'ye oranla daha fazladır. Ancak bu oranın yüksek olmasının nedeni yüzde 20.0 ile eğitim kökenlilerin ağırlığıdır.

1980'li yıllarda parlamenterlerin mesleki kökenleri partilerine göre incelendiğinde ANAP iktidarının ilk yıllarında en büyük desteği sivil kesimden almış ve antibürokratik ve devletçilik karşıtı söylemlerine uygun olarak sivil kesim kökenli parlamenterler, diğer partilere oranla daha çok; bürokrat kökenli parlamenterler de daha az temsil

edilmişlerdir. Özal sonrası Mesut Yılmaz'ın liderliğinde anti-bürokratik ve devletçilik karşıtı söyleminden uzaklaşan ve statükocu kimliğe doğru kayan ANAP, 20. dönemde bürokrasiye özellikle sivil idareden gelenlere daha fazla yer vermiştir. Aynı şekilde Özal'ın statükoculuk karşıtı- pragmatist anlayışına uygun olarak 17. dönemde ANAP'ın içinde mühendislerin oranı yüzde 24.2 ile birinci sırada iken bu durum 18 ve 19 dönemde de devam etmiştir. Ancak 20. dönemde mühendisler hukukçuların gerisine düşmüştür. Bu durum ANAP'daki ideolojik değişime işaret etmektedir. Öte yandan meslek kategorileri içinde ilk kez 20. dönemde sivil idareden gelenlerin ilk sıraya yerleşmesi, toplumu dönüştürme hedefinde siyasal ve bürokratik elitin parlamento çatısı altında amaç birliğine varmasının sonucudur.

5. Siyasetin Kişiselleşmesi Ve Turgut Özal

Anavatan Partisi'ni konu alan bir araştırmada bu Partinin kurucusu olan ve temel karakteristiklerini belirleyen Turgut Özal'ın³⁷⁹ da incelenmesi kaçınılmazdır. Modern toplumlarda siyasi aktör olarak gösterilen siyasi partilerde artık liderlerin rolü daha fazla ön plana çıkmaktadır. Bir siyasi liderin kişiliği, düşünceleri ve eylemleri o partinin görünüşünü ve karakteristiğini daha fazla etkilemektedir. Artık siyasi partilerin başarıları ve başarısızlıkları parti liderlerinin kişilikleriyle daha yakın ilgilidir. Bu konuda güzel bir örneği Federal Almanya'da görebiliriz; Hristiyan Demokrat Parti'nin lideri Helmut Kohl'un şahsi karizması partisinin üçüncü defa genel seçimleri kazanmasında büyük etken olurken, rakibi Alman Sosyal Demokrat Parti ise her seçim yenilgisinden sonra yeni lider arayışlarına girmektedir.

Turgut Özal, Türk siyasi yaşamında farklı bir politikacı tipi çizmiş olmakla da ilgi çekicidir. Siyasetçi olarak Turgut Özal, Geoff Mulgan'ın politikacı tipi tanımlamalarında "son kuşak politikacı-pratik pragmatizm" tanımlamasına oldukça uymaktadır³⁸⁰ Mulgan'a göre artık günümüz toplumları kentleri, şirketleri ve birlikleriyle, bilinçli olarak yeni kurumlar, roller ve hatta ihtiyaçlar keşfetme yönünde gelişmektedir. Artık her kurum tartışılır, her hedef gözétilir hale gelmiştir. İdeolojiler artık yaşamlarımızı, devleti ve yurttaşlar arasındaki ilişkileri nasıl yürüteceğimiz sorusuna kapsamlı ve tutarlı yanıtlar verememektedir. Artık ideal politikacı, bir ideolojinin hizmetinde olan politikacı değildir. İdeolojiler gözden kaybolurken erozyonun ortaya çıkardığı eski kaya oluşumları gibi, etik

³⁷⁹ Udo Steinbach; "Das Politische System", *Informationen zur Politischen Bildung*, 1989/2, s.32.

³⁸⁰ Geoff Mulgan; *Antipolitik Çağda Politika*, (Çev: Abdullah Yılmaz), Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1995, s.45-46. Mulgan, yakın gelecekte ortaya çıkması muhtemel politikacı tiplerini anlatmıştır: Bunlardan birincisi, büyük bir misyon veya yaşamsal bir rol üstlenmeyen, geleceğin daha da karmaşıklaşmış toplumunda belirgin bir boşluğu dolduran "sıradan politikacı, ikincisi, adeta rahipler ve masalcılar gibi uzlaşmaz ve profesyonel olmayan, karizmatik güçlere sığınan ve pozitif bakış açıları yeterli olmadığından insanları seferber etmek için şeytansı düşmanlar da bulmak zorunda olan "radikal politikacı", üçüncüsü ise yukarıda bahsedilen "toplumsal yaratıcı" politikacı tipidir.

ilkeler bir kez daha ön plana çıkmaktadır. Artık seçmenleriyle çıkara dayalı ilişkileri olan politikacı tipinden farklı tipte bir politikacı ortaya çıkacaktır. Yeni politikacılar, daha az maddi, daha çok iletişim ve hareketliliğe, ortak töre ve değerlere dayalı bir ilişki içinde olacaktır.

Bu pratik-pragmatik politikacının önemli görevlerinden biri de, neyin işlediği, hangi iyi niyetlerin istenmeyen sonuçlar doğurduğu hakkında kanıtların birikmesiyle toplumsal öğrenme sürecini işletmek ve bunlardan ders çıkarmak olacaktır. Politikacıların artık yalnızca felsefecilerden ikinci elden satın aldıkları ideolojilerin faydası veya yararı olmayacaktır. Bunun yerine yeni politikacılar bıkip usanmadan kurumların oluşturulması, bozulması ve yenilenmesiyle uğraşarak, etik ilkelerin, pratik deneyimlerin ve yenilikçi fikirlerin daha pragmatik, kendin-yap türü yığınını bir araya toplayacaktır.³⁸¹

Turgut Özal, Cumhuriyet döneminden beri çizilen politikacı tipinden ayrı bir politikacı tipi çizerken, Mulgan'ın "pratik-pragmatik politikacı" tipine büyük ölçüde benzemektedir. Anavatan Partisi iktidarı döneminde Türkiye'de meydana gelen hızlı ekonomik, teknolojik ve sosyal gelişmeler olurken, özellikle ideolojik parti görünümünden uzak durulmuş, inançlar ve geleneklere saygılı olunduğu vurgulanmıştır. Bununla birlikte, devletin yozlaştığı, sistemin temel taşlarının yerlerinden oynatıldığı, siyasal yozlaşmanın arttığı, istikrarın bozulduğu eleştirileri,³⁸² deneyen-arayan ve sorgulayan politik anlayış sonucu ortaya çıkan olgulardır. Statükocu ve aşırı denetimin hakim olduğu bir sistemden dinamik ve açık bir sisteme geçilirken bazı sarsıntıların ve olumsuz çıktıların oluşması beklenen bir durumdur. 12 Eylül 1980 sonrasında meydana gelen köklü değişimlerde Özal'ın bu özelliklerinin büyük payı olmuştur.

1980'li yıllarda meydana gelen siyasi yapı değişimine farklı yaklaşımlar da vardır.³⁸³ Kalaycıoğlu 1983 ve sonrası dönemi, "neo-Hamidiyen" uygulama içinde, çok partili, çoğulcu bir siyasal yapı ve kültür türetme sorunu olarak tanımlamaktadır. 1980 sonrası görünümün lider ve yakın çevresi ağırlıklı, şahsi, modern bir bürokratik yapı içinde geleneksel idare ilkelerine göre yönetsel özellikler göstermesi itibariyle neo-Hamidiyenizm'e benzetmektedir.³⁸⁴

³⁸¹ Age, s.46-47.

³⁸² Gülten Kazgan 1980-1988 arası dönemdeki uygulamaları şöyle değerlendirmiştir: "1980-88 arasında ekonomiyi giderek serbestleştirmeye dayanan politikalar istikrarlı bir biçimde değil, deneme-yanılma yöntemine göre uygulandı...Devletin dayandığı kurumların görev-sorumluluk dağılımı, iç bölünme biçimi altüst edildi, öyle ki, kararlar neredeyse tek elde toplandı. Bölümlerin kendi aralarındaki eşgüdüm ortadan kalktı."Bkz: Gülten Kazgan, *Yeni Ekonomik Düzen'de Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitabevi, İstanbul 1995, s.185-186; Nevzat Bölügiray, *İşte Sivil Cumhuriyet*, Tekin Yayınevi, İstanbul 1993, s.8-26

³⁸³ Ersin Kalaycıoğlu, "1960 Sonrası Türk Siyasi Hayatına Bir Bakış: Demokrasi, Neopatrimonyalizm ve istikrar", *Tarih ve Demokrasi, Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, Üniversite Öğretim Üyeleri Derneği, Cem Yayınevi, İstanbul 1992, s.113.

³⁸⁴ Agm, s.113.

1980 sonrası 12 Eylül yöneticilerinin yürütmeyi güçlendirme yönünde istekli oluşları ve Turgut Özal'ın ABD başkanlık sisteminden etkilenmesinin, yapılan düzenlemelerde Özal'ın kişisel olarak ağır basmasının mutlak etkisi vardır. Ancak, 1983 ve 1987 seçimlerinde ANAP'ın tek başına iktidara gelmesi, Özal'ın parti içinde pek çok sebepten kaynaklanan güçlü bir lider olması da bu tür değerlendirmelerin yapılmasına yol açmıştır. Denebilir ki, uzun yıllardan sonra ilk kez bir parti, tek başına ve görece mutlak bir iktidar sürmüştür.

a)Turgut Özal'ın ABD Başkanlık Sisteminden Etkilenmesi

Anavatan Partisi Başkanı ve Başbakan olarak 1983-1989 yılları arasında Türkiye'yi yöneten ve daha önceleri de 24 Ocak kararlarından itibaren 1982 yılına kadar ülke yönetiminde önemli bir etkisi olan Turgut Özal'ın siyasi bakış açılarının şekillenmesinde ABD'de yaşadıkları ve gördükleri çok etkili olmuştur. ABD'ye yaptığı seyahatlerde ve orada bulunduğu dönemlerde Özal, ABD'nin siyasi sistemini, devlet yapısını ve bürokratik işleyiş mekanizmasını inceleme imkanı bulmuş ve ABD'deki sistemi benimsemiştir.

Turgut Özal'ın ABD'deki sistemi benimsemesi, onun "Amerikan uşağı", "Amerika'nın adamı" gibi tanımlarla suçlanmasına sebep olmuştur. Buna karşın Özal Amerika'yı beğendiğini hiçbir zaman saklamamıştır. Amerikan sistemini beğendiğini, bu ülke ile ilişkilerin geliştirilmesi gerektiğini, her sırası gerektiğinde açıkça söylemiştir.³⁸⁵ Turgut Özal'ın antibürokratik düşüncesi ve politikaları, özellikle Amerika'da dile getirilmiştir.³⁸⁶

Özal'ın Amerika'dan etkilenmesi, çoğu zaman eleştiri konusu da olmuştur; Özal'ın böylesine Amerika hayranlığı, bir yakınlıktan çok, "bağımlılık" olarak da değerlendirilmiştir.³⁸⁷

³⁸⁵ "Özal'ın Washington'daki başarısı, kısmen de olsa, O'nun Birleşik Amerika'yı, Birleşik Amerika'nın O'nu tanımasından daha iyi tanıyıyor olmasından kaynaklanabileceği gerçeği ile izah edilebilir.

Özal, ilk kez 1952'de, genç bir mühendis olarak Birleşik Amerika'ya gelmiş, ülkeyi hemen sevmiştir.

Özal bu konuda şöyle diyor: "Mühendislik eğitimi görmek üzere Türkiye'den gelen ilk gruptuk. O günlerde Amerikalılar bu kadar mekanize değillerdi. Her taraf parklarla doluydu. Parklar da insanla kaynıyordu.

Denver ve Sacramento'da bir yıl kaldım. Çok güzel şehirlerdi. Halkı da çok iyiydi. "Independence" gemisiyle New York'tan ayrılırken, sanki kendi ülkemden ayrılıyormuş gibi bir hisse kapılmıştım." *The Baltimore Sun*, 12 Nisan 1985.

³⁸⁶ "Reagan yönetimi bu yeni politikacıyı, gelişmekte olan dünyadaki biricik dostu olarak görmektedir. Üst düzeyde bir yetkili bu konuda şöyle söylemektedir. "Çok cesaret sahibi bir kişi. İktidara geldi ve kamu sektörünün karşısına çıktı. Bu sanki, Thatcher'in usul haline gelmiş düzenden ayrılması, ya da Reagan'ın 10 yıldan beri uygulanan sistemden geri dönmesi gibi bir şey. Özal, böyle bir hareketin bir parçası." *Los Angeles Times*, Lally Weycuth, 7 Nisan 1985.

³⁸⁷ Nevzat Bölügiray, *İşte Sivil Cumhuriyet*, s.86.

Turgut Özal'ın Amerika ile olan yakınlığı tek taraflı da değildir. 1983 seçimlerine hazırlanırken, The Wall Street Journal gazetesinde çıkan başyazıda şu paragraflar yer almıştır³⁸⁸:

“Generaller, Milliyetçi Demokrasi Partisini desteklerken, Halkçı Partiyi de resmi muhalefet partisi olarak görüyorlar. Ancak Halkçı Partinin böyle bir ortamda, solda muhalefeti nasıl yürüteceği ve gerçek bir muhalefet yapıp yapamayacağı şu anda belli değil. Seçimlere katılan üçüncü ve bizim hesaplarımıza göre en uygun parti ise, Anavatan Partisi’dir.

Şu anda generallerin Özal’ın kurmuş olduğu bu partiyi veto ederek seçimlere sokmamaları için geçerli herhangi bir nedenleri olduğunu sanmıyoruz.”

Turgut Özal için Amerika’nın benimsediği biri olmak olumlu bir anlam taşıyordu.³⁸⁹ Amerika’daki başkanlık sistemi Özal’ı oldukça etkilemiştir. Siyaset-bürokrasi ilişkilerinde Amerika’daki seçilmişlerin üstünlüğü ve bürokrasi üzerindeki egemenliği, Özal’ın takdirini kazanmıştır.³⁹⁰ Bu özelliği Anavatan iktidarı döneminde Özal’ın davranışlarında a gözlenmektedir. Özal bazen bakanları da atlayarak doğrudan bürokratlarla ilişkiye geçmekte ve onlara talimatlar vermektedir.

Özal, Amerika’yı başından beri “örnek ülke” olarak görmüştür. Amerikan Başkanlık sisteminden başlayarak hemen tüm kurumları kendine örnek almış ve Türkiye’de uygulamaya çalışmıştır. Özal, Amerika’da özellikle 1970’li yıllarda başlayan bürokraside yeniden düzenleme faaliyetlerini yakından izlemiştir. Esasen gönlünde yatan da Türkiye’de ABD Başkanlık sistemine benzer bir sistemi uygulamaktır. Anavatan iktidarı boyunca gösterdiği fiili davranışları da bu düşüncelerine uygun düşmektedir. Çoğu zaman karar almada veya işlerin yapılmasında izlenmesi gereken prosedürü, kuralları veya hiyerarşiyi atlayıp doğrudan kendisi karar almıştır. Özal’ın bu “tek adamlığı”na ilişkin örnekler, konuyla ilgili çalışmalarda ve gazetelerde çok sık yer almış ve eleştiri konusu olmuştur.

Turgut Özal’ın kişiliğinden bahsederken, O’nun kişiliğindeki özel durumdan da bahsetmek gereklidir. Özal, uzun yıllar bürokrasi içinde çalışmış ve bürokrasi konusunda büyük tecrübelerle sahip olmuştur.

Özal’ın siyaset adamı olarak bürokrasi ile ilişkilerinde bürokrasiyi iyi tanıması kendisine yararlar sağlamıştır. Bürokrasinin siyasilere açtıkları tuzaklardan böylelikle

³⁸⁸ *The Wall Street Journal*, 26 Ağustos 1983,

³⁸⁹ “Arkadaşlar geniş temaslarım oldu. Vardığım netice şudur: Batı da, Doğu da beni istiyor. Doğu derken kastım, Sosyalist Blok değildir. Türk ekonomisi bakımından önemli olan Ortadoğu ülkeleridir. Devlet hayatındaki hizmetimiz, ekonomiyi düzlüğe çıkaracağımız konusunda onlara güven vermiş. Amerika’da üst düzeyde temaslarımız oldu. Aynı intibaları edindim...” *Yankı*, 26 Eylül-2 Ekim 1983, s.10

³⁹⁰ ABD’de bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerine çalışmamızın birinci bölümünde değinilmiştir.

kaçınabilmiştir.³⁹¹ Bürokrasinin verimli çalışması için nasıl emir verileceğini ve yönlendirileceğini de daha iyi bilmektedir. Örneğin konut açığının kapatılmasına yönelik politikada konut yapımını, bunun maliyetini, bunu karşılamak için fon kurulmasını, bu fona lüks tüketimden alınan vergilerin kaynak teşkil edeceğini belirleyip bürokrasinin önüne koymuştur. Bürokrasinin önüne hedef ve takvim koyması, diğer politikacılarдан ayırdedici bir özelliktir.³⁹²

b) Turgut Özal'ın Bürokratik Geçmişi

Turgut Özal'ın bürokratik geçmişinin özelliği, devleti ve devlet işleyişini iyi tanımasını açıklamak açısından önem taşımaktadır. Özal, uzun yıllar devletin çeşitli kademelerinde bürokrat olarak görev yapmıştır. Turgut Özal, 1960'lı yıllarda Elektrik Etüd İdaresi'nde çalışmış ve Planlama müsteşarlığı makamında görev almış, daha sonra da başbakanlık müsteşarlığı gibi çok önemli ve işlevsel görevlerde çalışmıştır.³⁹³ Bu bürokratik yaşam içinde, yüksek bürokratik görevlerde çalışırken siyasetle de çok yakın ilişki de bulunması gerekmiş ve bürokrasinin işleyişini ve siyasi iktidarla bürokrasi ilişkilerinin hangi mekanizmalar üzerinde işlediğini iyi kavramıştır.

Özal'ın bu geçmişi bürokrasiyi çok iyi tanımasının yanında, ANAP iktidarı döneminde bürokrasiye yönelik düzenlemeler yapmasında çok kolaylıklar sağlamıştır. Hatta başbakanlık döneminde Bakanları atlayarak bürokratlara talimatlar vermiştir.³⁹⁴

IV. ANAVATAN HÜKÜMETİNİN BÜROKRASIYE YÖNELİK İCRAATLARI

1983 Anavatan iktidara gelmesiyle birlikte farklı bir üslup ve ekonomik politika gelişti. 1980 başlarında beliren bu politika, serbest pazar güçlerini vurgulamakta ve ihracatın artırılmasını amaçlamaktaydı.³⁹⁵ Bu yeni yaklaşım, ithal ikamesiyle belirlenen geleneksel devletçi politikanın değişmesiydi. Böylece Anavatan Hükümeti için amaç, bürokrasinin politikadaki hareket sahasını daraltmak, daha etkin ve verimli bir hale getirmektir. Bu amaçla dört politika izlendi: KİT'lerin özelleştirilmesi, bürokratik

³⁹¹ "Yeni gelen bakan karşısında bürokrat, önce her şeye "tamam" der. Sonra siyasiye hatalı işler yaptırarak, tüyleri dökülmüş tavuğa döndürür." Şükrü Yürür ile yapılan mülakat.

³⁹² Cemil Çiçek ile yapılan mülakat, 20.2.96.

³⁹³ Mehmet Barlas; *Turgut Özal'ın Anıları*, Sabah Yayınları, 1994 İstanbul s.43-48.

³⁹⁴ Biltekin Gültekin (Eski bürokrat ve ANAP Milletvekili) ile yapılan mülakat. Ankara 4 Ocak 1996

³⁹⁵ Dankwart A. Rustow, "Turkey's Liberal Revolution", *Middle East Review*, N:17.5.11./1985; Dankward A. Rustow, "Transitions to Democracy, Turkey's Experience in Historical and Comparative Perspective". *State Democracy and the Military: Turkey in the 1980's*, Edt: Metin Heper and Ahmet Evrim, de Gruyter, Berlin ve New York 1988, s.1

işlemlerin basitleştirilmesi ve diğer kurumlardaki reformlar, yerel yönetimlerde desantralizasyonun geliştirilmesi ve merkezi bürokrasinin gücünü azaltma.³⁹⁶

A. KAMU PERSONEL SAYISINDA MEYDANA GELEN DEĞİŞMELER

1983-1989, Anavatan Partisi iktidarını siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri açısından değerlendirmek için kamu personeli sayısını ve niteliklerini yıllara göre incelemek de gereklidir. Anavatan iktidarının kamu çalışanlarının sayısal ve niteliksel değişimlere neden olması, bu dönemde siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerini aydınlatacak veriler sağlayabilir.

Tablo 4:1976-1990 Yılları Arasında Kamu Personeli Sayısı

Kamu Çalışanları	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988	1990
Genel, Katma, Özel bütçeli kuruluşlar, KİT ve Mahalli İdarelerde çalışan memur sayısı	962537	1003877	1238282	1294418	1369373	1248823	1434262	1112263
Genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlarda memur statüsü dışında çalışan personel toplamı	-	535.586	604.074	545.809	579.180	530.216	842.779	905.003
Sözleşmeli personel	-	5003	4416	3346	4327	9044	115414	252900
Geçici personel	-	65.555	84.164	73553	75646	85.255	94.082	71.712
Daimi işçi	-	465028	515494	468910	499207	436270	633283	580391
Toplam	962537	1574363	1842356	1839227	1948553	1779039	2277041	2017266

Ancak, başta memur olmak üzere memur statüsü dışında geçici işçi, daimi işçi, sözleşmeli personel ve diğerlerinin tam olarak sayısal değerlerini elde etmek mümkün değildir. Çalışmamızın konusu bakımından ilgi çekici olduğu için bu noktayı burada vurgulamak gerekmektedir; Devlet Personel Başkanlığı'nın esas faaliyet alanı bu olmasına rağmen, bu kurumca yapılan kamu personel sayımları pek çok eksik ve hatayı içermektedir. Bu kurumun gerçekleştirip yayınladığı, "Kamu Personeli Anketleri"nde, eksik ve hata bildiren dipnotlar yer almaktadır. Ayrıca Kamu kurumlarında çalışan her türlü personelin toplam sayısını tespit etmek adeta imkansızdır. Bu durumda bürokrasiyi sayısal olarak denetlemek güçleşmektedir. Yine de belli kıstaslar ele alınarak işe yarar değerlendirmeler elde etmek mümkündür.

³⁹⁶ Metin Heper, "Motherland Party Government's and Bureaucracy in Turkey", s.463.

1980 yılında Genel, Katma, Özel bütçeli kuruluşlar, KİT ve Mahalli İdarelerde çalışan memurlar ile memur statüsü dışında çalışan personelin toplamı, 1978 yılında 1.574.363 iken, daha önceki trendini izleyerek 1980 yılında önemli bir artışla 1.842.356 kişiye ulaşmıştır. Ancak 1982 sayımlarında toplam kamu personeli sayısı, 1.842.356'dan, 1.839.227'ye gerilemiştir. 1982 sayımlarında meydana gelen kamu personel sayısındaki azalışı, 12 Eylül iktidarının bürokrasinin gücünün azaltılmasına yönelik politikalarının etkisi şeklinde açıklanabilir. Bu rakamsal azalma, bize 12 Eylül iktidarının Kamu personelinin sayısının azaltılması yolunda bir politika izlediğini göstermektedir ve devletin iktisadi yaşamda rolünün azaltılması düşüncesine yönelik bir yol izlenmiştir. Buna karşın toplam rakamın dağılımına baktığımızda, Tüm kamu kurumlarında çalışan memur sayısı 1980'den 1982 yılına 1.003.877 kişiden, 1.238.282 kişiye olmak üzere artış trendini devam ettirmiştir. Azalma, memur statüsü dışında çalışan, işçi, geçici işçi ve sözleşmeli personel sayısında meydana gelmiştir. Memur statüsü dışındaki kamu personel sayısı 604.074'den, 545.809'a inmiştir.

1984 yılındaki sayımlarda ise toplam kamu personeli sayısı tekrar artış göstermektedir. Toplam kamu personeli sayısı, 203.546 kişilik artışla, 1.948.553 rakamına ulaşmıştır. 1982-1984 arası dönemde artış, memur ve memur olmayan sınıflar arasında dengeli olarak gerçekleşmiştir. 12 Eylül ara rejiminin hüküm sürdüğü 1980-1984 yılları arasında her ne kadar devletin büyümesine engel olma düşüncesi hakim olsa da, yine de toplam kamu personeline bir artış meydana gelmiştir. Toplam kamu personeli 1980'de 1.842.356'dan 1984 yılında 1.948.553' yükselmiştir. Bürokrasinin hep sayısal olarak artma eğiliminde olduğunu gözönüne alırsak, 12 Eylül döneminde elinde olağanüstü güçler bulunan bir siyasi iktidar karşısında bile bürokrasinin sayısal olarak -eski hızını kaybetse de- artış sağlayabilmesi dikkat çekicidir. Bürokrasi, 12 Eylül gibi güçlü bir iktidar karşısında bile gücünü korumuştur.

Anavatan Partisi'nin iktidara gelmesiyle ilk aşamada kamu personel sayısında bir azalma kaydedilmiştir. Bu değişim Anavatan Partisinin bürokrasinin azaltılması düşüncesine uygun bir gelişmedir. 1984 yılında toplam 1.948.553 olan kamu personeli sayısı, 1986 yılında 1.779.039'a gerilemiştir.

Toplam rakamın dağılımını göz önüne aldığımızda, azalmanın memur ve daimi işçi sayılarında olduğu gözlenmektedir. Geçici işçi sayısı ve Anavatan iktidarının bürokrasiyle ilişkileri düzenlemek amacıyla önem atfettiği sözleşmeli personel sayısı ise artmıştır. Geçici işçi sayısı 75.646'dan, 85.255'e, sözleşmeli personel sayısı da, 4.327'den, 9.044'e yükselmiştir. Ancak sözleşmeli personel sayısında asıl gelişme 1986 yılından sonra olmuştur. Anavatan iktidarının yaptığı özendirici düzenlemelerle, sözleşmeli personel sayısı 1988 sayımlarında 151.414'e, 1990 yılında ise 252.900'e ulaşmıştır. Kamu personel sayısının sınırlandırılması isteğinin yanında sözleşmeli personel sayısının artması, Anavatan iktidarının nitelikli personeli kamu hizmetine çekme çabalarının bir sonucu olarak da değerlendirilebilir.

Bununla birlikte toplam kamu personeli sayısı da 1986'dan sonra tekrar artmıştır. Anavatan iktidarının kamu personeli sayısının azaltılması amacı

gerçekleştirilememiştir. Ancak sözleşmeli personel uygulamasıyla, bürokrasiyi siyasi iktidarın denetimi altına alma düşüncesi yolunda sözleşmeli personel sayısı düzenli olarak artış göstermiştir.

1984 yılında 1.948.553 olan toplam kamu personeli sayısının 1990 yılında 2.017.266'ya ulaşması, Anavatan Partisinin bürokrasiyi ve devleti küçültme hedeflerini gerçekleştiremediğini göstermektedir. Anavatan iktidarı bürokrasinin gücünü azaltma ve siyasi iktidarın denetimi altına alma düşüncesini başka politikalarla gerçekleştirmeye çalışmıştır.

B. MEMURLARIN İDARİ YARGI'DA AÇTIĞI DAVALAR

Memurların Danıştay'da açtıkları davaların incelenmesi, siyasi iktidar bürokrasi ilişkileri arasındaki uyumun tesbit edilmesi açısından, diğer verilerin kullanılmasında kolaylık sağlayacaktır. Bu tabloda konularına göre memurların Danıştay'da açılan davalarının zaman içinde meydana gelen değişimleri incelenmiş ve iktidar değişiklikleriyle Danıştay'a akseden uyuşmazlık sayısı arasında ilişki bulunmaya çalışılmıştır.

Tablo 5:Memurların Danıştay'da Açılan Davaları.

	Memur atamaları	Tefii işleri	Nakil işleri	Disiplin cezaları	Görevden uzaklaştırma	Görevden ayrılmış sayılma- göreve son verme	İntibak işleri	Diğer işler
1975	*	92	621	295	*	*	1715	8529
1976	*	135	1664	436	*	*	2277	5224
1977	*	229	1188	606	*	*	572	10500
1978	*	218	1720	2407	*	*	4323	5906
1979	*	577	2350	1183	*	*	332	4411
1980	*	450	8687	1310	*	*	92	8676
1981	227	310	3744	1867	100	936	20	1876
1982	1692	267	787	4309	60	661	74	1109
1983	666	1035	3239	3048	112	1373	120	5329
1984	181	132	129	764	8	359	49	434
1985	280	91	47	783	13	808	46	656
1986	452	93	56	201	5	734	95	703
1987	652	236	42	165	5	304	143	1129
1988	552	194	392	1129	9	169	103	589
1989	504	217	469	313	28	381	137	667
1990	658	331	562	883	25	467	584	1159
1991	539	413	639	667	27	661	443	1344
1992	1758	530	915	571	25	747	597	2734
1993	892	347	996	242	116	861	2045	2759

*) Bu konular 1980 yılına kadar "Memurların Diğer İşleri" başlığı altında yer almıştır.

Kaynak:Başbakanlık, DİE tarafından yayınlanan Adalet İstatistikleri Danıştay Çalışmaları'nın ilgili yıllardaki yayınlarından derlenmiştir.

Adalet istatistiklerinde "atamalar", "görevden ayrılmış sayılma-göreve son verme" ve "görevden uzaklaştırma" konularının, 1980 yılına kadar "memurların diğer işleri" başlığı altında toplanmış olması, değerlendirme yapmayı güçleştirecek bir

eksiklidir. Bu konuların ayrımının 1980 yılından sonra yapılması, 12 Eylül 1980 öncesiyle, sonrası arasında karşılaştırma yapma olanağı oldukça zorlaştırmaktadır. Ayrıca bunun yanında belirtmek gerekmektedir ki, bu tablo bürokrat kesimin tümünü kapsamaktadır. Siyasi iktidara ve siyasi güç'e yakın olan üst düzey bürokratlar hakkında bu tablodan yararlanarak kesin değerler üretmek sağlıklı sonuçlar vermeyecektir.

1981'e kadar olan dönemi "12 Eylül öncesi", 1981'den 1984'e kadar olan dönemi "12 Eylül dönemi" ve 1984'den 1989'a kadar olan dönemi Turgut Özal Başbakanlığında ANAP iktidarı dönemi olarak incelersek, şu sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

1980 yılında nakil işleriyle ilgili davalar, 1979'da 2350'den, 8687'ye çıkmıştır. bu artış bir önceki yıla göre %370'lik bir orana karşılık gelmektedir. Disiplin cezalarıyla ilgili davalar 1979'da 1183'den 1980'de %10.70'lik bir artışla, 1310'a çıkmıştır. Görevden ayrılmış sayılma, görevden uzaklaştırma ve atama konularının da dahil olduğu diğer işler başlığı altında dava sayısı, 1979'da 4.411'den %96.69'luk artışla 8676'ya ulaşmıştır. Terfi işlemleri ve intibak işlerinde ise nisbi bir azalma gözlenmektedir. Bu durumda bir koalisyon hükümetinin iktidarda bulunduğu 1980 yılında memurların tayin konusunda sorunları oldukça büyük artış göstermektedir. Görevden uzaklaştırma, göreve son verme ve atamalar konusu da %96.69'luk artış gösteren "diğer işler" başlığı altında olduğuna göre bu konularda ortaya önemli sorunlar çıktığı gözlenmektedir. 3 yıllık 12 Eylül ara döneminde özellikle son yılda 1983 yılında atamalar konusu hariç, hemen bütün konularda dava sayısı artış göstermiştir.

Anavatan Partisi'nin 1983 yılının sonunda iktidara geldiğini göz önüne aldığımızda, 1984 yılında memurların Danıştay'da açtıkları davalarda genel bir azalma gözlenmektedir. Bu azalma, önceki askeri ara döneme göre gerçekleştiği için de ilgi çekicidir. Çünkü bürokratların sivil yönetim döneminde, askeri rejimden daha rahat bir şekilde uyumazlıkları yargıya götüreceği düşünülmelidir. 1984'de, ANAP iktidarının ilk yılında bir önceki yıla göre görevden uzaklaştırma davalarında 112'den 8'e, görevden ayrılmış sayılma-göreve son verme davalarında 1373'den 359'a, tayin işleri davalarında 3239'dan 129'a, disiplin cezaları davalarında 3048'den 764'e, intibak davalarında 120'den 49'a büyük oranda düşüş göstermiştir. Bu dönemde sadece atamalarla ilgili davalar 181'den 280'e bir artış göstermiştir. Dava sayılarındaki bu düşüş, Anavatan iktidarının gelmesinin bu konulardaki rahatsızlığı azalttığına işaret etmektedir. Ancak tablo, 1988 yılından itibaren memurların Danıştay'da görülen davalarının anlamlı ve istikrarlı bir artış sürecine girdiğini göstermektedir.

Sonuç olarak Memurların atanmasında, tayinlerinde, görevlerine son verilmesinde ve uzaklaştırılmalarında siyasi iktidarların etkileri olduğu savıyla hareket ettiğimizde, 1988 yılından itibaren ortaya çıkan artış sürecini de vurgulamak şartıyla,

Anavatan iktidarının en azından ilk iktidar döneminde bürokrasi üzerindeki etkisini arttırmak için bu yöntemlere başvurduğunu söyleyemeyiz. 1987 seçimlerinden sonra dava sayılarındaki artış ise 1991 yılına kadar yavaş ilerlemiştir.³⁹⁷

C. ANAVATAN İKTİDARI DÖNEMİNDE MEMUR MAAŞLARI

Anavatan Partisi kurulduğunda söylemleri arasında bürokrasinin gücünün azaltılması oldukça önemli yer tutmaktaydı. ANAP iktidarı döneminde iktidarın bürokrasi ile ilişkilerini belirleyebilmek için kamu çalışanlarının ücretlerinde ve genel bütçe içindeki maaş harcamalarının ne şekilde değişim gösterdiğini incelemek faydalı olacaktır.

Tablo 6: Memur Maaşlarının Endekssel ve Toplam Kamu Harcamaları İçindeki Payının Değişimi

Yıllar	Enflasyon Oranları %	Reel Memur Maaşları Endeksi	Reel kamu işçi ücretleri endeksi	Reel Kamu Personel Harcamaları Endeksi	Toplam Kamu Harcamaları / Personel Harcamaları (%)
1978	47,2	100	100	100	30,3
1979	56,8	126,7	92,2	104,5	32,4
1980	115,6	82,4	76,8	88,5	25,9
1981	33,9	79,4	102,7	71,8	22,9
1982	21,9	82,4	97,2	61,3	22,6
1983	31,4	80,8	95,8	75,1	22,1
1984	48,3	78,4	97,3	60,9	16,8
1985	44,9	72,8	91,6	64,5	17,7
1986	34,6	72,1	79,4	69,3	15,4
1987	38,9	75,4	71,2	83,8	15,8
1988	73,7	65,5	61,3	81,9	16,4
1989	63,3	72,2	92,2	113,9	22,9
1990	60,3	61,4	120,6	160,0	27,3
1991	66,0	52,1	155,4	190,2	31,2
1992	70,1	47,6	169,9	214,2	33,9

Kaynak: Memur, İşçi ve Emeklilerin Nominal Ücret Serileri, DPT, Yayın No: DPT 2119-Sep 411, 1988. 1987 sonrası maaş artışları için Petrol-İş Araştırma verilerinden yararlanılmıştır.

³⁹⁷ 1987 yılında başbakan Turgut Özal, genel seçim öncesi memurlara güvendiğini belirtmektedir. İlk iktidar dönemi boyunca bürokraside partizanlık yapmadığı bürokrasiyi işini yapma konusunda rahat bıraktığı ve bürokrasiye ancak işlerini yapmadıkları veya savsakladıkları zaman müdahala ettiği düşüncesindedir. Bu yüzden memurların oylarını alacağı kanaatindedir. 1987 seçimlerde bürokrasiden beklediği oranda oy alamayınca hayal kırıklığına uğramıştır. ANAP kurucularından ve Milletvekili Burhan Kara ile mülakat. 06.01.1996.

Tablo 7: Kamu ve Özel Kesime Göre İşçi Ücretleri ve İşgücü Maliyeti.

Yıllar	Kamu Kesimi İşçi Ücr. Reel Artış %	Kamu Kesimi işgücü maliyeti	Özel Kesim İşçi Ücr. Reel Artış	Özel Kesim İşgücü Maliyeti.
1982	-11.2	-9.6	-3.6	-3.4
1983	-3.6	-2.7	-8.3	-7.0
1984	-13.5	-13.8	-5.8	-5.3
1985	-16.2	-14.6	-6.9	-6.4
1986	-13.3	-12.5	-1.9	-3.1
1987	1.5	20.2	12.6	10.7
1988	-14.8	-14.8	-4.9	-8
1989	38.1	46.3	31.3	29.7
1990	28.1	25.3	16.2	17.3
1991	31.6	31.6	49.6	47.
1992	9.1	9.1	2.0	2.1

Kaynak: DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), 1992 Yılı Programı, DİE Çalışma İstatistikleri.

Anavatan Partisi'nin kurulmasından itibaren 1980'li yıllar boyunca bürokrasi karşıtı söylevleri önemli bir ağırlık taşımıştır. Anavatan Partisinin söylemleri ve icraatleri, bürokrasinin gücünü azaltmaya yönelik çalışmaları içermektedir. Gerçekten de Anavatan iktidarının 1980'li yıllardaki icraatleri içerisinde bürokratik işlemlerin azaltılması, kamu personel sayısının azaltılması, kamu kurumlarının yeniden düzenlenmesi gibi icraatleri olmuştur. Yine Anavatan İktidarı başlarında bütçe içindeki personel giderlerinin payının yüksek olması, işgücü maliyetlerinin fazla olduğu bu yüzden yatırımlara yeteri kadar kaynak ayrılmadığı gibi yakınmalar olmuş, enflasyonun düşürülmesi için yetersiz üretim karşısında maaşların azaltılması bir yöntem olarak öne sürülmüştür. Bu söylemler ışığında kamu personelinin ücretleri ve bütçe içinde personel harcamalarının değişimi yıllara göre incelendiğinde 1983-1989 Anavatan iktidarı döneminde anlamlı değişiklikler gözlenmektedir.

1978 yılını 100 kabul edersek 1979 yılında memur maaşları endeksi 126.7'ye yükselmiş, 1980 yılında 82.4'e, 1981 yılında 79.4'e düşmüştür. 1982 yılında 80.8, 1983 yılında ise 78.4 olmuştur. 1981,82 ve 83 yılları 12 Eylül ara rejim dönemidir ve bu dönemde memurların gelirlerinde bir gerileme gözlenmektedir. Anavatan partisinin iktidar olduğu dönemde 1984 yılında ise memurların gelirleri 78.4'e, 1985 yılında 72.8'e 1986 yılında 72.1'e gerilemiştir. 1987 yılında 75.4 olan endeks, 1988 yılında 65.5'e düşmüş; 1989 yılında 72.2, 1990 61.4, 1991 yılında 52.1, 1992 yılında 47.7 olmuştur. Buradan da görülmektedir ki, memurların gerçek gelirleri 12 Eylül döneminde önemli ölçüde azalmış, ancak Anavatan döneminde 12 Eylül döneminden de fazla azalma kaydedilmiştir.

Reel kamu personeli harcamalarının yıllara göre değişimi incelendiğinde Anavatan Partisinin bu politikası rakamlarla desteklenmektedir. 1978 yılında 100 olan

endeks, 1979'da 104.5 olmuşken, 1980 yılında 88.5'e gerilemiş 1981 yılında 71.8, 1982 yılında 61.3 1983 yılında ise 75.1 olmuştur. Anavatan Partisinin iktidarının başladığı dönemde ise 1984 yılında 60.9, 1985 yılında 64.5, 1986 yılında 69.3 seviyelerinde olmuşken 1987 yılında 83.8, 1988 yılında 81.9, 1989 yılında 113.9, 1990 yılında ise 160.0'a ulaşmıştır. Görüldüğü gibi Anavatan Partisi iktidarı döneminde, özellikle 1983-1987 arası ilk iktidar döneminde kamu personel harcamaları, 12 Eylül ara döneminden de düşük tutulmuştur.

Kamu personel harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki payının yıllara göre değişimi de aynı doğrultuda gelişmiştir. Toplam kamu harcamaları içinde personel harcamaları 1978 ve 1979 yıllarında %30'larda gerçekleşmişken, 1984'e kadar %20'li oranlarda seyretmiş, Anavatan Partisinin iktidara gelmesinden sonra 1989'a kadar %10'lu seviyelere düşmüştür.

Anavatan Partisinin iktidara gelmesiyle birlikte bürokrasi, önemli ölçüde gelir kaybına uğramıştır. Reel olarak memur ve kamu işçilerinin maaşları azalmış, toplam kamu harcamaları içinde personel harcamaları da düşmüştür. 1989 yılından itibaren meydana gelen değişim ise Anavatan Partisinin seçimlere yönelik politik kaygılarıyla açıklanmaktadır.³⁹⁸

Memurların gelirlerinde görülen azalma, Anavatan Partisinin personel rejiminin değiştirilmesi, sözleşmeli personel uygulaması bürokratik işlemlerin azaltılması ve özelleştirme gibi bürokrasinin gücünü azaltma politikalarıyla bir bütünlük göstermektedir. Bu izlene politikalar, bürokrasinin maddi ve yasal imkanlarının azaltılması, siyasal iktidara daha bağımlı hale gelmesi bürokrasiye güç sağlayan bürokratik işlemlerin ve formalitelerin azaltılması hedeflenmiştir

D. BÜROKRATİK İŞLEMLERİN AZALTILMASINA YÖNELİK GİRİŞİMLER

Bürokratik işlemlerin azaltılması ANAP iktidarında en çok vurgulanan konudur. ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin gücünün azaltılmasına yönelik söylemlerini kapsamlı bir şekilde gerçekleştirmeye çalışmış ve bir hükümet politikası olarak benimsemiştir. 19 Aralık 1983'de TBMM'de okunan hükümet programında "bürokrasi", büyük önem ve ağırlık verilmesi gereken, gayret ve kaynakların üzerinde taksif edilmesi gereken altı temel meseleden biri olarak kabul edilmiştir.³⁹⁹

Gerçekten de ANAP iktidarı döneminde bürokratik kurumların ve bürokratik işlemlerin genelinde bürokrasiyi azaltıcı yönde yeniden düzenleme, gözden geçirme ve basitleştirme çalışmaları yapıldığını görmek mümkündür. Bu doğrultuda en küçük

³⁹⁸ Milletvekili Zekeriya Temizel ile yapılan mülakat, 6.1.1996.

³⁹⁹ *Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması*, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara 1989.

bürokratik işlemde, matbu formlara kadar ayrıntılı inen bir düzenleme yapıldığı görülmektedir. Anavatan Partisinin yayınlarında ve dönemin başbakanlık yayınlarına bakıldığında bu faaliyetlerin bir hükümet politikası olarak kamuoyuna sunulduğu gözlenmektedir.⁴⁰⁰

Bürokrasiyi azaltma doğrultusunda yapılan faaliyetler sadece işlemlerin basitleştirilmesi yoluyla gerçekleştirilmemiştir. Bu uygulamalar ilgili kamu hizmetini talep edenin doğrudan hissedeceği düzenlemeler şeklinde olmakla birlikte, vatandaşın ihtiyacını karşılayacak yeni uygulamalar ve kurumlar da oluşturulmuş, bazı kısıtlayıcı uygulamalar ve zorunluluklar kaldırılmış, serbest bırakılmış, konuyu düzenleyen yasal düzenleme eksikliği kargaşaya yol açıyorsa yeni yasal düzenlemelere gidilmiştir.

Birkaç örnekle açıklamak gerekirse; Sürücü belgesi almak için sekiz ayrı belge için beş ayrı kuruluşa gitmek gerekirken, yapılan düzenleme ile mürakat formunun beyana dayalı olarak doldurulması yeterli sayılmıştır. Daha önce mürakat edenler tarafından gidilmesi gereken yerler ve belgeler, mürakat formuna göre sürücü belgesi verecek olan kurumca takip edilecek şekilde düzenlenmiştir. Bu uygulama ile formaliteler ve işlemler en aza indirilmiştir. Polis imdat telefon sisteminin kurulması ise güvenlikle ilgili kamu hizmetinin kolaylaştırılması için daha önceden olmayan (polis imdat 155), bir uygulamanın oluşturulmasına örnek teşkil etmektedir. Emeklilerin işlemlerinin on-onbeş günden beş güne indirilmesi de kamu hizmeti için bekleme süresinin kısaltılmasına örnektir. Emekli sandığından aylık alanlara verilen özel belgelerin kaybolması halinde, yenisinin verilebilmesi için "kayıp ilanı" aranması uygulamasına son verilmesi de bürokrasiyi azaltmak için bazı uygulamaların kaldırılmasına örnek oluşturmaktadır.⁴⁰¹

Anavatan Partisi iktidarı döneminde bürokratik işlemlerin ve formalitelerin azaltılmasına yönelik faaliyetlerin, yaşamı kolaylaştırma amacı yanında, halka güven, bürokrasinin gücünü ve iktidarını azaltma amacı da vardır. Toplum üzerinde bürokrasinin denetiminin azalması ve insanların daha fazla girişim özgürlüğüne kavuşmalarının toplumsal durağanlığın kalkacağı ve gelişme ve kalkınma doğrultusunda dinamizm getireceği düşünülmüştür. Bu düşünce doğrultusunda da planlama, ikincil derecede önem kazanmaktadır ve devletçilik düşüncesi önemini yitirmiştir.⁴⁰²

⁴⁰⁰ ANAP iktidarı döneminde Parti ve Başbakanlık yayınlarında bürokrasinin azaltılmasına yönelik uygulamaları oldukça sık vurgulanmıştır ve devamlı ön planda tutulmuştur. Bunlardan bazıları şunlardır: Gelişen Türkiye'de Hükümet'in altı yıllık İcraatı, 1983-1989, Cilt: 1-2, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1989; Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması (1984-1989), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara 1989; Devlet İdaresi, Turgut Özal'ın Görüşleri, Anavatan Partisi Yayınları, Tarihsiz.

⁴⁰¹ ANAP iktidarı döneminde bürokratik işlemlerin azaltılmasına yönelik çok sayıda uygulamalar konularına göre özetlenip EK 5'de verilmiştir.

⁴⁰² Ülkenin kalkınmasında devletten daha çok sivil kesimin önemini vurgulayan konuşmalar, Özal tarafından oldukça sık kullanılmıştır. "Çok sevgili siteler esnafta,....Ekmeğini taştan çıkaran

E.ÖZELLEŞTİRME

Türkiye'deki KİT'lerin özelleştirilmesi bahsi KİT'lerin kuruluşundan itibaren var olmuştur. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye'de KİT'ler bir doktrin ürünü olarak kurulmamıştır. KİT'ler, döneminde bu sahadaki yokluklar yüzünden bir ihtiyaç neticesinde kurulmuşlardır.⁴⁰³ Cumhuriyetin kurulduğu dönemde Özel teşebbüs gücü henüz yeterli olmadığından, piyasaya dönük yatırımların kamu özerk kuruluşlarınca yapılması, bu kuruluşların serbest piyasa ekonomisi kuralları içinde yönetilmesi ve amaçlarına ulaştıktan sonra halkın iştirakine açılması düşünülmüştür.⁴⁰⁴ Kamu kuruluşları, özel sektörün gücünün yetmediği ve yapamayacağı işleri yapmalıdır. Bu anlayışla kurulan KİT'lerin gittikçe büyümelerini ve ekonomik hayatta gittikçe önemli rol oynamalarını ve satılması fikrine karşı muhalefetin artmasını, bu kuruluşların bürokrasiye muazzam bir ekonomik güç sağladığının fark edilmesi olarak da açıklayabiliriz.

Devletin iktisadi yaşamdaki gücünü azaltmak Anavatan Partisi'nin en büyük söylemlerinden biridir. KİT'lerin özelleştirilmesi isteğinin altında yatan sebepleri şöyle özetleyebiliriz: KİT'lerin özelleştirilmesiyle bürokrasi elindeki çok güçlü bir iktidar aletinden yoksun kalacaktır. Bunun yanında KİT'ler çok verimsiz çalıştığından, devletin üzerinden oldukça büyük bir yük kalkacaktır, hem de bu kuruluşlar daha etkin ve verimli çalışarak ekonomiye katkıda bulunacaktır.⁴⁰⁵

insanlara bayılıyor. Emin olunuz, Türkiye bu insanların sırtında yükseliyor. Yoksa hergün bizim kapımıza gelip devlette bana iş verin diyen insanların değil....Dediler ki, "şu iş (veri) açma o kadar formalite ki..." Onun üzerine dedik ki, "Bu işyeri açmada, fevkalade bir problem var. 30-40 yerden mücadele almak lazım. O kağıdı o imzalayacak, bu kağıdı bu imzalayacak" Şimdi işyeri açmak nasıl. Dosdoğru ilgili bir yere, ya belediye'ye ya vilayet'e müracaatınızı yapıyorsunuz. Bir formu dolduruyorsunuz. Altına da bu söylediklerim doğrudur diye beyanınızı yapıyorsunuz ve işyerini açıyorsunuz. İşte o kadar. Bu kadar basit hale geldi... Bir ayın içinde ilgili makamlar gelip o söylediklerinizin doğru olup olmadığına bakarlar, eğer bakmazlarsa size verilen ruhsat kesin hale geliyor." Başbakan Turgut Özal'ın Yurtiçinde Halka Hitaben Yaptığı Konuşmalar, 13.12.1988-31.10.1989. Başbakanlık Basımevi, Ankara 1989, s.19

⁴⁰³ Selahattin Özmen; *Türkiye'de ve Dünya'da KİT'lerin Özelleştirilmesi*, Meter Matbası, İstanbul 1987, s.2.

⁴⁰⁴ Rıdvan Karluk; *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme*, ESBANK Yayınları, İstanbul 1994, s.178.

⁴⁰⁵ Özal KİT'lerin olumsuzluklarını KİT işçileri ile ilgili bir soruyu yanıtlarken (sorunun sadece bir boyutu açısından) şöyle açıklamaktadır: "Diyelim ki bir fabrikada 500 işçi çalışıyor. İşçiler bakıyor ki yaptıkları malı hangi fiyatta satsalar vatandaş kapış kapış alıyor. Çünkü başka rakip yok. Bu şekildeki firmalarda çalışan işçiler istedikleri her ücret zammını işverenden alabiliyordu. İşveren de yaptığı zammı ürettiği malın fiyatına ekliyordu. Üstelik fiyatı ne olursa olsun, alıcı satın almak için mal bulamıyordu. Ama asıl sıkıntıyı çeken vatandaştı. Kalitesiz ve pahalı malı almak mecburiyetinde kalıyordu.

Bilhassa devletin sahibi olduğu KİT'lerin ürettiği mallar dünya piyasalarıyla rekabet edemeyecek kadar pahalıydı. Ama başka imalatçı olmadığı için vatandaş mecbur kalıyordu. Sadece KİT'lerin kıdem tazminatları Türkiye'nin bütçesine yaklaşıyordu. Devletin iflas etme ihtimali belirmişti." Köylü, İşçi, Memur Sorunları, Turgut Özal'ın Görüşleri, Anavatan Partisi, Tarihsiz, s.5.

KİT'lerin özelleştirilmesi, Anavatan Partisi programının köşe taşı oluşturmaktadır. Bununla birlikte bu doğrultuda çok az bir aşama kaydedilebilmiştir. Teşebbüslerin özelleştirilmesi çok uzun ve karmaşık teknik ve mali analiz çalışmalarını gerektirmektedir.

Yoğun bir fizibilite çalışması gerektiren komisyon çalışmaları, Boğaz Köprüsü'nün hisselerinin halka sunulmasıyla başladı. 1988'e kadar yapılan uygulama ise sadece bir telefon şirketinin (Teletaş) kamu paylarının Türk ve yabancı yatırımcılara satılmasıydı. Ancak Teletaş örneği, cesaretlendirici olmadı. Satışın hemen ardından şirketin hisseleri değer kaybetti. Bu durum diğer teşebbüslerin potansiyel alıcılarını olumsuz etkiledi. Bu durumda devletin bu kayıplara karşı garanti vermesi kaçınılmaz hale geldi. Bu olumsuz durumun diğer etkisi de, hükümetin mülkiyeti mümkün olan en geniş şekilde yayma stratejilerinde değişiklik yapmasını gerektirmesiydi. Yeni strateji, kamu hisselerinin blok halinde yerli ve yabancı alıcılara satılmasıydı. 1989 yılında özelleştirme hala emekleme dönemindeydi ve hızlanacak gibi de görünmüyordu.⁴⁰⁶

ANAP iktidarının özelleştirme konusunu gündeme getirdiğinde karşılaşacağı güçlük sadece çok karmaşık hesaplamalar ve teknik analizler değildi. Bürokrasinin özelleştirmeye karşı direnç gösterdiğini de vurgulamak gereklidir. KİT'lerin devlet kontrolünden çıkmasıyla bürokrasi muazzam bir ekonomik güçten yoksun kalacaktı. Keza bir parçasını özelleştirmenin oluşturduğu ANAP genel politikasının nihai nirengi noktasının, bürokrasinin gücünü azaltmak olduğu ortadaydı. Buna karşın bürokratlar ve aydınlar toplumu yönlendirme insiyatiflerinden vazgeçmek istemiyorlardı. *"Önerdikleri tek çözüm yolu "devlet" in her işe el atması ve bütün "fenalıklara" son vererek, halkın yararına olan iyi şeyleri yapması, toplumu ve ülkeyi esenliğe çıkartması"*ydı⁴⁰⁷ ANAP iktidarı döneminde özelleştirme ile ilgili çalışmalarda bulunanlar, başta bürokratlar olmak üzere çıkar sahibi kesimlerin özelleştirmeleri engellemek için ellerinden gelen bütün zorlukları çıkardıklarından şikayet etmişlerdir.⁴⁰⁸

Türkiye'de özelleştirme ile ilgili olarak ciddi yasal düzenlemeye , 24 Ocak 1980 İstikrar Programının yürürlüğe girmesinden sonra başlanmıştır. İstikrar Programı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri için yeni kural ve düzenlemeler getirmemiş, sadece KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarına imkan sağlayacak tedbirler öngörmüştür. 1980 sonrasında ilk olarak, 11.4. 1983 tarih ve 60 sayılı KHK kendinden önceki özelleştirme ile ilgili yasanın yerine getirilmiştir. Daha sonra 60 sayılı KHK, 2929 sayılı Yasa şekline dönüştürülmüştür. 2929 sayılı Yasa, 8.6.1984 tarih ve 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁰⁶ Metin Heper, Metin Heper, "Motherland Party Government's and Bureaucracy in Turkey", s.463

⁴⁰⁷ Osman Ulagay; *Özal'ı Aşmak için*, Afa Yayınları İstanbul 1988, s.101-102.

⁴⁰⁸ Avni Akyol'la yapılan mülakat, 3 Ocak 1996 Ankara

2929 sayılı Yasa, Türkiye’de özelleştirme konusunda ilk defa bir model ortaya koymuştur. Yasa’da İktisadi Devlet Teşekkülü ve KİT ayrımı yapılmış ve toplamı 32 adetle sınırlandırılmıştır. Bu kuruluşların sermayelerinin tamamı Hazine’ye aittir ve özelleştirme kapsamı dışında tutulmaktadır. İDT’ler mal ve hizmet üretmeyecekler, eğer üretmek isterlerse, anonim şirket kuracaklardır. Kurulacak şirketlerin hisse senetleri borsaya kote edilecek ve koordinasyon kurulu kararıyla halka açılabilir. Bu modelle, mesela Sümerbank’ın tümüyle özelleştirilmesi söz konusu olmayacak, fakat bu kuruluşun mal ve hizmet üreten birimleri anonim şirket olarak halka açılabilir. Hangi teşebbüslerinin halka açılacağına “koordinasyon kurulu” karar verecektir. Bu model uygulama şansı bulmadan 233 sayılı KHK ile terk edilmiştir.

29.2.1984 tarih ve 2983 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun, özelleştirmeye ilişkin önemli hükümler içermektedir.⁴⁰⁹ Birinci maddede Yasa’nın amacı; “istikrarlı ve güvenilir gelir verilmesi suretiyle tasarrufları teşvik ederek sağlanacak ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını süratle gerçekleştirmek” olarak belirtilmiştir. Bu amaca yönelik olarak gelir ortaklığı senedi, hisse senedi çıkarılması ve işletme hakkı devredilmesi öngörülmüştür. Gelir ortaklığı senetleri ve işletme hakkı devri yeni uygulamalardır ve özelleştirme ile yakından ilgilidir. 2983 sayılı Yasa ile bu Yasa’ya dayanılarak çıkarılan “Kamu Ortaklığı Fonu Yönetmeliği”, Türkiye’de ilk defa özelleştirme uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemiştir.⁴¹⁰

2929 sayılı Yasa’nın 37. Maddesinde, “Teşekküller, müesseseler ve bağlı ortaklıkların tasfiyesi” başlığı taşıyan hüküm, bu Yasa’yı yürürlükten kaldıran 233 sayılı KHK’nin 38. Maddesinde, “Teşebbüsler, müesseseler, bağlı ortaklıklar, işletme birimlerinin ve iştiraklerin tasfiyesi ve satılması” şeklinde yer almıştır. 38. Madde de, teşebbüs, müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimlerinin ve iştiraklerinin tasfiye, devir, satış ve işletme haklarının verilme kararının, Yüksek Planlama Kurulu’na ait olduğu belirtilmiştir. Aynı maddede tasfiye, devir ve işletme hakkının verilmesi işlemlerinin, 2983 sayılı Yasa’nın öngördüğü esaslar içinde, Kamu Ortaklığı Kurulu tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

Türkiye’de kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesine ilişkin esaslar, 3.6.1986 tarih ve 3291 sayılı “Özelleştirme Yasası”nda yer almıştır.⁴¹¹ 3291 sayılı Yasa ile Bankalar Kanunu’nda, Merkez Bankası Kanunu’nda ve Sermaye Piyasası Kanunu’nda değişiklikler yapılmış, Yasa’nın 13-18. Maddeleri arasında, “Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmeleri ile İlgili Hükümler” başlığı altında özelleştirmeye ilişkin usul ve ilkeler yer almıştır. Bu yasa, aynı zamanda 1177 sayılı “Tütün Tekeli

⁴⁰⁹ 29.2.1984 Tarihli *Resmî Gazete*.

⁴¹⁰ Rıdvan Karluk; Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme, s.197.

⁴¹¹ 3.6.1986 tarihli *Resmî Gazete*

Yasası”nı yürürlükten kaldırmıştır. 3291 sayılı Yasa’da özelleştirme kavramı tanımlanmamış, sadece özelleştirmeye yetkili idareler, özelleştirme yöntemleri ve özelleştirmenin sonuçları çok kısa olarak yer almıştır.

Yasa, beş özelleştirme yöntemine yer vermiştir. Bunlar;

-Kiralama yöntemi,

-Hisse senetlerinin satışı yöntemi,

-İşletme hakkı devri yöntemi,

-Devir ve tasfiye yöntemi,

-KİT’lerin ya da müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri varlıklarının tamamı ya da bir kısmının satışı yöntemi. (Doğrudan Satış Yöntemi)

3291 sayılı Özelleştirme Yasası, özelleştirme sürecini anonim şirket statüsüne dönüştürme ve başbakanlığa bağlama olarak belirtmektedir. Anonim şirket statüsüne geçirilecek KİT, bağlı ortaklık, müessese, işletme ve işletme birimleri, bağlı bulundukları bakanlıklarla ilişkileri kesilerek, doğrudan başbakanlığa bağlanacaktır. Daha sonra, yeni kurulan anonim şirketteki kamu payı %50’nin altına düştükten sonra özelleştirme gerçekleşecektir.

Bu yasayla özelleştirmeyi kolaylaştırmak ve özendirmek için oldukça geniş kapsamlı vergi muafiyeti ve personel rejimine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Yasa’nın 14. Maddesinde “Özelleştirme ile ilgili işlemler her türlü vergi, resim ve harçtan muaf” tutulmuştur. 16. Madde de özelleştirilen kamu kurumunun anonim şirkete dönüştürülmesinden sonra, kurumda Emekli Sandığı’na bağlı olanlar, kamu payı %50’nin altına düşene kadar tüm hak ve güvencelerinin süreceği garanti edilmiş, kamu payı %50’nin altına düştüğünde de isteyenlerin Emekli Sandığı ile ilişkilendirileceği öngörülmüştür.

Özelleştirme ile ilgili olarak 10.4.1990 tarih ve 414 sayılı KHK ile, 2983 sayılı Yasa’nın 7. Maddesi değiştirilmiş ve KİT’lerin özelleştirilmesiyle ilgili bazı kararlarda Kamu Ortaklığı İdaresi Bakanlığı’na yetki verilmiştir. 414 sayılı KHK ayrıca 3291 sayılı Yasa’da da değişiklikler yapmıştır. Öte yandan 1991 yılında 3701 sayılı Yasa ile “Yüksek Planlama Kurulu”nun görevleri yeniden belirlenmiştir. Böylece, özelleştirme ile ilgili yetkilerin dağılımı açıklığa kavuşmuştur. Fakat 20.12.1991 tarih ve 473 sayılı KHK ile, 2983 sayılı Yasa’da yeniden değişiklik yapılmış ve özelleştirme yetkilerinin bir kısmını kullanacak olan “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” oluşturulmuştur.

1. KİT'lerin Durumu

Cumhuriyetin başlangıcından itibaren 1929 büyük bunalımına kadar süren liberal ekonomi deneyiminin başarısız kalması, devletçiliğe yönelinmesine yol açmıştır. İzmir İktisat Kongresi sonrasında bir yandan özel kesimi destekleyici uygulamalar gerçekleştirilirken, bir yandan da devletin doğrudan yapacağı iktisadi faaliyetlerin düzenlenmesine başlanılmıştır. Bu amaçla 1925 yılında Sanayi ve Maadin Bankası kurulmuştur. 1930'lu yılların başlarından itibaren Devlet Sanayi Ofisi (1932), Sümerbank (1933), Etibank (1935), Ziraat Bankası, Denizbank, Devlet Zirai İşletmeleri gibi ekonomik örgütler kurulmuş, savaş yıllarından sonra 1950-1960 aralığında, EBK, TDÇİ, SEKA, TCDD, PTT, DMO, TC. Turizm Bankası, TPAO gibi yeni devlet teşekkülleri kurulmuş ve bu eğilim 1960-1983 arasında da devam ettirmiştir.⁴¹² Zaman içinde ayakkabıdan kurşun kaleme, sigara ve içkiden demir-çelik ürünlerine kadar devlet her alana el atmıştır. Devletin bu şekilde gelişmesi, yarattığı siyasi sorunların yanında KİT'lerin ülkenin kamburu ve ekonomik istikrarsızlıkların başlıca sebebi olmasına yol açmıştır.

Özelleştirme, Türkiye'nin serbestleşme politikalarının en önemli ayaklarından biridir. Ulusal prodüktif varlıkların %50'sinden fazlası kamu sektörünün denetimi altındadır. Özel teşebbüs firmalarıyla karşılaştırıldığında KİT'ler verimsiz kalmaktadır. KİT'lerin sorunları hemen hemen aynıdır: Eskimiş teknolojiler, düşük kapasite kullanım sorunları, artan gecikmiş alacak tutarları, kalifiye işçi kıtlığı, aşırı istihdam, pazarlama sorunları, yönetimin sık sık değişmesi ve yetersiz satışlar.⁴¹³

Dünya'da 1980'lerde etkin olan neo-liberalizm rüzgarları, Türkiye'de de etkili olmuş, özelleştirme çabaları dünyadaki gelişmelerden etkilenmiştir. Özelleştirmenin dayandığı ekonomik gerekçeler olarak, KİT'lerin bütçe ve toplam ekonomi üzerindeki yükünün azaltılması ve bu yolla kaynak kullanımında özel sektörün, kamu talebinin azalmasına paralel olarak rahatlaması ileri sürülmüştür. Özelleştirmeye, kısa vadede mevcut kaynakların özel teşebbüs sermayedar/yöneticileri tarafından daha iyi kullanılarak üretim etkinliğinin sağlanacağı, uzun vadede ise, özelleştirilen fabrikaların piyasa talebindeki değişmelere ve göreceli fiyatlara uyum sağlaması ile tahsis etkinliğinin sağlanacağı düşünülmüştür. Özelleştirme uygulamasıyla geniş halk kitlelerine satılacak hisse senetleriyle formel piyasalarda işlem görmeyen, yastık altında tutulan veya enflasyondan korunmak için altın, gayrimenkul, dayanaklı tüketim malları ve döviz olarak tutulan kaynakların, ulusal ekonomi içinde daha prodüktif alanlara yönlendirilmesinin sağlanması düşünülmüştür.⁴¹⁴

⁴¹² KİT 1991 Raporu, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Yayınları, Ankara 1991, s.8,9.

⁴¹³ Osman Z. Orhan; *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İTO Yayınları, İstanbul 1994, s.202-203.

⁴¹⁴ Age, s.256.

2. ANAP Döneminde Özelleştirme Faaliyetleri

1983 yılında KİT'lere ilişkin çerçeve değiştirilmiş, piyasa ilkelerine göre işleyen teşebbüslerle, kamu monopolü veya kamu mal ve hizmeti üreten teşebbüsler arasında ayırım yapılmıştır. Birincilere (İDT) daha büyük serbestiyet tanınmıştır. 1985'de KİT'lere bahsedilen vergi muafiyetleri, KİT'lerin özel sektörle eşit koşullarda olması ve ekonomik etkinliklerini arttırmak amacıyla kaldırılmıştır. Yine 1985'de KİT'lere yeni personel alımında ve idari uygulamalarını iyileştirmede esneklik tanıyan yeni bir personel rejimi getirilmiştir.⁴¹⁵

1986'da Başbakanın başkanlık ettiği Bakanlıklararası Yüksek Planlama Kurulu, özelleştirmede hedef gruplar olarak işçileri, mahalli küçük ölçekli yatırımcıları, dış ülkelerdeki Türk işçilerini ve İMKB'deki yatırımcıları sıralamış, ancak yabancıları grup hedefler arasında saymamıştır. Halk kesiminin büyük bir kısmına hisse senedi satışının emekleme çağındaki sermaye piyasasını da geliştireceği düşünülmüştür. Bu transformasyonla devlet kapitalizminin özel teşebbüs kapitalizmine dönüşmesi arzulanmıştır.⁴¹⁶

Gerek her alanda uluslararası rekabetin geçerli olduğu globalleşen dünya ekonomisi koşullarında, gerekse gıda ürünlerinden lüks tüketim mallarına kadar tüm ürünlerin ithalatının serbest bırakıldığı Türkiye koşullarında bu kuruluşların rekabet edebilme şansları yoktur. Pazar disiplininin yoksun olarak faaliyet gösteren bu kuruluşlar, kaynaklarını rasyonel ve verimli biçimde kullanamadıkları gibi, üretim kalitesi yönünden de tüketicinin isteklerine yeterince cevap vermekten uzak kalmışlardır.

Bir çok KİT'in istenen verimlilik ve rekabet gücüne kavuşabilmesi için çok büyük yeni yatırımlara ihtiyacı vardır ve bu yatırımların 2-3 yıl gibi kısa sürede, sağlam finans kaynakları ile gerçekleştirilmesi zorunludur. İdari sorunları da içeren bütün olumsuzluklar, bu kuruluşları mali açıdan güç durumda bırakmakta ve pek çok KİT ancak bütçe desteği ile ayakta durabilmektedir. Pek çok KİT'in işletme faaliyetleri sonucu doğan zararları, bütçe transferi biçiminde, sermaye, görev zararı ve sübvansiyon olarak Hazine'den karşılanmaktadır. Oysa devlet, KİT açıklarını kapatmak için değil, asli fonksiyonu olan altyapı, sağlık, eğitim ve savunma gibi alanlara kaynak aktarmak, toplumsal refahı en üst düzeye çıkarmak için vardır.⁴¹⁷

Özelleştirme gelirlerini dolar olarak hesaplırsak 1986-1992 döneminde, blok satış, halka arz ve blok satış+halka arz yöntemiyle gerçekleştirilen özelleştirmelerden

⁴¹⁵ *Report of the International Symposium on Turkey's Experience in Developing a Market Economy*, DPT Yayınları, Ankara 1991, s.160-161.

⁴¹⁶ Age, s.257.

⁴¹⁷ Osman Z. Orhan; *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İTO Yayınları, İstanbul 1994, s.219-220.

sağlanan gelir, 990.9 milyon dolardır. Bina, yarım kalmış tesis satışı, İMKB’de hisse senedi satışı ve temettü geliri de eklendiğinde, 1986-1992 dönemindeki toplam gelir, 1.8 milyar dolardır.

Görüldüğü gibi 1980’li yıllarda köklü bir özelleştirme yaşanmadı. Komünizm sonrası Doğu Bloğu ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Anavatan iktidarı döneminde geniş çaplı bir özelleştirme gerçekleştirilememiştir. Ancak ANAP iktidarı henüz başlangıçta bütün KİT’lerin satılamayacağını biliyordu.⁴¹⁸ ANAP iktidarının özelleştirmeyle anılmasının önemi, ilk defa olarak ciddi bir biçimde özelleştirme düşüncesinin siyasi yaşama sokulması, savunulması, topluma kabul ettirilmesi ve özelleştirme altyapısının hazırlanmış olmasındandır.

F. ULAŞIM, HABERLEŞME VE SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜ.

Anavatan İktidarı döneminde yapılan alt-yapı yatırımlarından en büyük payı ulaşım ve haberleşme sektörü almıştır. Sosyal ve ekonomik gelişmenin itici gücü olarak değerlendirilen bu alanlarda oldukça büyük gelişmeler sağlanmıştır. Sağlanan gelişmelerin önemi ise, bireylere konkret özgürlükler getirmiş olmasıdır. Yurt dışına seyahatlerin kolaylaştırılması,⁴¹⁹ otoyollar, kurulan telefon santralleri, telsiz kullanımının sivil kesime açılması gibi bireylere gündelik yaşamlarında varlığını hissedebilecekleri ve kullanabilecekleri somut özgürlükler getirmiştir.

Daha önce evine bir telefon almak isteyen bir kişi yıllarca beklemek veya bir telefon komisyoncusuna oldukça yüksek rakamlar ödemek zorundaydı. Bir kentten diğer bir kente veya ülke dışına telefon etmek istediğinde de mutlaka kayıt yaptırmak ve telefon memurunun görüşmesinin mümkün olduğunu bildireceği telefonunu beklemek zorundaydı. Kaç saat sonra görüşmesinin mümkün olacağını bilemediği için de telefonun başından bir an bile ayrılmaması gerekiyordu. Her defasında kendi adını, telefon numarasını ve arayacağı tarafın adını ve telefon numarasını bürokrasiye kaydettirmek ve her defasında izin almak durumundaydı.

Ancak telekomünikasyon alanında yapılan yatırımlar ve düzenlemeler sonucu kişi eline ahizeyi aldığı anda hiç kimsenin iznini almadan, aracılığına gerek kalmadan ve bürokrasinin ön denetimine girmeden dünyanın her yerine ulaşabiliyor ve her

⁴¹⁸ Metin Heper, “The Motherland Party Government’s and Bureaucracy in Turkey, 1983-1988”, s.463.

⁴¹⁹ Yurt dışına seyahatın bir kamu özgürlüğü olarak ele alınışı açısından Bakınız: Rona Aybay, “Bir Kamu Özgürlüğü Sorunu: Pasaport Kanununun 22. Maddesi”, *AİD*, TODAİE, C:7, Sy:7, Aralık 1974, s.11-27.

istediği kişi ile konuşma imkanına kavuşuyordu.⁴²⁰ Bu da, bireye öncekiyle karşılaştırılamayacak derecede bir haberleşme özgürlüğü sağlıyordu.

Ulaştırma ve haberleşme alanında yapılanları; Karayolları, Telsiz, PTT, Deniz yolları, Demiryolları, ve Havayolları başlıkları altında toplayabiliriz.

Telsiz Uygulaması: Türkiye’de telsiz haberleşmesi başlangıçta dünyadaki gelişmelere paralel olarak yürütülmemiştir. Telsiz cihazı uzun yıllar sivil kesimin kullanımına açılmamış, askeri malzeme olarak değerlendirilmiştir.

Telsiz genel Müdürlüğü, 5 Nisan 1983 tarih ve 2813 sayılı yeni Telsiz Kanunu gereğince 14 Kasım 1983 tarihinde⁴²¹ Ulaştırma Bakanlığı bünyesinde “Telsiz İşleri Genel Müdürlüğü” adı altında Merkez Birimi olarak kurulmuştur. Daha sonra Genel Müdürlüğün daha süratli gelişmesi ve daha etkin hizmet verebilmesi-için 28 Haziran 1986’da 3293 sayılı kanunla genel Müdürlük, Ulaştırma Bakanlığı’na bağlı katma bütçeli ve hükmi şahsiyeti haiz kuruluş haline getirilerek “Telsiz Genel Müdürlüğü” adını almıştır.⁴²²

Aynı zamanda Telsiz Genel Müdürlüğü’nün ünite sayısı dört daireden dokuz daireye çıkarılmış, Milli Monitöring sistemini kurma ve işletme görevi verilmiş, Sözleşmeli personel istihdamı esası sağlanmış, yedi adet Telsiz Bölge Müdürlüğü kurulması imkanı getirilmiştir.

Genel Müdürlük, çeşitli telsiz sistemleriyle ilgili yönetmelikler yayınlayarak, sayı, bilim, tıp, tarım, madencilik, ormancılık, hayvancılık, su ürünleri, kara-hava-deniz taşımacılığı, petrol boru hattı işletmeciliği, sulama, ilaçlama, belediye hizmetleri, emniyet, trafik, ilk yardım, yangın, avcılık, enerji üretim ve dağıtım hizmetleri, turizm ve yat işletmeciliği, sportif faaliyetler gibi alanlarda telsiz haberleşme hizmeti verilmesini gerçekleştirmiştir.

Kuruluş, belediye, kamu kurum ve kuruluşları, ticari işletmeler ve deniz ve hava nakil vasıtaları ve benzerlerine olmak üzere 1984-1990 yılları arasında toplam 100.130 adet ruhsatname ve sertifika ile 86 kişiye uluslararası sahada geçerli amatör telsizcilik ehliyetnamesi, 1056 kişiye de telsiz telgraf ehliyetnamesi vermiştir.⁴²³

⁴²⁰ Özal, halka hitaben yaptığı konuşmalarda ve parti propagandalarında telefon konusunda ki gelişmelere oldukça önem vermiştir: “Bakınız, dünyanın hiç bir yerine değil, Ankara’dan İstanbul’a telefon etmek mümkün değildi. Bir 9 diye, bir de yıldırım diye bir iş vardı. Çok para verirdiniz. Şimdi öyle değil. Kaldırın telefonu, Almanya’yı mı, Avustralya’yı mı, Japonya’yı mı, Amerika’yı mı, istediğiniz yere, istediğiniz köyden telefon edin. Otomatik telefon...” *Başbakan Turgut Özal’ın Yurtiçinde Halka Hitaben Yaptığı Konuşmalar. 13.12.1988-31.10.1989.*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1989.s.63.

⁴²¹ *Resmî Gazete*, 5 Nisan 1983.

⁴²² *Resmî Gazete*, 28 Haziran 1986.

⁴²³ *Gelişen Türkiye- Ulaştırma Hizmetleri*, Başbakanlık Yayınevi 1990, s.5-6

Anavatan Partisi, haberleşme imkanlarıyla ülkenin kalkınma seviyesi arasında yakın bir ilişki kurmuştur. Haberleşmeye verilen bu önemi, Parti programında ve hükümet programlarında görmek mümkündür.⁴²⁴ Anavatan Hükümeti haberleşme hizmet ve yatırımlarına önemli bir altyapı hizmeti olarak bakmış ve hükümet programlarında ve kalkınma programlarında bu sektöre öncelikli sektörler içinde yer verilmiştir.⁴²⁵

Posta: 1983-1990 arası dönemde posta hizmetlerinde ilerlemeler şöyledir. 1983 yılı sonunda pilot olarak uygulamaya konan Acele Posta Servisi (APS), 1990 yılında 261 yerleşim merkezindedir ve 72 ülkeye hizmet verir durumdadır.

Posta hizmetlerinde modernizasyon sağlamak amacıyla Posta Kod Sistemi 1985 yılında uygulanmaya sokulmuştur. Bunun yanında posta trafiğinin yoğun olduğu merkezlerde Posta İşleme ve Dağıtım Toplama Merkezleri kurulmuştur. Ayrıca posta çeki ve havale işlemlerinde daha sürati ve güvenliği arttırmak amacıyla On-line çek ve havale uygulaması, Avrupa bankaları ve finans kuruluşlarınca çıkarılan seyahat çeklerinin efektif alım ve satımı işlemlerine başlanılmış, sabit haberleşme tesislerinin bulunmadığı yerlerde seyyar PTT Merkezleri vasıtasıyla haberleşme imkanı sağlanmıştır.

Telgraf, teleteks ve faks: Resim veya basılı evrakı yurtiçi veya yurtdışı alıcılarına ulaştırabilen ve bürofaks olarak adlandırılan Elektronik mektup servisi 1984 yılında uygulamaya konmuştur. 1989 yılında 93 Merkezde ve 38 ülkeye bu hizmet verilmektedir.⁴²⁶ Ayrıca gelişen telekomünikasyon altyapısı nedeniyle neredeyse bütün işyerlerinde, beklemesiz resim ve yazı nakledilebilen faks cihazı kullanılır hale gelmiştir.

Telefon: 1983 yılı sonunda 1.904.402 hat olan telefon santral kapasitesi, 1989 yılı sonu itibarıyla 6.015.637 hattı otomatik olmak üzere toplam 6.521.044 hatta yükselmiş, digital telefon santral kapasitesi 2.726.236 hatta ulaşmıştır. 1983 yılı sonuna kadar köylerin %28'i olan 10.272'sine telefon hizmeti verilirken, 1988 yılı sonunda telefon hizmeti köylerin tamamına gitmiştir.⁴²⁷

Uzak mesafe telefon, teleks, data, televizyon ve faksimile irtibatlarının sağlanmasında kullanılan en önemli telekomünikasyon sistemlerinde bir olan uydu sisteminde de gelişmeler kaydedilmiştir. 1979 yılında kurulan uydu yer istasyonunun yanı sıra iki uydu yer istasyonu daha kurulmuştur. Ayrıca, TV yayını, bölgesel TV hizmetleri, Telefon, televizyon, Milli savunma, Üniversite eğitimi hizmetleri,, gazete

⁴²⁴ *Anavatan Partisi Programı Ankara 1983*, s.29; *Hükümet Programı*, Ankara 1983 s.183.

⁴²⁵ *Gelişen Türkiye-Ulaştırma Hizmetleri*, Başbakanlık Yayınevi, Ankara 1990, s.9.

⁴²⁶ *Gelişen Türkiye-Haberleşme*, Başbakanlık Yayınevi, Ankara 1989, s.104

⁴²⁷ *Gelişen Türkiye'de Hükümet'in Altı Yıllık İcraatı (1983-1989)*, Cilt:2, Bakanlıklar, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1989, s.301.

yayın, uzaktan kontrol, eğitim şebekeleri şeklinde hizmet verecek ulusal uyduların uzaya gönderilmesi planlanmış (TÜRKSAT) ve bu proje uygulamaya geçmiştir.

Bu dönemde uygulamaya başlanan haberleşme teknikleri de şunlardır: Araç telefonu, el telefonu, çağrı cihazı, TURPAK ve Telebilgi gibi haberleşme teknikleri ilk defa uygulamaya konmuştur. 1982 yılında kısmen renkli olan V-1 programı yayınları, 1984'ten itibaren tamamiyle renkli yayına geçmiş, 1986 yılında TV-2 yayın hayatına başlamış, daha sonra TV-3, TV-4 ve TRT-İNT kanalları yayına başlamış ve pek çok özel TV kuruluşunun faaliyetine imkan tanınmıştır.

Haberleşme alanında bu dönemde gerçekleştirilenlerin genel değerlendirmesini yaptığımızda önceden bürokrasinin tekelinde olan radyo ve televizyon yayınları hem sayıca artmış, hem de bürokrasinin tekelinden çıkarılmış ve çok-sesliliğin temelleri atılmıştır.

Özellikle radyo ve televizyon yayıncılığının serbest bırakılması bu alanda beraberinde pek çok kargaşa da getirmiştir. Bu durumun bazı sebepleri şöyledir: En önemlisi, radyo-televizyon yayınında çoksesliliğin hukuki altyapısı hazırlanmamıştır. Daha önce 1982 Anayasasının 133. maddesinde Radyo ve televizyon istasyonlarının kurulması ve işletilmesinin devletin tekelinde olduğu belirtilmişken, ilgili Anayasa maddesinin özel yayıncılığa uygun hale getirilmesi 8.7.1993 tarih, 3913 sayılı anayasa değişikliği kanunuyla ancak 1993 yılında gerçekleştirilebilmiştir. İlk aşamada var olan bu hukuki boşluk, kargaşa ve istismarlara imkan sağlamıştır. Bunun yanında Türkiye'de özel yayıncılık tecrübesi daha önce yaşanmadığı için bu konuda kurallar koymak da kolay olmamaktadır. Çok sesli yayıncılığı düzenleyen kuralların zamanla oluşturulabileceği, sistemin de oturacağı öngörülmüştür.

G. TÜRK PARASINI KORUMA KANUNUN KALDIRILMASI.

Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 1567 sayılı Kanun, 3196 ve 3521 sayılı Kanunlar ile tadil edilmiştir. Bu değişikliklerle ekonomik suça ekonomik ceza verilmesi kabul edilerek hürriyeti bağlayıcı cezalar kaldırılmış, ayrıca 1567 sayılı kanunda belirtilen para cezalarının asgari ve azami miktarları artırılmış, yurda getirilmemiş ihracat bedeli dövizlerin Kanunla verilen süreler içinde yurda getirilmeleri halinde alışlarının cari kurdan yapılması, verilen süre içinde de yurda getirilmeyen ihracat bedelleri için kur farkı tahsilatı yapılarak açık döviz taahhüt hesaplarının kapatılması kararlaştırılmıştır.

Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında Kanun ile Kanuna ekler ve değişiklikler getiren Kanunların uygulanması için yürürlüğe konan Kararnameler ile yapılan düzenlemeler şöyledir:

1-1983 tarih ve 83/7541 sayılı Karar eki 28 sayılı karar ile değiştirilerek Türkiye’de insanların döviz bulundurmaları serbest bırakılmıştır. Bu değişiklikle kambiyo rejiminde dışa açılmaya ve ekonomik gelişmelere imkan veren düzenleme ve sadeleştirmeler yapılmıştır.

2- 1984 tarih ve 85/9323 sayılı Karar eki, 30 sayılı karar ile, liberal bir kambiyo politikası uygulanması amacıyla 28 sayılı karar yürürlükten kaldırılmış, ardından 30 sayılı Kararın bazı hükümleri şu kararlarla değiştirilmiştir:

- 1985 tarih ve 85/9323 sayılı Karar eki 31 sayılı Karar ile yatırımların ve döviz kazandırıcı faaliyetlerin finansmanı için bankalarca veya hükümet aracılığıyla dış kaynaklardan sağlanan kredilerin bankalar veya kullandıkları kişiler açısından sabit bir maliyet unsuru haline getirilmesi amacıyla Merkez Bankası nezdinde bir fon kurulması kararlaştırılmıştır.

-1986 tarih ve 86/11125 sayılı Karar ile dövize ilişkin işlemlerin bankalar yanında döviz büroları tarafından da yapılabilmesine imkan sağlanmıştır.

-1987 tarih ve 87/11694 sayılı Karar ile Türkiye’deki kişilerin Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’ne serbestçe Türk Lirası göndermeleri sağlanmıştır.

-1988 tarih ve 88/12564 sayılı Karar ile ihracatçılara dövizlerinin bir kısmını serbestçe kullanmaları imkanı getirilmiştir.

-1988 tarih ve 88/13135 sayılı Karar ile dövize ilişkin işlemlerin Merkez Bankası, Bankalar, Bakanlıkça tesbit edilen esas ve usullere göre faaliyette bulunmak üzere tayin olunan yetkili müesseseler ve özel finans kurumlarınca yapılmasına olanak sağlanmış ve Merkez Bankası bünyesinde döviz-efektif ve altın borsaları kurulmuştur.

3- 1989 tarih ve 89/14391 sayılı Karar eki 32 sayılı Karar ile 30 sayılı Karar ortadan kaldırılmış, kambiyo mevzuatı serbestleştirilmiş, Türk parasının konvertibiliteye geçişi için elverişli ortam oluşturulmuştur.

ANAP iktidarının Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunda yaptığı değişikliğin önemi ve ortaya çıkardığı gürültü, yabancı para kullanımını bürokrasinin tekelinden ve denetiminden kesin olarak kurtarmış olmasıdır. Bu değişiklik öncesi sokaktaki insan eğer cebinde bir dolarla yakalanırsa, bu davranış hapis cezasıyla sonuçlanıyordu. Türkiye’de her türlü döviz hareketi devletin kontrolü altındaydı. Sivil kesimden hiç kimse yabancı bir ülke parası bulunduramıyordu. Bunun yanında Türk Lirası- yabancı para değişim değerleri yani döviz kurları serbest piyasa şartlarına göre değil merkezin isteğine göre belirleniyordu. ANAP iktidarı döneminde isteyen herkes istediği miktarda yabancı paraya sahip olma ve kullanma hakkına sahip oldu.

H. SİYASİ NİTELİKLİ ÜST DÜZEY MEMURİYETLERE YAPILAN ATAMALAR

ABD’de siyasi iktidarın bürokrasiyi denetleme yollarından biri olarak saydığımız Başkan’ın güvendiği ve kendi düşüncesine yakın kişileri üst düzey memuriyetlere getirmek şeklindeki bir uygulama da ANAP iktidarı döneminde görülmektedir. *Prensler için “17-18 kişiyiz” der Ahmet Özal; Bülent Şemiler, Cengiz İsrail, Rüşdü Saraçoğlu, Coşkun Ulusoy... Hepsi de bileğinin hakkıyla o görevlere geldiler.* ⁴²⁸

Özal Döneminde “prens” olarak adlandırılan bu kesim genellikle ABD’de öğrenim görmüştür. Genellikle fonlar ve kamu bankalarının yöneticiliklerine getirilmişlerdir. Prensleri bir bakıma Turgut Özal’ın büyük bir bürokrasi operasyonu olarak görebiliriz. bu şekilde göreve getirilen bürokratlar bir yerde öncelikle başbakana bağlıdır. O yüzden kendilerini klasik bürokrasi kanallarının ve hiyerarşisinin dışında görürler. Bu uygulamada İktidarın başı olan Turgut Özal için kolaylıklar sağlar. Hem kararları doğrudan etkileme imkanı vardır, hem de iktidarını sağlamlaştırmıştır. Örneğin bir bakanı atlayarak direkt olarak yüksek bürokrata ulaşabilir. “Kaya Erdem” olayı patlak verdiğinde şu yorumlar yapılmıştır: *“Hangi ekol sağlam çıkacak? Klasik devlet çarkının mı, yoksa bu çarkı “by-pass” etmek amacıyla Amerika’dan yapılan aşı mı?”* ⁴²⁹

“bir ülkede bürokrasi ilk kez böylesine by-pass ediliyor. Böyle bir şey belki yeni kurulan devletlerde olur. Ama yönetim gelenekleri olan, tarihi profesyonel yöneticiler tarafından şekillendirilmiş bir ülkede ilk kez oluyor. Son olay da bu iki ekolün, yani devletin yerleşik kadroları ile dışarıdan yapılan aşımın çatışmasından başka bir şey değil. Bünye aşırı reddedip vücut dışına atmak istiyor. Mesele budur.” ⁴³⁰

I. BÜTÇE DIŞI FONLAR

Siyasi iktidarın kullandığı devlet harcamalarının yapılmasına izin veren bütçe kanununun yıllık olması ve aşırı derecede karmaşık ve yavaşlatıcı bürokratik işlemler içermesi, siyasi iktidarların kamu hizmetlerinde istediği ölçüde etkinlik sağlamasına engel olmaktadır. Bu düşünce, ANAP iktidarı tarafından da benimsendiğinden bütçe dışı fonlar bu iktidar döneminde büyük önem kazanmıştır. ANAP iktidarının icraatlerini

⁴²⁸ *Hürriyet*, 25. 1. 1989,

⁴²⁹ Kaya Erdem olayı patlak verdiğinde ABD’de ilgili çevrelerin olaya bakış açıları böyledir. Bkz: Hasan Cemal, *Özal Hikayesi*, Bilgi Yayınevi, İstanbul 1989, s.149.

⁴³⁰ İşçi Türkiye’yi izlemek olan bir ABD’li yetkilinin yorumu. Bkz: *Cumhuriyet Gazetesi*, 3 Ocak 1989.

hızlı ve etkin bir şekilde gerçekleştirmesine imkan verecek olan, bütçe sürecine ve denetimine girmeyen “bütçe dışı fonlar”dır.⁴³¹

Parlamentar sistemlerde bazı kamu yatırım projelerinin uygulanması için genel bütçeden ödenek ayrılması, siyasi yatırımlar başta olmak üzere çeşitli nedenlerle gecikmekte ve bu ödeneklerin kullanımında bir çok bürokratik engellerle karşılaşmaktadır. Bütçe dışı fon uygulamalarında, bu güçlükler ve bürokratik engellerden uzaklaşarak, siyasi iktidarların kamu hizmetlerini zamanında ve süratle yerine getirmek ve ekonomik kalkınma sürecinin hızlandırılması temel amaç olmaktadır.⁴³²

Siyasi iktidarlar bütçe harcamalarında 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu ile belirlenen prosedüre uymak zorundadırlar. Belirlenen bu prosedür ise çok katı, gerek idari, gerekse mali açıdan bazı gereksinimlere cevap verecek esneklikten yoksun hükümlere bağlanmıştır. 1920’lerin koşullarına göre hazırlanmış ve zamanla ortaya çıkan bazı hükümet hizmet alanları için yetersiz kalan Genel Muhasebe Kanununa göre hükümetler bütçe dışı fonlar vasıtasıyla çok daha kolay harcama yapabilmekte ve daha az ayrıntılı kontrol hükümlerine tabi bulunmaktadır. Daha güçlü bir yürütme gücüne sahip olmak isteyen iktidarlar için bütçe dışı fonlar, oldukça büyük kolaylık sağlamaktadır.⁴³³

Bütçe dışı fonların bazı sakıncaları da vardır: bu fonlar, normal bütçe ödeneği ve harcama prosedürü dışında tutulup, idari ve mali açıdan yeterli bir yasal denetime tabi tutulmamaktadırlar. 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu gibi genel mali mevzuat dışında bırakılmaktadır. Siyasi iktidarın kamu harcamalarını bütçe dışına çıkarmanın yarattığı bir sorun da bütçedeki rahatsızlıkları ve sorunların fonlara taşınmasıdır. Örneğin 1989 yılına kadar fonların gelir-gider cetveli fazla verirken, 1989’dan itibaren önemli ölçüde açık vermeye başlamıştır.⁴³⁴ Harcamaların fonlara aktarılmasını gerektiren bütçedeki aksaklıklar ve rahatsızlıklar, fon uygulamasının genişlemesiyle bir süre sonra fonlarda da kendini göstermiştir.⁴³⁵

⁴³¹ Bütçe dışı fonlar “belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesap” olarak tanımlanır. Daha geniş bilgi için Bakınız: Oğuz Oyan ve diğ., “Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri, *TOBB Yayınları*, Ankara 1991.

⁴³² Coşkun Can Aktan; “Bütçe Dışı Fonlar.” s:51

⁴³³ Tülay Erken; “Türkiye’de Bütçe Dışı Fonlar”, *Maliye Dergisi*, Sy:114, Temmuz- Ağustos 1993.

⁴³⁴ Osman Z. Orhan,, *Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul 1994, s.236.

⁴³⁵ İstanbul eski Defterdarı ve DSP İstanbul Milletvekili Zekeriya Temizel ile yapılan mülakat, 6 Şubat 1996 Ankara.

Ayrıca vergi ve vergi benzeri gelirlerin toplam fon gelirler içindeki payının artması kamu maliyesine vergi yükü etkisinde bir “fon yükü” kavramını getirmiştir.⁴³⁶ 1984’den itibaren vergi yükü hesaplamalarına “fon yükü” de dahil edilmeye başlanmıştır.⁴³⁷ Bugün, çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı da dahil olmak üzere 16 fon vergi yükü hesaplarına girmiş bulunmaktadır.⁴³⁸

Fonların bir başka olumsuz etkisi de dış ticaret üzerine konan gümrük vergisi niteliğindeki fon kesintilerinden kaynaklanmaktadır. Bu kesintiler, dış ticareti saptırıcı ve kaynak dağılımını değiştirici etkilerde bulunmasının yanı sıra Türkiye- Avrupa Birliği ilişkileri üzerinde de önem taşımaktadır.

Ancak bu sakıncalarla birlikte bütçe dışı fonlar özel bir kanun veya kararname ile oluşturulmaktadır. Fonların mutlaka bir kanuna dayandırılması zorunluluğu bulunmaktadır. Böylece parlamentonun onayı alınmaktadır. Ayrıca fonların kaynakları ve miktarları bellidir. Fon oluşturulurken hangi kaynaklardan ne miktarlarda para toplanacağı belirtilir.

Bütçe dışı fonlar Anavatan iktidarı ile birlikte büyük bir gelişme göstermiştir. 1980 yılına kadar uygulamada olan fonların toplamı 30 iken, 1980-1988 yılları arasında 110 adet fon daha kurularak toplam 140 rakamına ulaşmıştır.⁴³⁹ Toplam fon gelirleri, toplam kamu gelirleri içinde 1981’de %05’den 1990’da %32.5’e ulaşmıştır. Aynı dönemde konsolide bütçe gelirlerinin toplam kamu gelirlerine oranı 1981’de %81.9 iken, fon uygulamasındaki gelişmeyle 1990’da %50’ye düşmüştür. Bir başka oranlamayla, toplam fon gelirlerinin GSMH içindeki payı 1981’de %1.3 iken, 1990’da bu oran %11.0 a yükselmiştir.⁴⁴⁰

Anavatan iktidarı döneminde en çok bilinen fonlar şunlardır:⁴⁴¹

-Akaryakıt Fiyat İstikrar Fonu (AFİF): 79/1960 sayılı kanunla kurulmuş ve 83/7508/1983 tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla Düzenlenmiştir. Yurtiçinde üretilen ve ithal edilen akaryakıt satış fiyatlarından yapılan kesintilerle beslenmektedir. Amaçları; fiyat istikrarının sağlanması, gerektiğinde ithalat yapılması, LPG sübvansiyonudur.

-Geliştirme ve Destekleme Fonu: 84/8800/1984 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. Gelir kaynağını ithalattan yapılan kesintiler oluşturmaktadır. Temel olarak hayvancılık ve tarımın desteklenmesi ve geliştirilmesi amacıyla kurulan fon daha

⁴³⁶ Osman Z. Orhan; s.242.

⁴³⁷ Oğuz Oyan; *Dışa Açılma ve Mali Politikalar. Türkiye: 1980-1989*, Verso Yayınları, Ankara 1989, s.240-244.

⁴³⁸ Tülay Erken; “Türkiye’de Bütçe Dışı Fonlar”, s.40.

⁴³⁹ Aziz Tural; “Fon Uygulamaları”, *Maliye Dergisi*, Sy:91, 1988/4, s.77.

⁴⁴⁰ Tülay Erken; “Türkiye’de Bütçe Dışı Fonlar”, s.40-41.

⁴⁴¹ Türkiye’deki Fonların ayrıntılı dökümü için bakınız *Türkiye’de Fon Sistemi ve Uygulaması*. HDTM Kamu Finansmanı Gn. Md., Kamu Finansmanı Yayınları, 1991/2, Ankara 1992.

sonra dış ticaretin desteklenmesi, turizm, konut, eğitim, mülteci iskanı, KİT açıklarının finansmanına kadar çeşitli hükümet fonksiyonları için kullanılmaktadır.

-Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu: Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararına Ek, 25/1980 sayılı Karar ile kurulmuştur. İthalat ve ihracat işlemleri üzerinden yapılan kesintiler gelirlerini oluşturmaktadır. Amaçları iç piyasaların düzenlenmesi, tarım ürünlerinin sübvansiyonu, ihracatın geliştirilmesi.

- Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu: 84/8860 sayılı kanunla kurulmuştur. çeşitli bankacılık faaliyetlerinden yapılan kesintiler gelirlerini oluşturmaktadır. Çeşitli kredilerin sektör ve konu itibarıyla kalkınma planları ve yıllık program hedeflerine uygun olarak düzenlenmesi, teşvikli yatırımlara kredi desteği amaçları vardır.

-Savunma Sanayi Destekleme Fonu: Yıllık bütçe transfer ödeneği, alkollü içki ve tek el mamüllerinin satışlarının bir bölümü, müşterek bahis kazançlarının bir bölümü, akaryakıt tüketim vergisinin bir kısmı, talih oyunları, silah satış gelirleri, bedelli askerlik gelirleri toplam gelirlerini oluşturmaktadır. Savunma sanayinin desteklenmesi amacıyla kurulmuştur.

-Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu: 3294/1986 sayılı kanunla kurulmuştur. Diğer fonlardan yapılan aktarmalar, yıllık bütçe transfer ödeneği, TRT reklam gelirleri, trafik para cezaları hasılatı, petrol ürünleri satışı, toplam gelirlerini oluşturmaktadır. Muhtaç kişilere yardım ve sosyal adaleti geliştirici tedbirler amaçları arasındadır.

-Kamu Ortaklığı Fonu: 2985/1984 sayılı kanunla kurulmuştur. Kamu altyapılarının gelirlerine ortaklık sağlayan gelir ortaklığı senetleri satış hasılatı, Akaryakıt Tüketim Vergisinin bir kısmı, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlara ait hisse senedi satışı hasılatı ve diğer fonlardan aktarmalar toplam gelirlerini oluşturmaktadır. Gelir ortaklığı senetlerinin satışı ile tasarrufların desteklenmesi, sağlanan ek kaynakla kamu yatırımlarının finansmanı, özelleştirme ile ilgili giderlerin ve kalkınmada öncelikli yörelerde istihdamı artırıcı yatırımların finansmanı amaçları arasındadır.

-Toplu Konut Fonu: 2985/1986 sayılı kanunla tekrar düzenlenmiştir. Kanunda ülkede yaşanan konut sorunu gözönüne alınarak, uygun inşaat teknikleri ile araç ve gereçlerin geliştirilmesi ve devletin yapacağı yardımlar için Toplu Konut Fonu'nun oluşturulmasına dair hükümler yer almaktadır.⁴⁴² İthalattan yapılan kesintiler, bütün mamülleri üretiminden alınan istihsal vergisi, her türlü alkollü ve alkolsüz içki üretiminden alınan vergiler, elektrik tüketimi, yurt dışına çıkış harcı, Türkiye üzerinden

⁴⁴² Zerrin Toprak, *Kent Yönetimi ve Politikası*, ABAM Yayınları, İzmir 1988, s.66.

karayolu taşımacılığı, muzır neşriyat basımı, talih oyunları oynatılan yerlerden alınan vergiler, toplam gelirlerini oluşturmaktadır.

Bir DPT yayınında 1980-1990 arası ekonomik değerlendirmeler yapılırken, fonların kuruluş amacı genel olarak şöyle anlatılmıştır: *"Bu dönemde fon uygulamalarına belirli bir esneklik sağlamak amacıyla başvurulmuştur. Bu çerçevede önemli boyutlara ulaşmış olan komut açığının karşılanması, komut yapımının desteklenmesi amacıyla... fonlar kurulmuştur. Bunun yanında bütçe dışı fonlar genelde, önceliği olan büyük altyapı yatırımlarının tamamlanması, ihracatın ve ülke sathında özel kesim yatırımlarının teşviki, bazı temel mallarda fiyat istikrarının sağlanması ve sosyal amaçlı programların finansmanı amacıyla kurulmuştur..."*⁴⁴³

Sonuç olarak, Anavatan iktidarı döneminde bütçe dışı fonlar, dünyadaki gelişmeler paralelinde "icraatlerin" gerçekleştirilmesinde önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Anavatan iktidarı serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda kamu kesimini daraltma düşüncesiyle bir yandan özelleştirme uygulamasına girerken, öte yandan da serbest hareket etme düşüncesiyle fon uygulamalarına yoğun bir şekilde baş vurmuştur. Ayrıca yasamaya karşı daha güçlü bir yürütme gücü politikası da bütçe dışı fonların genişleme nedenlerindendir. Bunun yansıması olarak, Başbakanlık ve bağlı kuruluşları toplam fon gelirlerinin %73'ünü (fon sayılmayan vergi/hesap gibi fonlar da dikkate alındığında Bu rakam %93'e kadar ulaşmaktadır) kontrol etmektedir.⁴⁴⁴ Yukarıda belirtildiği gibi bazı sakıncalar da taşımakla beraber, kamu hizmetlerinin daha hızlı yerine getirilmesi, bütçe sürecinin bürokratik işlemlerden kaçınılması, yatırım ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde ek kaynak temini gibi olumlu sonuçlar sağlanmıştır.

Anavatan Partisi ile Türk bürokrasisi arasında zihniyet farklılıkları olduğunu da göz önüne alırsak, kamu harcamalarında inisiyatif eline almak isteyen Anavatan Partisi, bütçe dışı fon yöntemini kullanarak bürokrasinin yavaş işleyen çarklarını bypass etmiş, kamu hizmetlerinde kendi düşüncelerini ve politikalarını gerçekleştirme imkanını daha fazla rasyonalize etmiştir.

V. ANAP İDEOLOJİSİ İLE TÜRK BÜROKRASİSİ ARASINDA FARKLILIKLAR VE ÇELİŞKİLER

Anavatan Partisi'nin ideolojisini incelemek istediğimizde, klasik ideolojilerden birisiyle özdeşleştirmek gibi bir kolaylık söz konusu olmamaktadır. Keza ANAP'ın ideolojisi nedir sorularına, parti kurucuları ve parti'nin felsefesini belirleyenler de net, açık veya formüle bir yanıt verememişlerdir. Anlatılanlar, ANAP'ı ideolojik bir

⁴⁴³ 1980'den 1990'a Makroekonomik Politikalar. Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, DPT Yayınları, 1990, s.25.

⁴⁴⁴ Türkan Erken; "Türkiye'de Bütçe Dışı Fonlar", s.39.

kategoriye koyma açısından, ya çok belirsiz ya da çok karmaşık açıklamalardır. Bununla birlikte Anavatan Partisini inceleyenlerin ortaya koydukları sonuçlar içinde belirli-dar bir bakış açısından geliştirilen olumlu veya olumsuz gözlemler ve yüzeysel değerlendirmelerin fazlalığı karşısında dikkatli olmak ve çaba sarf etmek gereklidir.

Anavatan Partisi ideolojisini ortaya koymak, dini, milliyetçi veya sosyalist bir partiyi inceleyip ideolojisini ortaya koymaktan doğal olarak zor olacaktır. Bu açıdan ANAP'ı kategorize etme çabalarında çeşitli zorluklarla karşılaşmak durumundayız. Anavatan Partisi'nin ideolojisini belirlemek için program, söylem ve propagandalarının yanı sıra iktidarda yaptıklarına, seçmen yapısına ve diğer siyasi güçlerle olan pozisyon farklılıklarına da bakmak gerekmektedir.

1983 yılında iktidara gelen ANAP, en başta siyasi yaşamda olmak üzere, ekonomik, ve kültürel düzeyde makro değişimlere neden olmuştur. Ancak sonuçta ANAP iktidarda bulunduğu dönemde ele gelebilecek bir model oluşturmuş ve bu model de Türkiye toplumuna önemli bir dönüşüm yaşatmıştır.⁴⁴⁵ ANAP'ın attığı adımlar, getirdiği ilkeler, gerçekleştirdiği uygulamalar, Türkiye'de ilerici kesimi bile etkilemiştir.

ANAP kuruluş aşamasında ve girdiği ilk seçimlerde yaptığı seçim propagandalarında MDP karşısında Türkiye toplumunun aşağı yukarı otuz beş yıldır yaşadığı ve geliştirdiği demokratik ve liberal bilinçten de yararlanmıştı. 1983 seçimlerinde başarı kazanması, seçmenin daha sivil bir toplum arayışından kaynaklanmıştır.⁴⁴⁶

Anavatan Partisi'nin demokrasi ile ilişkisi, Parti'nin özel sektöre bakışı ile de ilgilidir. Batı'da sivil toplum ve bireyin ortaya çıkması burjuvazi ile birlikte olmuştur. Burjuvazi, devletin karşısına sivil toplum ve bireyi çıkaran temel adımların atılmasını sağlamıştır. Oysa Türk bürokrasisi, iktisadi yaşamı denetim altında tutma isteğiyle özel girişim güdük kalacağı için sivil talepler, ister istemez güçlü bir şekilde ortaya çıkamayacaktır. Dolayısıyla demokrasi en önemli unsuru olan sivil toplumdan yoksun kalacaktır. Geliştirilmeye çalışılan demokraside özel sektör ayağı güdük kalmış olan bir demokrasi olacağından, sağlıklı olmayacaktır.

Türk bürokrasisinin bu özlemine rağmen, Anavatan Partisi "devletin milletin hizmetinde olduğu" söylemi ile özel sektörün gelişmesine verdiği önem ve dışa açılma prensipleriyle, açık bir sistem, serbest rekabet, ve hizmet devleti anlayışı gibi unsurları da içeren bir demokrasi anlayışını geliştirmeye çalışmıştır.

Bürokrasinin toplumsal yaşamı denetleme isteğine, siyasi iktidar karşısında daha bağımsız olma gayretlerine karşın ANAP, bürokrasinin, siyasilerin otoritesine daha

⁴⁴⁵ Hasan Bülent Kahraman ; *Sağ Türkiye ve Partileri*, s.179

⁴⁴⁶ Age, s.180.

bağımlı olmasına ve toplumu denetleme uğraşından çıkması gerektiği düşüncesindedir. ANAP, dışa açık bir sistem öngörür ve bunu ilk etapta ekonomik sistemde gerçekleştirirken, bürokrasi, kapalı bir sistem ve kapalı ekonomi eğilimindedir. Bürokrasinin dışa kapalı olma tercihi ile “Batılılaşma” düşüncesi birbiriyle kendi içinde çelişki arz etmektedir. Geleneksel bürokrasi dış politikada Ortadoğu’ya mesafeli, Uzakdoğu’ya ilgisiz, Amerikan karşıtı bir çizgiye hakimken ANAP, bütün bu konularda ters yönlü bir politika izlemiştir.

* * *

12 Eylül 1980 sonrası dönem siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri açısından oldukça önem taşımaktadır. 12 Eylül müdahalesi bürokrasinin askeri kanadından gelen bir hareket olmakla birlikte, 1980-1983 ara rejiminde ekonominin serbestleştirilmesi, dışa açılma, bürokrasinin daha verimli hale getirilmesi gibi sonuçta bürokrasinin gücünü azaltıcı etkiler yaratan düzenlemeler yapılmıştır. İzlenen politikaların bu yönde olmasının sebebi, 12 Eylül öncesi istikrarsız ve anarşi içindeki döneme duyulan tepki şeklinde açıklanmaktadır. 1961 anayasasının siyasi iktidarı iyice güçsüzleştirmesinin sakıncaları, 12 Eylül hareketi ve 1982 anayasasıyla giderilmek istenmiş; bunun yolu siyasi iktidarın güçlendirilmesinde görülmüştür.

1983 seçimleriyle iktidara gelen Anavatan Partisi, asker karşıtı görünümü, özelleştirme, devletin küçültülmesi, dışa açılma, bürokrasinin azaltılması ve bürokrasinin toplum üzerindeki denetimi yoğun denetiminin kaldırılması anlamında “devlet dairelerinde beyanın esas olması” sloganlarıyla birlikte liberalizm ve muhafazakarlık gibi bürokrasinin benimsemediği düşüncelerle iktidara gelmiştir.

Pragmatizm, liberallik, muhafazakarlık, serbest pazar ekonomisi, dışa açık büyüme, siyasetin kişiselleşmesi, başkanlık sistemine öykünme, ANAP’ın genel karakteristikleridir. Bu nitelikler, Anavatan iktidarının bitiminden sonra partiyi aşmış, diğer partileri de etkilemiştir. Anavatan Partisi 1983-1989 arası dönemde çok partili yaşamda uzun bir süreden sonra ilk defa tek başına güçlü bir çoğunlukla iktidar olmuştur. Tek başına güçlü bir meclis çoğunluğu icraatların hızlı ve etkin olmasını sağlamış; parti söylemlerinde savunduğu politikaları uygulama olanağı bulmuştur.

Anavatan iktidarı döneminde yapılan icraatların ortak noktası, hemen hepsinin siyasi iktidar karşısında bürokrasinin gücünü azaltıcı yönde etki etmiş olmasıdır. Ekonominin liberalleştirilmesi ve dışa açılmasıyla bürokrasinin iktisadi yaşam yerindeki denetimi, bürokratik formalitelerin azaltılmasıyla bürokrasinin bireyin gündelik yaşam üzerindeki denetimi (ehliyet, pasaport, evlenme formaliteleri vs.), özelleştirme

çalışmalarıyla maddi gücü, kamu personel sayısının azaltılması hedefiyle bürokrasinin kitlesel gücü azaltılmaya çalışılmıştır.

Anavatan Partisi belirlediği hedeflerin hepsine ulaşamamıştır. KİT'lerin özelleştirilmesi ve kamu personelinin azaltılması gibi politikalar Anavatan iktidarı döneminde netice alınamamıştır. Bununla birlikte bu konular ülkede iktidarın gündemine girmiş; tartışma konusu olmuştur. Anavatan iktidarı döneminde özelleştirme ve kamu personelinin azaltılması konularının altyapı çalışmaları hazırlanmış ve bazı özelleştirmeler de gerçekleştirilmiştir.

KİT'lerin özelleştirilmesi politikası, geleneksel üst düzey bürokratların politikada rol almalarına engel olma amacını da hedeflemiştir. Bununla birlikte ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin meşru-rasyonel çizgiye dönüştürülmesi doğrultusunda bir istek ve zorlama gözlenmemektedir. Bu dönemde iktidar bürokrasiyi hükümetin bir alt organı haline dönüştürme amacında olmuştur.

Bürokrasiyi denetim altına almak için izlenen bir yöntem de kamu bürokrasisinin siyasileştirilmesi olmuştur. Kamu bürokrasisinin gücünü azaltmak amacıyla daha az güvence sağlayan sözleşme usulüyle memur alımına gidildi. Karar alma durumundaki geleneksel eski bürokratların yerine "prensler" diye adlandırılan ve iktidara daha yakın ve bağlı olan bir grup, önemli KİT'lerin başına getirildi.

Öte yandan dışa açılma ve ekonomide serbestleşmeyle özel sektörün önü açılmış ve desteklenmiştir. Özel sektörün gelişmesiyle iktisadi yaşam içinde özel sektörün payı gittikçe artmış; buna paralel olarak çalışan nüfus içinde özel kesim sigortalı sayısı oransal olarak artmıştır.

ANAP iktidarı döneminde siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinin gelişimi, bürokrasinin güç kaybetmesi ve siyasi iktidarın otoritesi altına girmesi yönlü olmuştur. Ancak bu değişim nisbidir. ANAP, bürokrasiyi tam olarak denetimi altına alamamış ve bürokrasinin rolünün araçsal niteliğe dönüşmesini sağlayamamıştır. Bu gelişme sürecinde de bürokrasi direniş göstermiştir. Anavatan Partisinin söylemleri ve icraatleri "devletin temellerinin sarsıldığı", "Atatürk inkılaplarına karşı gelindiği", "İktidarın şeriatçı-takunyalı olduğu", "görülmemiş yolsuzluklar yapıldığı", "iktidar partisinin devlet geleneğine aykırı davrandığı" yönünde eleştirilerle karşılaşmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI VE YÜRÜTÜLMESİ AÇISINDAN BÜROKRASİ VE SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye’de bürokrasinin siyasi iktidar ile olan ilişkileri özellikle 1980 sonrasında önemli değişiklikler göstermiştir. Bu dönemde ortaya çıkan önemli toplumsal değişiklikler bürokrasiyi de kapsamaktadır. Karmaşıklaşan devlet işleyişi yanında devletin yapılanmasında meydana gelen değişiklikler, bürokrasi-iktidar ilişkilerine de yansımıştır. Çalışmamız bu durumu tespit edip açıklamak gayesindedir.

I. ARAŞTIRMANIN AMACI

Birinci bölümde bürokratların güç kaynakları belirtilirken görüldüğü gibi, en üst seviyeden en alt seviyeye kadar bürokratların çeşitli derecelerde güç sahibi olabilecekleri ve iktidarı etkileyebileceği olasıdır. Ancak üst düzey kamu bürokratlarının siyasilerle ilişkide olmaları ve merkezde olmaları, iktidar ilişkileri açısından alt kademe bürokratlara göre çok daha farklıdır. Bu çalışmada hedef kitle olarak, siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinin tarafları olan üst düzey kamu bürokratları ve milletvekili ve bakanlardan oluşan siyasiler belirlenmiştir.

Hem “atanmış” bürokrat, hem de “seçilmiş” siyasi kesimle yapılan çalışmada karşılaştırma yaparak siyasilerle bürokratlar arasında iktidar ilişkisi açısından sürtüşme veya uyum durumları ve bu ilişkinin 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde meydana gelen değişiklikler daha sağlıklı ve belirgin olarak tespiti amaçlanmıştır.

II. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Anket çalışması iki ayrı hedef kitle üzerinde, aynı konuyu test etmek amacıyla bürokratlar ve siyasiler arasındaki farklılıklar göz önüne alınarak, iki ayrı anket formuyla gerçekleştirilmiştir.

Bürokratlara yönelik anket çalışmasında hedef kitle; müsteşar, genel müdür, daire başkanı, müşavir ve uzman seviyesine kadar olan bürokrat kesimle

sınırlandırılmıştır. Sorular mümkün olduğu kadar az sayıda, kolay anlaşılır ve seçenekler sorunun kapsamını karşılayacak şekilde sade ve anlaşılır tutulmaya çalışılmıştır. Üst düzey bürokratların yoğun çalışma şartları, kendilerine ulaşmakta çekilen zorluklar, anket çalışmalarına karşı isteksizlik ve sıkıcılık bu şekilde aşmaya çalışılmıştır.

Anket çalışması hem bürokrat kesim, hem de parlamenter kesim ile yüz yüze görüşmelerle (sadece dört parlamenter ile faks yoluyla anket yapılmıştır) gerçekleştirilmiştir. Deneklerin anket formunun doldurulması sırasında sordukları her soru ve takıldıkları her nokta hemen cevaplanmış ve gerekli açıklamalar kendilerine yapılmıştır.

Bürokratlarla yapılan anket çalışması sırasında ortaya çıkan ilginç durumlar da olmuştur. Anket çalışmasının başlangıcında sekreterleri vasıtasıyla kendilerine bırakılan 20 civarında anket formunu 9 Eylül Üniversitesinden alınan izin yazısı da beyan edilmekle birlikte, cevaplamayı hiç bir bürokrat kabul etmemiş; geri çevirmiştir. Özellikle bürokratlara yönelik anket formunun 11, 12 ve 13. soruları bir siyasi partiye ve siyasi tercihlere yönelik olduğundan ayrıca bürokratlara üstü durumunda olan bakanları hakkında fikirleri sorulduğundan cevap vermekten çekinilmiştir.

Bu durum karşısında ankete katılımı sağlamak üzere, deneklere anket formuyla birlikte, üzerinde *"anket çalışmasının 9 Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı tarafından bir doktora programı çerçevesinde gerçekleştirildiği, anket formlarının üzerine kesinlikle isim adres veya kurum adı yazılmaması gerektiği, anket formlarının doldurulduktan sonra zarfa konup yapılandırılması gerektiği ve kapalı zarfların çalışma sonunda bir araya toplandıktan sonra açılıp değerlendirmeye alınacağı"*nı belirten bir bilgi notunun yapılandırıldığı bir de zarf verilmiştir. Ayrıca bu bilgiler sözlü olarak bütün bürokratlara anket talebiyle birlikte tekrar edilmiştir. Bu uygulamayla birlikte bürokratlarda hemen tavır değişikliği ortaya çıkmış ve 154 denekle anket yapılmıştır. Ancak yine de bürokratların önemli bir kısmı özellikle doldurdıkları formun başka kimsenin eline geçmeyeceği, bunun bilimsel bir çalışma mı veya bir parti adına yapılan bir çalışma mı olduğu konusunda açıklayıcı ve tatmin edici bilgi alana kadar ankete katılmaktan çekinmiştir. Bütün açıklamalara rağmen sayıları 15 civarında bürokrat böyle bir anket formu doldurmanın kendileri için sakıncalar doğuracağı gerekçesiyle anket çalışmasına katılmayı reddetmiştir. Müsteşar düzeyinde bir bürokrat ise bütün temin edici açıklamalara rağmen, anket formunu kendi el yazısıyla doldurmayı reddetmiş ve soruları ve şıkları okutarak, verdiği sözlü cevaplarla geçerli şıkların tarafımızdan işaretlemesini istemiştir.

Kendilerine ulaşma açısından bürokratlarla parlamenterler arasında bir farklılık olduğu da gözlenmiştir. Bürokratlara yapılan çalışma, makamlarında gerçekleşmiştir. Bürokratlara yönelik çalışma sırasında, ankete katılmak konusunda ikna edilmekte

oldukça zorluk çekilmiştir. Bürokratlara ulaşmak, parlamenterlere ulaşmaktan kesinlikle daha zor olmuştur. Parlamenterlerle yapılan çalışma TBMM’de bürolarında ve kendi partilerinde yapılmıştır. Ankete katılma konusunda herhangi bir ikna sorunu olmamıştır. Kendisine ulaşılan hiç bir parlamenter anket çalışmasına katılmaktan kaçınmamıştır. Çok yoğun ziyaretçisi ve telefon görüşmeleri içinde olanlar dahi, anket formunu doldurmuşlardır.

Parlamenterlerle yapılan anket çalışmasında, Meclis’deki en az milletvekiline sahip partiye ulaşılammış, diğer bütün parti milletvekillerine ulaşılmış ayrıca Meclis’deki partiler arası milletvekili dağılımlarıyla ankete katılan milletvekillerinin partileri arasındaki dağılım da dikkate alınmaya çalışılmıştır. Ayrıca parlamenterlere kendi anket formlarındaki 1983-1989 arası ANAP iktidarı dönemi ile ilgili sorulara, eğer partilerinin söylemiyle çelişiyorsa, kendi şahsi kanaatleri ve gözlemlerine dayanarak cevap vermeleri istenmiştir. Bu şekilde parti kimliğinden mümkün olduğunca bağımsız olarak anketin milletvekili ve bakanların kendileriyle yapılması sağlanmaya çalışılmıştır.

III. BULGULAR

Anket çalışmasından elde edilen bilgiler değerlendirilmiş ve aşağıdaki sonuçlar elde edilmiştir.

A. ANKET ÇALIŞMASINA KATILANLARIN GÖREVLERİ VE KIDEMLERİ.

Anket çalışmasının Ankara’da, kurumların en üst düzeyinde bulunan bürokratlar arasında yapılması amaçlanmıştır. Bunlar bulundukları görevler ve mevkiler itibariyle kurumlarının yapısını ve işleyişini en iyi tanıyan ve karar alma olanağına en fazla sahip olan kesimdir. Çalışmaya katılan bürokratların görevleri ve kıdemleri şöyledir:

Tablo 8: Bürokratların Görevleri

	Sayı	Yüzde
Müsteşar	9	%05.84
Genel Müdür	26	%16.88
Daire Başkanı	46	%26.98
Müşavir	4	%02.50
Uzman	69	%44.80
<i>Toplam</i>	<i>154</i>	<i>%100</i>

Anket çalışmasına katılan 154 bürokratin 9’u müsteşar, 26’sı Genel Müdür, 46’sı Daire Başkanı, 4’ü Müşavir, 69’u Uzman’dır.

Tablo 9: Görevlerine Göre Kıdem

	0-5 Yıl	5-10 Yıl	10-15 Yıl	15-20 Yıl	20 ve üstü	Toplam
Müsteşar	-	-	-	-	9 %100	9 %100
Genel Müdür	-	-	2 %07.69	1 %03.84	23 %88.46	26 %100
Daire Başkanı	-	-	3 %06.52	3 %06.52	40 %86.96	46 %100
Müşavir	-	-	-	1 %25	3 %75	4 %100
Uzman	-	-	5 %07.25	16 %23.19	48 %69.56	69 %100
Toplam	-	-	10 %06.49	21 %13.64	123 %79.87	154 %100

Müsteşarların hepsinin kıdemi 20 yıl ve yukarıdır. Genel müdür görevindekilerin %88.86'sı 20 yıl ve yukarı, %03.84'ü 15-20 yıl arası, %07.69'u 10-15 yıl arası kıdeme sahiptirler. Daire başkanlarının %86.96'sı, 20 ve üstü, %06.52'si 15-20 yıl arası, yine aynı oranda 10-15 yıl arası kıdeme sahiptir. Müşavirlerden bir kişi 15-20 yıl arası, diğer üçü de, %20 yıl ve üstü kıdeme sahiptir. Uzmanların %69.65'si 20 yıl ve üstü, %23.19'u 15-20 yıl arası, %07.25'i 10-15 yıl arası kıdeme sahiptir. Kıdemi 10 yıldan az olan bürokrat yoktur.

Tablo 10:Parlamenteler

	n	%
Eski Bakan	20	29.85
Milletvekili	47	70.15
Toplam	67	100

Anket çalışmasına katılan parlamenterlerin %29.85'i bakanlık yapmıştır. %70.15'i ise milletvekilidir. Çalışmada parlamentodaki parti dağılımları göz önüne alınmaya dikkat edilmiştir. Anket çalışmasına katılan parlamenterlerin 22'si DYP'li, 21'i ANAP'lı, 12'si RP'li, 7'si DSP'li, 5'i ise CHP'lidir.

B.TÜRKİYE'DE SİYASİ-İDARİ KARARLARIN ALINMASINDA BÜROKRATLARIN ETKİSİ

Bürokratların siyasi kararların alınmasında ne ölçüde etki yaptıklarının belirlenebilmesi için dışarıdan yapılan gözlemlerin değerlendirilmesinin yanında üst düzey bürokratların bu konudaki düşüncelerinin ortaya konması da, oldukça önemli katkılar sağlayacaktır. Böylece bürokratların siyasi karar alma sürecinde ne derece etkiye bulundukları hakkında düşünceleri tespit edilecektir.

Siyasi karar almaları için seçilen siyasilerin de bürokrasinin siyasi -idari karar alınmasında ne derecede etki ettikleri gözlemlerini tespit etmek bize bürokrasinin siyasi kararlara etki etme derecesini karşılaştırmalı olarak belirleme imkanı verecektir.

Tablo 11:Türkiye’de Bürokratlar Siyasi-İdari Kararların Alınmasında Ne Ölçüde Etkilidir?

	n	%
Bir hayli çok	28	18.18
Orta derecede	78	50.68
Az	38	24.67
Hiç	10	06.49
Toplam	154	100

Siyasi- idari kararların alınmasında bürokratların %18.18’i bürokratların bir hayli çok etkili olduğu düşüncesindedir. %50.68’i orta derecede etkili olduğunu düşünmektedir. bürokratların etkisinin az olduğunu söyleyenler ise %24.67 oranındadır. Hiç etkisi olmadığını düşünenler ise %06.49’dır. Görüldüğü gibi,, bürokratların siyasi- idari kararların alınmasında hiç etkisi yoktur iddiasında olanların oranı sadece %06.49’dur. Bu sonuçlarla bürokratlar çok büyük ölçüde -%93.51- siyasi kararları şu veya bu şekilde etkilediklerini açıklamaktadırlar.

Tablo 12:Görevlerine Göre Bürokratların Karar Alımına Etkisi

	Bir hayli çok	Orta derecede	Az	Hiç	Toplam
Müsteşar	1 %11.11	5 %55.56	3 %33.33	- -	9 %100
Genel Müdür	4 %15.38	14 %53.85	7 %26.92	1 %03.85	26 %100
Daire Başkanı	13 %28.26	26 %56.52	7 %15.21	- -	46 %100
Müşavir	- -	2 %50	2 %50	- -	4 %100
Uzman	10 %14.49	31 %44.93	19 %27.54	9 %13.04	69 %100
Toplam	28 %18.18	78 %50.65	38 %26.68	10 %06.49	154 %100

Görevlerine göre bürokratların karar alımına ne kadar etki ettiklerinin dağılımına baktığımızda ise, Müsteşarların %11.11’i bürokratların karar alımını bir hayli çok, %55.56’sı orta derecede, %33.33’ü ise az etkilediği düşüncesindedir. Bürokratların kararları etkilemediği düşüncesinde olan müşavir yoktur. Genel müdürlerin %15.38’i, bir hayli çok, %53.85’i orta derecede, %26.92’si az etki edildiği görüşündedir. 26 genel müdürden sadece bir tanesi bürokratların kararlara hiç etki etmediği görüşündedir. Daire başkanlarının %28.26’sı bürokratların bir hayli çok etki ettiği, %56.52’si orta derecede etki ettiğini, %15.21’i az etki ettiğini düşünmektedir. Daire başkanları arasında bürokrasinin hiç etki etmediğini düşünen yoktur. Müşavirlerin %50’si orta derecede, %50’si ise az etkili olduğunu düşünmektedirler. Uzmanların %14.49’u bir hayli çok, %44.93’ü orta derecede, %27.54’ü az etkilediği görüşündedir. Karar alımına katkıları diğer bürokatlara göre daha az olan bu kesim, genel

ortalamanın üzerinde olarak -%06.49 genel ortalama karşılık, uzman kesim de %13.04- hiç etkilemiyor cevabını vermiştir. Bu farklılığı doğal olarak kendilerinin politika yapımına katkılarıyla, bürokrasinin siyasi kararları etkilemesi arasında paralellik kurmalarıyla açıklayabiliriz.

Tablo 13: Türkiye’de Bürokratların Siyasi-İdari Kararlara Etkisi (Parlamenteerler)

	Bakan	Milletvekili	n	%
Bir hayli çok	15	30	45	67.2
Orta derecede	5	13	18	26.9
Az	-	4	4	6
Hiç	-	-	-	.
Toplam	20	-	67	100

Parlamenteerlerin tümü bürokratların siyasi-idari kararları etkilediği görüşündedir. Siyasilerin %67.2’si bürokratların siyasi idari kararları bir hayli çok, %26.9’u orta derecede, %06’sı ise az etkilediği düşüncesindedir. Bürokratların siyasi-idari kararları hiç etkilemediğini düşünen parlamenteer yoktur. Siyasilerin %67.2’lik en büyük yüzde ile bürokrasinin siyasi kararları bir hayli çok etkilediği düşüncesinde olduğu göz önüne alındığında, siyasilerin, bürokrasinin siyasi kararları etkilemesi konusunda bir hayli etkili olduğunu gözlemledikleri sonucu çıkmaktadır. Bürokratların siyasi kararları hiç etkilemediği düşüncesine kimsenin sahip olmaması, bu düşüncüyü daha da güçlendirmektedir.

Bürokratlarla siyasiler arasında bürokrasinin siyasi kararların alımında etkisi konusunda paralellik bu çalışmayla ortaya konmakla birlikte, değerlendirilmesi gereken bazı nüans farklılıkları da vardır. Doğal olarak siyasi kararları alması gereken siyasiler, bürokrasinin kararları etkilemesinde en büyük yüzde olarak bir hayli çok tanımlamasını kullanırken (%67.2), bürokrat kesim ise, bir hayli çok değerlendirmesini siyasilerden biraz daha düşük; %50.68 oranında yapmıştır.

C. BÜROKRATLARIN POLİTİKALARIN SAPTANMASINA KATILMA DÜZEYLERİ

Bürokratların siyasi-idari kararların alımına katılmaları, siyasi iktidar ilişkileri ile de doğru orantılıdır. Bürokratların karar alımına katılma düzeyleri arttıkça siyasi iktidar güçleri de o derecede yüksek olacaktır. Bununla birlikte siyasi-idari karar alımına katılma yüzdeleri bürokratların düzeyleri arttıkça yükselmektedir. Başında bulunan bakanla daha yakın ilişki içinde olan bürokrat dolayısıyla siyasi kararların alımına da o derecede daha fazla katılacaktır. Siyasi karar alımına katılan bürokratlardan doğal olarak siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerine daha sağlıklı yaklaşabilme durumları

beklenir. Çalışmada karar alımına katılan bürokratlar ile katılmayanlar arasındaki tavır ve değerlendirme farkları da kontrol edilmiştir.

Tablo 14: Görevlerine Göre Politika Yapımına Katılma Düzeyleri

	Tamamen katılmaktayım	Katılmaktayım	Katılmamaktayım	Fikrim yok	Toplam
Müsteşar	-	7 %77.78	2 %22.22	- -	9 %100
Genel Müdür	4 %15.38	20 %76.92	1 %03.85	1 %03.85	26 %100
Daire Başkanı	1 %02.17	36 %78.26	9 %19.57	- -	46 %100
Müşavir	- -	4 %100	- -	- -	4 %100
Uzman	1 %01.45	8 %11.59	59 %85.51	1 %01.45	69 %100
Toplam	6 %03.9	75 %48.7	71 %46.1	2 %01.3	154 %100

Çalışmaya katılan bürokratların %03.9'u (6 kişi) politika saptanmasına tamamen katılmaktadır. %48.7'u (75) ise katılmakta olduklarını belirtmişlerdir. %46.1'i (71 kişi) politika yapımına katılmamaktadır. %01.3 (2 kişi) ise bu konuda fikir beyan etmemiştir.

Çalışmaya katılan bürokratlardan bakanlara en yakın olan ve en üst düzey bürokratlar müsteşarlardan %77.78'i (7 kişi) politika yapımına katılmakta olduklarını belirtmişlerdir. Katılmayan müsteşarların oranı %22.22'dir (2 kişi). Genel müdürlerin %15.38'i (4 kişi) politika saptanmasına tamamen katılmakta, %76.92'si (20 kişi), katılmakta, %03.85'i (1 kişi) ise katılmamaktadır. Fikri olmayan ise %03.85 dir (1 kişi). Daire Başkanlarının %02.17'si (1 kişi) tamamen katılmakta, %78.26'sı (36 kişi) katılmakta %19.57'si (9 kişi) katılmamaktadır. Daire başkanları arasında fikir belirtmeyen yoktur. Uzmanlardan %01.45'i (1 kişi) tamamen katılmakta, %11.59'u (8 kişi) katılmakta, %85.51'i katılmamaktadır. Fikir belirtmeyenler ise %01.3'tür (2 kişi) Görüldüğü gibi bakanla yakın ilişkide bulunan bürokratların politika yapımına katılma yüzdeleri daha yüksektir. Ancak daha alt seviyelere indikçe katılma dereceleri de düşmektedir. Örneğin Müsteşarlarda çeşitli derecelerde katılma yüzdesi %77.78, Genel müdürlerde %92.30 iken, uzman seviyesinde katılım oranı %13.04'e düşmektedir.

D. BAKANLARLA FİKİR AYRILIĞINA DÜŞTÜKLERİNDE BÜROKRATLARIN TAVIRLARI

Önemli bir konuda bakanla fikir ayrılığına düşen bürokratların tavırları, bürokratların siyasi güç ilişkileri içinde kendi konumlarını nasıl tanımladıklarını tespit etmek açısından oldukça büyük önem taşımaktadır. Teorik olarak siyasilerin emir ve iradelerine uymak durumunda olan bürokratların, kendilerine belirtilen pozisyonda kalıp kalmadıkları bu şekilde tespit edilebilir.

Öte yandan ise bürokratlar, yapacakları işin rasyonel olup olmadığına bakmalıdır. Bürokratlar siyasi bir takım endişeler taşımadan tarafsız davranırlar. Bürokratların işlerini yaparken siyasilerle düştükleri fikir ayrılıklarındaki tavırları bu açıdan da önem taşımaktadır.

Tablo 15: Bakanla Fikir Ayrılığına Düşüldüğünde Alınan Tavır

	n	%
Fikrimde diretirim	16	10.39
İkna etmeye çalışırım	85	55.19
Uzlaşmaya çalışırım	42	27.27
Bakanın fikrine uyarım	11	07.14
Toplam	154	100

Önemli bir konuda bakanla fikir ayrılığına düştüğünde fikrinde diretenlerin oranı %10.39'dur (16 kişi). Bakanı ikna edenlerin oranı ise %55.19'dur (85 kişi). Bakanla uzlaşma arayanların oranı %27.27'dir (42 kişi). Fikir ayrılığı durumunda bakanın fikrine uymayı tercih edenlerin oranı ise sadece %07.14'dür (11 kişi).

Tabloda görüldüğü gibi bürokratların çok az bir kısmı -%7.14- bakanın fikrine uymakta diğer büyük çoğunluk bakanın fikrine uyma düşüncesini kabul etmemektedirler. %55.19'la en büyük payın "ikna etmeye çalışmak" olduğu gözönüne alınırsa, bürokratların çok az bir kısmı -%7.14- bakanın fikrine uymakta, diğer büyük çoğunluk bakanın fikrine uyma düşüncesini kabul etmemektedirler. %55.19'la en büyük payın "ikna etmeye çalışmak" olduğu göz önünde tutulduğunda üst düzey bürokratların siyasilere karşı gösterdikleri direncin oldukça büyük olduğu ortaya çıkmaktadır. Bürokratlar halkın temsilcisi olan siyasilerin düşüncelerine uymamakta ısrarlı bir tavır göstermektedirler.

Tablo 16: Görevlerine Göre Bakanla Fikir Ayrılığına Düşüldüğünde Alınan Tavır

	Fikrimde Diretirim	İkna etmeye çalışırım	Uzlaşmaya çalışırım	Bakanın fikrine uyarım	Toplam
Müsteşar	-	4 %44.44	5 %55.56	- -	9 %100
Genel Müdür	- -	15 %57.69	11 %42.31	- -	26 %100
Daire Başkanı	1 %02.17	31 %67.39	9 %19.56	5 %10.87	46 %100
Müşavir	- -	2 %50	2 %50	- -	4 %100
Uzman	15 %21.74	33 %47.83	15 %21.74	6 %08.69	69 %100
Toplam	16 %10.39	85 %55.19	42 %27.27	11 %07.14	154 %100

Görevlerine göre dağılıma baktığımızda ise, müsteşarların %44.44'ü (4 kişi) ikna etmeye çalışmakta, %55.56'sı ise (5 kişi) uzlaşmaya çalışmaktadır. Fikrinde direten veya bakanın fikrine uyan müsteşar yoktur.

Genel müdürlerin %57.69'u (15 kişi) ikna etmeye çalışmakta, %42.31'i (11 kişi) uzlaşmaya çalışmaktadır. Fikrinde direten veya bakanın fikrine uyan Genel Müdür yoktur. Daire Başkanlarının %02.17'si (1 kişi) tavizsiz direttiğini belirtmekte, %67.39'u (31 kişi) ikna etmeye çalışmakta, %19.56'sı (11 kişi) uzlaşmaya çalışmakta ve %10.87'si (10 kişi) bakanın fikrine uymaktadır.

Uzman grubunun %21.74'ü (15 kişi) fikrinde direktmekte, %47.83'ü (33) kişi ikna etmeye çalışmakta, %10.87'si (5 kişi) ise bakanın fikrine uymaktadır. Burada değinilmesi gereken bir durum da, karar alımına en az katkıda bulunan grup olan uzmanların fikrinde direktme konusunda en çok yüzdeye sahip olmalarıdır. Böyle bir durumla karşılaşma olasılığının düşük olması, bu kesimi daha cüretkar seçenekleri tercih etmelerine sebep olmaktadır. Karar alımında daha fazla katılan ve gerektiğinde Başbakan veya Bakanlarla daha sıkça yüz yüze gelen müsteşar, genel müdür, daire başkanı gibi bürokratlar içinde, sadece bir kişi fikrinde direteceğini belirtmiştir.

Üst düzey bürokratlar ile yapılan aynı konulu anket çalışmasında da bürokratlar benzer yanıtlar vermişlerdir.⁴⁴⁷ Bu çalışmada bürokratların hiç biri bakanın fikrine uyma tercihini işaretlememişlerdir; %79.03'ü ikna etmeyi, %11.29'u uzlaşmayı, %09.60'ı ise fikrinde direktmeyi tercih etmektedir.

Tablo 17: Bürokratlarla Fikir Ayrılığına Düşen Parlamenterlerin Tavrıları

	Anlaşmazlık iradem yönünde çözüldü	Bürokrasi ile uzlaşmak durumunda kaldım	Bürokrasinin istediği şekilde sonuçlandı	Konuyu realize etmekten vazgeçtim	Toplam
Bakan	1 %05	18 %90	1 %05	-	20 %100
Milletvekili	1 %02.13	39 %82.89	7 %14.89	-	47 %100
Toplam	2 %02.98	57 %85	8 %11.94	-	67 %100

Bu durumu parlamenterlerin bürokratlarla fikir ayrılığına düştüklerindeki tavrılarıyla karşılaştırsak daha belirgin bir portre çizebiliriz. Siyasiler arasında bürokratlarla fikir ayrılığına düşülen bir durumda anlaşmazlığın tamamen iradesi doğrultusunda çözüldüğünü söyleyenler %02.98'dir (2 kişi). Bürokrasi ile uzlaşmak durumunda kalanlar ise %85 oranına ulaşmıştır. Sorunun bürokrasinin istediği şekilde

⁴⁴⁷ Namık Kemal Öztürk; *Siyasi Kararların Alınmasında Teknokratların Etkisi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, DEÜ, SBE, İzmir 1994, s.91.

sonuçlandığını söyleyenler ise %11.94'tür. Hiç bir siyasi, konuyu realize etmekten vazgeçmemiştir. Görüldüğü gibi siyasiler %85 gibi çok büyük bir oranla bürokrasiyle uzlaşmak durumunda kalmışlardır. İkinci olarak da bürokrasi sorunu istediği şekilde çözümlemiştir. Anlaşmazlığın tamamen iradesi doğrultusunda çözüldüğünü söyleyen iki siyasiden biri, bunu sağlamak için bakanlık yaptığı dönemde üst düzey bakanlık bürokratlarının tümünü değiştirmek ve kendi çalışabileceği ekibi kurmak zorunda kaldığını özellikle belirtmiştir.

Bürokrasinin bu gibi durumlarda %97.2'lik bir oranla siyasilere etki ettiğini gözönüne aldığımızda, sonuç olarak halkın temsilcisi olan siyasilerin halkın oyunu alarak getirdikleri fikirlerini bürokrasiye uygulatması veya tamamen bu fikirleri doğrultusunda iktidar etme şansları yoktur. Siyasilerin hemen tamamına yakın kısmı bürokrasiyle uzlaşmak veya onların düşüncelerini kabullenmek durumunda kalmıştır. Bu durumda halkın seçtiği fikirlerin ve düşüncelerin bürokrasiye rağmen kamu yönetimine egemen olduğunu söylemek veya halkın düşüncelerinin iktidar olduğunu söylemek mümkün değildir.

E. BAKANIN GÖREV YAPTIĞI BAKANLIKLA İLGİLİ ALANDA UZMAN OLMASININ BÜROKRATLARCA DEĞERLENDİRİLMESİ

Bakanların ilgili kurumla ilgili konularda uzmanlık bilgisine sahip olmasının bürokratlarca gerekli görülüp görülmediğinin tespiti, bürokrasinin genel işleyişini belirlemek açısından önem taşımaktadır. Bu tür bir tesbit, çeşitli değerlendirme imkanları verebilir. Örneğin, bakanın ilgili alanda uzman olması gereksiz görülüyorsa, bürokratik yapı uzmanlık açısından yeterlilik arz etmektedir. Bakanın uzman olması faydalı görülüyorsa, bu durumda kurum içinde uzmanlaşma eksikliği olarak yorumlanabileceği gibi, konusunda yeterli bilgiye sahip bakanın bürokratlar tarafından daha iyi algılanması anlamına gelir. Bakanların konularına hakim olmaları, bürokratlarla daha iyi diyalog kurmalarına katkıda bulunmaktadır.

Tablo 18: Bakanın Görev Yaptığı Alanla İlgili Alanda Uzman Olmasını Yararlı Görür müsünüz ?

	n	%
Çok yararlı görürüm	68	%44.16
Yararlı görürüm	69	%44.80
Fark etmez	-	-
Uzman olmaması daha yararlıdır	13	%08.44
Fikrim yok	4	%02.60
Toplam	154	%100

Bürokratların %44.16'sı bakanın alanında uzman olmasını çok yararlı görmektedir. %44.80'i de yararlı görmektedir. Bakanın uzman olup olmasının herhangi bir farklılık yaratmayacağı kanısında olan kimse yoktur. Bürokratların %02.60'ı (4 kişi) fikir belirtmemiştir. %08.44 (8 kişi) ise bakanın konusunda uzman olmamasının daha yararlı olacağı düşüncesindedir. Bakanın uzman olmasının çok yararlı olacağı görüşü ile yararlı olacağı görüşünde olanlar, büyük ağırlıkta ve hemen birbirine yakın oranlardadır (%44.16 çok yararlı görürüm, %44.80 yararlı görürüm). Bu tabloya göre bürokratlar bakanların konularında uzman olmalarına büyük önem vermektedir sonucu çıkmaktadır. Dikkat çeken bir tercih de, bürokratların %08.44'ünün bakanın uzman olmamasını daha yararlı bulmalarıdır. Bu grup, konusuna hakim bir bakanın kurumu denetim altına almasına, bürokrasinin işleyişine müdahalede bulunmasına olumlu gözle bakmamaktadır. Bu bürokratlar, bürokrasinin kendi işleyişine müdahale edilmemesi gerektiği düşüncesiyle böyle bir davranış göstermektedir.

Tablo 19: Görevlerine Göre Bürokratların Bakanın Konusunda Uzman Olmasını Değerlendirmesi

	Çok yararlı görürüm	Yararlı görürüm	Fark etmez	Uzman olmaması daha yararlı	Fikrim yok	Toplam
Müsteşar	2 %22.22	4 %44.44	-	2 %22.22	1 %11.11	9 %100
Genel Müdür	11 %42.31	15 %57.69	-	-	-	26 %100
Daire Başkanı	12 %26.09	22 %47.83	-	9 %19.56	3 %06.52	46 %100
Müşavir	2 %50	1 %25	-	1 %25	-	4 %100
Uzman	41 %59.42	27 %39.13	-	1 %02.45	-	69 %100
Toplam	68 %44.16	69 %44.80	-	13 %08.44	4 %02.66	154 %100

Müsteşarların %22.22'si (2 kişi) bakanın konusunda uzman olmasını çok yararlı görmektedir. %44.44'ü ise, yararlı olacağı düşüncesindedir. Bir fark olmayacağını söyleyen kimse yoktur. Bir kişi ise fikir belirtmemiştir. Uzman olmamasını daha yararlı görenler %22.22'yi (2 kişi) oluşturmaktadır. Genel müdürlerin %42.31'i (11 kişi) çok yararlı görmekte, %57.69'u ise yararlı görmektedir. Genel Müdürlerin içinde, fark etmeyeceğini, uzman olmamasının daha yararlı olacağını düşünen veya fikir belirtmeyen yoktur. Daire başkanlarının %26.09'u (12 kişi) çok yararlı, %47.83'ü yararlı görmektedir. Fikri olmayanlar %06.52'lik (3 kişi) bir oranı oluşturmaktadır ve fikir belirtmeyen yoktur. %19.56'sı (9 kişi) ise uzman olmamasının daha yararlı olacağı görüşündedir.

Genel görünüme bakıldığında bürokratlar açısından bakanın, bakanlık yaptığı kurumu tanınması, kurumla ilgili konulara hakim olması istenen bir durumdur. Bürokratlar, bakanların konularına hakim olmasını istemektedirler.

F. BAKANLIK POLİTİKALARININ VE KARARLARININ OLUŞTURULDUĞU YER

Parlamente demokrasilerin sistemlerde, siyasi partiler seçimlerde kendi politika ve programlarını tespit ederler ve halk politikalarını, program ve projelerini ve kadrolarını başarılı gördüğü partileri seçerek iktidar yapar. İktidar partisi veya partileri, iktidara geldiklerinde bu genel politikalarını geliştirerek uygulanır hale getirmeye çalışır. Öte yandan iktidar süresince genel eğilimlerine uygun olarak politikalar üretir. Bu politikaların uygulanması görevi de bürokrasiye düşer. Bununla birlikte iktidar partisi politika üretme esnasında çeşitli derecelerde bürokrasiden de yararlanır. Ancak aslolan politikaları siyasilerin üretmesi, bürokrasinin de bu politikaları uygulamasıdır. Politika ve kararların bakanlıkta ve kurum içinde oluşturulma oranı arttıkça bürokrasinin bu politikaları etkileme olanağı da o ölçüde artacaktır.

Tablo 20: Bakanlıktaki Temel Politikalar Nerede Oluşturuluyor ?

	n	%
Hükümette	21	13.64
İktidar partisinde	39	25.32
Bakanlıkta (kurum içinde)	52	33.77
Birlikte	39	25.32
Fikrim yok	3	01.95
Toplam	154	100

Bürokratlar arasında bakanlıktaki temel politika ve kararların hükümette oluşturulduğunu düşünenlerin oranı %13.64'dür (21 kişi). politikaların iktidar partisinde oluşturulduğu düşüncesinde olanlar %25.32'lik (39'ar kişi) aynı orandadır. Bakanlıkta oluşturduğunu söyleyenler %33.77'lik (52 kişi) bir orana ulaşmaktadır. Politika ve kararları iktidar ve kurumun birlikte oluşturduğunu savunanlar ise %25.32'lik (39 kişi) bir orandadır. %01.95'lik (3 kişi) bir kesim ise fikir belirtmemiştir. Görüldüğü gibi bürokratlar, politikaların %33.77'ye ulaşan en büyük oranla kurum içinde oluşturduğunu söylemektedir. Bunu büyüklük sırasıyla "iktidar partisi", "iktidar ve kurum birlikte" seçeneği gelmektedir. En son sırada ise hükümet gelmektedir. Politikaların oluşturulması kendi kurumlarında olduğundan, etki yapma olanakları daha fazla olacaktır.

Tablo 21: Politikaların Oluşturulduğu Yerlerin Bürokratların Görevlerine Göre Değişimi

	Hükümette	İktidar partisinde	Bakanlıkta (kurum içinde)	Birlikte	Fikrim yok	Toplam
Müsteşar	2 %22.22	-	5 %55.56	2 %22.22	-	9 %100
Genel Müdür	-	1 03.85	17 %65.38	8 %30.77	-	26 %100
Daire Başkanı	8 %17.39	3 06.52	20 %43.48	15 %32.61	-	46 %100
Müşavir	1 %%25	2 %50	-	1 %25	-	4 %100
Uzman	10 %14.49	33%47.83	10 %14.49	13 %18.84	3 %04.35	69 %100
Toplam	21 %13.64	39%25.32	52 %33.77	39 %25.32	3%01.95	154 %100

Görevlerine göre dağılıma baktığımızda müsteşarların %22.22'si hükümette, %55.56'sı kurum içinde, %22.22'si, iktidar ve kurumun birlikte politika oluşturulduğu düşüncesindedir. Politikaların iktidar partisinde oluştuğunu belirten veya fikir belirtmeyen müsteşar yoktur. Genel müdürlerin %03.85'i politikaların iktidar partisinde, %65.38'i kurum içinde, %30.77'si iktidar ve bakanlık kurumu tarafından birlikte oluşturulduğu düşüncesindedir. Politikaların hükümette oluşturulduğunu söyleyen veya fikir belirtmeyen genel müdür yoktur. Daire başkanlarının %17.39'u politika ve kararların hükümette oluştuğu düşüncesindedir. Politikaların iktidar partisinde oluştuğunu söyleyenlerin oranı %06.52, bakanlıkta olduğunu söyleyenlerin oranı %43.48'dir. İktidar ve bakanlığın politikaları birlikte oluşturduğunu söyleyenlerin oranı da %32.61'dir. Genel müdürler içinde fikir belirtmeyen yoktur. Uzmanların %14.49'u hükümette, %47.83'ü iktidar partisinde %14.49'u kurum içinde, %18.84'ü birlikte cevabını vermişlerdir. Tablodan görüldüğü gibi siyasilere daha yakın ilişkide bulunan bürokratların politikaların kurum içinde oluşturulduğu şeklindeki tercihleri diğerlerine göre daha yüksek orandadır. Örneğin, politika yapımına katılımı düşük olan uzman grubu, %47.83'lük en büyük oranla politikaların iktidar partisinde oluşturulduğunu söylerken, Müsteşarların %55.56'sı politikaların kurum içinde oluşturulduğu düşüncesindedir.

Tablo 22: Politika Yapımına Katılma Düzeyi ile Temel Politikaların Nerede Oluşturulduğu (Bürokratlar)

	Hükümette	İktidar partisinde	Bakanlıkta	Birlikte	Fikrim yok	Toplam
Tamamen katılmaktayım	-	-	5 %83.33	1 %16.67	-	6 %100
Katılmaktayım	13 %17.33	6 %08.00	30 %40	26 %34.67	-	75 %100
Katılmamaktayım	8 %11.27	33 %46.48	16%22.54	11 %15.49	3 %04.22	71 %100
Fikrim yok	-	-	1 %50	1 %50	-	2 %100
Toplam	21 %13.64	39 %25.32	52 %33.77	39 %25.32	3 %01.95	154%100

Politikaların kurum içinde oluşturulduğu düşüncesi, tabloda da görülmektedir. Politika yapımına tamamen katılan bürokratların %83.33'ü politikaların bakanlıkta oluştuğu düşüncesindedir. %16.67'si ise politikaların birlikte oluşturulduğunu belirtmişlerdir. Bu grup içinde, politikaların hükümette veya iktidar partisinde oluştuğunu söyleyen yoktur. Politika yapımına katılmakta olduğunu belirtenler de en büyük oran %40 ile politikaların bakanlıkta oluştuğunu belirtmektedir. Bu durum karşısında politika yapımına katılmayanlar ise en büyük oran -%46.48- olarak politikaların iktidar partisinde yapıldığını belirtmişlerdir. Elde edilen bu bulgular, bürokratların politika yapımına önemli derecede etki ettiklerini kanıtlar niteliktedir. Politika yapımı sürecinde yer alan bürokratlar, politikaların daha çok kendi kurumlarında oluşturulduğu, politika yapımının dışında kalan bürokratlar ise politikaların oluşturulmasının siyasi kurumlarda oluşturulduğu kanaatindedir.

G. BAKANLARIN KONULARINA HAKİMİYETİ VE YETERLİLİĞİ

Bürokratların emrinde çalıştıkları bakanları konularına hakimiyet ve yeterlilik açısından değerlendirmeleri, onların siyasi- bürokrat ilişkilerine bakış açılarını kavramak açısından da önem taşımaktadır. Keza diğer tabloda da görüldüğü gibi, bürokratlar bakanların konularında bilgili ve uzman olmalarını yararlı görmektedirler. Ancak bürokratların bakanları yeterlilik açısından değerlendirmeleri, göz önüne aldıkları kıstaslara göre de değişecektir. Bürokratlar, konularında ayrıntılı bilgi ve uzmanlığa sahip kişilerdir. Yaptıkları iş bunu gerektirmektedir. Seçimle gelen siyasilerin ise, eğer bakanlık yapacaksa, o alanda bilgi sahibi olması da gereklidir. Ancak bu seviyenin teknik bilgi ve ayrıntıların da bakan tarafından bilinmesi derecesine kadar da çekilmesini gerektirmez. Nitekim siyasiler genel politika ve programlarını halkın tercihlerinden geçirerek iktidara gelmişlerdir. Bu program ve projelerin bürokrasinin bilgi ve teknik uzmanlığı vasıtasıyla doldurulup, yaşama geçirilmesi gerekmektedir. Siyaset adamının başarısı, konusunda bilgi sahibi olmasıyla da ilgilidir, ancak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı örneğini verirse, bakanın hem madencilik hem petrol, hem nükleer enerji hem de elektrik konularında uzmanlık bilgisine sahip olması mümkün değildir. Bakan, bu konuda verimli çalışabileceği, gerekli bilgi donanımına sahip bir bürokrat ekip kurarak ve bunlar arasında uyumlu bir iletişim sağlayarak, başarılı bir yönetim gösterebilir.

Tablo 23: Bakanlar Konularına Hakim ve Yeterli mi ?

	n	%
Çok yeterli	3	01.95
Yeterli	50	32.47
Fikrim yok	51	33.12
Yetersiz	55	35.71
Toplam	154	100

Bürokratların, bakanları yeterlilik açısından değerlendirmesi şöyledir: Bürokratların %01.95'i çalıştığı bakanları çok yeterli bulmaktadır. %32.47'si ise yeterli bulmakta, %35.71'i ise yetersiz bulmakta, %33.12'si bu konuda fikir belirtmemektedir.

Bu sonuçları değerlendirirken göz önünde bulundurulması gereken bir husus da, bürokratların, üstleri durumunda olan bakanların yeterliliklerini değerlendirmekte kendilerini ne ölçüde serbest hissettikleridir. Nitekim anket çalışması sırasında bürokratların çoğunun bu soruya çekingen yaklaştıkları, cevapların başkaları tarafından öğrenilme endişesini ortaya koydukları gözlenmiştir. Bununla birlikte çalıştığı bakanları çok yeterli bulan bürokrat oranı sadece %01.95 düzeyinde kalmaktadır. Yeterli bulanlar %32.47 oranındadır. Fikir belirtmeyenler ise dikkati çekecek derecede yüksektir. Bakanları yetersiz bulanların oranı ise en yüksek değeri oluşturmaktadır; %35.71. Görüldüğü gibi fikir belirtmeyenlerin oranı en yüksek değer olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu gruba girenlerin bir kısmının gerçekten bu konuda fikir sahibi olmadığını kabul etmekle beraber, diğer sorularda fikir belirtmeyenlerin oranı çok düşük kaldığı için, fikir belirtmeyenlerin önemli bir kısmını bakanlar hakkında olumsuz görüşü olan ancak bunu belirtmekten çekinen kişiler olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

Bürokratlar birlikte çalıştıkları bakanların genel olarak yetersiz olduğunu gözlemlemiştir. Bakanları çok yeterli bulanlarla yeterli bulanların toplamı %34.42 oranındadır. Buna karşılık yetersiz bulanlar bu toplamdan fazladır, %35.71.

Tablo 24: Bürokratların Görevlerine Göre Bakanların Yeterliliğini Değerlendirmeleri

	Çok yeterli	Yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Müsteşar	-	8 %88.89	1 %11.11	-	9 %100
Genel Müdür	2 %07.69	11 %42.30	11 %42.30	2 %02.69	26 %100
Daire Başkanı	1 %02.17	23 %50	12 %26.09	10 %21.74	46 %100
Müşavir	-	1 %25	1 %25	2 %50	4 %100
Uzman	-	7 %10.14	21 %30.43	41 %59.42	69 %100
Toplam	3 %01.95	49 %31.82	46 %29.87	55 %35.71	154 %100

Görevlerine göre dağılıma baktığımızda ise müsteşarlar arasında bakanları çok yeterli bulan yoktur. %88.89'u çok yeterli bulmaktadır. %11.11'i fikir belirtmemiştir ve yetersiz bulan yoktur. Genel müdürlerin %07.69'u çok yeterli, %42.30'u yeterli, %21.74'ü yetersiz bulmaktadır. %42.30'u ise fikir belirtmemiştir. Daire başkanlarının %02.17'si çok yeterli, %50'si yeterli, %21.74'ü yetersiz bulmaktadır. Daire başkanlarının %29.09'u ise fikir belirtmemiştir. Müşavirlerden bir kişi yeterli bulmakta, iki kişi ise yetersiz bulmaktadır. Bir kişi ise fikir belirtmemiştir. Uzmanlardan %10.14'ü yeterli bulmakta, %30.43'ü fikir belirtmemektedir. Uzmanlar içinde bakanları çok yeterli bulan yoktur, en büyük oran olarak %59.42'si yetersiz bulmaktadır. Politika yapımına katkısı anket yapılan bürokratlar içinde en alt seviyede olan uzmanların %59.42'lik bir oranla genel ortalamayı yükseltmektedir. Buna karşılık bakanlarla daha yakın ilişkide bulunan diğer bürokrat kesiminde bu oran daha yüksektir. Bakanlara daha yakın olan bürokratların değerlendirmelerinin daha kişisel, bakanla iletişimi az olan kesimin daha nesnel ve kişisellikten uzak değerlendirme yaptıkları yorumu burada pek geçerlilik kazanmamalıdır. Nitekim bakanlarla daha yakın ilişkide bulunan daha üst düzeydeki bürokratlar da bakanların kişiliklerinin yanında uygulamalarını ve bilgi yeterliliğini daha iyi gözlemek durumundadır.

Bürokratların siyasilere yaklaşımlarını incelemenin yanında, topluma bakışlarını da incelemek yararlı olacaktır. 1994'de yapılan anket çalışmasında⁴⁴⁸ bürokratların topluma karşı görece daha duyarlı oldukları tespit edilmektedir. Bürokratların aldıkları kararların toplumun istekleriyle çeliştiğinde hareket tarzlarının ne olduğu sorulduğunda, 62 bürokratin %24.19'u kendi doğru bildiğini yapmakta karardır. %59.68'i, halkın görüşüyle kendi görüşünü uzlaştırma yolu aramayı tercih etmektedir. Yöneticilerin %12.90'ı halkın görüşüne önem vereceğini belirtmektedir. Bu yanıtlar, bürokratların halkın görüşlerine duyarlı olduğunu göstermektedir. Bürokratlar halkın temsilcisi olan bakanlara karşı katı bir tutum içindeyken, halkın görüşlerine daha duyarlıdır. Bu durum, siyasilerin rasyonel hareket etmedikleri ve partizanca davrandıkları için, yanlış davranabilecekleri düşüncesinden kaynaklanabilir. Halkın görüşlerine önem verme açısından bürokraside önemli değişmelerin olduğu gözlenmektedir. Daha önce 1970 yılında yapılan bir araştırmada, bürokratik elit kesimin halka karşı olumlu bir tavır içinde olmadıklarını göstermektedir.⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ Age, s.93.

⁴⁴⁹ Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği, Osmanlı İmparatorluğunda ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi ve Niteliği*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını No: 23, Ankara-1974, s.149.

H. BÜROKRATİK YAPIDA DEĞİŞİM GEREKLİLİĞİ

Türkiye’de özellikle 1980 sonrasında yaşanan değişim hareketlerine paralel olarak devletin ve bürokratik yapının da bu değişime uyum göstermesi sorunu karşısında hem bu bürokratik yapının yöneticileri hem de bürokrasiyle iç içe olan siyasilerin görüşleri önem kazanmaktadır.

Tablo 25: Var Olan Bürokratik Yapıda Değişim Gerekli mi ? (Bürokrat)

	n	Yüzde
Hiç gerekli değildir	2	01.30
Kısmen gereklidir	73	47.40
Gereksizdir	2	01.30
Kesinlikle gereklidir	77	50
Toplam	154	100

Bürokratların %01.30’u hiç bir değişimin gerekmediği düşüncesindedir. %01.30’u da gerekli olmadığı düşüncesindedir. %47.40’ı kısmi bir değişim, %50’si mutlaka bir değişim gerektiğini düşünmektedir. Bu sonuçla bürokratların şu veya bu derecede , bürokratik yapıda mutlaka bir değişim gerekliliği düşüncesindedirler. Mevcut yapılanmadan memnun olan bürokrat oranı sadece %01.30’dur. Ancak bu değişim gerekliliğinin ne derece olduğuna bakarsak en büyük olarak %50 ile kesinlikle gerekli olduğu cevabı, hemen ardından da yakın oranda %47.40 ile kısmi bir değişim gerekliliği vurgulanmaktadır.

Tablo 26:Görevlerine Göre Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliliği(Bürokratlar)

	Hiç gerekli değildir	Kısmen gereklidir	Gereksizdir	Kesinlikle gereklidir	Toplam
Müsteşar	-	5 %55.56	1 %11.11	3 %33.33	9 %100
Genel müdür	1 %03.85	15 %57.69	-	10 %38.46	26 %100
Daire başkanı	-	27 %58.70	1 %02.17	18 %39.13	46 %100
Müşavir	-	-	-	4 %100	4 %100
Uzman	1 %01.45	26 %37.68	-	42 %60.87	69 %100
Toplam	2 %01.30	73 %47.40	2 %01.30	75 %48.71	154 %100

Bu genel oranın görevlere göre dağılımına baktığımızda ise müsteşarlar arasında değişimin hiç gerekli olmadığı düşüncesinde olan yoktur. Gereksiz olduğu düşüncesinde olan yalnızca bir kişidir. Kısmen gerekli olduğunu düşünenler %55.56, kesinlikle gerekli

olduğunu düşünenler, %33.34'lük bir kesimi oluşturmaktadır. Genel müdürler içinde hiç değişim gerekli olmadığını düşünen yalnızca bir kişidir. Değişimin gereksiz olduğunu düşünen kimse yoktur. Kısmi bir değişimin gerekli olduğunu düşünenler %57.69, kesinlikle değişim gerektiğini düşünenler, %38.46'yı oluşturmaktadır. Daire başkanları arasında değişimin gereksiz olduğunu düşünen kimse yoktur.

**Tablo 27: Türkiye'nin Bürokratik Yapısında Değişiklik Gerekli midir?
(Parlamentar)**

	Bakan	Milletvekili	Toplam
Kesinlikle gereklidir	15 %26.31	42 %73.68	57 %100
Kısmen gereklidir	5 %50	5 %50	10 %100
Gereksizdir	-	-	-
Hiç gerekli değildir	-	-	-
Toplam	20 %29.85	47 %70.14	67 %100

“Türkiye'nin bürokratik yapısında değişim gerekli midir?” sorusuna cevap veren 20 bakanın 15'i (%75) kesinlikle değişmelidir görüşündedir. 5 kişi ise (%25), kısmen değişiklik taraftandır. Değişiklik gerekli değildir ve hiç gerekli değildir düşüncesinde olan yoktur.

Milletvekillerinde ise 42 kişi (%89.4) kesinlikle gereklidir, 5 kişi ise (%10.6) kısmen gereklidir düşüncesindedir. İlginç bir özellik olarak milletvekillerinde de değişimin gerekli olmadığı yolunda fikir beyan eden yoktur.

Bürokrasi kesiminde ise 2 kişi %01.30 hiç gerekli olmadığı kanaatindedir. 73 kişi, %47.40'ı ise kısmen değişim gerekli olduğu düşüncesindedir. Bürokraside kesinlikle bir değişimin gerekli olduğu kanaatini taşıyanlar ise 77 kişiyle katılımcıların %50'sini oluşturmaktadır.

Bürokratik yapıda değişimin gerekli olduğu bu sonuçlarla bürokratlar tarafından da açıkça ortaya konmaktadır. Ancak, bürokratik yapıda “kesinlikle değişim gereklidir” düşüncesinde olan siyasilerin oranı %89.4 iken bu oran bürokratlarda yine önemli bir oran olmakla birlikte %50 olmaktadır. bu durumda hem siyasilerin hem de bürokrasinin var olan bürokratik yapıdan memnun olmadıklarını, ancak siyasilerde değişim isteğinin çok daha güçlü bir şekilde ortaya çıktığı tespitini yapabiliriz.

Bu sonuçlardan elde edilecek bir başka bulgu da, 1980 sonrası dönemde yaşanan geniş boyutlu değişimin, bürokratik yapıda değişim gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu tabloların verdiği bir başka sonuç da, bu çalışmanın 1996 yılında gerçekleşmiş olması göz önüne alındığında, toplumsal değişim sürecinin bürokrasiye pek etki edemediğini de göstermektedir.

Tablo 28: Değişim Gerekliliği ile ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişinin Karşılaştırılması

	Daha verimli çalıştı	Fark olmadı	Daha verimsiz çalıştı	Fikrim yok	Toplam
Kesinlikle gereklidir	33 %57.89	24 %42.11	-	-	57 %100
Kısmen gereklidir	8 %80	2 %20	-	-	10 %100
Gereksizdir	-	-	-	-	-
Hiç gerekli değildir	-	-	-	-	-
Toplam	41 %61.19	26 %39	-	-	67 %100

Tabloda da görüleceği gibi bürokrasi de kesinlikle değişim gereklidir yanıtı veren 57 kişiden 33'ü (%57.89) ANAP döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığı, 24'ü (%42.11) ise herhangi bir fark olmadığı kanaatindedir. Değişimin kısmen bazı alanlarda yapılması gerektiği düşüncesinde olan 10 kişiden 8'i (%80) ANAP döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığını, 2'si (%20) ise herhangi bir fark olmadığı düşüncesindedir. ANAP döneminde bürokrasinin verimsiz çalıştığı şeklinde hiç bir cevap verilmemiştir. Bu durum, ANAP döneminde bürokrasi verimliliğinin artışı yönünde kesin fakat kısmi bir değişim olduğu, ancak ankette ortaya çıkan bürokraside kesinlikle değişim gerektiği yüzdesinin çok yüksek olması sebebiyle, çok başarılı ve kalıcı bir değişim gerçekleştirilemediği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Bu düşünce bir diğer karşılaştırma ile de desteklenmektedir. Kesinlikle bir değişimin veya kısmen değişimin yanında olan parlamenterlerden sadece 2'si (%03) bürokrasinin tamamen siyasilerin hizmetinde olduğu düşüncesindedir. 48 kişi (%71.6) siyasi iktidarların bürokrasiye tam olarak hakim olamadıkları düşüncesindedir. 15 kişi (22.4) bürokrasinin siyasilerin egemenlik alanına müdahale ettikleri görüşündedir. Bürokrasi ile siyasiler arasında bir denge olduğunu düşünenler ise iki kişidir (%03). Parlamenterlerin %94'ü siyasi iktidarların bürokrasiye tam olarak hakim olamadıkları veya bürokrasinin, siyasilerin egemenlik alanına müdahale ettikleri düşüncesindedir. Anket çalışması, siyasilerin büyük çoğunlukla bürokrasinin siyasi egemenliğe müdahale ettikleri kanaatinde olduklarını göstermektedir.

1.BÜROKRASİNİN SİYASİ YÖNETİCİLERİN PROGRAM VE PROJE TALEPLERİNİ KARŞILAMA DÜZEYLERİ

Türkiye'de siyasi yöneticilerin (Bakanların) program ve proje taleplerini bürokrasinin yeterince karşılayıp karşılamadığı sorusu bürokratların yanında parlamenterlere de sorulmuştur. Bu şekilde hem siyasiler hem de bürokratların

verdikleri cevaplar karşılaştırılarak, bürokrasinin yeterli siyasilerin talep ettiği programları üretip üretmediği belirlenmek istenmiştir

Tablo 29:Türkiye’de Siyasi Yöneticilerin Program ve Proje Taleplerini Bürokrasi Yeterince Karşılıyor mu? (Bürokratlar)

	n	Yüzde
Tamamen karşılıyor	19	21.3
Kısmen karşılıyor	114	74
Karşılamıyor	21	13.6
Toplam	154	100

Bürokratların %21.3’ü (19 kişi) bürokrasinin program ve proje taleplerinin tamamen karşılandığı görüşündedir. Kısmen karşılandığı düşüncesinde olanlar, %74 (114) ile en büyük yüzdeyi oluşturmaktadır. Karşılamıyor savında olan bürokratlar ise 21 kişiyle %13.6’lık bir oranı oluşturmaktadır. Tablonun da gösterdiği gibi bürokrasi, siyasi yöneticilerin program ve proje taleplerini karşılamadığını net olarak ortaya koymaktadır. Kısmen karşılıyor cevabının %74 gibi çok büyük bir yüzde oluşturması, bunun yanında %13.6’lık karşılamıyor cevabıyla birlikte %87.6’lık bir rakama ulaşması, tereddüde imkan tanımayan bir tablo sunmaktadır.

Tablo 30:Türkiye’de siyasi Yöneticilerin Program ve Proje Taleplerini Bürokrasi Karşılıyor mu? (Parlamentarler)

	Milletvekili	Bakan	Toplam
Tamamen karşılıyor	2 %100	-	2 %02.98
Kısmen karşılıyor	21 %63.64	12 %36.36	33 %49.25
Karşılamıyor	10 %90.91	1 %09.09	11 %16.41
Bürokrasi yetersiz	14 %66.67	7 %33.33	21 %31.34
Toplam	47 %100	20 %100	67 %100

Siyasilerin %02.98’i (2 kişi) tamamen karşıladığını, %49.25’i (33 kişi) kısmen karşıladığını, %16.41’i ise karşılamadığını düşünmektedirler. Bürokrasinin bu konuda yetersiz olduğunu düşünenler ise %31.34 ile 21 kişidir. Bu durumda siyasiler içinde bürokrasinin siyasilerden gelen talepleri tamamen karşıladığını düşünenler sadece iki kişiyle %02.98’lik bir oran olmasına karşın, kısmen karşıladığı, karşılamadığı veya yetersiz olduğu düşüncesinde olanlar %97.2’lik bir oran oluşturmaktadır. Siyasiler bürokrasinin program ve proje taleplerini karşılanması konusunda açıkça negatif bir görüşe sahiptir.

Konuyu daha belirginleştirmek için ilişkinin diğer tarafta olan siyasilerin dağılımına baktarsak, bu soruya cevap veren 20 bakan'ın 12'si (%60) taleplerin kısmen karşıladığını belirtmiş, 1 kişi (%5) karşılamadığını belirtmiş, 7 kişi (%35) ise bürokrasinin talepleri karşılamakta yetersiz olduğu görüşünde olmuştur. Bakanlar arasında bürokrasinin talepleri tamamen karşıladığı düşüncesinde olan yoktur.

47 milletvekilinden 2'si (%04.25) bürokrasinin program ve proje taleplerini tamamen karşıladığı düşüncesindedir. 21'i ise (%44.68) kısmen karşıladığını düşünmektedir. Karşılamıyor diyenlerin sayısı 10 (%21.27), bürokrasi yetersiz diyenlerin sayısı 14'dür (%29.78).

Görüldüğü gibi, bürokratlarla yüz yüze olan ve onlardan program ve proje talep eden bakanlar içinde taleplerinin tamamen karşılandığı kanaatine sahip olan kimse yoktur. Bakanların %60'ının program ve proje taleplerinin kısmen karşılandığı cevabı yanında milletvekillerinden sadece %4.25'i tamamen karşıladığı düşüncesindedir (Ancak bu iki kişi "bürokratik yapıda değişiklik gerekli midir?" sorusuna, "kesinlikle gereklidir" cevabını vermişlerdir, bu durum bir çelişki yaratmaktadır). Milletvekillerinin %44.68'i de taleplerin kısmen karşılandığı düşüncesindedir. Karşılamıyor diyenlerin oranı-%05'e, %21.27-milletvekillerinde daha yüksektir, bürokrasinin yetersiz olduğunu söyleyenlerin oranı, bakanlarda daha yüksek %35, milletvekillerinde %21.27'dir. Bu veriler, bürokrasinin siyasilerden gelen talepleri kısmen karşıladığı sonucunu vermektedir. Ancak "bürokrasinin yetersiz kaldığı" tercihi, "kısmen karşılıyor" tercihindən önemli oranda düşük olduğundan, bu durumun açıklamasını sadece bürokrasinin yetersizliğine bağlamak mümkün değildir.

Bürokratların, siyasilerin program ve proje taleplerine gereken karşılığı vermemelerinin sebebini, bürokrasinin tam olarak siyasilerin yönetimi altına girmedikleri şeklinde açıklamak daha olasıdır.

J. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN İŞLEYİŞİ

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde meydana gelen değişimleri en iyi tespit etme şekli de ampirik yöntemler kullanmaktır. Bu ilişkinin tarafları olan bürokratlar ve siyaset adamlarıyla yapılacak karşılaştırmalı çalışmanın daha sağlıklı değerlendirme imkanı vermesi mümkündür.

Bu anketleri yanıtlayan bürokratların her birinin bir siyasi tercihi olduğu göz önüne alınmalıdır. Bürokratların her biri, bir siyasi partiye yakınlık duymakta seçimlerde de benimsediği partiye oy vermektedir. Bu kişilerden Anavatan Partisinin iktidar olduğu dönemi değerlendirirken objektif olmaları istense dahi yine de kendi kişisel siyasi tercihleri bu değerlendirmeyi etkileyecektir.

Bunun yanında çalışmamızın ikinci bölümünde de değindiğimiz gibi, siyasilerle bürokratlar arasında, kökleri Osmanlı dönemine dayanan bir iktidar çekişmesi vardır. Bu güç mücadelesinde bürokrasi siyasilere karşı taraf durumundadır. Ayrıca, Anavatan Partisinin kuruluşundan itibaren 1980'li yıllar boyunca, Türk bürokrasinin yönetim geleneğine ters gelen söylemler seslendirdiğini de ilave etmek gerekir.

Bu veriler altında bürokratların bir siyasi iktidar dönemini bürokrasinin işleyişini değerlendirirken olumsuz bir önyargı ile yaklaşabileceği olası bir durumdur.

Bürokratlar 1983-1989, ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin işleyişini şöyle değerlendirmişlerdir:

Tablo 31: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi (Bürokrat)

	n	%
Daha verimli	89	57.79
Daha verimsiz	14	09.10
Fark Yok	44	28.57
Fikrim yok	7	04.54
Toplam	154	100

Bu dönemde bürokrasinin daha verimli çalıştığını söyleyen bürokratların oranı %57.79'dur. Herhangi bir farkın olmadığını söyleyen bürokratlar ise %28.57'lik bir oran oluşturmaktadırlar. Bu dönemde bürokrasinin işleyişinin daha verimsiz bir özellik gösterdiğini düşünen bürokratlar ise, %09.10'luk bir oran oluşturmaktadır. Bürokratların %04.54'lük kısmı ise, bu konuda fikir belirtmemiştir.

Tabloda da görüldüğü gibi, en yüksek oranla bürokratların %57.79'u bürokrasinin daha verimli çalıştığını belirtmektedirler. Bürokratların yarıdan fazlasının, verimli çalıştığını düşünmesi, bunun yanında %09.10 gibi nispeten çok daha düşük bir oranla verimsiz çalıştığının söylenmesi, ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığı yönünde bir değişim olduğunun göstergesidir. Yukarıda belirttiğimiz, bürokrasinin siyasi iktidarlara değerlendirirken olumsuz bir bakış açısına sebep olabilecek unsurlar pek etkili olmamıştır.

Tablo 32: Görevlerine Göre ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Müsteşar	8 %88.89	-	1 %11.11	-	9 %100
Genel müdür	13 %50	-	11 %42.31	2 %07.69	26 %100
Daire başkanı	35 %76.09	-	8 %17.39	3 %06.52	46 %100
Müşavir	3 %75	1 %25	-	-	4 %100
Uzman	30 %43.48	13 %18.84	24 %34.78	2 %02.90	69 %100
Toplam	89 %57.79	14 %09.09	44 %28.57	7 %04.56	154 %100

Görevlere göre dağılımda ortaya çıkan durum şöyledir:

Müsteşarların %88.89'u ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin işleyişini daha verimli olarak değerlendirmiştir. İçlerinden sadece biri fark olmadığı görüşünü tercih etmiştir. Fikir belirtmeyen veya daha verimsiz olduğunu düşünen yoktur. Genel müdürlerin %50'si daha verimli çalıştığı, %42.31'i fark olmadığı düşüncesindedir. %07.69'u ise fikir belirtmemiştir. Daire başkanlarının %76.09'u daha verimli çalıştığı düşüncesindedir. %17.39'u fark olmadı derken, %06.52'si fikir belirtmemiştir. Bürokrasinin bu dönemde daha verimsiz çalıştığını düşünen daire başkanı yoktur. Uzmanların %43.47'si bürokrasinin daha verimli çalıştığını, %34.78'i daha verimsiz çalıştığını, %18.84'ü ise daha verimsiz çalıştığını düşünmektedir. %02.90'ı ise fikir belirtmemiştir.

Bu tablodaki sonuçlara göre bürokratların bürokrasideki deneyimlerine göre değerlendirme farklılıkları ortaya çıktığını görmekteyiz. Bürokrasi tecrübesi daha fazla olan bürokrat grubunu oluşturan müsteşarlarda, ANAP döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığı tercihi, daha çok gözlenirken (%88.89), Bürokraside görece deneyimi daha az olan uzman grubunda, verimli çalıştığı tercihi %43.47'ye düşmektedir. Ayrıca müsteşar grubundan bir kişiyi hariç tutarsak, sadece uzman grubu bürokrasinin daha verimsiz çalıştığı tercihinin (%18.84) yapmıştır.

ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin işleyişinin değerlendirilmesine siyasiler açısından baktığımızda ise durum şöyledir:

Tablo 33: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi (Parlamententerler)

	Daha verimli	Fark olmadı	Daha verimsiz	Fikrim yok	Toplam
Bakan	17 %85	3 %15	-	-	20 %100
Milletvekili	24 %51.06	23 %48.94	-	-	47 %100
Toplam	41 61.19	26 %38.81	-	-	67 %100

Siyasilerle yapılan çalışmada ise ortaya daha net bir sonuç çıkmaktadır. Parlamententerlerin %61.19'u Anavatan iktidarı döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığını düşünmektedir. %38.81'i ise herhangi bir fark olmadığı düşüncesindedir. Fikir belirtmeyen yoktur. Çok çarpıcı olarak, farklı partilere mensup parlamententerler olmalarına rağmen, bürokrasinin daha verimsiz çalıştığını söyleyen milletvekili yoktur.

Siyasilerin görevlerine göre bir ayırım yaptığımızda ise, Bakanlık deneyimine sahip olanların %85'i bürokrasinin daha verimli çalıştığı, %15'i ise herhangi bir fark olmadığı görüşündedir. Milletvekillerinin %51.06'sı bürokrasinin daha verimli çalıştığı,

%48.94'ü ise fark olmadığı düşüncesindedir. Bu durumda bakanlık deneyimine sahip olan, bürokratik bir yapıyı idare etmiş olan siyasiler diğer siyasilere göre ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin verimliliği konusunda daha olumlu görüşe sahiptirler. Bakanlarla milletvekilleri arasında bu dönemde bürokrasinin daha verimli işlediği yönünde bir uyuşma varsa da arada %34'e yakın çok anlamlı bir netlik farkı vardır.

Bu sonuçlarla siyasilerin yaptığı değerlendirmelerde de, yukarıda bahsedilen olumsuz etkilerin fazla geçerli olmadığını görmekteyiz. Bu soruya partizanca bir yaklaşım olması durumunda, çalışmanın yapıldığı dönemde Anavatan Partisinin Meclis'de %20 civarında olan sandalye oranına yaklaşan bir "daha verimli" cevabı almak gerekirdi.

Bu sonuçlardan, siyasilerin bu soruyu cevaplarken mümkün olduğunca objektif davranmaya çalıştıkları anlaşılmaktadır. Ancak yine de ilave etmek gerekir ki, Sosyal Demokrat kesimde olanlarda "fark olmadı" cevabının daha çok olduğu gözlenmiştir.

Parlamentar ve bürokratların yanıtları karşılaştırıldığında, hâyetli anlamlı sonuçlar ortaya çıkmaktadır. ANAP döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığı yönünde bir değişim olduğu her iki kesim tarafından da belirtilmektedir. Bürokratların %57.79'u, siyasilerin ise %61.19'u ANAP döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığını düşünmektedir. İkinci sırada olarak, bürokratların %28.57'si, siyasilerin ise %38.81'i bürokrasinin işleyişinde herhangi bir fark olmadığı düşüncesindedir. Bürokratların %09.09'u bürokrasinin daha verimsiz çalıştığını söylerken, siyasiler arasında 1983-1989 arası ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin daha verimsiz çalıştığını düşünen kimse yoktur.

K. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASİ-SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİ

1983-1989 ANAP iktidarı döneminde, en çok ilgi çeken ve tartışma yaratan konular siyasilerle bürokratlar arasındaki ilişkilerdir. Bu ilişki sistemi aynı zamanda tez çalışmamızın en önemli kısmını oluşturmaktadır. Siyasi iktidar-bürokrat ilişkilerinin nasıl bir değişim gösterdiğini tespit etmek için hem bürokratlara hem de siyasilere yönelik çalışma yapılmıştır. Bürokratların konuyla ilgili değerlendirmeleri şöyledir:

**Tablo 34: ANAP Döneminde Bürokrasi- Siyasi İktidar İlişkileri
(Bürokratlar)**

	n	%
Siyasilerin etkisi arttı	74	48.05
Bürokrasinin etkisi arttı	4	02.60
Bürokrasi daha serbest çalıştı	57	37.01
Bürokrasi kısıtlandı	9	05.84
Fark olmadı	10	06.49
Toplam	154	100

Bürokratların %48.05'i, siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisinin arttığı görüşündedir. Bürokrasinin daha serbest çalışma imkanı bulduğunu söyleyen bürokratlar ise %37.01 oranındadır. İlişkilerde fark olmadığını söyleyenler %06.49, Bürokrasinin kısıtlandığını düşünenler, %05.84, bürokrasinin siyasiler üzerinde etkisinin arttığını düşünenler de %02.60 oranındadır. Bu tablonun ortaya koyduğu sonuca göre bürokratlar, ANAP iktidarı döneminde siyasi yöneticilerin bürokrasi üzerindeki etkilerini arttırdıkları görülmektedir. Bürokratların bu dönemde daha serbest çalıştıkları yolundaki düşüncenin de ikinci sırada ve hali anlamlı bir oranda olması -%37.01- bu durumun değerlendirilmesi gerektirmektedir. Tablodan elde edeceğimiz sonuç, ANAP iktidarı döneminin siyasetçilerinin, bürokrasi üzerinde daha önceki dönemlere kıyasla daha fazla hakimiyet sağladıkları, ancak bu değişikliğin bürokrasinin daha serbest çalışması sonucunu verdiği sonucunu görmekteyiz.

Burada çelişki gibi görünen bir durum vardır. ANAP iktidarı döneminde hem Anavatan Partili siyasilerin bürokrasiye daha fazla etki ettiği, hem de bürokrasinin bu dönemde daha serbest çalıştığı değerlendirilmesi, bürokratlar tarafından öne çıkarılmıştır. Bu durumun sebeplerini aydınlatmada, tablolar arası karşılaştırmalardan yararlanabiliriz.

Tablo 35: Diğer Dönemlerle Karşılaştırdığınızda 1983-1989 ANAP İktidarı Döneminde Siyasiler ile Bürokrasi İlişkisinin Değerlendirmesi (Parlamentar)

	Bakan		Milletvekili		Ortalama	
Siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisi arttı	8	%29.63	19	%70.37	27	%40.29
Bürokrasinin siyasiler üzerindeki etkisi arttı	1	%20	4	%80	5	%07.46
Bürokrasi daha serbest çalışmaya başladı	9	%39.13	14	%60.87	23	%34.32
Bürokrasi kısıtlandı	-		4	%100	4	%05.97
Fark olmadı	2	%25	6	%75	8	%11.94
Toplam	20	%100	47	%100	67	%100

Parlamentarlerin değerlendirmelerine baktığımızda, Siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisinin arttığını düşünenler, %40.26, Bürokrasinin siyasiler üzerindeki etkisinin arttığını söyleyenler %07.46, bürokrasinin daha serbest çalıştığını düşünenler

%34.32, bürokrasinin kısıtlandığını düşünenler %05.97, herhangi bir fark olmadığını söyleyenler ise %11.94' oranındadır.

Parlamenteler arasında da siyasilerin bürokratlar üzerindeki etkisinin arttığı şeklindeki değerlendirme %40.26 ile en büyük orandadır. Hemen ardından yine aynı şekilde bürokrasinin daha serbest çalıştığı yolundaki değerlendirme -%34.32- gelmektedir. Parlamenteler de 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde Anavatanlı siyasilerin bürokrasi üzerinde daha etkin oldukları düşüncesindedirler. Ancak bu dönemde bürokrasinin daha serbest çalıştığı görüşü de ağırlıklı bir oran tutmaktadır.

L. ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASI - SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİLERİNİN BÜROKRASİNİN İŞLEYİŞİNE ETKİLERİ

Anavatan iktidarı döneminde bürokrasi- siyasi ilişkilerinde meydana gelen değişimlerin, bürokrasinin işleyişini nasıl etkilediğini belirleyebilmek için karşılaştırmalı tabloyu incelemek gereklidir.

Tablo 36: Bürokrasinin İşleyişini Değerlendirenlerin Siyasi - Bürokrat İlişkileri Hakkındaki Görüşleri (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı.	Bürokrasi serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Daha verimli	28 %31.46	3 %03.37	54 60.67	4 %04.50	-	89 %100
Daha verimsiz	11 78.57	-	-	1 %07.14	2 %14.29	14 %100
Fark yok	32 %72.73	-	1 02.27	4 %09.09	7 %15.90	44 %100
Fikrim yok	3 %42.86	1 %14.28	2 28.57	-	1 %14.28	7 %100
Toplam	74 %48.05	4 %02.60	57%37.01	9 %05.84	10 %06.49	154%100

Bu dönemde bürokratların %57.79 ile en büyük oranda bürokrasinin daha verimli çalıştığına değinmiştik. Bu dönemde bürokrasinin daha verimli çalışmasının, siyasi-bürokrat ilişkileriyle açıklanmasında ise dağılım şöyledir: Bu dönemde bürokrasinin daha verimli çalıştığını düşünen bürokratlar, bunu, %60.67 oranında bürokrasinin daha serbest çalışma imkanı bulmasıyla, %31.46 oranında Anavatanlı siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisini ve hakimiyetini arttırmasıyla açıklamaktadırlar. Bürokratların %04.50'si ise siyasilerin bürokrasiyi kısıtlamalarının verimliliği arttırdığını düşünmektedirler. Görüldüğü gibi bu dönemde bürokrasinin verimliliği, en çok, ANAP'lı siyasilerin bürokrasiye daha serbest çalışma imkanı sağlaması ile açıklanmaktadır. Bürokrasinin verimli çalışmasının ikinci sebebi ise, ANAP'lı siyasilerin, bürokrasi üzerindeki etkisinin artmasıdır. Bu bilgiler ışığı altında 1983-1989

Anavatan Partisi iktidarı döneminde, siyasi iktidar bürokrasiye diğer dönemlere göre daha serbest çalışma imkanı sağlamış ve bürokrasiye daha fazla hakim olmuştur. Bu durum, bürokrasinin daha verimli çalışmasını sağlamıştır.

Bu dönemde bürokrasinin daha verimsizleştiğini düşünen bürokratlar ise bürokrasi- siyasi ilişkilerinde meydana gelen değişimle şöyle ilişkilendirmektedirler: Bu düşüncede olanların %78.57'si, siyasilerin bürokrasi üzerinde etkisinin artmasının, %07.14'ü de bürokrasinin kısıtlanmasının verimsizliğe sebep olduğunu düşünmektedir. %14.29'u da siyasi- bürokrat ilişkilerinde herhangi bir değişim olmadığı halde bürokrasinin verimsiz işlediğini düşünmektedir. Bürokrasinin daha verimsiz çalıştığını düşünenler arasında bu dönemde bürokrasinin daha serbest çalışması veya bürokrasinin siyasiler üzerinde etkisinin artmasını neden olarak gösterenler yoktur. Sonuçta bürokrasinin daha verimsiz çalıştığını düşünenler, bu durumu siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisinin artmasına bağlamaktadırlar.

Bürokrasinin işleyişinde herhangi bir değişim olmadığını düşünenlerin %72.73'ü ise bu dönemde siyasilerin bürokrasi üzerinde etkisinin arttığını düşünmektedirler. %15.90'ı da siyasi-bürokrat ilişkileri açısından herhangi bir fark olmadığını düşünmektedir. %09.09'u bürokrasinin kısıtlandığını, %02.27'si de bürokrasinin daha serbest çalıştığını düşünmektedir. Bu karşılaştırmada, bürokrasinin işleyişinde herhangi bir değişiklik olmadığını söyleyenlerin, bürokrat-siyasi ilişkilerinde siyasilerin bürokrasi üzerinde etkisinin artmasına rağmen böyle bir değişim olmadığı düşüncesinde oldukları sonucu çıkmaktadır.

Bu karşılaştırma parlamenterler açısından sorgulandığında, tablo şöyledir:

Tablo 37: ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişi ile Bu Dönemde Siyasetçi-Bürokrat İlişkisinin Karşılaştırılması (Parlamenter)

	Siyasilerin bürokrasi üzerinde etkisi arttı	Bürokrasinin siyasiler üzerindeki etkisi arttı	Bürokrasi daha serbest çalışmaya başladı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	16 %39.02	3 %07.32	20 %48.78	2 %04.88	-	41 %61.2
Fark olmadı	11 %42.31	2 %07.69	3 %11.54	2 %07.69	8 30.76	26 %38.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-	-
Toplam	27 %40.30	5 %05.46	23 %34.33	2 %02.98	8 %11.94	67 %100

1983-1989 arası ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin daha verimli çalıştığını düşünen %61.2 oranındaki parlamenter grubunun %48.88'i bu durumu bürokrasinin daha serbest çalışmasıyla açıklamaktadırlar. %39.02'si ise siyasilerin bürokrasi

üzerindeki etkisinin artmasının daha verimli çalışmasına neden olduğunu düşünmektedir. %04.88'i ise bürokrasinin kısıtlanmasının daha verimli çalışmasını sağladığını düşünmektedir. Bu dönemde bürokrasinin daha verimli çalıştığını düşünen bürokratlara göre, ANAP iktidarı, bürokratlara daha serbest çalışma ortamı sağlamış, ancak bürokrasi üzerindeki hakimiyetini de arttırmıştır.

İlginç bir durum olarak, çalışmaya çeşitli partilere bağlı milletvekilleri katılmış olmasına rağmen, 1983-1989 arası ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin daha verimsiz çalıştığı düşüncesinde olan parlamenter yoktur. Bu dönemde bürokrasinin işleyişinde herhangi bir farkın olmadığını düşünen bürokrat grubu %38.80'lik bir kısmı oluşturmaktadır. Bu grubun %42.31'i, siyasilerin bürokrasi üzerinde etkisini arttırmasına, %11.54'ü bürokrasinin daha serbest çalışmasına, %07.69'u bürokrasinin kısıtlanmasına, rağmen fark olmadığını belirtmektedir. %30.76'sı ise bürokrasi- siyasi ilişkilerinde de fark olmadığını belirtmektedir.

Görüldüğü gibi siyasilerle bürokratların düşünceleri birbiriyle büyük ölçüde uyuşmaktadır. ANAP iktidarı döneminde bürokrasi de daha verimli bir değişim gözlenmektedir. Siyasi- bürokrat ilişkileri açısından ANAP iktidarı bürokrasi üzerinde hakimiyetini arttırmakla birlikte bürokrasiye daha serbest çalışma ortamı sağlamıştır. Bu çıkarım ANAP milletvekili Burhan Kara'nın tespitleriyle de uyuşmaktadır.⁴⁵⁰

M.BÜROKRATLARIN TERCİH ETTİKLERİ HÜKÜMET BİÇİMLERİ

Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri açısından bürokratların siyasi tercihlerinin belirlenmesi oldukça önem taşımaktadır. Osmanlı son döneminden beri varolan bürokratik yönetim geleneğinin varlığı söz konusudur. Bu durumda bürokrasi kendi siyasi ideolojisini ve siyasi tercihlerini belirlemiştir.

⁴⁵⁰ Burhan Kara, 80'li yıllarda özellikle ANAP'ın ilk iktidar döneminde bürokratlara serbest çalışma imkanı ve fırsatı tanındığını, müdahale yapıldıysa da bunun bürokrasinin daha iyi işlemesi için yapıldığı düşüncesindedir. Özal, bürokratlarla uğraşılmasını, siyasi müdahalelerde bulunulmamasını, ancak görevini daha iyi yapması amacıyla müdahale edilmesini söylemiştir.. Burhan Kara ile yapılan mülakat, 13.3.1996.

Tablo 38: Görevlerine Göre Hükümet Tercihleri (Bürokrat)

	Müsteşar	Genel müdür	Daire başkanı	Müşavir	Uzman	Toplam
Liberal	3 %21.42	11 %23.91	5 %06.49	-	2 %01.54	21 %07.95
Sosyalist	-	-	-	-	5 %03.85	5 %01.89
Çalışanların temsil edildiği	-	1 %02.17	2 %02.60	1 %14.28	17 %13.08	21 %07.95
Atatürk ilkeleri, çağdaşlaşma, laiklik.	4 %28.57	17 %36.96	19 %24.67	3 %42.86	55 %42.31	98 %37.12
Geleneksel-muhafazakar	2 %14.28	2 %04.34	1 %01.30	-	5 %03.85	9 %03.41
milliyetçi	1 %07.14	2 %04.34	7 %09.09	-	5 %03.85	15 %05.68
Dini inançları öne çıkaran	-	-	1 %01.30	-	-	1 %00.37
Kalkınmaya öncelik veren	4 %28.57	14 %30.43	32 %41.56	3 %42.86	41 %31.53	94 %35.61
Toplam	1 %100	46 %100	77 %100	7 %100	130 %100	264 %100

Bürokratların siyasi tercihlerini belirlemek için hazırlanan anket sorusunda, test çalışmalarında bazı değişiklikler yapmak gerekmiştir. Yapılan düzeltmeler sonucu bürokratlar belirtilen şıklar içinden en fazla üç tanesini işaretlemişlerdir. Buna göre Bürokratlar %37.12 ile en çok “Atatürk ilkeleri, çağdaşlaşma ve laikliği ön plana çıkaran hükümet”i tercih etmiştir. Ardından, %35.61 ile ikinci tercih olarak, “kalkınmaya öncelik veren” hükümet tercih edilmektedir. %07.95’le Çalışanların temsil edildiği hükümet ile yine aynı oranda liberal bir hükümet tercihleri, üçüncü sıradadır. Milliyetçiliği savunan hükümet tercihi %05.68 oranındadır. Geleneksel, muhafazakar bir hükümet tercihi %03.41 oranındadır. Sosyalist hükümet tercihi %01.89 oranındadır. Dini inançları öne çıkaran hükümet tercihleri ise sadece %00.37 oranını bulmaktadır.

Bu dağılıma göre Bürokratlar arasında egemen olan siyasi tercih “Atatürk ilkeleri, laiklik ve çağdaşlaşma” ve “ulusal kalkınma”dır. Bu tercihler, milliyetçilik, geleneksellik, muhafazakarlık, liberalleşme, sosyalist düşünce, vb düşüncelere üstünlük taşımaktadır. Bu sonuç, bürokrasinin ideolojisinde ve siyasi tercihlerinde pek fazla değişiklik göstermediğini ortaya koymaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde bulunan Heper’in 1970’li yılların başlarında bürokratlar üzerinde yaptığı çalışmada da benzer bulgular yer almaktadır⁴⁵¹. 1980’li yıllarda başlayan değişim, Türk bürokrasisinin ideolojisini ve siyasi tercihlerini pek etkileyememiştir. Atatürkçülük, hala bürokrasi ideolojisi olmakta devam etmektedir. Kalkınmanın ikinci sırada tercih edilmesini de göz önüne aldığımızda, Atatürk ilkeleriyle, ulusal kalkınmanın belirgin olarak tercih edildiği gözlenmektedir.

⁴⁵¹ Metin Heper, *Bürokratik Yönetim Geleneği...*, s.149.

SONUÇ

Siyasi iktidar, bir toplumun tümünün ve diğer iktidar türlerinin de üzerinde olan otorite biçimidir. Temsili demokrasilerde iktidarın kullanımı, temsilcileri vasıtasıyla halk tarafından gerçekleştirilir. Halk iradesinin tezahür ettiği meclis'in belirlediği bir hükümet, yürütme işlevini yerine getirir.

Siyasi iktidar ülkeyi yönetmek için kararlar alır ve onları uygulatır. Bu süreçte bürokrasi örgütü ve bürokratlar, teorik ve yasal olarak siyasi iktidarın emrindedir. Siyasi iktidar aldığı kararların uygulanmasını bürokrasi örgütü aracılığıyla gerçekleştirir.

Bazen siyasi iktidar, karar alırken de bürokrasiden yardım ister. Bürokrasinin bilgi ve uzmanlığından yararlanmak, çoğu yerde siyasi iktidarın karar almasına yardımcı olur. Bürokrasi, siyasi iktidarın talep ettiği durumlarda bu hizmeti vermek durumundadır. Özetle bürokrasiler, siyasi iktidarın emrinde olan hizmet örgütleridir.

Ancak siyasi iktidarın kullanımı yasal olarak seçilmişlerde olmasına rağmen, siyasi kararların alınmasında tek başlarına hareket edemezler. Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken pek çok faktörün etkisinde kalırlar. Baskı grupları, kamuoyu, bürokrasi ve dış faktörler gibi güçler, iktidarın eylem ve kararlarına etki etmeye çalışırlar.

Bürokrasiler, siyasi iktidarın kullanımına etki eden veya paylaşılan bir güç olarak diğer unsurlardan daha fazla önem taşımaktadır. Diğerlerinin siyasi iktidar üzerindeki etkileri, değişken ve geçici iken, bürokrasi sürekli ve istikrarlı bir kurumdur. Siyasi iktidarlar da, bürokrasi örgütü olmaksızın hükümet edemezler.

Bürokrasinin siyasi güç kazanma isteği dünya'nın hemen her ülkesinde ve her siyasi sistemde vardır. Ancak bürokrasi, kapalı sistemlerde, açık ve demokratik sistemlere nazaran daha fazla iktidar gücüne sahip olabilmektedir. Bürokrasiye siyasi iktidarın kullanımı konusunda, seçilmiş-atanmış ilişkilerinde güç sağlayan pek çok unsur vardır.

Günümüzde kamu politikalarının belirlenmesinde gittikçe daha fazla teknik ve ihtisas komisyonlarına başvurulmaktadır. Oldukça yüksek derecede bilgi ve uzmanlığa sahip bürokratlardan oluşan bu kurumlara siyasilerin direnmesi zordur.

Siyasetçilerin, bürokratlar kadar uzmanlık bilgisine sahip olmaması ve uğraşmakla yükümlü oldukları konuların çokluğu, siyasilerin bürokratlar karşısında güçsüz kalmaları sonucunu doğurmaktadır. Kendisinden daha fazla uzmanlık ve teknik

bilgiye sahip olan bürokrasiler karşısında siyasiler, kendi görüş ve projelerinden taviz vermek durumunda kalmaktadırlar.

Bürokrasiye güç sağlayan bu unsurlar karşısında siyasilerin halk tarafından seçimle iktidara getirilmeleri, onlara meşru anayasal otorite kazandırır. Bürokratların yapmak istediklerini gerçekleştirecek yetki, siyasiler tarafından belirlenmektedir. Ayrıca bürokratların tayinleri de büyük ölçüde siyasilerin elindedir. Siyasi nitelikli üst düzey bürokratik mevkilere yapılan atamalarla bürokrasiyi otoriteleri altında tutmaya çalışmaktadırlar.

Türk bürokrasisi, Tanzimat dönemiyle birlikte siyasi iktidar gücünü ele geçirmeye ya da onu paylaşmaya başlamıştır. Osmanlı son döneminde Abdülhamit dışındaki padişahlar, ülke yönetiminde ikinci derecede rol almışlar, siyasi kararları aydın-bürokrat kesim belirlemiştir.

Kurtuluş mücadelesinin başarıya ulaşması ve yeni Türk devletinin kurulmasının ardından gelen tek-parti dönemi boyunca Türk bürokrasisi, siyasi iktidarın önemli bir ortağı haline gelmiştir. 1946'dan sonra çok partili hayata geçişle birlikte, bürokratik düşüncüyü temsil eden CHP iktidarı kaybetmiş, "kenar"ı temsil eden Demokrat Parti iktidara gelmiştir. Hiç bir çoğulcu demokrasi tecrübesi olmayan Demokrat Parti iktidarı dönemi 10 yıl kadar sürmüştür. Bu dönemde bürokrasi, Demokrat Parti'ye yönelik çeşitli tepkiler ortaya koymuştur.

1961 Anayasası hazırlanırken siyasi iktidarın kullanımına bürokratik kurumlar da ortak edilmiş ve seçilmiş sivillerin mutlak iktidarı önlenmek istenmiştir. Seçilmişlerin muktedir olmayan iktidarı, bürokratik kurumların denetiminde 1971 müdahalesine de maruz kaldıktan sonra 1980'lere değin gelmiştir.

Bürokratik yapıdaki çarpıklıklar ve olumsuzluklar artık iyice göze çarpmaya başladığı için 12 Eylül ara rejimi boyunca da bürokratik yapıda bazı düzenlemeler gidilmiştir. 1982 anayasasını düzenleyen irade, tekrar Anayasa Mahkemesi ve Milli Güvenlik Kurulu gibi bürokratik kurumların siyasi iktidar üzerindeki etkisini korumakla birlikte dozaj, 1961 Anayasasından daha düşük olmuştur.

1983 seçimlerine yüksek barajlar, kısıtlı parti ve en çok oyu alan partinin daha avantajlı olduğu bir seçim sistemiyle gidilmiş ve seçimlerden Anavatan Partisi, tek başına iktidar olacak kadar milletvekili çıkararak galip gelmiştir.

Anavatan iktidarı döneminde bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde önemli değişimler yaşanmıştır. Anavatan Partisi Türk bürokrasisinin yönetim geleneğine aykırı gelen söylemler ve programlar geliştirmiştir. Dışa açılma, serbest rekabet, bürokratik işlemlerin azaltılması, vatandaşa güven esası, özelleştirme gibi değerlerin ön plana çıkarılması, başta Turgut Özal olmak üzere ANAP'lı siyasilerin bürokratlara göre devlet geleneğine uymayan davranışları, bürokrasinin anlayışıyla hep uyumsuzluk göstermiştir.

Anavatan Partisi, özellikle kurucusu Turgut Özal'ın parti başkanı ve başbakan olduğu 1983-1989 döneminde bürokratik anlayışla ters düşen söylemlerinin bir çoğunu gerçekleştirmiştir. Türk ekonomisi dışa açılmış, serbest rekabete dayalı ticareti sağlayacak düzenlemeler yapılmış, pek çok gereksiz bürokratik işlem kaldırılmış, gümrük mevzuatı tamamen sadeleştirilerek nerede ise ithali yasak mal kalmamıştır. 1980'li yıllara değin topluma hakim olan statükoculuk görece değiştirilmiş, toplumsal işleyişte dinamizmin egemen olması arzulanmıştır. Bunun yanında, ANAP iktidara gelir gelmez ilk olarak başladığı bakanlık teşkilatlarının yeniden düzenlenmesi ile başlayan, bürokratik yapıda ve işleyişte de pek çok düzenlemeler yapılmıştır.

Anavatan Partisi, iktidar döneminde gerçekleştirmeyi planladığı icraatler karşısında, Türk bürokratik yapısını, işleyişini ve zihniyetini engelleyici birer unsur olarak görmüş ve bu durumdan kurtulmak için çeşitli yöntemler izlemiştir. Örneğin iktidarın ilk zamanlarında bürokrasinin geciktirici çarklarından kurtulmak için kanun ve kararname taslakları bürokratik kurumlar yerine, milletvekilleri ve partililer tarafından hazırlanmış ve Meclis'e sunulmuştur.

Anavatan iktidarı döneminde gerçekleştirilen icraatlerin çıkış noktası, geleneksel Türk bürokrasi ideolojisine ve alışkanlıklarına ters düşen uygulamalardır. Bu yüzden ilk dönemler siyasi iktidar bürokrasinin direnciyle karşılaşmıştır. Bunun da etkisi olacak ki dışarıdan (ABD'den) Türk vatandaşı teknokratlar (prensler) getirtilmiştir.

Dışa açılma, serbest rekabet, devletçiliğin azaltılması, özelleştirme ve benzeri uygulamalar, bürokrasinin çıkarlarıyla çatışan uygulamalardır. Bürokrasi açısından kapalı bir toplumu denetlemek daha kolaydır. Dışa açık bir toplumda değer yargıları ilişki biçimleri ve ölçülerin öngörülmesi ve statik olması çok zordur. Kapalı sistemler ise durağan, kolay belirlenebilir özelliktedir. Bürokrasi toplumu daha kolay biçimlendirebilir ve kendi değerlerini daha kolay empoze edebilir.

ANAP iktidarı döneminde yapılan ulaşım ve haberleşmeye yönelik yatırımlar ve izlenen politikalar da bir yönüyle bu düşünceyle ilişkilidir. Türkiye'de 1980'lere kadar ulaşım ve haberleşme ihmal edilmiştir. Keza bir ülkenin dışa açılması ve dünya ile entegre olmasının en önemli fiziki araçları ulaşım ve haberleşmedir. Telefon örneği, anayasal temel hak ve hürriyetlerden olan haberleşme özgürlüğünün fiilen sağlanmasında ve geliştirilmesinde çok anlamlı bir aşama kat edildiğini ifade etmektedir.

ANAP iktidarı döneminde kamu bürokrasisinde yapısal düzenlemelere de gidildi ve devlet personel sayısının azaltılması politikası benimsendi. Ancak personel sayısı iktidarın ilk yıllarında kısmi bir azalma göstermesine rağmen daha sonra personel sayısı gittikçe artmıştır. Anavatan iktidarının kamu personel politikalarında önemli bir yere sahip uygulaması da "sözleşmeli personel" sözleşmeli personel rejimini geliştirmek olmuştur. ANAP iktidarı sözleşmeli personel uygulamasıyla siyasi iktidarın bürokrasiyi

daha fazla denetlemesine imkan sağlamak amacını gütmüştür. Gerçekten de klasik memurların sahip olduğu güvenceli statü hakkından yararlanamayan sözleşmeli personelin, siyasi iktidara karşı pek güçlü olamayacağı ve iktidarın belirlediği politikaları ve aldığı kararları uygulamakta fazla direniş gösteremeyeceği açıktır.

Kısaca söyleyebiliriz ki, 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde siyasi iktidar-bürokrasi ilişkileri açısından, siyasi iktidar lehinde bir değişim gözlenmektedir. Bu dönemde bürokrasinin siyasi gücü azalmış ve bu gücü sağlayan araç ve mekanizmaların da çoğunu (dışa kapalı ekonomi, aşırı bürokratik formaliteler, durağan toplumsal işleyiş, vb) kaybetmiştir. Ancak tekrar belirtmek gerekir ki, bu değişimler nisbidir. ANAP iktidarı, diğer dönem ve partilere göre bürokrasiyi daha fazla denetimi altına almıştır ancak bunun mutlak ve kalıcı bir denetim olduğunu söylemek mümkün değildir.

Siyasi iktidarın kullanımının anayasal ve meşru olarak hükümetlere bırakmakla birlikte, uygulamada bunun nasıl bir biçim kazandığı ve siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerinin nasıl yürüdüğünü belirlemek için yaptığımız anket çalışmaları şu sonuçları vermiştir:

1- Türkiye’de bürokratların siyasi-idari kararların alınmasında önemli bir etkisi bulunmaktadır. Nitekim siyasiler, bürokratların siyasi-idari kararların alınmasında etkilerinin çok fazla olduğunu belirtmişler ve bürokratlar da bu düşünceye katılmışlardır.

Bu durumda Türk bürokrasisinin Weber’in idealize ettiği anlamda araçsal bir role sahip olduğu söylenemez. Siyasi- idari kararlarda oldukça fazla etkisi olan bürokrasi, Hegel’in “mutlak” ya da “evrensel sınıf”ındaki gibi toplumda genel çıkarı belirleme hakkını elde etme çabası içindedir.

2-Bakanlar, kamu politikası oluşturma konusunda temel belirleyici aktör olmaktan uzaktır. Siyasi irade, bürokrasi üzerinde egemen olamamaktadır. Bakanlar, bürokratlarla fikir ayrılığına düştüklerinde, anlaşmazlıkları kendi iradeleri doğrultusunda çözememektedir. Siyasilerle bürokratlar arasında çıkan anlaşmazlıklarda ya bürokrasi ile uzlaşmak durumunda kalınmakta veya sorun bürokrasinin istediği şekilde çözülmektedir. Anlaşmazlıkların tamamen kendi iradesine uygun olarak sonuçlandığını, bakanlık yapmış olan sadece bir kişi belirtmiştir. Böyle olmasının sebebini de, bakanlığa geçer geçmez var olan bütün üst düzey kadroyu kendisiyle uyumlu çalışabileceği bürokratları göreve getirmekle açıklamıştır. *“Kendi bürokrat ekibini kurmayan siyasi, bürokrasiye istediğini yaptıramaz”* diyerek siyasi atamaların bürokrasi üzerinde hakimiyet kurmakta önemli bir uygulama olduğunu belirtmiştir.⁴⁵² Siyasilerle bürokratlar arasındaki anlaşmazlıkların tamama yakını, ya bürokrasi ile uzlaşmak

⁴⁵² Mustafa Taşar ile yapılan mülakat. 13.3.1996

yoluyla ya da bürokrasinin istediği şekilde çözülmektedir. Bürokrasinin istemediği çözümlerin uygulama şansı bulunmamaktadır. Siyasilerin bürokrasi üzerinde hakimiyet kuramamaları, bürokrasinin araçsal nitelikte olmadığını göstermektedir.

3- Bürokrasi kararların alınmasına ve iktidarın kullanımın istekli olmasına rağmen siyasi yöneticilerin program ve proje taleplerini karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Daha çok siyasilerin ortaya koyduğu bu düşünce bürokratlarca da kısmen doğrulanmaktadır. Bu durum, büyük ölçüde bürokrasinin yetersizliği ile açıklanabilir.

4- Mevcut bürokratik yapı ve uygulamalardan hiç kimse (siyasetçi ve bürokrat) memnun değildir. Bu yapı toplumun ihtiyaçlarını karşılamamakta ve gelişmenin önünü tıkamaktadır. Anket çalışmasından bürokratik yapının az veya çok mutlaka değişmesi gerektiği sonucu çıkmaktadır. Bürokratların bürokratik yapıda değişim gerektiğini düşünmeleri, bürokrasideki olumsuzlukların sadece dışarıya yönelik değil, içeriye yönelik de negatif etkileri olduğunu kanıtlar niteliktedir.

5- Bakanlıklardaki temel politikaların hazırlanması, genellikle kurum içinde olmakta ve bürokratların etkisinde yürütülmektedir.

6- 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde yapılan düzenlemeler ve uygulanan politikalar sonucunda iktidarın bürokrasi üzerinde görece daha etkili olduğu, ancak bunun daha sonra süreklilik kazanmadığı anlaşılmaktadır. İncelenen dönemde bürokrasinin siyasi gücü azalmıştır. Bu tespit, hem bürokrat kesim hem de siyasiler tarafından da kabul edilmektedir.

7- ANAP iktidarı bürokrasi üzerinde etkisini arttırmakla birlikte bürokrasiye görevlerini daha iyi gerçekleştirebilmeleri için daha serbest çalışma ortamı sağlamıştır. Anavatan iktidarında bürokrasi ile olan ilişkilerde uygulanan politikalar, bürokrasinin daha verimli çalışması sonucunu doğurmuştur. Bürokrasinin verimli çalıştığı hem bürokratlar hem de siyasetçiler tarafından oldukça belirgin bir biçimde vurgulanmıştır. Öyle ki bürokratların çok azı bürokrasinin verimsiz çalıştığını söylerken, siyasilerin hiç biri böyle bir değerlendirmede bulunmamıştır.

8- Liberalizm. Muhafazakarlık, kalkınmacılık, sosyalizm, milliyetçilik vb tercihler arasında Atatürkçülük, bürokratlar arasında birinci tercih olma özelliğini korumaktadır. Nitekim 1970'li yılların başında Metin Heper'in bu konu ile ilgili anket sonuçlarının 1980'den sonra da geçerli olduğu görülmektedir. Bu düşüncenin hemen ardından gelişme ve kalkınmaya verilen önem diğer tercihlerin önünde gelmektedir. Cumhuriyetin başından itibaren ülkenin gelişmesi ve kalkınması görevini kendi işi olarak gören bürokrasi, bu düşüncesini fazla değiştirmemiştir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ABADAN, Nermin; *Bürokrasi*, SBF Yayınları, 1959 Ankara.
- ABDURRAHMAN Şeref Efendi; *Tarih Musahabeleri*, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, No:639, Ankara-1989.
- ALKAN, Türker.; *Aydınlar ve Siyaset*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını, No: 29, Ankara-1977.
- ARCAYÜREK, Cüneyt; *Demokrasi Dur, Arcayürek açıklıyor-10, 12 Eylül 1980*, Bilgi Yayınevi, 2.baskı, İstanbul 1990.
- ATAY, Falih Rıfkı; *Çankaya*, Doğan Kardeş Yayınları, İstanbul 1969
- AYDEMİR, Şevket Süreyya; *İhtilalin Mantığı ve 27 Mayıs İhtilali*, Remzi Kitabevi, 4. Baskı, İstanbul-1990.
- AYTÜR, Memduh; *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1970
- BALTA, T.B.; *İdare Hukuku*, SBF Yayınları, Ankara-1972.
- BARLAS, Mehmet; *Turgut Özal'ın Anıları*, Sabah Yayınları, İstanbul 1994
- BAŞGİL, Ali Fuad; *27 Mayıs İhtilali ve Sebepleri*, Çev: Ali Sebük, İ. Hakkı Akın Yağmur Yayınevi İstanbul 1966
- BERKES, Niyazi; *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, Bilgi Yayınevi, Ankara-1973.

- DAHL, Robert; *Democracy in The United States*, 2.nd Ed., Rand Mc Nally, Chicago 1972.
- DEMİREL, Süleyman; *Büyük Türkiye*, Dergah Yayınları, İstanbul 1975.
- DEMOLİNS, Edmond; *A Quoi Tint La Superiorite des Anglo-Saxons*, Paris 1987.
- DERELİ, Esen; *Nitelik ve işlevleri Yönünden Kamu Bürokrasileri: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Karşılaştırmalı Bir İnceleme*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İÜ. SBE., İstanbul 1992.
- DİNÇER, Nabi/ ERSOY, Turan; *MEHTAP, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE Yayınları, Ankara 1976
- DOĞAN, Mehmet, *Türkiye’de Darbeler ve Müdahaleler*, Rehber Yayıncılık, 1990-Ankara.
- DOLBEARE, Kenneth M./
- EDELMAN, Murray J.; *Amerikan Politics, Policies, Power, and Change*, D.C Heath, Toronto 1985.
- DUVERGER, Maurice; *Seçimle Gelen Krallar*. Kelebek Yayınları İstanbul 1986.
- ELDERSWELD, Samuel/
- JAGENNADGHAM, J.; *The Citizens and the Administrators in a Developing Democracy*, Foresman, Glenview 1968.
- ERDOĞAN, Mustafa; *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara 1993.
- ERGUN, T., Polatoğlu, Aykut; *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE yayını, 1988 Ankara
- EROĞUL, Cem; *Demokrat Parti, Tarihi ve İdeolojisi*, İmge Yayınları, Ankara 1992.
- ERYILMAZ, Bilal; *Bürokrasi*, İzmir 1993.

- ERYILMAZ, Bilal; *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul 1992.
- ETZİONİ-Halevy, E.; *Bureaucracy and Democracy. A Political Dilemma*, Routledge and Kegan Paul, London 1983
- FENSKE, Hans; *Bürokratie in Deutschland, Vom Spaeten Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Berlin, 1965.
- FİNDLEY, Carter V.; *Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1798-1922*, Princeton University Press, Princeton 1980.
- FİŞEK, Kurthan; *Yönetim*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1979.
- FREY, Frederick; *The Turkish Political Elite*, Cambridge, M.İ.T. Press, 1965.
- GÖKMEN, Yavuz; *Özal Sendromu*, Verso Yayınları, Ankara 1992
- GÖKMEN, Yavuz; *Özal Yaşasaydı*, Verso yayınları, Ankara 1994
- GÜLTEN, Kazgan; *Yeni Ekonomik Düzen'de Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitabevi, İstanbul 1995.
- GÜRAN, Sait; *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1980.
- HAMİTOĞULLARI, Beşir; *Çağdaş İktisadi Sistemler*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1975.
- HEPER, Metin; *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973.
- HEPER, Metin; *Türkiye'de Kent Göçmeni ve Bürokratik Örgütler* Üçdal Neşriyat, İstanbul 1983.
- HEPER, Metin; *Bürokratik Yönetim Geleneği, Osmanlı İmparatorluğunda ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi ve Niteliği*, ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Yayını No: 23, Ankara-1974.

- HUMMEL, Ralph; *The Bureaucratic Experience*, St. Martin's, New York 1977
- HUBERMANN, Leo; *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*, İletişim Yayınları, İstanbul 1991.
- HEADY, F. Gerral; *Public Administration: A Comperative Perspective*, New Jersey, Prentice Hall Inc, 1982.
- İNALCIK, Halil; *Türk İdare Teşkilatı Tarihi*, SBF., Çoğaltılmış Ders Notları, Ankara 1964.
- İNSEL, Ahmet; *Türkiye Toplumunun Bunalımı*, Birikim Yayınları, İstanbul 1990.
- JAKOBY, Hanry; *Bürokratisierung der Welt*, Luchterhand, Berlin 1969.
- JANOWITZ, Morris/WRIGHT, Deil William; *Public Administration and the Public-perspectives Toward Government in a Metropolitan Community*, Greenwood Press, Westport 1977.
- KAHRAMAN, Hasan Bülent; *Sağ Türkiye ve Partileri*, İmge Yayınları, Ankara 1995.
- KARATEPE, Şükrü; *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İz Yayıncılık, İstanbul 1993.
- KATZ, Daniel; *Bureaucratic Encounters, An Arbor: İnstitute for Social Research*, Universty of Michigan Michigan 1975.
- KAYNAR, Reşat; *Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat*, TTK Yayınlar, Ankara 1991.
- KEKEÇ, Ahmet; *CIA ve 12 Eylül, Bir ihtilalin Romanı*, Emre Yayınları, İstanbul 1993
- KELEŞ, Ruşen ve Ünsal Artun; *Kent ve Siyasal Şiddet*, AÜSBF Yayınları, Ankara 1982.
- KENNETH, J., Meier; *Politics and The Bureaucracy, Policimaking in Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, California 1992.

- KESER, İlhan; *Türkiye’de Siyaset ve Devletçilik*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1993,
- KEYDER, Çağlar; *Türkiye’de Devlet ve Sınıflar*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993.
- KILIÇBAY, Ahmet; *Türk ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1994.
- KRISLOV, Samuel/,
- ROSENBLOOM, David H.; *Representative Bureaucracy and the American Political Sistem*, Praeger, New York 1981
- KOÇ, Vehbi; *Hatıralarım, Görüşlerim, Öğütlerim*, Milliyet Yayınları, İstanbul 1987.
- KONGAR, Emre; *Türkiye’nin Toplumsal Yapısı*, Cilt:1 Remzi Kitabevi 1983,
- KONGAR, Emre; *Devletçilik ve Günümüzdeki sonuçları, Atatürk Döneminin Ekonomik ve Toplumsal Sorunları Sempozyumu*, İstanbul Yüksek İktisat ve Ticaret Mektebi Mezunları Derneği Yayını, İstanbul 1977.
- KURON, J./ MODZELEWSKI, K.; *Tekelci-Bürokratik Sosyalizm*, Çev: Doğu Perinçek, Kaynak Yayınları, İstanbul 1986.
- KILIÇBAY, Ahmet; *Türk Ekonomisi, Modeller, Politikalar, Stratejiler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1994, Basım yere yok
- KÜÇÜKÖMER, İdris; *Düzenin Yabancılaşması*, Bağlam Yayınları, İstanbul 1994.
- KÜÇÜKÖMER, İdris; *Sivil Toplum Yazıları*, Bağlam Yayınları, İstanbul 1994
- LA PALOMBARA, Joseph; *Bureaucracy and Political Development*, Princeton Universty Press, New Jersey 1963.
- LEWIS, Bernard; *Modern Türkiye’nin Doğuşu*, TTK, Ankara 1993.

- MARDİN, Şerif; *Türkiye’de Toplum ve Siyaset*, İletişim Yayınları, İstanbul 1992.
- MARDİN, Şerif; *Jön Türklerin Siyasi Fikirleri*, İletişim Yayınları, İstanbul 1992.
- MARDİN, Şerif; *İdeoloji*, İletişim Yayınları, İstanbul 1992.
- MAYNTZ, Renate./ *Policy Making in the German Federal*
- SCHARPF, Fritz W.; *Bureaucracy*, Amsterdam 1975.
- MEIER, Kenneth J.; *Politics and the Bureaucratic Policymaking in Fourth Branch of Government*, Brooks/Cole, California 1992.
- MERİKOVSKI, V.; *The Politization of Public Administration*, Academia Scientiarum Fennica, Helsinki 1969.
- MICHELS, Robert; *Political Parties*, Ed: Eden ve Cedar Paul, Collier Books, New York 1962.
- MULGAN, Geoff; *Antipolitik Çağda Politika*, Çev: Abdullah Yılmaz, Ayrıntı Yayınları, İstanbul 1995
- NACHMIAS, David /
- ROSENBLOOM, David H.; *Bureaucratic Culture: Citizens and Administrators in İsrail*, St.Martin's New York 1978.
- NAİSBİTT, John/
- ABURDENE,Patricia; *Megatrend 2000*, (Çev: Erdal Güve), Form Yayınları, İstanbul 1990.
- ORTAYLI, İlber; *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayınları, İstanbul 1987.
- OYAN, Oğuz; *24 Ocak Ekonomisinde Dışa Açılma ve Mali Politikalar*, V Yayınları, Ankara 1987.
- OYAN, Oğuz; *Dışa Açılma ve Mali Politikalar*. Türkiye 1980-1989, Verso Yayınları, Ankara 1989.
- ÖKÇÜN, A. G.; *Türkiye İktisat Kongresi: 1923, İzmir, (Haberler, Belgeler, Yorumlar)*, SBF Yayınları, No: 262, Ankara 1968.

- ÖZBUDUN, Ergun; *Türkiye’de Sosyal Katılma ve Siyasal Değişme*, Ankara 1987.
- ÖZDEMİR, Hikmet; *Sivil Cumhuriyet, Boyut Yayınları*, İstanbul 1991.
- ÖZEK, Çetin; *100 Soruda Türkiye’de Gerici Akımlar*, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1968
- ÖZER, İlhan; *Türk Kamu Maliyesi ve Sorunları*, TODAİE, Ankara 1976.
- ÖZMEN, Selahattin; *Türkiye’de ve Dünya’da KİT’lerin Özelleştirilmesi*, Meter Matbaası, İstanbul 1987.
- ÖZTÜRK, O. Metin; *Ordu ve Politika*, Gündoğan Yayınları, Ankara 1993.
- PAGE, Edward C.; *Political Authority and Bureaucratic Power, A Comperative Analysis*, Harvester / Wheatsheat, Worchester 1988.
- PALUMBA, Dennis/
- MAYNARD, Moody Steven; *Contemporary Public Administration*, University of Kansas, Longman, New York 1991.
- PARLA, Taha; *Türkiye’nin Siyasal Rejimi 1980-1989*, İletişim Yayınları, İstanbul 1993
- PETERS, B., Guy; *The Politics of Bureaucracy*, Longman, Third Edition, 1989 London.
- PİTKİN, Hannah; *The Concept of Representation*, University of California Press, Berceley 1963
- RİPER, Van; *The History of the United Civil Service*, Longman, New York 1958
- RİPLEY, Randall B./
- FRANKLİN, Grace A.; *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, Pacific Grove, Brooks/Cole, California 1991.

- ROOS, Leslie L./ ROOS, Noralou P; *Managers of Modernization, (Organization and Elites in Turkey, 1950-1969)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1971.
- ROSENBERG, Nathan/
- BİRDZELL, L.E.; *Batı Nasıl Zengin Oldu. Endüstri Dünyasının Değişimi*, Form Yayınları, İstanbul 1992.
- ROSENBLOOM, David H.; *Federal Equal Employment Opportunity*, Praeger, New York 1977
- ROSKİN, Michael G./
- CORD, Robert L./Mederios, J. A; *Political Science: An İnstroductıon*, Prentice-Hall, New Jersey 1991.
- SABUNCU, Yavuz; *Anayasa'ya Giriş*, İmaj Yayıncılık, Ankara 1994
- SAMPSON, Anthony; *Avrupa Nereye Gidiyor*, (Çev: Nuran Ülken) Sander Yayınları, İstanbul 1969.
- SAVAŞ, E. S.; *Özelleştirme, Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı*, (Çev: Ergün Yener), MPM Yayınları, Ankara 1994.
- SCHİNDLER, Peter; *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982*, Bonn 1983.
- SHAW, Stanford J./
- SHAW, Ezel Kural; *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, (Çev: Mehmet Hamamcı), Cilt:2, E Yayınları, İstanbul 1983
- SMİTH, Bruce/HAGUE, D.; *The Dilemma of Accountability in Modern Government*, St. Martin's, 1971 New York 1971.
- SORMAN, Guy; *Ulusların Yeni Zenginliği*, Çev: İsmail Yergüz, Afa Yayınları, İstanbul 1988.
- SÖNMEZ, Fikret; *Kamu Personeli Yönetimi*, E.Ü.İ.T.B.F. Yayınları No: 64/65 İzmir 1983.

- SOYSAL, Mümtaz; *Anayasaya Giriş*, SBF Yayınları No, 271, İkinci Baskı, Ankara 1969
- ŞAYLAN, Gencay; *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, TODAİ Yayınları, No: 140, Ankara 1970.
- TAŞAR, Mustafa; *1983’den 2000’li Yıllara Anavatan*. Irmak Matbaacılık, Ankara 1996
- TEKELİ, İ./İLKİN, S.; *1929 Bunalımında Türkiye’nin İktisadi Politika Arayışları*, ODTÜ Yayınları, Ankara 1983
- THOMPSON, D. F.; *“Bureaucracy and Democracy”, Democratic Theory and Practice*, Edit: G. Duncan, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- TOPRAK, Zerrin; *Kent Yönetimi ve Politikası*, ABAM Yayınları, İzmir 1988.
- TRAK, Selçuk; *İktisat Tarihi*, Dizerkonca Matbaası, İstanbul 1973.
- ULAGAY, Osman; *Özal’ı Aşmak İçin*, Afa Yayınları İstanbul 1988.
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı; *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı*, Türk Tarih Kurumu, Ankara 1984.
- YETKİN, Çetin; *Serbest Cumhuriyet Fırkası Olayı*, Karacan Yayınları, İstanbul 1982.
- YÜCEKÖK, Ahmet N.; *Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi*, AÜ. SBF Yayınları, Ankara 1983.
- WEBER, Max; *Sosyoloji Yazıları*, Edit: Gerth, H. H., Milss, C. Wright, (Çev: Taha Parla), Hürriyet Vakfı Yayınları, 1986 İstanbul. s.209.

MAKALELER

- AKAT, Asaf Savaş; "1923-50 Arası Sağ Bir Diktatörlüktür.", *Sol Kemalizme Bakıyor*. Röportaj: Levent Cinemre, Ruşen Çakır, Siyahbeyaz Yayınları, İstanbul 1991.
- AKILLIOĞLU, Tekin; "Saklı Yetki Kavramı", *AİD Dergisi*, C: 11, Sy:3, Eylül 1978.
- ARDANIÇ, Bülent/ ERGUN, T.; "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *TODAI Dergisi*, C: 13, Sayı:2, Haziran 1980
- ARDANIÇ, Bülent/ ERGUN, T.; "Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları", *TODAI Dergisi*, C: 13, Sayı:2, Haziran 1980
- BOZKURT, Ömer; "Kültür ve Sanat Alanında Merkezi Kurum: Bakanlık", *AİD*, Cilt: 19, Sayı:4, Aralık 1984.
- CEM, İsmail; "SHP'de Yeni Sol'un Türkiye Programı", *Resmî Tarih, Sivil Arayış, Sosyal Demokratlarda İdeoloji ve Politika*, Hazırlayan: Ruşen Çakır, Hıdır Göktaş, Siyah-Beyaz Yayınları, İstanbul 1991.
- CEMİL, Cem; "Yönetime Çevresel Yaklaşım", *TODAI Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:1, Mart 1976
- CEMİL, Cem; "Kurumsal Değişme, Yaşamağraş Devinimliği ve İşte Doyum", *AİD*, C:11, Sy:3, Eylül 1978.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet; "Batılı Ülkelerde Kamu Yönetiminin İşleyişi ve Siyasal İktidarla olan İlişkisi", *Türk İdare Dergisi* Sayı:364, 1992.

- ÇALIK, Mustafa; "Munis Bir Seçimin Habis Neticeleri", *Türkiye Günlüğü*, 38/1996.
- DAVIDSON, Roger; "Congress and the Executive: The Race for Representation". *Congress The First Branch*, Ed: A. De Grazia, Anchor, New York 1966.
- EASTON, David; "An Approach to the Analysis of Political Sistem" *World Politics* IX, 1956-57.
- EISENSTADT, S.N.; "Bureaucracy and Political Development", *Bureaucracy and Political Development*, Ed: J.L. Palombara, Princeton University Press, New Jersey 1963.
- EISENSTADT, S. N.; "Problems of Emerging Bureaucracies in Developing Areas and New States", *Industrialization and Society*, Ed: B.F. Haselitz, W.E. Moore, UNESCO, Paris 1963.
- ENOS, J.L.; "Türkiye'de Gelir ve Vergi Dağılımı", *Yön*, Sayı: 59, 30 Ocak 1963.
- ERDOĞDU, V.; "Demokratik Güç Birliği ve 5 Haziran Seçimleri", *Ülke Dergisi*, Sayı: 1, 1977,
- ERGUN, Turgay; Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine, *AİD*, TODAİE, Cilt :11, Sy:1, Mart 1978.
- FRITZE, Lothar; *Patriotismus der Abstrakten Hoffnung*, Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft, N: 3/1993, Berlin.
- GÜVEN, H. Sami; "İdare- Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi.", *AİD*, Cilt: 9, Sayı: 1, Mart 1976, TODAİ.
- HALE, William; "Modern Turkish Politics, A Historical Introduction", *Aspects of Turkish Politics*, Ed: William Hale, Bowker Press, London 1976.
- HARRIS, George S.; "The Role of the Military in Turkey in the 1980's: Guardians or Decision-Makers?",

- State, Democracy and the Military, Turkey in the 1980's*, Edit: Metin Heper, Ahmet Evin, Walter de Gruyter, Berlin 1988
- HEIDENHEIMER, Arnold; 1970. "The Context of Analysis", *Political Corruption*, Edit: Arnold Heidenheimer, Holt Rinehart and Winston, New York
- HEPER, Metin; "Atatürk and Civil Bureaucracy", *Atatürk and Modernization of Turkey*, Ed: Jakob Landau, Westview Press, Colorado-1984.
- HEPER, Metin; "Bürokrasi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt:2, İletişim Yayınları.
- HEPER, Metin; "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde "Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler". *AİD, TODAİE*, C:13, Sy:2, Haziran 1980.
- HEPER, Metin; "Kemalizm ve Demokrasi", *Türkiye Günlüğü*, Mayıs-Haziran 1994, Sayı: 28.
- HEPER, Metin; "Motherland Party Governments and Bureaucracy in Turkey, 1983-1988", *İnternational Journal of Policy and Administration*, C:2, Sy:4, Ekim 1989.
- İPEKÇİ, Abdi; "Yaşar Kemal ile Sohbet,. Konu: Edebiyat ve Politika", *Milliyet*, 19 Nisan 1971.
- KALAYCIOĞLU, Ersin; "1960 Sonrası Türk Siyasal Hayatına Bir Bakış: Demokrasi- Neopatrimonyalizm ve İstikrar.", *Tarih ve Demokrasi, Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan*, Cem Yayınevi, İstanbul 1992.
- KARARER, Tacettin; "12 Eylül ve Türk kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", *AİD, TODAİE*, 1983.
- KATZ, Elihu ve Eisenstadt, S. N.; "Bureaucracy and its Clientele- A Case Study", *Readings on Modern Organisations*, Edit: Amitai Etzioni, Englewood Cliffs, N.J. 1969.

- KÖKER, Levent; "Liberalizm-Sosyalim Üzerine Bir Deneme", *Türkiye Günlüğü*, 15/1991.
- KÖKTAŞ, Eyüp; "Marjinalleşen Kemalizm ve Orjinalleşen Toplum", *Türkiye Günlüğü*, Sy: 28, Mayıs-Haziran 1994.
- KÜÇÜKÖMER, İdris; "Niçin bu Feryat ve Küfür?", *Ant Dergisi*, Sy:127, İstanbul-13.5.1969.
- KÜÇÜKÖMER, İdris; "Amerika Hangi Tarafta", *Ant Dergisi* 27.5.1969.
- LA PALOMBARA, Joseph; "Bürokratlar ve Siyasi Gelişme" Özetleyen: Yalçındağ, Selçuk, *AİD.C:4*, Sayı:2, Haziran 1971.
- LİPSET, Seymour; "Bureaucracy and Social Change", *Bürocracy*, Edit: R. K. Merton, Free Press, Glencoe 1952.
- MARDİN, Şerif; "Atatürk'ü Anarken", *Türkiye Günlüğü*, Sy: 28, Mayıs-Haziran 1994.
- OKTAY, Cemil; "Çağdaşlık Sikkisinin Yazı ve Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi", *Yeni Türkiye*, Mayıs-Haziran 1995 Yıl: 1, Sy:4.
- ORTAYLI, İlber; "Osmanlı Kadı'sının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine", *AİD.*, Cilt:9, Sayı:1, Mart 1976, TODAİ.
- ÖĞÜN, Süleyman Seyfi; "Kemalizm Tartışmalarının Kültürel Doğası Üzerine Bazı Notlar", *Türkiye Günlüğü*, Sy:28, Mayıs-Haziran 1994.
- PARLA, Taha; "Anayasa Hukuku'nda "Delik" ve "Askı" Kavramları", *Hürgün Gazetesi*, 5 Ekim 1985.
- PFİFFNER, James; "Political Appointees and Career Executives: The Democracy-Bureaucracy Nexus in the Third Century." *Public Administration Review*, Sy:47, Ocak/Şubat 1987.

- POWER, Hilton M.; "The Biritish Civil Service: It's Present Methods of Recruitment and Promotion and Their Omplications for New States", *New Zealand Journal Of Public Administration*, XIII 1964, Çev. B. Ardanuç ve T. Ergun, *AİD*, XII, Haziran 1980.
- REYHAN, Cenk; "Türk Siyasal Düşüncesinde Yol Ayrımı, Aykırı Bir Aydın; Prens Sabahattin ve Düşüncesi", *Türkiye Günlüğü*, Sayı: 22 Bahar 1993.
- ROWAT, Donald C.; "West Germany", *Public Administration in Developed Democracies, A Comperative Study*, Edit: Donald C., Rowat, Marcel Dekker Inc, New York 1988
- RUSTOW, Dankward A.; "Transitions to Democracy, Turkey's Experiencein Historical and Comperative Perspective". *State Democracy and the Military: Turkey in the 1980's*, Edt: Metin Heper and Ahmet Evin, de Gruyter, Berlin, New York 1988.
- RUSTOW, Dankwart A.; "Turkey's Liberal Revolution", *Middle East Review*, sy.17.5.11.1985
- SABATIER, Paul A.; "Belief Congruence of Governmental and Interest Group Alites with Their Constituencies." *Amerikan Politics Quarterly* Sy: 16 Ocak 1988
- SANTOS, C. R.; "The Political Neutrality of the Civil Service Re-examinated", *Public Personel Review*, January 1969.
- SENCER, Muzaffer; "Cumhuriyet Hükümetleri", *AİD* Cilt:18, Sayı:4, Aralık 1985
- SENCER, Muzaffer; "Türkiye'de Genel Yönetim Merkezi Örgütü", *AİD*, Cilt:13, Sayı:3, Eylül 1985.
- STEFFANI, Winfried; "Institutionen der Demokratie: Verwaltung, Medien" Politikwissenschaft, Band:2, *Der Demokratische Verfassungsstaat*, Ed:

- Klaus Von Beyme, Ernst-Otto Czempel, Peter Graf Kielmansegg, Peter Schmoock, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart 1987.
- STEİNBACH, Udo; "Das Politische System", *Information zur Politischen Bildung*, 2/1989.
- SOYSAL, İlhami; "12 Eylül Sonrasının Başlıca Partileri", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, 8. Cilt, İletişim Yayınları, İstanbul 1987
- SÜRGİT, Kenan; "Bakanlıkların Kuruluş Esaslarının Kanunla Saptanması", *AİD*, Cilt: 15, Sayı:3, Eylül 1982.
- ŞAYLAN, Gencay; "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma", *AİD*, TODAİE, C:12, Sy:2, Haziran 1979.
- ŞAYLAN, Gencay; "Cumhuriyet Bürokrasisi", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, İletişim Yayınları. İstanbul.
- TEKELİ, İlhan/ ŞAYLAN, Gencay; "Danışmanlık Kuramı", *AİD*., C.8, Sayı:2, Haziran 1975.
- TEZİÇ, Erdoğan; "Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", *İHİD*., Sayı:2, Ağustos 1980.
- TOSUN, Tanju/TOSUN, Gülgün; "Parlamentar Demokrasiden, Parlamentar Bürokrasi'ye Geçişin Öyküsü", *Sosyal Demokrat Değişim*, 3/96
- TUTUM, Cahit; "Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmelidir" *AİD*, Cilt:1, Sayı:3-4, Aralık 1968.
- TUTUM, Cahit; "*Kamu Personeli Sorunu*", *Kamu Yönetimi*, İkinci Kitap, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Başbakanlık Ankara 1981.

- TUTUM, Cahit; "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", *AİD*, C:9, Sy:4, Aralık 1976
- TÜRDOĞAN, Orhan; "Hızlı Değişmenin Boyutları", *Türk Yurdu Dergisi*, Sayı: 43, Cilt:11, Mart, 1991.
- YÜCEKÖK, A./ ÜLMAN, H.; "CHP'nin Vardığı Nokta" *Özgür İnsan*, Sayı: 1, Haziran 1972.
- WOOD, B. Dan/
- WATERMAN, Richard W.; "The Dinamics of Political Control of the Bureaucracy." *American Political Science Review*, Sy:85, Eylül 1991.
- WEISS, Donald; "Marx versus Smith on Division of Labour", *Monthly Review*, C:28, Sy: Temmuz-Ağustos 1976.
- WILSON, James Q.; "*The Raise of the Būreaucratic State*", *American Government Readings and Cases*, Ed: Peter Woll, Little, Brown and Company, Boston 1987.

GAZETE VE DERGİLER

- Akşam Gazetesi, 24 10 1971.
- Cumhuriyet Gazetesi, 19.8.1930.
- Cumhuriyet Gazetesi, 9 4 1971.
- Cumhuriyet Gazetesi, 3 Ocak 1989.
- Hürriyet, 25. 1. 1989.
- Liberal Dergisi, Nisan 1994.
- Los Angelos Times, Lally Weycuth, 7 Nisan 1985.
- Milliyet, 29 Nisan 1975.
- Newsweek 10 Haziran 1980.
- The Wall Street Journal, 26 Ağustos 1983.

The Baltimore Sun Gazetesi, 12 Nisan 1985, Joyce R. Starr.

Ulus Gazetesi, 22.5.1969.

Yön Dergisi, 6.6.1962.

MÜLAKATLAR

Avni Akyol ile yapılan mülakat 6.1.1996

Zekeriya Temizel ile yapılan mülakat. 6.1.1996

Mustafa Taşar ile yapılan mülakat. 12.3.1996

Burhan Kara ile yapılan mülakat 13.3.1996

Cemil Çiçek ile yapılan mülakat. 14.3.1996

Lütfullah Kayalar ile yapılan mülakat. 15.6.1996.

Ercan Karakaş ile yapılan mülakat. 15.6.1996.

Biltekin Güntekin ile yapılan mülakat 15.6.1996

Şükrü Yürür ile yapılan mülakat 14.6.1996

Siyasi Parti Programları ve Resmi Kurum Yayınları.

Anavatan Partisi Programı, Tisa Matbaası, Ankara 1983.

Anavatan Partisi, 6 Kasım 1983 Seçim Beyannamesi, Anavatan Partisi, Ankara
Tarihsiz.

Anavatan Partisi, Devlet Yönetimi, Turgut Özal'ın Görüşleri, Anavatan Partisi
Yayınları, Tarihsiz.

Cumhuriyet Halk Partisi Programı, (Ön Taslak), Tarihsiz.

DEVLET Personel Dairesi; Kamu Personeli Anket Raporları 1980,
Ankara 1981.

Gelişen Türkiye'de Hükümet'in Altı Yıllık İcraatı, Cilt: 1 Başbakanlık ve Bağlı
Kuruluşlar, Başbakanlık Basımevi, Ankara
1989.

Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılması (1984-1989), Başbakanlık
İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara 1989

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Hizmete Özel, Başbakanlık
Basımevi, Ankara 1982.

KAYA, Kamu Yönetimi Araştırması, Genel Rapor, TODAİE, Ankara 1991

Köylü, İşçi, Memur Sorunları, Turgut Özal'ın Görüşleri, Anavatan Partisi,
Tarihsiz.

Başbakan Bülent Ulusu'nun Konuşma, Demeç ve Mesajları., (21 Eylül 1980-
31 Aralık 1981), Başbakanlık Basımevi,
Ankara 1982.

Başbakan Turgut Özal'ın Yurtiçinde Halka Hitaben Yaptığı Konuşmalar,
13.12.1988-31.10.1989. Başbakanlık
Basımevi, Ankara 1989

Türkiye Cumhuriyeti Devlet Başkanı Orgeneral Kenan Evren'in Söylev ve
Demeçleri, (12 Eylül 1980- 12 Eylül 1981)

Köylü, İşçi, Memur Sorunları, Turgut Özal'ın Görüşleri, Anavatan Partisi,
Tarihsiz.

Türkiye'de Özelleştirme, KOİ Basın ve Halkla İlişkiler Birimi Yayınları, Ankara
1993.

EK 1 BAZI TABLOLAR

Tablo 1: Siyasi İktidarın Kullanılması Konusunda Seçilmişlerle Bürokratlar Arasında Çatışma Var mı?(Parlamentar)

	Bakan	Milletvekili	Toplam
Bürokrasi iktidarın hizmetinde	-	2 %100	2 %100
Siyasi iktidarlar bürokrasiye hakim olamıyor	15 %31.25	33 %68.75	48 %100
Bürokrasi siyasi iktidarın egemenlik alanına nüfuz ediyor	5 %33.33	10 %66.67	15 %100
Siyasi iktidar ile bürokrasi arasında işbirliği var (Denge)	-	2 %100	2 %100
Toplam	20 %100	47 %100	67 %100

Tablo 2: ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişi ile Bu Dönemde Siyasi- Bürokrat İlişkisinin Karşılaştırılması (Parlamentar)

	Siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisi arttı	Bürokrasinin siyasiler üzerindeki etkisi arttı	Bürokrasi daha serbest çalışmaya başladı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	16 %39.02	3 %07.32	20 %48.78	2 %04.88	-	41 %61.2
Fark olmadı	11 %42.31	2 %07.69	3 %11.54	2 %07.69	8 %30.77	26 %88.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-	-
Toplam	27 %40.30	5 %07.46	23 %34.33	2 %02.98	8 %11.94	67 %100

Tablo 3: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi ile Seçilmiş- Bürokrat Çatışması Değerlendirmesinin Karşılaştırılması (Parlamentar)

	Bürokrasi iktidarın hizmetinde	İktidarlar bürokrasiye hakim olamıyor	Bürokrasi iktidarın egemenliğine nüfuz ediyor	Aralarında işbirliği (Denge) var	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	-	28 %68.29	13 %31.71	-	41 %61.2
Fark olmadı	2 %07.69	20 %76.92	2 %07.69	2 %07.69	26 %38.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-
Toplam	2 %03	48 %71.6	15 %22.4	2 %03	67 %100

Tablo 4: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişinin Değerlendirilmesi ile Bürokratların Kararlara Etkisinin Karşılaştırması (Parlamentar)

	Bir hayli çok	Orta derecede	Az	Hiç	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	32 %78.05	6 %14.63	3 %07.31	-	41 %61.2
Fark Olmadı	13 %50	12 %46.15	1 %03.85	-	26 %38.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-
Toplam	45 %67.2	18 %26.9	4 %06	-	67 %100

Tablo 5: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişini Değerlendirenlerin Bürokratların Proje ve Program taleplerini nasıl Karşıladıklarını Değerlendirmesi (Parlamentar)

	Tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılamıyor	Bürokrasi yetersiz	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	-	17 %41.46	9 %21.95	15 %36.53	41 %61.2
Fark olmadı	2 %07.69	16 %61.54	2 %07.69	6 %14.63	26 %38.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-
Toplam	2 %03	33 %49.3	11 %16.4	21 %31.3	67 %100

Tablo 6: Değişim Gerekliği ile Bürokrasinin İşleyişinin Karşılaştırılması (Parlamentar)

	Daha verimli çalıştı	Fark olmadı	Daha verimsiz çalıştı	Fikrim yok	Toplam
Kesinlikle gereklidir	33 %57.89	24 %42.11	-	-	57 %85.1
Kısmen gereklidir	8 %80	2 %20	-	-	10 %14.9
Gereksizdir	-	-	-	-	-
Hiç gerekli değildir	-	-	-	-	-
Toplam	41 %61.20	26 %38.80	-	-	67 %100

Tablo 8: Bürokratların Karar Alımına Etkisinin Politika Yapımına Çeşitli Derecelerde Katılan Bürokratların Değerlendirmeleri (Bürokrat)

	Tamamen katılmaktayım	Katılmaktayım	Katılmamaktayım	Fikrim yok	Toplam
Bir hayli çok	1 %03.57	18 %64.29	8 %28.57	1 %03.57	28 %100
Orta derecede	3 %03.85	41 %52.56	34 %43.59	-	78 %100
Az	2 %05.26	12 %31.58	23 %60.53	1 %02.63	38 %100
Hiç	-	4 %40	6 %60	-	10 %100
Toplam	6 %03.90	75 %48.70	71 %46.10	2 %01.30	154 %100

Tablo 9: Bürokratların Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre Bakanlar Fikir Ayrılığına Düşüldüğünde Alınan Tavrı (Bürokrat)

	Fikrimde diretirim	İkna etmeye çalışırım	Uzlaşmaya çalışırım	Bakanın fikrine uyarım	Toplam
Bir hayli çok	3 %10.71	16 %57.14	8 %28.57	1 %03.57	28 %100
Orta derecede	5 %06.41	43 %55.13	20 %25.64	10 %12.82	78 %100
Az	5 %13.16	20 %52.63	13 %34.21	-	38 %100
Hiç	3 %30	6 %60	1 %10	-	10 %100
Toplam	16 %10.39	85 %55.19	42 %27.27	11 %07.14	154 %100

Tablo 10: Bürokratların Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre Bakanın Uzman Olmasının Gerekliliği.(Bürokrat)

	Çok yararlı görürüm	Yararlı görürüm	Farketmez	Uzman olmaması daha yararlı	Fikrim Yok	Toplam
Bir hayli çok	15 %53.57	7 %25	- -	3 %10.71	3 %10.71	28 %100
Orta derecede	28 %35.90	42 %53.85	-	7 %08.97	1 %01.28	78 %100
Az	19 %50	16 %42.10	-	3 %07.89	-	38 %100
Hiç	6 %60	4 %40	-	- -	-	10 %100
Ortalama	68 %44.16	69 %44.80	-	18 %11.69	-	154 %100

Tablo 11: Bürokratların Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre Temel Politikaların Nerede Oluşturulduğunun Değerlendirilmesi (Bürokrat)

	Hükümette	İktidar partisinde	Bakanlıkta	Birlikte	Fikrim yok	Toplam
Bir hayli çok	3 %10.71	1 %03.57	15 %53.57	9 %32.14	-	28 %100
Orta derecede	11 %14.10	20 %25.64	22 %28.20	25 %32.05	-	78 %100
Az	4 %10.53	12 %31.58	14 %36.84	5 %13.15	3 %07.89	38 %100
Hiç	3 %30.00	6 %60.00	1 %10.00	-	-	10 %100
Toplam	21 %13.63	39 %25.32	52 %33.77	39 %25.32	3 %01.95	154 %100

Tablo 12: Bürokratların Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre Bakanların Yeterliliği (Bürokrat)

	Çok yeterli	Yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Bir hayli çok	-	4 %14.28	11 %39.28	13 46.43	28 %100
Orta derecede	3 %03.84	33 %42.31	16 %20.51	26 %33.33	78 %100
Az	-	13 %34.21	13 %34.21	12 %31.59	38 %100
Hiç	-	-	6 %60	4 %40	10 %100
Toplam	3 %01.95	50 %32.46	46 %29.87	55 %35.71	154 %100

Tablo 13: Bürokratların Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliliği. (Bürokrat)

	Hiç gerekli değildir.	Kısmen gereklidir	Gereksizdir	Kesinlikle gereklidir.	Toplam
Bir hayli çok	-	7 %25	-	21 %75	28 %100
Orta derecede	1 %01.28	45 %57.69	1 %01.28	31 %39.74	78 %100
Az	-	20 %52.63	1 %02.63	17 %44.73	38 %100
Hiç	1 %10	1 %10	-	8 %80	10 %100
Toplam	2 %01.30	73 %47.40	2 %01.30	77 %50	154 %100

Tablo 14: Bürokratların Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre, Siyasilerin Program Talebini Bürokrasi Karşılamaşının Değerlendirilmesi (Bürokrat)

	Tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılamıyor	Toplam
Bir hayli çok	8 %28.57	17 %60.71	3 %10.71	28 %100
Orta derecede	5 %06.41	61 %78.20	12 %15.38	78 %100
Az	6 %15.79	30 %78.95	2 %05.26	38 %100
Hiç	-	7 %70	3 %30	10 %100
Toplam	19 %12.34	115 %74.67	20 %12.99	154 %100

Tablo 15: Bürokrasinin Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre, ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişinin Değerlendirilmesi (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Bir hayli çok	22 %78.57	-	6 %21.43	-	28 %100
Orta derecede	50 %64.10	6 %07.69	17 %21.79	5 %06.41	78 %100
Az	13 %16.67	5 %13.16	18 %47.37	2 %05.26	38 %100
Hiç	4 %40	3 %30	3 %30	-	10 %100
Toplam	89 %57.79	14 %09.09	44 %28.57	7 %04.55	154 %100

Tablo 16: Bürokrasinin Karar Alımına Etkisinin Değerlendirilmesine Göre, ANAP Döneminde Bürokrasi Siyasi İlişkilerin Değerlendirilmesi (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı.	Bürokrasi serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Bir hayli çok	16 %57.14	2 %07.14	10 %35.71	-	-	28 %100
Orta derecede	33 %42.30	2 %02.56	39 %50	1 %01.78	3 %03.85	78 %100
Az	21 %55.26	-	8 %21.05	5 %13.16	4 %10.53	38 %100
Hiç	4 %40	-	-	3 %30	3 %30	10 %100
Toplam	74 %48.05	4 %02.60	57 %37.01	9 %05.84	10 %06.49	154 %100

Tablo 17: Bürokratların Bakanla Fikir Ayrılığına Düşüklerinde Aldıkları Tavrın, Politika Yapımına Katılma Düzeylerine Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Fikrimde diretirim	İkna etmeye çalışırım	Uzlaşmaya çalışırım	Bakanın fikrine uyarım	Toplam
Tamamen katılmaktayım	1 %16.67	5 %83.33	-	-	6 %100
Katılmaktayım	-	39 %52	28 %37.33	8 %10.67	75 %100
Katılmamaktayım	14 %19.72	40 %56.34	14 %19.72	3 %04.22	71 %100
Fikrim Yok	1 %50	1 %50	-	-	2 %100
Toplam	16 %10.39	85 %55.19	42 %27.27	11 %07.14	154 %100

Tablo 18: Bakanın Bakanlık Yaptığı Kurumla İlgili Alanda Uzman Olmasının Yararlı Olup Olmadığının Değerlendirilmesinin, Politika Yapımına Katılma Düzeylerine Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Çok yararlı görürüm	Yararlı görürüm	Fark etmez	Uzman olmaması daha yararlı	Fikrim yok	Toplam
Tamamen katılmaktayım	4 %66.67	2 %33.33	-	-	-	6 %100
Katılmaktayım	20 %26.67	39 %52	-	12 %16	4 %05.33	75 %100
Katılmamaktayım	44 %61.97	26 %36.61	-	1 %01.41	-	71 %100
Fikrim yok	-	2 %100	-	-	-	2 %100
Toplam	68 %44.16	69 %44.80	-	13 %08.44	4 %02.59	154 %100

Tablo 19: Politika Yapımına Katılma Düzeyine Göre Bürokratların Temel Politikaların Nerede Oluşturulduğunu Değerlendirmesi (Bürokrat)

	Hükümette	İktidar partisinde	Bakanlıkta	Birlikte	Fikrim yok	Toplam
Tamamen katılmaktayım	-	-	5 %83.33	1 %16.67	-	6 %100
Katılmaktayım	13 %17.33	6 %08	30 %40	26 %34.67	-	75 %100
Katılmamaktayım	8 %11.27	33 %46.48	16 %22.53	11 %15.49	3 %04.22	71 %100
Fikrim yok	-	-	1 %50	1 %50	-	2 %100
Toplam	21 %13.64	39 %25.32	52 %33.77	39 %25.32	3 %01.94	154 %100

Tablo 20: Politika Yapımına Katılma Düzeyine Göre Bürokratların Bakanların Yeterliliğini Değerlendirmesi (Bürokrat)

	Çok yeterli	Yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Tamamen katılmaktayım	3 %50	-	1 %16.67	2 %33.33	6 %100
Katılmaktayım	-	34 %45.33	24 %32	17 %22.67	75 %100
Katılmamaktayım	-	16 %21.53	20 %28.19	35 %49.29	71 %100
Fikrim Yok	-	1 %50	1 %50	-	2 %100
Toplam	3 %01.94	50 %32.47	46 %29.87	54 %35.06	154 %100

Tablo 21: Politika Yapımına Katılma Düzeyine Göre Bürokratların Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliği (Bürokrat)

	Hiç gerekli değil	Kısmen gerekli	Gereksiz	Kesinlikle gerekli	Toplam
Tamamen katılmaktayım	-	5 %83.33	-	1 %16.67	6 %100
Katılmaktayım	1 %01.33	36 %48	-	38 %50.67	75 %100
Katılmamaktayım	1 %01.41	32 %45	2 %02.82	36 %50.70	71 %100
Fikrim Yok	-	-	-	2 %100	2 %100
Toplam	2 %01.30	73 %47.40	2 %01.30	77 %50	154 %100

Tablo 22: Bürokrasinin Siyasilerden Gelen Proje Taleplerini Karşılama Değerlendirmelerinin ANAP Dönemi bürokrasinin İşleyişine Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Tamamen karşılıyor	15 %78.94	-	4 %21.05	-	19 %100
Kısmen karşılıyor	64 %56.14	11 %09.65	32 %28.07	7 %06.14	114 %100
Karşılamıyor	10 %47.61	3 %14.28	8 %38.09	-	21 %100
Toplam	89 %57.79	14 %09.09	44 %28.57	7 %04.54	154 %100

Tablo 23: Politika Yapımına Katılma Düzeyine Göre ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişinin Değerlendirilmesi (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Tamamen katılmaktayım	-	-	3 %50	3 %50	6 %100
Katılmaktayım	54 %72	1 %01.33	18 %24	2 %02.67	75 %100
Katılmamaktayım	35 %49.30	13 %18.31	21 %29.57	2 %02.82	71 %100
Fikrim Yok	-	-	2 %100	-	2 %100
Toplam	89 %57.79	19 %12.34	44 %28.57	7 %04.54	154 %100

Tablo 24: Politika Yapımına Katılma Düzeyine Göre Bürokratların ANAP Dönemi Bürokrasi- Siyasi İlişkilerini Değerlendirmesi (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı	Bürokrasi serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Tamamen katılmaktayım	3 %50	1 %16.67	2 %33.33	-	-	6 %100
Katılmaktayım	30 %40	3 %04	34 %45.33	-	8 %10.67	75 %100
Katılmamaktayım	39 %54.93	-	21 %29.58	9 %12.68	2 %02.81	71 %100
Fikrim yok	2 %100	-	-	-	-	2 %100
Toplam	74 %48.05	4 %02.59	57 37.01	9%05.84	10%06.49	154%100

Tablo 25: Bakanın Uzman Olmasının Yararlı Olup Olmadığı Değerlendirmesinin, Bürokratların Bakanla Fikir Ayrılığına Düştükleri Aldıkları Tavıra Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Çok yararlı görürüm	Yararlı görürüm	Fark etmez	Uzman olmaması daha yararlı	Fikrim yok	Toplam
Fikrimde diretirim	10 %62.50	5 %31.25	-	1 %06.25	-	16 %100
İkna etmeye çalışırım	43 %50.59	32 %37.65	-	6 %07.06	4 %04.70	85 %100
Uzlaşmaya çalışırım	14 %33.33	23 %54.76	-	5 %11.90	-	42 %100
Bakanın fikrine uyarım	1 %09.09	9 %81.82	-	1 %09.09	-	11 %100
Ortalama	68 %44.16	69 %44.80	-	13 %08.44	4 %02.60	154 %100

Tablo 26: Politikaların Nerede Oluşturulduğunun, Bakanla Fikir Ayrılığına düşüldüğünde Alınan Tavıra Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Hükümette	İktidar partisinde	Bakanlıkta	Birlikte	Fikrim yok	Toplam
Fikrimde diretirim	1 %06.25	8 %50	-	6 %37.50	1 %06.25	16 %100
İkna etmeye çalışırım	13 %15.29	24 %28.23	32 %37.65	16 %18.82	-	85 %100
Uzlaşmaya çalışırım	5 %11.90	6 %14.28	17 %40.48	12 %28.57	2 %04.76	42 %100
Bakanın fikrine uyarım	2 %18.18	1 %09.09	3 %27.27	5 %45.45	-	11 %100
Ortalama	21 %13.64	39 %08.44	52 %33.77	39 %25.32	3 %01.95	154 %100

Tablo 27: Bakanların Yeterliliğinin Değerlendirilmesinin, Bakanla Fikir Ayrılığında Alınan Tavıra Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Çok yeterli	Yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Fikrimde diretirim	-	1 %06.25	4 %25	11 %68.75	16 %100
İkna etmeye çalışırım	3 %03.53	21 %24.70	28 %32.94	33 %38.82	85 %100
Uzlaşmaya çalışırım	-	24 %57.14	13 %30.95	5 %11.90	42 %100
Bakanın fikrine uyarım	-	4 %36.36	1 %09.09	6 %54.54	11 %100
Genel ortalama	3 %01.95	50 %32.46	46 %29.87	55 %35.71	154 %100

Tablo 28: Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliliğinin Bakanla Fikir Ayrılığında Alınan Tavra Göre Dağılımı(Bürokrat)

	Hiç gerekli değil	Kısmen gerekli	Gereksiz	Kesinlikle gerekli	Toplam
Fikrimde diretirim	1 %06.25	3 %18.75	-	12 %75	16 %100
İkna etmeye çalışırım	-	41 %48.23	2 %02.35	42 %49.41	85 %100
Uzlaşmaya çalışırım	1 %02.38	25 %59.52	-	16 %38.09	42 %100
Bakanın fikrine uyarım	-	4 %36.36	-	7 %63.64	11 %100
Toplam	2 %01.30	73 %47.40	2 %01.30	77 %50	154 %100

Tablo 29: Bakanla Fikir Ayrılığında Alınan Tavrı ile Bürokrasinin Siyasiler Tarafından Gelen Proje Taleplerinin Karşılama Değerlendirmesinin, Bakanla Fikir Ayrılığında Alınan Tavra Göre Dağılımı. (Bürokrat)

	Tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılamıyor	Toplam
Fikrimde diretirim	1 %06.25	11 %68.75	4 %25	16 %100
İkna etmeye çalışırım	6 %07.06	68 %80	11 %12.94	85 %100
Uzlaşmaya çalışırım	12 %28.57	27 %64.29	3 %07.14	42 %100
Bakanın fikrine uyarım	-	8 %72.73	3 %27.27	11 %100
Ortalama	19 %12.33	114 %74.03	21 %13.64	154 %100

Tablo 30: Bakanla Fikir Ayrılığında Alınan Tavrı ile ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişi (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Fikrimde diretirim	5 %31.25	1 %06.25	10 %62.50	-	16 %100
İkna etmeye çalışırım	49 %57.65	11 %12.94	18 %21.18	7 %08.23	85 %100
Uzlaşmaya çalışırım	27 %64.28	2 %04.76	13 %30.95	-	42 %100
Bakanın fikrine uyarım	8 %72.73	-	3 %27.27	-	11 %100
Ortalama	89 %57.79	14 %09.09	44 %28.57	7 %04.55	154 %100

Tablo 31: ANAP Dönemi Bürokrasi ilişkilerin Değerlendirilmesinin Bakanla Fikir Ayrılığında Düşülen Tavra Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı	Bürokrasi daha serbest çalıştı	Bürokrasi Kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Fikrimde diretirim	10 %62.50	-	3 %18.75	3 %18.75	-	16 %100
İkna etmeye çalışırım	48 %56.47	4 %04.71	23 %27.06	5 %05.88	5 %05.88	85 %100
Uzlaşmaya çalışırım	16 %38.09	-	23 %54.76	1 %02.38	2 %04.76	42 %100
Bakanın fikrine uyarım	-	-	8 %72.73	-	3 %27.27	11 %100
Ortalama	74 %48.05	4 %02.60	57 %37.01	9 %05.84	1 %06.49	154 %100

Tablo 32: Bakanın Uzman Olması Yararlı mı ile Temel Politikalar Nerede Oluşturulduğunun Bakanın Uzman Olmasının Değerlendirmesinde Dağılımı (Bürokrat)

	Hükümette	İktidar partisinde	Bakanlıkta	Birlikte	Fikrim yok	Toplam
Çok yararlı	5 %07.35	30 %44.12	23 %33.82	10 %14.71	-	68 %100
Yararlı	7 %10.14	8 %11.59	29 %42.03	22 %31.88	3 %04.35	69 %100
Farketmez	7 %53.85	-	-	6 %46.15	-	13 %100
Uzman olmaması daha yararlı	2 %50	1 %25	-	1 %25	-	4 %100
Toplam	21 %13.64	39 %25.32	52 %33.77	39 %25.32	3 %01.95	154 %100

Tablo 33: Bakanın Uzman Olması Yararlı mı ile Bakan Yeterliliğini Değerlendirme Dağılımının, Bakanın Uzman Olması ile İlgili Tercihleri (Bürokrat)

	Çok yeterli	Yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Çok yararlı	3 %04.41	12 %17.65	21 %30.88	32 %47.06	68 %100
Yararlı	-	32 %46.38	21 %30.43	16 %23.19	69 %100
Farketmez	-	5 %38.46	4 %30.77	4 %30.77	13 %100
Uzman olmaması daha yararlı	-	1 %25	-	3 %75	4 %100
Toplam	3 %01.95	50 %32.47	46 %29.87	55 %35.71	154 %100

Tablo 34: Bakanın Uzman Olması Yararlı mı ile Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliliğinin, Bakanın Uzman Olmasının Yararlılığı Değerlendirmesindeki Dağılımı (Bürokrat)

	Hiç gerekli değil	Kısmen gerekli	Gereksiz	Kesinlikle gerekli	Toplam
Çok yararlı	2 %02.94	23 %33.82	2 %02.94	42 %61.76	68 %100
Yararlı	-	42 %60.86	-	27 %39.13	69 %100
Farketmez	-	7 %53.85	-	6 %46.15	13 %100
Uzman olmaması daha yararlı	-	1 %25	-	3 %75	4 %100
Toplam	2 %01.30	73 %47.40	2 %01.30	77 %50	154 %100

Tablo 35: Bakanın Uzman Olmasının Yararlılığını Değerlendirenlerin Bürokrasinin Proje Taleplerini Karşılama Dağılımları (Bürokrat)

	Tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılıyor	Toplam
Çok yararlı	10 %14.70	44 %64.70	14 %20.59	68 %100
Yararlı	9 %13.04	53 %76.81	7 %10.14	69 %100
Farketmez	-	13 %100	-	13 %100
Uzman olmaması daha yararlı	-	4 %100	-	4 %100
Toplam	19 %12.34	114 %70.02	21 %13.64	154 %100

Tablo 36: Bakanın Uzman Olması Yararlı mı ile ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Çok yararlı	30 %44.12	9 %13.23	25 %36.76	4 %05.88	68 %100
Yararlı	43 %62.32	5 %07.25	18 %26.09	3 %04.35	69 %100
Farketmez	12 %92.31	-	1 %07.69	-	13 %100
Uzman olmaması daha yararlı	4 %100	-	-	-	4 %100
Toplam	89 %57.79	14 %09.09	44 %28.57	7 %04.55	154 %100

Tablo 37: Bakanın Uzman Olması Yararlı mı ile ANAP Dönemi Bürokrasi- Siyasi İlişkileri (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı	Bürokrasi daha serbest	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Çok yararlı	39 %57.35	1 %01.47	17 %25	6 %08.82	5 %07.35	68 %100
Yararlı	33 %47.83	1 %01.45	27 %39.13	3 %04.35	5 %07.25	69 %100
Farketmez	2 %15.38	-	11 %84.62	-	-	13 %100
Uzman olmaması daha yararlı	-	2 %50	2 %50	-	-	4 %100
Toplam	74 %48.05	4 %02.60	57 %37.01	9 %05.84	10 %06.49	154 %100

Tablo 38: Temel Politikalar Nerede Oluşturuluyor ile Bakan yeterli mi? (Bürokrat)

	Çok Yeterli	Yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Hükümette	-	3 %14.28	9 %42.86	9 %42.86	21 %100
İktidar partisinde	-	2 %05.13	12 %30.77	25 %64.10	39 %100
Bakanlıkta	3 %05.77	19 %36.54	17 %32.69	13 %25	52 %100
Birlikte	-	24 %61.54	7 %17.95	8 %20.51	39 %100
Fikrim yok	-	2 %66.67	1 %33.33	-	3 %100
Toplam	3 %01.95	50 %32.47	46 %29.87	55 %35.71	154 %100

Tablo 39: Temel Politikalar Nerede Oluşturuluyor ile Bürokratik Yapı Değişmeli mi?

	Hiç gerekli değil	Kısmen gerekli	Gereksiz	Kesinlikle gerekli	Toplam
Hükümette	-	9 %42.86	1 %04.76	11 %52.38	21 %100
İktidar partisinde	1 %02.56	19 %48.72	-	19 %48.72	39 %100
Bakanlıkta	1 %01.92	24 %46.15	1 %01.92	26 %50	52 %100
Birlikte	-	18 %46.15	-	21 %53.85	39 %100
Fikrim yok	-	3 %100	-	-	3 %100
Toplam	2 %01.30	73 %47.40	2 %01.30	77 %50	154 %100

Tablo 40: Temel Politikalar Nerede Oluşturuluyor ile Bürokrasi Proje Taleplerini Karşılıyor mu? (Bürokrat)

	Tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılamıyor	Toplam
Hükümette	1 %04.76	16 %76.19	4 %19.05	21 %100
İktidar partisinde	2 %05.13	27 %69.23	10 %25.64	39 %100
Bakanlıkta	10 %19.23	39 %75	3 %05.77	52 %100
Birlikte	5 %12.82	30 %76.92	4 %10.26	39 %100
Fikrim yok	1 %33.33	2 %66.67	-	3 %100
Toplam	19 %12.34	114 %74.02	21 %13.64	154 %100

Tablo 41: Temel Politikalar Nerede Oluşturuluyor ile ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişi (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Hükümette	17 %80.95	2 %09.52	2 %09.52	-	21 %100
İktidar partisinde	18 %46.16	10 %25.64	10 %25.64	1 %02.56	39 %100
Bakanlıkta	27 %51.92	-	19 %36.54	6 %11.54	52 %100
Birlikte	24 %61.54	2 %05.13	13 %33.33	-	39 %100
Fikrim yok	3 %100	-	-	-	3 %100
Toplam	89 %57.79	14 %09.09	44 %28.57	7 %04.55	154 %100

Tablo 42: Temel Politikalar Nerede Oluşturulduğu Değerlendirmesinin, ANAP dönemi Bürokrasi- Siyasi İlişkilerine Dağılımı (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı	Bürokrasi daha serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Hükümette	9 %42.86	2 %09.52	9 %42.86	-	%04.76	21 %100
İktidar partisinde	17 %43.59	-	15 %38.49	5 %12.82	2 %05.13	39 %100
Bakanlıkta	25 %48.08	1 %01.92	16 %30.77	4 %07.69	6 %11.54	52 %100
Birlikte	22 %56.41	1 %02.56	15 %38.46	-	1 %02.56	39 %100
Fikrim Yok	1 %33.33	-	2 %66.67	-	-	3 %100
Toplam	74 %48.05	4 %02.60	57 %37.01	9 %05.84	10 %06.49	154 %100

Tablo 43: Bakanların Yeterliliği Değerlendirmelerinin Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliliğine Dağılımı. (Bürokrat)

	Hiç gerekli değil	Kısmen gerekli	Gereksiz	Kesinlikle gereklidir	Toplam
Çok yeterli	-	3 %100	-	-	3 %100
Yeterli	-	32 %64	1 %02	17 %34	50 %100
Fikrim yok	1 %02.17	18 %39.13	1 %02.17	26 %56.52	51 %100
Yetersiz	1 %01.82	20 %36.36	-	34 %61.82	55 %100
Toplam	2 %01.30	73 %47.40	2 %01.30	77 %50	154 %100

Tablo 44: Bakanların Yeterliliği Değerlendirmelerinin Bürokrasinin Siyasilerden Gelen Plan ve Proje Taleplerini Karşılmasına Göre Dağılımı (Bürokrat)

	Tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılıyor	Toplam
Çok yeterli	-	3 %100	-	3 %100
Yeterli	8 %16	39 %78	4 %08	50 %100
Fikrim yok	10 %21.74	33 %71.74	3 %06.52	46 %100
Yetersiz	1 %01.82	40 %72.73	14 %25.45	55 %100
Toplam	19 %12.34	114 %74.03	21 %13.64	154 %100

Tablo 45: Bakanların Yeterliliği Değerlendirmelerinin ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişine Dağılımı (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Çok yeterli	-	-	-	3 %100	3 %100
Yeterli	34 %68	-	15 %30	1 %02	50 %100
Fikrim yok	29 %63.04	7 %15.21	9 %19.56	1 %02.17	46 %100
Yetersiz	26 %47.27	7 %12.73	20 %36.36	2 %03.64	55 %100
Toplam	89 %57.79	14 %09.09	44 %28.57	7 %04.55	154 %100

Tablo 46: Bakanların Yeterliliği Değerlendirmelerinin ANAP Dönemi Bürokrasi-Siyasi İlişkilerine Dağılımı (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı	Bürokrasi serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Çok yeterli	-	1 %33.33	2 %66.67	-	-	3 %100
Yeterli	23 %46	-	23 %46	3 %06	1 %02	50 %100
Fikrim yok	21 %45.65	-	18 %39.13	2 %04.35	5 %10.87	46 %100
Yetersiz	30 %54.54	3 %05.45	14 %25.45	4 %07.27	4 %07.27	55 %100
Toplam	74 %04.72	4 %02.60	57 %37.01	9 %05.84	10 %06.49	154 %100

Tablo 47: Bürokratik Yapıda Değişiklik İhtiyacı Değerlendirmelerinin Bürokrasinin Proje Talebini Karşılmasına Dağılımı (Bürokrat)

	Tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılıyor	Toplam
Hiç gerekli değil	-	1 %50	1 %50	2 %100
Kısmen gerekli	8 %10.96	56 %76.71	9 %12.33	73 %100
Gereksizdir	1 %50	1 %50	-	2 %100
Kesinlikle gereklidir	10 %12.99	56 %72.73	11 %14.29	77 %100
Genel ort.	19 %12.34	114 %74.02	21 %13.64	154 %100

Tablo 48: Bürokratik Yapıda Değişiklik ihtiyacı Değerlendirmelerinin ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişine Dağılımı (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Hiç gerekli değil	-	-	2 %100	-	2 %100
Kısmen gerekli	48 %65.75	8 %10.96	12 %16.44	5 %06.85	73 %100
Gereksizdir	2 %100	-	-	-	2 %100
Kesinlikle gereklidir	39 %50.65	6 %07.79	30 %38.96	2 %02.60	77 %100
Toplam	89 %57.79	14 %18.18	44 %28.57	7 %04.55	154 %100

PARLAMENTERLER

Tablo 49: Bakanın Uzman Olması Yararlı mı ile Bakan Yeterliliğini Değerlendirme Dağılımının, Bakanın Uzman Olması ile İlgili Tercihleri (Bürokrat)

	Çok yeterli	Yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Çok yararlı	3 %04.41	12 %17.65	21 %30.88	32 %47.06	68 %100
Yararlı	-	32 %46.38	21 %30.43	16 %23.19	69 %100
Farketmez	-	5 %38.46	4 %30.77	4 %30.77	13 %100
Uzman olmaması daha yararlı	-	1 %25	-	3 %75	4 %100
Toplam	3 %01.95	50 %32.47	46 %29.87	55 %35.71	154 %100

Tablo 50: Bakanlar, Bakanlıkta Politikaların Saptanmasında ve Yürütülmesinde Bürokrasiye Ne Derecede Hakim Olabiliyor? (Eski Bakan)

	n	%
Tamamen	2	10
Bir hayli çok	14	70
Az	4	20
Hiç	-	-
Toplam	20	100

Tablo 51: Herhangi Bir Konuda Bürokratlarla Fikir Ayrılığına Düşüldüğünde Alınan Tavır (Parlamenteler)

	Tamamen iradem doğrultusunda çözüldü	Bürokrasi ile uzlaşmak durumunda kaldım	Bürokrasinin istediği şekilde çözüldü	Konuyu realize etmekten vazgeçtim	Toplam
Bakan	1 %05	18 %90	1 %05	-	20
Milletvekili	1 %02.17	39 %82.97	7 %14.89	-	47 %100
Toplam				-	

Tablo 52: Türkiye’de Bürokratların Siyasi-İdari Kararlara Etkisi (Parlamenteler)

	n	%
Bir hayli çok	45	67.2
Orta derecede	18	26.9
Az	4	6.
Hiç	-	-
Toplam	67	100

Tablo 53: Bakanlar Başında Bulunduğu Bakanlıkta Kurumlarıyla ilgili Politikaların Saptanmasında Ne Ölçüde Etkili Oldular? (Eski Bakan)

	Sayı	%
Tamamen	2	%10
Bir hayli çok	14	%70
Az	4	%20
Hiç	-	-
Toplam	20	%100

Tablo 54: Bürokratlarla Fikir Ayrılığına Düşen Parlamenterlerin Tavırları (Parlamenter)

	Tamamen iradem doğrultusunda çözüldü	Bürokrasi ile uzlaşmak durumunda kaldım	Bürokrasinin istediği şekilde sonuçlandı	Konuyu realize etmekten vazgeçtim	Toplam
Bakan	1 %05	18 %90	1 %05	-	20 %100
Milletvekili	1 %02.13	39 %82.98	7 %14.89	-	47 %100
Toplam	2 %02.98	57 %85	8 %11.94	-	67 %100

Tablo 55: Bürokratların Siyasi-İdari Kararlara Etkisini Değerlendirenlerin, Bürokrasinin Program ve Proje Taleplerini Karşılama Durumunu Değerlendirmesi (Parlamenter)

	Talepleri tamamen karşılıyor	Kısmen karşılıyor	Karşılıyor	Bürokrasi yetersiz	Toplam
Karar alımında bürokratlar bir hayli çok etkilidir	1 %02.22	17 %37.78	8 %17.78	19 %42.22	45 %67.20
Orta derecede etkilidir	-	13 %28.77	3 %6.67	2 %4.44	18 %26.90
Az etkilidir	1 %2.22	3 %6.67	-	-	4 %6.00
Hiç etkili değildir.	-	-	-	-	-
Toplam	2 %3.00	33 %49.30	11 %16.40	21 %31.30	67 %100

Tablo 56: Bürokratların Karar Alımında Etkisini Değerlendirenlerin Bürokratik Yapıda Değişim Gerekliğini Değerlendirmesi (Parlamenter)

	Kesinlikle gereklidir	Kısmen gereklidir	Gereksizdir	Hiç gerekli değildir.	Toplam
Karar alımında bürokratlar bir hayli çok etkilidir	39 %86.67	6 %13.33	-	-	45 %100
Orta derecede etkilidir	14 %77.78	4 %22.22	-	-	18 %100
Az etkilidir	4 %100	-	-	-	4 %100
Hiç etkili değildir.	-	-	-	-	-
Genel ortalama	57 %85.1	10 %14.9	-	-	67 %100

Tablo 57: Türkiye’de Siyasi Yöneticilerin Program ve Proje Taleplerini Bürokrasi Karşılıyor mu? (Parlamentar)

	Milletvekili	Bakan	Toplam
Tamamen karşılıyor	2 %02.98	-	2 %02.98
Kısmen karşılıyor	21 %63.64	12 %36.36	33 %49.25
Karşılamıyor	10 %90.90	1 %09.09	11 %16.41
Bürokrasi yetersiz	14 %66.66	7 %33.33	21 %31.34
Toplam	47 %100	20 %100	67 %100

Tablo 58: Türkiye’nin Bürokratik Yapısında Değişiklik Gerekli midir?(Parlamentar)

	Bakan	Milletvekili	Toplam
Kesinlikle gereklidir	15 %26.31	42 %73.68	57 %100
Kısmen gereklidir	5 %50	5 %50	10 %100
Gereksizdir	-	-	-
Hiç gerekli değildir	-	-	-
Toplam	20 %29.85	47 %70.14	67 %100

Tablo 59: Diğer Dönemlere Göre 1983-1989 ANAP İktidarı Döneminde Bürokrasinin İşleyişi (Parlamentar)

	Bakan	Milletvekili	Toplam
Daha verimli çalıştı	17 %41.46	24 %58.54	41 %100
Herhangi bir fark yok	3 %11.54	23 %88.46	26 %100
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-
Toplam	20 %29.85	47 %70.15	67 %100

Tablo 60: Diğer Dönemlerle Karşılaştırdığınızda 1983-1989 ANAP İktidarı Döneminde Siyasiler ile Bürokrasi İlişisinin Değerlendirmesi (Parlamentar)

	Bakan	Milletvekili	Toplam
Siyasilerin bürokrasi üzerinde etkisi arttı	8 %29.63	19 %70.37	27 %100
Bürokrasinin siyasiler üzerinde etkisi arttı	1 %20	4 %80	5 %100
Bürokrasi daha serbest çalışmaya başladı	9 %39.13	14 %60.87	23 %100
Bürokrasi kısıtlandı	-	4 %100	4 %100
Fark olmadı	2 %25	6 %75	8 %100
Toplam	20 %100	47 %100	67 %100

Tablo 61: Siyasi İktidarın Kullanılması Konusunda Seçilmişlerle bürokratlar Arasında Çatışma Var mı?(Parlamentar)

	Bakan	Milletvekili	Toplam
Bürokrasi iktidarın hizmetinde	-	2	2 %100
Siyasi iktidarlar bürokrasiye hakim olamıyor	15 %31.25	3 %68.75	48 %100
Bürokrasi siyasi iktidarın egemenlik alanına nüfuz ediyor	5 %33.33	10 %66.67	15 %100
Siyasi iktidar ile bürokrasi arasında işbirliği var (denge)	-	2 %100	2 %100
Toplam	20 %100	47 %100	67 %100

Tablo 62: ANAP Dönemi Bürokrasinin İşleyişi ile Bu Dönemde Siyasi- Bürokrat İlişkisinin Karşılaştırılması (Parlamentar)

	Siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisi arttı	Bürokrasinin siyasiler üzerindeki etkisi arttı	Bürokrasi daha serbest çalışmaya başladı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	16%39.02	3 %07.32	20 %48.78	2 %04.88	-	41%61.2
Fark olmadı	11%42.31	2 %07.69	3 %11.54	2 %07.69	8 %30.77	26%88.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-	-
Toplam	27%40.30	5 %07.46	23 %34.33	2 %02.98	8 %11.94	67 %100

Tablo 63: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişi ile Seçilmiş-Bürokrat Çatışması Değerlendirmesinin Karşılaştırılması (Parlamentar)

	Bürokrasi iktidarın hizmetinde	İktidarlara bürokrasiye hakim olamıyor	Bürokrasi iktidarın egemenliğine nüfuz ediyor	Aralarında işbirliği (denge) var	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	-	28 %31.71	13 %31.71	-	41 %61.2
Fark olmadı	2 %07.69	20 %76.92	2 %07.69	2 %07.69	26 %38.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-
Genel ortalama	2 %03	48 %71.6	15 %22.4	2 %03	67 %100

Tablo 64: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişinin Değerlendirilmesinin ile Bürokratların Kararlara Etkisine Dağılımı (Parlamentar)

	Bir hayli çok	Orta derecede	Az	Hiç	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	32 %78.05	6 %14.63	3 %07.32	-	41 %61.2
Fark olmadı	13 %50	12 %46.15	1 %03.85	-	26 %38.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-
Toplam	45 %67.2	18 %26.9	4 %06	-	67 %100

Tablo 65: ANAP Döneminde Bürokrasinin İşleyişini Değerlendirenlerin Bürokratların Proje ve Program Taleplerini Nasıl Karşıladıklarını Değerlendirmesi (Parlamentar)

	Tamamen Karşılıyor	Kısmen Karşılıyor	Karşılamıyor	Bürokrasi yetersiz	Toplam
Bürokrasi daha verimli çalıştı	-	17 %41.46	9 %21.95	15 %36.58	41 %61.2
Fark olmadı	2 %07.69	16 %61.54	2 %07.69	6 %23.08	26 %38.8
Daha verimsiz çalıştı	-	-	-	-	-
Fikrim yok	-	-	-	-	-
Toplam	2 %03	33 %49.3	11 %16.4	21 %31.3	67 %100

Tablo 66: Değişim Gerekliliği ile Bürokrasinin İşleyişinin Karşılaştırılması (Parlamente)

	Daha verimli çalıştı	Fark olmadı	Daha verimsiz çalıştı	Fikrim yok	Toplam
Kesinlikle gereklidir	33 %57.89	24 %42.10	-	-	57 %85.1
Kısmen gereklidir	8 %80	2 %20	-	-	10 %14.9
Gereksizdir	-	-	-	-	-
Hiç gerekli değildir	-	-	-	-	-
Toplam	41 %61.19	26 %38.81	-	-	67 %100

Tablo 67: Bürokratik Yapıda değişiklik İhtiyacı Değerlendirmelerinin ANAP Döneminde Bürokrasi İlişkilerine Dağılımı (Parlamente)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı	Bürokrasi serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Hiç gerekli değil	-	-	1 %50	-	1 %50	2 %100
Kısmen gerekli	33 %45.21	2 %02.74	37 %50.68	-	1 %02.06	73 %100
Gereksizdir	-	-	1 %50	1 %50	-	2 %100
Kesinlikle gereklidir	41 %53.24	2 %02.59	18 %23.38	8 %10.39	8 %10.39	77 %100
Genel ort.	74 %48.05	4 %02.60	57 %37.01	9 %05.84	10 %06.49	154 100

Tablo 68: Bürokratların Hükümet Tercihlerine Göre 1983-1989 ANAP İktidarı Döneminde Bürokrasinin İşleyişini Değerlendirmeleri (Bürokrat)

	Daha verimli	Daha verimsiz	Fark yok	Fikrim yok	Toplam
Liberal	17 %65.38	-	5 %19.23	4 %15.38	26 %100
Sosyalist	2 %40	-	3 %60	-	5 %100
Çalışanların temsil edl.	7 %33.33	5 %23.81	9 %42.86	-	21 %100
Atatürkçü	49 %50	14 %14.29	33 %33.67	2 %02.04	98 %100
Geleneksel	4 %57.14	-	3 %42.86	-	7 %100
Milliyetçilik	10 %66.67	1 %06.67	4 %26.67	-	15 %100
Dini inançları	1 %100	-	-	-	1 %100
Kalkınma	61 %63.54	7 %07.29	26 %27.08	2 %02.08	96 %100
Ortalama	151 %56.13	27 %10.03	83 %30.85	8 %02.97	269 %100

Tablo 69: /Hükümet Biçimi Tercihlerine Göre Bürokratların Bakanları Değerlendirmesi (Bürokrat), (Birden fazla sık tercih edilebilmektedir.)

	Çok yeterli	yeterli	Fikrim yok	Yetersiz	Toplam
Liberal görüşlü Bir hükümet tercih edenler	3 %11.54	11 %42.31	7 %26.92	5 %19.23	26 %100
Sosyalist	-	-	2 %40	3 %60	5 %100
Çalışanların temsil edildiği	-	3 %14.28	9 %42.86	9 %42.86	21 %100
Atatürkçü, çağdaşlaşma ve laikliği öne çıkaran	-	33 %33.67	27 %27.55	38 %38.77	98 %100
Geleneksel- muhafazakar	-	2 %28.57	1 %14.28	4 %57.14	7 %100
Milliyetçiliği öne çıkaran	-	9 %60	2 %13.33	4 %26.67	15 %100
Dini inançlar	-	-	1 %100	-	1 %100
Gelişme ve kalkınmaya yönelik	-	28 %29.17	33 %34.37	35 %36.45	96 %100
Genel ortalama	3 %01.11	86 %31.97	82 %30.48	98 %36.43	269 %100

Tablo 70: Hükümet Biçimi Tercihlerine Göre ANAP İktidarı Döneminde Bürokrasi- Siyasi İlişkilerinin Değerlendirilmesi (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı	Bürokrasi serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark yok	Toplam
Liberal	11 %42.30	2 %07.69	12 %46.15	-	1 %03.85	26 %100
Sosyalist	5 %100	-	-	-	-	5 %100
Çalışanların	14 %66.67	-	3 %14.28	-	4 %19.05	21 %100
Atatürkçü	57 %58.16	3 %03.06	27 %27.55	7 %07.21	4 %04.08	98 %100
Geleneksel	5 %71.43	-	1 %14.28	1 %14.28	-	7 %100
Milliyetçilik	6 %40	-	6 %40	-	3 %20	15 %100
Dini inançlar	-	-	1 %100	-	-	1 %100
Kalkınma	49 %51.04	1 %01.04	38 %39.58	5 %05.21	3 %03.12	96 %100
Genel ortalama	147 %54.65	6 %02.23	88 %32.71	13 %04.83	15 %05.57	269 %100

Tablo 71: Bürokrasinin İşleyişini Değerlendirenlerin Siyasi - Bürokrat İlişkileri Hakkındaki Görüşleri (Bürokrat)

	Siyasilerin etkisi arttı	Bürokrasinin etkisi arttı.	Bürokrasi serbest çalıştı	Bürokrasi kısıtlandı	Fark olmadı	Toplam
Daha verimli	28 %31.46	3 %03.37	54 %60.67	4 %04.50	-	89 %100
Daha verimsiz	11 %78.57	-	-	1 %07.14	2 %14.29	14 %100
Fark yok	32 %72.73	-	1 %02.27	4 %09.09	7 %15.90	44 %100
Fikrim yok	3 %42.86	1 %14.28	2 %28.57	-	1 %14.28	7 %100
Toplam	74 %48.05	4 %02.60	57 %37.01	9 %05.84	10 %06.49	154%100

Tablo 72: Bürokratların Görevlerine Göre Hükümet Tercihleri (Birden fazla şık işaretlenmiştir)

	Müsteşar	Genel Müdür	Daire Başkanı	Müşavir	Uzman	Toplam
Liberal	3 %21.42	11%23.91	5 %06.49	-	2 %01.54	21 %07.95
Sosyalist	-	-	-	-	5 %03.85	5 %01.89
Çalışanların temsil edildiği	-	1 %02.17	2 %02.60	1 %14.28	17 %13.08	21 %07.95
Atatürk ilkeleri, laiklik, çağdaş	4 %28.57	17 %36.96	19 %24.67	3 %42.86	55 %42.31	98 %37.12
Geleneksel muhafazakar	2 %14.28	2 %04.34	1 %01.30	-	5 %03.85	9 %03.41
Milliyetçi	1 %07.14	2 %04.34	7 %09.09	-	5 %03.85	15 %05.68
Dini inançlar	-	-	1 %01.30	-	-	1 %01.30
Kalkınmaya öncelik veren	4 %28.57	14%30.43	32 %41.56	3 %42.86	41 %31.53	94 %35.61
Toplam	14 %100	46 %100	77 %100	7 %100	130 %100	130 %100

**EK 2: 12 EYLÜL DÖNEMİNDE KAMU YÖNETİMİ KOMİSYONUNUN
BÜROKRATİK DÜZENLEMELERE YÖNELİK ÇALIŞMALARI**

Çerçeve Niteliğindeki Kanun Hükmünde Kararnameler:

- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtiçi Teşkilatı Hakkında KHK.
- Bölge Valiliği Hakkında KHK.
- Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri ve Bunların Birlikleri Hakkında KHK,
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında KHK.,

Başbakanlıkla İlgili Kanun Hükmünde Kararnameler:

- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Bakanlar Kurulu Kararını Gerektiren İş ve İşlemlerin Tespitinde Uyulacak İlkelerle İlişkin KHK,
- Bakanlar Kuruluna Ait Görev ve Yetkilerden Bazılarının İlgili Bakanlıklara Verilmesine İlişkin KHK,
- Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında KHK,
- Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

Başbakanlık Bağlı Kuruluşları İle İlgili Olanlar:

- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının Kuruluş ve görevleri Hakkında KHK Taslağı,
- Devlet Personel Teşkilatı Kurulması Hakkında KHK,
- Devlet İstatistik Teşkilatı Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Devlet Tanıtma Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Basın Yayın Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,

- Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK.
- Devlet Meteoroloji işleri Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK.
- Devlet Çevre Teşkilatı Kurulması Hakkında KHK.
- Başbakanlık Deniz Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Diyanet İşleri Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Vakıflar Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri hakkında KHK,
- Arşiv Hizmetleri Hakkında KHK.

Mahalli İdarelere İlişkin Kanun Hükmünde Kararnameler:

- Belediyeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı Taslağı,
- Köy İdareleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- İl Özel İdaresi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ,
- Anakent Belediyeleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,
- Mahalle Muhtarlıkları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,

Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile İlgili Kanun Hükmünde Kararnameler:

- İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Benzeri Kuruluşların Türkiye Millet Meclisince Denetimi Hakkında KHK,
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,

Hazırlanan Diğer Kanun Hükmünde Kararnameler:

- Yüksek Öğretim Üst Kuruluşları ile Yüksek Öğretim Kurumlarının Yönetim Teşkilatları hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Türkiye İnsan ve Toplum Araştırmaları Kurumunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Serbest Bölgeler Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,

- Kanserle Savaş Kurumu Görevleri Hakkında KHK,
- Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,

Kırtasiyecilikle Savaş Çalışmaları Çerçevesinde Hazırlanan Tasarılar:

- Köy ve mahalle muhtarları tarafından verilen ikametgah ilmühaberi ve iyi hal kağıtlarının kullanımına son verilmesi hakkında KHK,
- Yapıcı ve Yaratıcı Tekliflerin Teşvik ve Ödüllendirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı, Yapıcı ve Yaratıcı Tekliflerin Teşvik ve Ödüllendirilmesi Hakkında Tüzük Tasarısı,
- Halkla İlişkiler Birimlerinin Kuruluş ve Görevleri hakkında KHK,
- Arşivler Hakkında KHK ve Arşivler Hakkında Tüzük,
- Bilişim Hizmetlerinin Düzenlenmesi hakkında KHK,
- Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Kurulması ve Görevleri Hakkında KHK,
- Cenaze Nakil İşlemlerinin Basitleştirilmesi,
- Devlet Memuriyeti için Başvurmada, Giriş Sınavından Önce "Form Dilekçe"den Başka Belge İstenmemesi Hakkında KHK,
- Devlet Lojistik Hizmetleri Hakkında KHK,
- Sağlık Raporlarının Verilmesi Hakkında KHK,
- Yataklı Tedavi Kurumları Yönetimi Hakkında KHK,
- Öğrenci Kayıt İşlemleri Hakkında KHK,
- Kamu Makine Parkları İşletme Esasları Hakkında KHK,
- Hastane Döner Sermaye sorumluluğunun Hastane Müdürlüğüne verilmesiyle baştabibin sağlık işlerinde rahatlatılması ve idari, mali ve teknik işlerin basitleştirilmesi amacıyla SSYB döner sermaye kanununun bir maddesinin değiştirilmesine dair KHK,
- Hastane döner sermaye sorumluluğunun Hastane Müdürlüğüne verilmesiyle, baştabibin sağlık işlerinde rahatlatılması ve idari , mali ve teknik işlerin basitleştirilmesi amacıyla SSYB döner sermaye kanunun bir maddesinin değiştirilmesine dair KHK,
- Hastane tahakkuk memurluğunun başhekim yerine hastane müdürüne verilerek işlerlik sağlamak üzere Muhasebe-i Umumiye Kanunu 8.maddesine bir fıkra eklenmesine dair KHK,

- Sağlık kurumlarıyla ilgili satın alma komisyonlarını yeniden düzenleyerek sağlık hizmetlerinde sürat ve etkililik sağlamak üzere İhale Kanununun bir maddesinin yeniden düzenlenmesi hakkında KHK,
- Öğrenci Gelişim Dosyasının zorunlu ve sürekli hale getirilmesi amacıyla ilkokul, ortaokul ve lise yönetmeliklerinin bir maddesinin değiştirilmesi hakkında yönetmelik.

Görüş Bildirilen Tasarılar:

- Unvan Standardizasyonu,
- Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Tasarısı,
- Başbakanlık Kuruluşuna, Başbakanlığa Bağlı Kuruluşlar ile Başbakanlıkla ilgili Kuruluşların Oluşturulmasına İlişkin İlkeler,
- Tarım İşçileri Sosyal Sigortalar Kanunu Tasarısı,
- 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddeler eklenmesine Dair Kanun,
- Rüşvet, Yolsuzluk ve Kaçakçılıkla Mücadele,
- TBMM’de Görevlendirilecek Emniyet Teşkilâtı Personeli Hakkında Kanun tasarısı,
- Telsiz İşleri Genel Müdürlüğünün Kurulmasına İlişkin 2813 sayılı Telsiz Kanunu Tasarısı,
- Ulaştırma Bakanlığında Eğitim Dairesi Kurulmasına İlişkin Teklif,
- Mevzuat Projesi Yönetim Kurulu ön Raporu,
- Başbakanlık Deniz Teşkilatı Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin Kanun Tasarısı,
- Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK tasarısı Taslağı,
- Maden tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Elektrik İşleri Etüd İdaresi Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,
- Milli Prodüktivite Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,

- Sınai eğitim ve Geliştirme Merkezi Kuruluş ve Görevleri hakkında KHK,
- Gelirler Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK,

Ele Alınması Zorunlu Görülen Diğer Konular

- Bakanlıkların Daire Başkanlığı Düzeyi Altındaki Kademelerin Yeniden Düzenlenmesi,
- Bakanlıklara Bağlı ve İlgili Kuruluşların Yeniden Düzenlenmesi,
- KİT Statüsünde İken Bu Statü Dışında Kalan Kuruluşların Yeniden Düzenlenmesi,
- Yeni Kurulan ya da Yapılarında ve Hizmetlerinde Değişiklik Yapılan Bakanlıkların İşleyiş Yönünden Gerekli Görülecek Kanun Hükmünde Kararname, Tüzük, Yönetmelik, Ana Sözleşme ve Benzeri İdare Metinlerin Hazırlanması,



EK 3: ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE BÜROKRASİNİN AZALTILMASINA YÖNELİK UYGULAMALAR

Dış Ticarete İlişkin Düzenlemeler:

İthalatta Müsaadeye Tabi maddeler listesi ile yasak maddeler listesinin yeniden düzenlenmesi:

Eskiden müsaadeye tabi maddeler listesinde 369 tarife pozisyonu, yasak maddeler listesinde 220 tarife pozisyonu varken müsaadeye tabi tarife pozisyonu 37'ye indirilmiştir. Uyuşturucu maddeler, silah ve mühimmat ile bazı metaller dışında ithali yasak mal kalmadı.

Müsaadeye tabi maddelerin ithalatı için müracatın kolaylaştırılması:

Müteşebbislerin ihtiyacı olan ithal malzemeler için izin müracatı daha önceleri Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na yapılmaktayken daha sonra, Sanayici ve ithalatçıların yıllık 25.000 ABD \$'a kadar, Ticaret Odalarına kayıtlı küçük esnaf ile nakliye ve turizm şirketlerinin yıllık 10.000 ABD \$'a kadar ithal talepleri bağlı bulundukları Odalarca sonuçlandırılmaktadır.

Müteşebbislerin kazandıkları dövizlerle ithalat yapabilme imkanına kavuşturulmaları:

Önceden müteşebbislere de genel ithalat işlemleri tatbik edilirken, daha sonra Müteşebbis, fiilen kazandığı dövizle bankada döviz tevdiat hesabı açmak suretiyle bu döviz karşılığında ithalat yapabilmektedir.

İthalat yapacak sanayicilerce verilecek taahhütnamelerin Odalarca onaylanması zorunluluğunun kaldırılması:

Libere maddelerin ithalinde, kendi üretim ihtiyacı için ithalat yapacak sanayiciye verilen taahhütnamenin bağlı olduğu Odaca tasdiki zorunluyken, bu zorunluluk kaldırıldı.

Dış ticareti devletleştirilmiş ülkelerde yapılacak ithalatta sağlanan kolaylıklar:

Kamu kurum ve kuruluşları kendi alanlarında veya son bir yılda 50 Milyon ABD \$'dan fazla ihracat yapmış Dış Ticaret Sermaye Şirketleri ithalat yapabilmekteyken, 1988'den bu yana bu ülkelere yapılan ihracatın geliri kadar ithalat yapabilmekte, zorunlu ve özel hallerde ise ihracat şartı kaldırılabilir.

Döviz alım ve satımı ile taşınmasında sağlanan serbestlik:

Döviz alım satımı, Türk Parasının Kıymetini Koruma mevzuatı çerçevesinde yapılmaktayken, 19184'den bu yana yurt içinde döviz alım satımı ve banka hesaplarında muhafazası tamamen serbestleştirildi.

Belge aranmaksızın iadeten döviz satış limiti: Limit 100 dolar iken, bu rakam 1000 dolara çıkarıldı.

Vadeli döviz alım satımı konusunda bankaların önceden böyle bir yetkileri yokken, onu konuda yetki verildi.

Yurt dışına çıkışta serbestlik:

Yurt dışına çıkışlar için bir dizi formalite ve izin işlemleri mevcutken, yurt dışına çıkışlarda izin kaldırılmış ve formaliteler büyük ölçüde azaltıldı. Vatandaşlar, beraberlerinde 3.000 ABD \$'ı karşılığı döviz serbestçe yurt dışına çıkartabilmektedirler.

Yurt dışına çıkış ve girişlerde yolcuların beraberlerinde getirebilecekleri eşya ve dövizlerde sağlanan kolaylıklar:

Yurt dışına giriş ve çıkışlarda yolcu beraberindeki eşya miktarına göre çeşitli gümrük işlemleri mevcutken, yolcular beraberinde değeri 15.000 ABD \$'ını aşmayan kıymetli eşyayı yurda getirebilmekte ve yurt dışına çıkarabilmektedirler. Bu tutarın üstündeki ziynet eşyaları için beyan yeterlidir.

Yurt dışında yerleşik kişilere nakdi sermaye ihracı için sağlanan kolaylıklar:

Nakdi sermaye miktarına bakılmaksızın bu konu Bakanlar Kurulu'nca karar bağlanmaktayken, bu sınırlama tamamen kaldırıldı.

Türk parası ile ödemeyi sağlayan belgelerin Türkiye'ye ithalindeki izin kaldırılması:

Bu izin Maliye Bakanlığı'nca veya bu Bakanlıkça yetkilendirilen mercilerce verilmekteyken, bu sınırlama tamamen kaldırıldı.

Müteşebbislere yurt dışında kredi sağlama imkanının tanınması:

Yurt dışında iş yapan Türk Müteşebbislerinin yurt dışından kredi temininde süre kısıtlaması nedeniyle talepler karşısında çeşitli formaliteler varken, süre kısıtlaması kaldırılarak dış kredi temini hızlandırıldı.

Türkiye'de yerleşik kişilerin yurtdışından aynı ve nakdi kredi temin etmeleri:

Kredi temini çeşitli formalitelere maruzdu. Kredi temininde süre kısıtlamaları bulunuyorken, Kredi anlaşmalarının Bakanlığa ibraz edilmesi şartıyla serbest bırakıldı. Ancak, prefinansman, emtia ve kabul kredilerinin vadeleri 1 yılı aşmalıdır.

Turistlerin döviz bozdurma işlemlerine sürat ve kolaylık getirilmesi:

Daha önce dövizler bankaların belirli kambiyo şubelerinde bozduruluyordu. (Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında 17 Sayılı Karar). Turistlerin yoğun olduğu bölgelerde açılan banka büroları ve daha sonra döviz büfelerinin serbest bırakılması ile büyük kolaylık sağlandı.

Kıymetli maden, taş ve eşyaların ithali ve ihracında sağlanan kolaylıklar:

Bu konuda Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'nün ön izni gerekmektedir. İşlemlerin tamamlanması uzun zaman alıyordu. 1989 yılı başından itibaren ihracatçının bulunduğu yerdeki ihracatçı birliklerince işlem yapılmaktadır. İhracat işlem süresi "bir" güne indirildi.

Özel Menşei Şahadetnamelerinin tasdikinde sağlanan kolaylıklar:

Bu tasdik resmi yazışma ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na yapılmaktaydı. Bir-iki gün alan evrak trafiği mevcuttu. Yetkilerin çoğu taşra teşkilatlarına devredilerek işlemlere hız kazandırıldı.

İthalatçı belgesi alınmasında sağlanan kolaylıklar:

5.1.1982 tarihinde yayımlanan İthalat Belgesi Yönetmeliği'ne göre ithalat belgesi almak için; a) Cumhuriyet Savcılığı'ndan kambiyo suçu olmadığına dair belge, b) Adres için Ticaret Sicil Gazetesi'nin aslı, c) Ticaret Sicil Memurluğu'ndan iflas, konkordato olmadığına dair belge, d) İthalatçı belgesinin her yıl vizesi, gerekmektedir. 31.12.1988 tarihli tebliğ ile tüm bu belgelerin ibrazı kaldırılmış, vize süresi 2 yıla çıkarıldı.

İlk kez ihracat yapanlara tanınan kolaylıklar:

Daha önce böyle bir uygulama yokken, 30.6. 1985 ve 85/9 sayılı Tebliğ ile ilk kez ihracat yapanlara 1 yıl süreli "geçici İhracat Belgesi" verilmeğe başlanmış, vergi ödeme şartı kaldırılmıştır. Bu belge ile 10.000 ABD \$ ve üzerinde ihracat yapana üç yıl geçerli asıl ihracat belgesi verilmeye başlanarak çeşitli kolaylıklar sağlandı.

Sınır ticareti:

Bu konuda yetkiler müsteşarlıktayken, yetkiler sınır valilerine devredildi.

Destekleme fiyat istikrar fonuyla ilgili işlemlerde yetkiler Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte paylaşılmaktayken, işlemler direk Müsteşarlıkça yürütülmektedir.

Bazı kuruluşların ihracattan men edilmesi: İhracattan men edilecek kuruluşlara ait kararlar Müsteşarlık tarafından alınıyorken, karar alma yetkisi yerel adli yargı organlarına bırakılarak sürat sağlandı.

İhracatta tescil ve lisans işlemleri:

İşlemler Müsteşarlıkta yapılmaktayken, bu işlemler kaldırıldı.

Kambiyo mevzuatı:

Mevzuatta yer alan “Türkiye’deki Kişiler” ibaresi belirsizliklere ve uygulamada yanlış anlamalara yol açmaktaydı. Bu ibare kaldırılarak “Türkiye’de yerleşik-dışarda yerleşik kişiler” şeklinde üniversal kambiyo uygulamasına geçildi.

İhracat dövizleri: İhracat dövizinin 90 gün içinde yurda getirilmesi halinde bedelin %20’si ihracatçının serbest tasarrufuna bırakılıyordu. Bu oran %30’a çıkarıldı.

Kredili ihracat: Kredili ihracat için peşinat zorunluluğu varken, peşinat şartı kaldırılmıştır. İhracat bedelinin belirtilen sürede yurda getirilmesi yeterli bulundu.

Teknik hizmet sözleşmelerine istinaden ihraç edilecek yedek parça ve malzemelere ilişkin işlemler: Eskiden bu işlemler için bir hüküm yokken, 32 sayılı karar ile bu eksiklik giderildi.

Türkiye’de yerleşik kişilerin yurt dışında yerleşik kişilere yaptıkları hizmetler: Bu hizmetler karşılığı elde edilen dövizin yurda getirilmesinde kısıtlamalar mevcutken, 32 sayılı karar ile tamamen serbest hale getirildi.

Yurt dışında yerleşik kişilerin Yabancı Sermaye Mevzuatı dışında Türkiye’de faaliyette bulunmalarına izin verilmesi: İzin işlemlerinde ilgili bakanlıklararası yetki karmaşası belirsizlikler ve eksiklikler bulunmaktayken, 32 sayılı kararla işlemlerde Bakanlık yetkili kılınmış, belirsizlikler tamamen önlendi.

Göçmen ve mültecilerin ithalatları ile Türkiye’de yerleşik kişilerin Türkiye’ye servet transferleri: Bu konuda bir dizi mevzuat kısıtlamaları mevcuttu. İthalat rejimi ve gümrük mevzuatı çerçevesinde serbest bırakıldı.

Türkiye’de yerleşik kişilerin yabancı menşeli menkul kıymetleri satın almaları: Bu konuda bütün kısıtlamalar kaldırıldı.

Menkul ve Gayrimenkul kıymetler üzerinde blokaj: Mevzuatla blokaj hükmü getirilmişken, bu hüküm kaldırıldı.

Dışarda yerleşik kişilerin döviz bozdurmak suretiyle aldıkları gayri menkuller: Gayri menkullere ait satış bedellerinin yurt içinde kullanılması ile ilgili olarak deblokaj şartları vardı, Bedeller yurt içinde serbestçe kullanılabilmektedir. Deblokaj şartları ortadan kaldırıldı. Yine aynı kişilerin döviz bozdurmaksızın elde ettikleri gayri menkullerin ve bunlara müteferri ayni hakların satış bedellerinin yurt içinde kullanılması esnasında da var olan deblokaj şartları ortadan kaldırıldı.

Bankalarca Dış Ticaret Sermaye Şirketlerine ve Yatırım Teşvik Belgesi kapsamında dış kredi alan Türk Müteşebbislerine döviz kredisi verilmesi: Döviz kredisi temininde vade kısıtlaması nedeniyle talepler karşısında çeşitli formaliteler uygulanıyordu. Asgari üç yıl vadeli döviz kredileri serbest bırakıldı.

İthalat rejimi 14 adet ek karar ile düzenlenmekteydi. İthalat rejimi 89/14559 sayılı Karara ek tek bir kararda toplandı.

Dış ülkelerden gelen damping fiyatlı malların haksız rekabete karşı korunması: Korumaya ilişkin yasal bir düzenleme yokken, Sanayinin haksız rekabet durumlarından damping ve sübvansiyona karşı korunması amacıyla hazırlanan 3577 sayılı Kanun ve uygulama yönetmeliği yürürlüğe konuldu.

Toplu Konut:

Toplu konut alanlarının tesbitinde somut kıstaslar getirilmesi: Önceleri valiliklerce toplu konut alanlarının tesbitinde bu alanlar “nazım imar planı veya imar uygulamâ planı sınırları içindeyse bir yapı adasından, bu planların dışında ise bir ilkokul yapımını gerektirecek nüfusun yerleşebileceği alandan küçük olamaz.” şeklinde tarif edilmişken, yeni uygulamada imar planları içinde ise “en az 100 konutun, dışında ise en az 1000 konutun sığacağı alandan küçük olamaz.” şeklinde somutlaştırıldı.

Toplu konut kredi taleplerinde sağlanan kolaylıklar: Konut sayısına bakılmaksızın bütün toplu konut kredisi talepleri doğrudan idareye yapılmaktaydı. 100 konuta kadar olan talepler doğrudan aracı banka tarafından karşılandı.

Toplu konut kredi taleplerindeki ikili uygulamaya son verilmesi: Toplu konut alanı içinde kalan inşaatlar için yapılan kredi talepleri idareye, toplu konut alanı dışında kalan inşaatlar için yapılan kredi talepleri ise aracı bankalara yapılmaktayken, bütün toplu konut kredi talepleri, aracı bankalara yapılmaktadır.

Memurlara ve sigortalılara sağlanan faizsiz konut kredisi taleplerinde kolaylıklar sağlanması: Memurlar ve sigortalıların bu talepleri, önce çalıştıkları kurumlar aracılığıyla T.C. Emekli Sandığı ve S.S.K tarafından da idareye ulaştırılmaktayken, hak sahiplerinin kurumlarından alacakları bir belge ile doğrudan aracı bankalara müracatta bulunmaları imkanı getirilmiştir. Bu suretle haftalar alan kredi işlemleri bir kaç güne indirildi.

Bankacılık ile ilgili Düzenlemeler:

Emlakbank

Mevduata ilişkin bilgilerin toplanması: Mevduata ilişkin bilgilerin şubelerden toplanması posta veya kurye yoluyla yapılmakta ve uzun sürte almaktayken bilgiler bilgisayar ortamında bir kaç dakikada toplanabilmektedir.

Kredi işlemlerinin bilgisayar ortamında değerlendirilmesi: Kredi işlemlerine ait talepler insan gücü ile değerlendirilmekteyken, kredi işlemlerine ait talepler bilgisayar ortamına alınarak anında takibi sağlandı.

Döviz kaynaklarının yönetimine etkinlik kazandırılması: Döviz kaynaklarının yönetimi Genel Müdürlükte çeşitli birimlerce yapılmaktayken, yönetim Fon ve Pozisyon Yönetimi Müdürlüğü'ne verilerek hizmette bütünlük ve sürat sağlandı.

Emlak satışlarına hız kazandırılması: Emlak satışları Genel Müdürlükçe yürütülüyor ve satış için çok sayıda belge isteniyordu. Emlak pazarlama ve satış işleri için Bölge Müdürlükleri kurulmuş ve satış işlemlerinde istenen belgeler asgariye indirildi.

Yurt dışı, İşçi havalelerinin gönderilmesine hız kazandırılması: Havalelerin gönderilmesi posta yoluyla yapılmakta ve günler almaktayken, telefon, teleks ve telefaks kullanımı ile havale birkaç dakikada yerine ulaşmaktadır.

Çek toplama merkezi kurulması: Çekleri satın alan şubeler tahsile kendileri göndermekte ve işgücü ve valör kayıpları olmaktaydı. Çek toplama merkezi kurulması ile çeklerin tek merkezden tahsili yapılarak personel ve posta tasarrufu sağlandı.

Bankanın iştiraklerine ait bilgilerin bilgisayara geçirilmesi: Eskiden böyle bir uygulama yokken, ofis otomasyonu ile bankanın iştirakleri bilgisayardan izlenmeye geçilmiş yazışma ve haberleşmeler elektronik ortamda yapılmaktadır.

Limit yetkilerinin bölgeler aktarılması: Limitli Giderler Bütçesi ile ilgili değerlendirmeler ve limit yetkileri Genel Müdürlükçe verilmekteyken, bu işlemler Bölge Başkanlıklarına aktararak hizmetin yerinde ve ucuz yapılması sağlandı.

Yolluk çizelgelerinin onayı: Önceden yolluk çizelgeleri merkezde onaylanmaktayken, atama ve emeklilik halleri dışındaki tüm yolluk çizelgelerinin onayı şube yetkililerine bırakıldı.

Gişe yetkilisi sistemi uygulaması: Para yatırma ve çekme işlemleri şube servislerinde görülmekte, 10 dakikanın üzerinde zaman almaktaydı. Şubelerde "aktif hizmet" (Gişe Yetkili Sistemi) getirilerek hizmet süresi yaklaşık olarak 3 dakikaya indirildi.

Bölge başkanlıkları sayısının artırılması: Bölge başkanlıkları yetersiz olduğundan şubelerden gelen işlem çıkışı Genel Müdürlüğe ulaşmaktaydı. Bölge başkanlıkları artırılarak işlemler Genel Müdürlüğe ulaşmadan sonuçlandırılmaktadır.

Başvuru formunun bilgisayara aktarılması: Önceden böyle bir uygulama yokken, yeni personel alımına ilişkin bilgiler bilgisayara aktararak, etkin ve süratli değerlendirme sağlandı.

Genel Müdürlükle şubelerin telefaksa bağlanması: Önceden böyle bir uygulama yokken, Genel Müdürlük ile şubelerin haberleşmesi telefaks ile anında yapılmaktadır.

Stok Kontrol sisteminin bilgisayar ortamında yapılması: Stok kontrol kayıtlarının eski yöntemle tutulması, "Kontrol" ve "Karar verme" fonksiyonlarında gecikmelere neden olmaktaydı. Bu suretle işgücü ve zamandan büyük ölçüde tasarruf sağlanmış, hizmetlere etkilik getirildi.

Töbank

Bilgisayar sisteminden Yararlanılması: Eskiden üst yönetime verilen rapor şeklindeki bilgileri içeren liste ve tablolar daktiloda hazırlanmaktayken, bilgisayar sisteminden yararlanarak raporlar birkaç dakikaya indirildi.

Aylık kar zarar durumlarının kısa sürede saptanması: Eskiden bu bilgiler 45-60 gün sonra toplanabiliyorken, yeni bilgi akımı metoduyla 10 gün içinde toplanmaktadır.

Çok kullanılan belgelerin yeniden düzenlenmesi: Çok kullanılan belgeler birden fazla nüshalı ve karbon kağıdı kullanılarak düzenleniyordu. Her nüshanın ayrı imzalanması ile zaman ve emek israfı oluyordu. Yeni düzenleme ile çok kullanılan çok nüshalı belgelerin bir bölümü kendiliğinden karbonlu olarak yeniden düzenlendi.

Şubelerden istenen bilgi ve belgeler çeşitli ve çok sayıda yazışmayı gerektirmekteyken bu kanoda standartlaşma sağlandı.

Her konuda haberleşme, şubelerle yazışma yolu ile sağlanmaktayken, istisnai haller dışında beyan usulü getirilmiştir ve teyid aranmamaktadır.

Aynı işlem için birden çok belge kullanılması kaldırılarak aynı işlemin tek bir belgede bitirilmesi sağlandı.

Halk Bankasından kredi kullanmak isteyen esnaf ve sanatkarların müracatları sırasında istenen belge sayısı, kredi dosyasında yasal olarak bulunması gereken düzeye indirildi.

Kefalet Kooperatifleri kefaletiyle kullandırılan esnaf ve sanatkarların kredi talepleri daha önce Halk Bankası Genel Müdürlüğünce değerlendirilmekteyken, Bu kredi talepleri banka şubelerinin yetkisine bırakıldı.

Ziraat Bankası

Kısa vadeli Tarımsal kredi taleplerinde bürokrasi azaltıldı.

Tavukçuluk, arıcılık, gübre ve ilaç kredilerinin açılması için ihtiyaç belgeleri alınmaktayken, bu belgelerin alınmasına son verildi.

İpotek işlemlerinde taşınmaz malların bildirimi formu vergi dairesinden bilgi alınarak ve Köy/Mahalle ihtiyar kurullarına onaylatılması zorunluluğu kaldırılarak, sadece tapu dairesinden alınan bilgilerin yeterli olması kabul edildi.

Üreticilere kredi açılırken noterden tasdikli taahhütname ve borç senedi alınmasından vazgeçilerek, sözleşmelerin sadece muhtarlıklarca onaylanması yeterli görüldü.

Kurumsal Krediler Müdürlüğü kurularak, müşterilerin kredi ve döviz talepleri birden çok müdürlükçe karşılanması sonucu ortaya çıkan bürokrasi ortadan kaldırıldı.

Bankaca kullanılan form sayısı 1708'den 1309'a indirilmiş ve formlar basitleştirildi.

Eximbank

Üniteler arasındaki belge akımı belirli bir süre ile sınırlı olmadığından gereksiz zaman ve işgücü israfı meydana geliyordu. Üniteler arası belge akımı belirli zaman dilimleri arasına alındı.

Kuruluştaki 57 adet yönetmelik ve 2 adet izahname yürürlükte bulunmaktayken, yönetmelik sayısı 37'ye indirildi.

Çok düşük olan yetki limitleri, en küçük işlerin dahi üst makamlara intikal etmesine yol açtığından, alt mercilere yetki devri yapılmış yetki limitleri artırıldı.

Sermaye Piyasası ile İlgili Düzenlemeler.

SPK'na tabi şirketlerin dosyalarındaki bilgiler klasik dosyalama metodlarıyla saklanmaktayken, bilgiler, bilgisayara geçirilmiş, şikayetlerin çözümü çabuklaştırıldı.

Türk Ticaret Kanunu çerçevesinde Anonim Şirketlerin sermaye artırımını ile ilgili bir dizi prosedür uygulanmaktayken, sermaye artırımını Yönetim Kurulu kararına bırakılarak bürokratik prosedür terk edildi.

Aracılık faaliyetleri ile ilgili ilanların yapılmasında SPK'dan ön izin alınması gerekirken, yapılan düzenlemeyle ön izin şartı kaldırılarak yasaya aykırı ilanların iptaline gidildi.

Mali tablolarla ilgili olarak, tasarruf sahiplerini bilgilendirmeyi amaçlayan standart bilgi formları mevcut değilken, Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi anonim şirket ve aracı kurumların mali tabloları standartlaştırılmış ve tasarruf sahiplerinin bilgisine sunuldu.

Sermaye Piyasası Kanunu'na tabi şirketler, aracı kuruluşlar ve yatırım fonlarının mali tablo ve raporlarının bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesinde belirli esasla ve kurallar belirlenmediğinden; ilişkilerde zaman zaman olumsuzluklar

görülyordu. Bağımsız denetim kuruluşları ve denetçilerine ilişkin standartlar belirlenmiş ve kuruluşların denetim faaliyetlerinde uyacakları esaslar belirlendi.

Bağımsız denetim kuruluşlarının sermaye piyasası alanında denetleme yapma yetkisi verildi.

Menkul Kıymet borsalarının çalışmalarını düzenleyen mevzuat yetersiz kaldığından, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın bankaları denetleme yetkisi verdiği bağımsız denetim kuruluşlarına Sermaye Piyasası alanında da denetleme yapma imkanı tanındı.

Menkul Kıymetler Borsalarının çalışmasını düzenleyen mevzuat yetersiz kaldığından, açık, düzenli ve dürüst çalışmasını sağlamak amacıyla yeni düzenlemeler yapıldı.

İstanbul Menkul Kıymetler Borsası faaliyete geçirildi.

Devlet Planlama Teşkilatı:

Teşvik Belgesi, ön belge niteliğindeydi. Teşvik uygulamasında öngörülen tedbirlerin uygulanabilmesi için Gümrük Muafiyet Belgesi, Gümrük Taksitlendirmesi Belgesi, Yatırım İndirimi Belgesi ve Vergi resim ve Harç İstisnası Belgesi Düzenlenmesi gerekiyordu. Yapılan düzenleme ile Teşvik Belgesine Uygulama Belgesi hüviyeti kazandırılmış ve bu işlemlerin Teşvik Belgesi ile yapılması imkanı sağlandı.

Gümrük Muafiyet Belgesi ve çeki listelerinin Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na intikal ettirilerek adı geçen bakanlığın ilgili gümrüklere talimatını takiben yapıldı. Yeni düzenleme ile söz konusu bakanlık aradan çıkılarak, DPT Müsteşarlığı'na onaylanan çeki listeleri doğrudan yatırımcının eline verilmekte ve ithalat ilgili gümrüklerden yapılmaktadır.

İthalat yapılırken "Yerli İmal Durum Belgesi" istenmesi uygulamasına son verildi.

Belli büyüklüğün altındaki yatırımlar için fizibilite hazırlanması mecburiyetinden vazgeçilmiş, teşvik formu ile mürakat yeterli görüldü.

Yatırımların gerçekleşme ve tamamlanması durumlarının izlenmesi, DPT'den alınarak Sanayi ve Ticaret İl Müdürlüklerine verildi.

Proje incelenmesinin ihracat teşvik belgesinin düzenlenmesinden önce yapılmasından vazgeçilerek, inceleme, taahhüt hesabının kapatılması aşamasına alınarak, firma beyanına göre global döviz tahsisi uygulamasına geçildi.

6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununa göre yatırım izinleri DPT Yabancı Sermaye Başkanlığınca verilirken, 1567 sayılı Türk Parası Kıymetini Koruma

Kanununa göre izinler Maliye ve Gümrük Bakanlığınca verilmekteydi. Yapılan değişiklikle, tek yetkili merci DPT Yabancı Sermaye Başkanlığı oldu.

Daha önce olmayan serbest bölgeler oluşturuldu.

İmza yetkisi olan üst düzey bürokrat sayısının az olması girişimcinin işlerinin uzamasına yol açtığı için, çeşitli idari kademelerde görev ve yetki dağılımına gidilerek imza yetkisi yaygınlaştırılmış, teşvik tedbirleri ile ilgili işlemlere sürat kazandırıldı.

Tapu ve Kadastro Müdürlüğü:

Her türlü talep yazılı başvuru (dilekçe) şeklindeydi. Akit gerektiren müracaatlarda “Tapu İstem Belgesi” düzenlenilmekte ve işlemler aracılarla sürdürülmekteydi. 1986 yılından itibaren sözlü başvuru sistemi getirilmiş, akit gerektiren işlemlerde tapu istem belgesi kaldırılmış ve iş sahiplerinin bizzat müracatı sayesinde “aracılar” ve “iş takipçileri” ortadan kaldırıldı.

Taşınmaz malların devir ve temlik işlemlerinde vergi ilişkisinin kesilmiş olması arandığı için vatandaşlar belediye veya vergi dairelerine gönderilmekteydi. Bu zorunluluk 3239 sayılı Kanunla kaldırılmış ve devir ve temlik işlemleri derhal yapılır hale getirildi.

Veraset ve intikal işlemlerinde, intikal vergisinin öncelikle Mal Memurluklarınca tahsili zorunluluğu kaldırıldı.

İpotek işlemleri yapılırken tarafların birlikte Tapu Tescil Müdürlüklerine başvurmaları ve resmi senet düzenlemeleri gerekirken, 2644 sayılı Kanun’da yapılan değişiklik sonucu taraflar arasındaki ipotek sözleşmesinin Tapu Sicil Müdürü tarafından imzalanması yeterli hale geldi.

Tapu işlemleri için gerekli olan belgelerin ve izlenecek yolların vatandaşlarca tam olarak bilinmemesi sebebiyle zaman ve kaynak israfını önlemek için, işlemleri vatandaşa anlatmak için 12 form bastırılarak Tapu Dairelerine asılıp, vatandaşın bilgilenmesi amaçlandı.

Standart olmayan çeşitli formlar standart hale getirilmiş, tapu kayıtlarının bilgisayarlarla oluşturulması uygulamasına geçildi, Tapu harçlarının tahsili Maliye ve Gümrük Bakanlığından alınıp Tapu Dairelerine bırakıldı.

**EK: 4 ANAP İKTİDARI DÖNEMİNDE ÖZELLEŞTİRME KAPSAMINA
ALINAN KURULUŞLAR**

<u>I. KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ</u>		<u>IV. İŞTİRAKLER</u>	<u>K.O.İ. Payı</u>
	<u>K.O.İ. Payı (%)</u>		
1) PETKİM Petrokimya Holding A.Ş. (1)	95.89	56) Çanakkale Seramik A.Ş.	8.37
2) SÜMERBANK Holding A.Ş. (1)	100.00	57) Çelik Halat A.Ş. (1)	0.51
3) Türk Hava Yolları A.Ş. (1)	99.24	58) ÇESTAŞ A.Ş.	2.29
4) Türkiye Süt Endüstrisi Kurumu (SEK)	100.00	59) Çorum Yem Fab. A.Ş.	-
5) Et ve Balık Kurumu	100.00	60) Çukurova Elk. A.Ş.	0.25
6) Yem Sanayii T.A.Ş.	100.00	61) DİTAŞ Doğan A.Ş.	12.26
7) Denizcilik Bankası T.A.Ş.	(3)	62) Ereğli Dem. Çel. Fab. A.Ş.	20.58
8) Orman Ürünleri Sanayii Kurumu	100.00	63) Eskişehir Yem Fab. A.Ş.	-
II. BAĞLI ORTAKLIKLAR		64) Fruko-Tamek Mey. Sul. A.Ş.	36.00
9) Adana Kağıt Torba Sanayii T.A.Ş.	-	65) GİMA Gıda A.Ş.	-
10) Adıyaman Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	66) Gönen Gıda San. A.Ş.	49.00
11) Afyon Çimento Sanayii T.A.Ş.	4.12 -	67) Güneş Sigorta A.Ş.	-
12) Ankara Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	68) Güney San ve Tic. A.Ş.	1.34
13) Aşkale Çimento Sanayii T.A.Ş.	100.00	69) Güneysu A.Ş.	67.31
14) Balıkesir Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	70) Hascan Gıda End. A.Ş.	8.50
15) Bartın Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	71) Hektaş Tic. T.A.Ş.	3.38
16) Boğaziçi Hava Taşımacılığı A.Ş.	Tasviye	72) Isparta Yem Fab. A.Ş.	-
17) Bursa Soğuk Depoculuk Ltd.Şti.	-	73) İMSA İst. Meşrubat. A.Ş.	1.01
18) Çorum Çimento Sanayi T.A.Ş.	-	74) İpragaz A.Ş.	-
19) Denizli Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	75) İstanbul Dem. Çel. A.Ş.	40.00
20) Gaziantep Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	76) Kars Yem Fabrikası A.Ş.	37.07
21) İskenderun Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	77) Kayseri Yem Fab. A.Ş.	-
22) KÜMAŞ Kütahya Manyezit İslt. A.Ş.	99.28	78) Kepez Elektrik A.Ş. (1)-	
23) Ladik Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	79) Konya Çimento San. A.Ş. (1)(2)	
24) Niğde Çimento Sanayii T.A.Ş.	0.20	80) Konya Şeker Fab. A.Ş.	24.00
25) Ordu Sonya Sanayii A.Ş.	-	81) KÖYTAŞ Tarım Mak. A.Ş.	67.94
26) PETLAS Lastik Sanayii A.Ş.	99.89	82) Layne Bowmer Pompaları A.Ş.	4.17
27) Petrol Ofisi A.Ş.	96.10	83) Manisa Yem Fab. A.Ş.	-
28) Sivas Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	84) Mardin Çimento San. A.Ş. (1)	0.02
29) Söke Çimento Sanayii T.A.Ş.	-	85) MEKTA Tic. A.Ş.	28.00
30) Şanlıurfa Çimento San. T.A.Ş.	-	86) Metal Kapak San. T.A.Ş.	18.66

31)T.O.E. Türk Otomotiv Endüstrisi A.Ş. -	87)Meykuz A.Ş. 98.83
32)TESTAŞ Tr. Elektronik San.ve T.A.Ş. 99.45	88)Meysu A.Ş. -
33)Trabzon Çimento San. T.A.Ş. -	89)Migros Türk T.A.Ş. (1)(2)
34)Trakya (Pınarhisar) Çimento San. T.A.Ş. -	90)NETAŞ A.Ş. 21.25
35)TÜRBAN Turizm A.Ş. 100.00	91)NİMSANİÇİME Sül. A.Ş. 92.67
36)TÜPRAŞ Tr. Petrol Rafineleri A.Ş.(1) 97.83	92)Pan Tohum A.Ş. 43.92
37)USAŞ Uçak Servisi A.Ş. 30.00	93)Pancar Motor A.Ş. 16.00
III.BANKALAR.	94)Pınar Entegre Et. A.Ş. 5.76
38) Çaybank A.Ş. -	95)Polinas Plastik San. A.Ş. -
39)Şekerbank T.A.Ş. -	96)Ray Sigorta A.Ş. -
40)TÖBANK Tr. Öğretmenler Bnk. A.Ş. (3)	97)SAMAŞ San. A.Ş. -
41)Türkiye Sınai Kalkınma Bankası A.Ş.(1)7.92	98)Sivas Yem Fab. A.Ş. 3.57
IV.İŞTİRAKLER.	99)Şeker Sigorta A.Ş. -
42)Adana Çimento Sanayii T.A.Ş. 0.01	100)Tamek Gıda San. 31.00
43)AEG Eti Elektrik A.Ş. 11.11	101)Tat Konserve San A.Ş.-
44)Aksaray Azmi Milli T.A.Ş. 30.44	102)TELETAŞ T.A.Ş. (1)18.00
45)Aksaray Yem Fabrikası A.Ş. -	103)Tofaş Oto Tic. A.Ş. 20.00
46)Ankara Halk Ekmek ve Un Fab. A.Ş. -	104)Tofaş Fab.A.Ş. (1) 22.04
47)ANSAN Ankara Meşrubat Sanayii A.Ş. -	105)Toros Gübre A.Ş. 17.74
48)Arçelik A.Ş. (1) (2)	106)Torus Ziraî İlaç ve Paz. A.Ş. 25.00
49)Aroma Bursa Meyve Suları San. A.Ş. 21.84	107)Trakmak A.Ş. -
50)Bandırma Yem Fabrikası Ltd.Şti. 24.62	108)TÜMAŞ A.Ş. 49.00
51)BASF Sümerbank Kimya Sanayii A.Ş. (4)	109)Türk Traktör A.Ş. -
52)Biga Yem Fabrikası A.Ş. -	110)Türkkablo A.O. -
53)BİNAŞ- Bingöl Yem Fab. San. A.Ş. -	111)Ünye Çimento San.T.A.Ş. 35.37
54)Bolu Çimento Sanayii A.Ş. (1) 16.02	112)YEMTA A.Ş. -
55)ÇAMSAN Ağaç Sanayii T.A.Ş. -	

Kaynak: KOİ, Türkiye'de Özelleştirme, KOİ Basın ve Halkla İlişkiler Birimi Yayınları, Ankara 1993.

(4) : 22.1.1993 tarih ve 93/3 sayılı YPK kararı uyarınca BASF Sümerbank'daki %40 KOİ hissesi, yeniden Sümerbank Holding A.Ş.'ye devredilmiş ve söz konusu şirket özelleştirme kapsamından çıkarılmıştır.

EK:5 BÜROKRATLARLA YAPILAN ANKET SORULARI

1- Göreviniz:

- a () Müsteşar b () Genel Müdür c () Daire Başkanı d () Müşavir*
e () Uzman

2- Mesleğinizdeki Kıdeminiz (Yıl olarak)

- a () 0-5 b () 5- 10 c () 10-15 d () 15-20 e () 20 ve yukarısı*

3- Sizce Türkiye’de bürokratlar siyasi-idari kararların alınmasında ne ölçüde etkilidir?

- a () bir hayli çok b () orta derecede c () az d () hiç*

4- Bağlı bulunduğunuz bakanlıkta kurumunuzla ilgili politikaların saptanmasına hangi düzeyde katılmaktasınız?

- a () tamamen katılmaktayım b () katılmaktayım c () katılmamaktayım*
d () fikrim yok

5- Önemli bir konuda bakanla fikir ayrılığına düştüğünüzde ne yaparsınız?

- a () fikrimde diretirim b () ikna etmeye çalışırım c () uzlaşmaya çalışırım*
d () bakanın fikrine uyarım

6- Bakanın görev yaptığı bakanlıkla ilgili alanda uzman olmasını yararlı görür müsünüz?

- a () çok yararlı görürüm b () yararlı görürüm d () fark etmez*
e () uzman olmaması daha yararlı e () fikrim yok

7- Bakanlıktaki teme politika ve kararlar nerede oluşturuluyor?

- a () hükümette b () iktidar partisinde c () bakanlıkta (kurum içinde)*
d () birlikte e () fikrim yok

8- Birlikte çalıştığınız bakanları konularına hakim ve yeterli görüyor musunuz?

- a () çok yeterli görüyorum b () yeterli görüyorum c () yetersiz görüyorum*
d () fikrim yok

9- Sizce kurumunuzun var olan bürokratik yapısında değişiklik gerekli midir?

- a () hiç gerekli değildir b () kısmen gereklidir c () kesinlikle gereklidir*
d () gereksizdir

10- Türkiye’de siyasi yöneticilerin program ve proje taleplerini bürokrasi yeterli ölçüde karşılıyor mu?

- a () tamamen karşılıyor b () kısmen karşılıyor c () karşılamıyor*

11- Diğer dönemlerle kıyaslarsanız 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin işleyişi ile ilgili fikriniz nedir?

- a () daha verimli çalıştığını düşünüyorum b () daha verimsiz çalıştığını*
c () herhangi bir fark yok d () fikrim yok düşünüyorum

12- Diğer dönemlerle karşılaştırdığınızda 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde siyasiler ile bürokrasi ilişkisini nasıl değerlendirirsiniz?

- a () siyasilerin bürokrasi üzerinde etkisi arttı b () bürokrasinin siyasiler*
üzerindeki etkisi arttı
c () bürokrasi daha serbest çalışmaya başladı d () bürokrasi kısıtlandı
e () fark olmadı

13- Hangi tip bir hükümet ile çalışmak istersiniz? (Birden çok şık olabilir.)

- a () liberal görüşlü bir hükümet b () sosyalist ideolojiye sahip bir hükümet*
c () çalışanların temsil edildiği bir hükümet d () Atatürk ilkeleri, çağdaşlaşma
ve laikliği öne çıkaran bir hükümet
e () geleneksel, muhafazakar bir hükümet f () milliyetçiliği öne çıkaran bir
hükümet
g () dini inançları öne çıkaran bir hükümet h () gelişme ve kalkınmaya önem
veren bir hükümet

EK: 6 PARLAMENTERLERLE YAPILAN ANKET SORULARI

1- Göreviniz: (Daha önce bakan olarak görev yaptıysanız “a” şıkkını işaretleyiniz)

a () Bakan b () Milletvekili

2- Türkiye’de bürokratlar siyasî idarî kararların alınmasında ne ölçüde etkilidir?

a () bir hayli çok b () orta derecede c () az d () hiç

3- Başında bulunduğunuz bakanlıkta kurumunuzla ilgili politikaların saptanmasında ve yürütülmesinde bürokrasiye ne ölçüde hakim olabildiniz?

a () tamamen b () bir hayli çok c () az d () hiç

4- Herhangi bir konuda bürokratlarınızla fikir ayrılığına düştüğünüzde tavrınız ne oldu?

a () anlaşmazlık tamamen iradem doğrultusunda çözüldü b () bürokrasi ile uzlaşmak durumunda kaldım c () Bürokrasinin istediği şekilde sonuçlandı d () konuyu realize etmekten vazgeçtim

5- Türkiye’de siyasi yöneticilerin (Bakanların) program ve proje taleplerini bürokrasi yeterince karşılıyor mu?

a () tamamen karşılıyor b () kısmen karşılıyor c () karşılamıyor d () bürokrasi yetersiz

6- Sizce Türkiye’nin bürokratik yapısında değişiklik gerekli midir?

a () kesinlikle gereklidir b () kısmen gereklidir c () gereksizdir d () hiç gerekli değildir

7- Diğer dönemlere göre 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde bürokrasinin işleyişi ile ilgili fikriniz nedir?

a () daha verimli çalıştığını düşünüyorum b () herhangi bir fark yok c () daha verimsiz çalıştığını düşünüyorum d () fikrim yok

8- Diğer dönemlerle karşılaştırdığınızda 1983-1989 ANAP iktidarı döneminde siyasiler ile bürokrasi ilişkisini nasıl değerlendirirsiniz?

a () siyasilerin bürokrasi üzerindeki etkisi arttı *b* () bürokrasinin siyasiler üzerindeki etkisi arttı *c* () bürokrasi daha serbest çalışmaya başladı *d* () bürokrasi kısıtlandı *e* () fark olmadı

9- Türkiye’de siyasi iktidarın kullanılması konusunda seçilmişlerle bürokratlar arasında bir çatışma olduğunu düşünüyor musunuz?

a () bürokrasi tamamen siyasi iktidarın hizmetinde *b* () siyasi iktidarlar bürokrasiye tam olarak hakim olamıyor *c* () bürokrasi siyasi iktidarın egemenlik alanına giriyor *d* () siyasi iktidar ile bürokrasi arasında işbirliği var. (denge var)



EK: 7 ANKET ÇALIŞMASININ UYGULANDIĞI KAMU KURUMLARI

Sağlık Bakanlığı
 Milli Eğitim Bakanlığı
 Orman Bakanlığı
 Adalet Bakanlığı
 Ulaştırma Bakanlığı
 Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
 Kültür Bakanlığı
 Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı
 Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
 Turizm Bakanlığı
 Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
 Vakıflar Genel Müdürlüğü
 Türk Standartları Enstitüsü
 Şekerbank Genel Müdürlüğü
 Sümerbank Genel Müdürlüğü
 Devlet Personel Başkanlığı
 Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğü
 Toprak Mahsülleri Ofisi Genel Müdürlüğü
 Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
 Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü
 Etibank Genel Müdürlüğü
 Makina Kimya Endüstrisi Genel Müdürlüğü
 Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
 Türkiye Zirai Donatım Kurumu Genel Müdürlüğü
 Türkiye Elektrik Kurumu Genel Müdürlüğü
 Türkiye Petrolleri A. O. Genel Müdürlüğü
 SEKA Genel Müdürlüğü PTT Genel Müdürlüğü
 Petrol Ofisi Genel Müdürlüğü
 Halk Bankası Genel Müdürlüğü
 Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı
 Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü
 Petkim Genel Müdürlüğü
 PTT Genel Müdürlüğü
 Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü