

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



**TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET
SİSTEMİ SONRASI BÜROKRASİDEKİ DÖNÜŞÜM
Yüksek Lisans Tezi**

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Hasan YILMAZ

Hazırlayan

Muhammed GÜNDOĞDU

Malatya-2021

**T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI
BÜROKRASİDEKİ DÖNÜŞÜM**

Muhammed GÜNDOĞDU

Yüksek Lisans Tezi

**Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Hasan YILMAZ**

Malatya 2021



BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Bürokrasideki Dönüşüm” adlı çalışmayı oluştururken bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle uyduğumu, tez içindeki tüm bilgileri bilimsel ahlak ve gelenek çerçevesinde elde ettiğimi, tez yazım kurallarına uygun olarak hazırladığımı, bu çalışmamda doğrudan veya dolaylı olarak yaptığım her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu beyan ederim.

05/05/2021

Muhammed GÜNDOĞDU

TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI BÜROKRASİDEKİ DÖNÜŞÜM

Muhammed GÜNDÖĞÜ

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Hasan YILMAZ

İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı

ÖZET

Kavram olarak ilk defa Gournay tarafından kullanılan ve Weber tarafından kuramsallaştıran bürokrasi, geçmişten bugüne kadim topluluklarda ve modern devlet yapılarında idari örgütlenme aygıtı olarak kullanılmıştır. Bu kavram zamanla toplumların ve devletlerin değişimlerine paralel olarak değişerek günümüze kadar mevcudiyetini korumuştur. Yönetim veya hükümet sistemi ne olursa olsun bütün devletlerde bürokrasinin varlığı izlenmiştir. Devletlerde yürütme gücü olarak faaliyet gösteren bürokrasi, bazen siyasal iktidarın önünde bazen de arkasında ama hep devlet yönetiminin içerisinde olmuştur.

Ülkemizdeki bürokratik yapı Osmanlı Devleti’nden miras kalmıştır. Türkiye’deki bürokratik yapının kamu yönetimi aygıtı olarak hantal ve verimsiz olduğu, devlet idaresi olarak ise vesayetçi kurumlara yol açtığı görülmüştür. Güçlü iktidarlar çıkaramayan parlamento, egemenliği dönem dönem bürokratik çevrelerle paylaşmıştır. Parlamenter sistemin yapısı ve 1982 Anayasası’nın Cumhurbaşkanına verdiği yetkiler bürokratik vesayetin kökleşmesine sebebiyet vermiştir. Darbeler üreten vesayetin gölgesinde kaldığı düşünülen parlamenter sistemin doğurduğu güçsüz iktidarlar ve koalisyonların; siyasal, güvenlik, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki sorunlara çözüm bulmada yetersiz kaldığı tespiti, yeni bir hükümet sistemi arayışlarına neden olmuştur. Bu bağlamda bürokrasinin hantal yapısından sıyrılması, etkin ve verimli bir yapıya kavuşulması ve vesayetçi yapıdan kurtulma arzusu parlamenter sisteminin tartışılmasına yol açmıştır. Bu tartışmalar sonucu 2018 yılında ülkemiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştır. Bu sistemle yürütme yetkisi Cumhurbaşkanlığında toplanarak çift başlılık ve bürokrasideki hantallık sona erdirilerek hızlı karar alan, etkin ve verimli bir bürokratik yapı inşa edilmek istenmiştir.

Anahtar kelimeler: *Bürokrasi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Yönetimi*

TRANSFORMATION OF THE BUREAUCRACY AFTER THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM IN TURKEY

Muhammed GÜNDÖĞÜ

Master Thesis

Adviser: Dr. Hasan YILMAZ
Inonu University Institute of Social Sciences
Department of Political Science and Public Administration, Administrative Sciences

ABSTRACT

Bureaucracy, as a concept first used by Gournay and theorized by Weber, was used as an administrative organization in ancient societies and modern government structures from past to present. The term of bureaucracy has continued to exist until today by changing in parallel with the changes of societies and government. The existence of bureaucracy was observed in all states, regardless of the administration or government system. The bureaucracy, which operates as the executive power in governments, was sometimes been in front of the political power and also behind it, but always within governance.

The bureaucratic structure in our country was inherited from the Ottoman State. It was observed that the bureaucratic structure in Turkey is cumbersome and inefficient as a public administration, and leads to tutelage institutions as governance. The parliament, which could not establish powerful powers, shared the sovereignty with bureaucratic circles from time to time. The structure of the parliamentary system and the powers given to the president by the 1982 Constitution caused bureaucratic tutelage to become established. The parliamentary system, thought to be overshadowed by the tutelage that produced coups, created weak governments and coalitions. It was determined that these governments and coalitions are insufficient to find solutions to the problems in the political, security, economic, social and cultural fields. This situation led to the search for a new government system. In this context, the bureaucracy getting rid of its cumbersome structure, attaining an effective and efficient structure, and the desire to get rid of the tutelary structure led to the discussion of the parliamentary system. As a result of these discussions, our country switched to the Presidential Government System in 2018. With this system, the executive power was gathered at the Presidency, and it was

aimed to build an effective and efficient bureaucratic structure that makes quick decisions by ending the double headedness and cumbersome in bureaucracy.

Keywords: *Bureaucracy, Presidential Government System, Public Administration*



TÜRKİYE’DE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI BÜROKRASİDEKİ DÖNÜŞÜM

Muhammed GÜNDOĞDU

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK BİLDİRİMİ	iv
ÖZET	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
ŞEKİLLER TABLOSU.....	xi
KISALTMALAR	xii
GİRİŞ: ARAŞTIRMA HAKKINDA.....	1
1. BÜROKRASİ	7
1.1. Bürokrasi Kavramı	7
1.1.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi	8
1.1.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi	9
1.1.3. İdari Örgütlenme Aygıtı Olarak Bürokrasi	10
1.2. Bürokrasinin Ortaya Çıkışındaki Etkili Faktörler	11
1.2.1. Hacim.....	13
1.2.2. Devletin Gelişmesi.....	13
1.2.3. Kapitalist Sistem	14
1.2.4. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar	15
1.2.5. Demokratikleşme ve Eşitlik Arayışı	15
1.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları	16
1.3.1. Bilgi ve Uzmanlık.....	16
1.3.2. Karar Verme Gücü.....	17
1.3.3. Daimi Bir Statü	17
1.3.4. Kurum İdeolojisi	18
1.3.5. Planlama ve Bütçeleme.....	18
1.3.6. Özerk Yapılı Kurumlar	18
1.4. Bürokrasinin Neden Olduğu Sorunlar	18
1.4.1. Merkeziyetçilik	19
1.4.2. Örgütsel Büyüme	20

1.4.3.	Tutuculuk, Gizlilik ve Dışa Kapalılık	20
1.4.4.	Yolsuzluk, Rüşvet ve Kayırmacılık	21
1.4.5.	Sorumluluktan Kaçma ve Kuralcılık	22
1.4.6.	Otoritenin Tekelleşmesi	23
1.4.7.	Bürokratik Sabotaj	24
1.4.8.	Yönetimde Siyasallaşma	25
1.4.9.	Teknolojik Gelişmeler	26
1.5.	Bürokrasinin Faydaları	27
1.5.1.	Max Weber’de Bürokrasinin Avantajları ve Teknik Üstünlükleri	28
1.5.2.	Rasyonellik, Etkinlik ve Verimlilik	29
1.5.3.	Uzmanlaşma, Yansızlık, Hız ve Devamlılık.....	30
1.5.4.	Bürokrasinin Memurlara Kazandırdıkları.....	31
1.6.	Bürokrasi Yaklaşımları	32
1.6.1.	Weber’in Bürokrasi Yaklaşımı	32
1.6.1.1.	Otorite Kavramı ve Tipleri	33
1.6.1.1.1.	Yasal Otorite	34
1.6.1.1.2.	Geleneksel Otorite.....	37
1.6.1.1.3.	Karizmatik Otorite	39
1.6.1.2.	İdeal Tip Kuramı	40
1.6.2.	Hegel’in Bürokrasi Yaklaşımı	45
1.6.3.	Marx’ın Bürokrasi Yaklaşımı	47
2.	TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ.....	50
2.1.	Cumhuriyet Öncesi Osmanlı Bürokrasisi.....	50
2.2.	Türkiye’de 1923-1950 Yılları Arası Bürokrasi.....	53
2.3.	Türkiye’de 1950-1960 Yılları Arası Bürokrasi.....	59
2.4.	Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arası Bürokrasi.....	65
2.5.	Türkiye’de 1980-2002 Yılları Arası Bürokrasi.....	72
2.6.	Türkiye’de 2002-2018 Yılları Arası Bürokrasi.....	81
3.	CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ.....	93
3.1.	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci.....	93
3.2.	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin Teşkilat Yapısı	99

3.2.1.	Cumhurbaşkanlığı Makamı.....	100
3.2.2.	Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı	102
3.2.3.	Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına Vekâlet	104
3.2.4.	Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları.....	105
3.2.5.	Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	110
3.2.6.	Bakanlıklar.....	115
3.2.7.	Cumhurbaşkanlığı Ofisleri.....	124
4.	CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI BÜROKRASI...	127
4.1.	Devlet İdaresi Bağlamında Dönüşüm.....	127
4.2.	Kırtasiyecilik Bağlamında Dönüşüm.....	130
4.3.	İdari Örgütlenme Bağlamında Dönüşüm	133
SONUÇ		138
KAYNAKÇA		147

ŞEKİLLER TABLOSU

Şekil 1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı	100
Şekil 2. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Politika Kurulları	106
Şekil 3. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Başkanlıklar	115
Şekil 4. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sonrası Bakanlıkların Durumu	116
Şekil 5. Bakanlık Teşkilat Yapısı	135



KISALTMALAR

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti:	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP:	Anavatan Partisi
AP:	Adalet Partisi
AYM:	Anayasa Mahkemesi
BÇG:	Batı Çalışma Grubu
CHP:	Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP:	Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
DDK:	Devlet Denetleme Kurulu
DGM:	Devlet Güvenlik Mahkemesi
DMK:	Devlet Memurları Kanunu
DP:	Demokrat Parti
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DYP:	Doğru Yol Partisi
FETÖ/PDY:	Fetullahçı Terör Örgütü/Paralel Devlet Yapılanması
HSK:	Hâkimler ve Savcılar Kurulu
HSYK:	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
IMF:	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
KHK:	Kanun Hükmünde Kararname
m.:	Madde
MBK:	Milli Birlik Komitesi
MEB:	Milli Eğitim Bakanlığı
MGK:	Milli Güvenlik Kurulu
MHP:	Milliyetçi Hareket Partisi
MİT:	Milli İstihbarat Teşkilatı
MP:	Millet Partisi
MSB:	Milli Savunma Bakanlığı

NATO:	North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü)
OHAL:	Olağanüstü Hal
OYAK:	Ordu Yardımlaşma Kurumu
RP:	Refah Partisi
STK:	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT:	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSK:	Türk Silahlı Kuvvetleri
YAŞ:	Yüksek Askeri Şura
YTP:	Yeni Türkiye Partisi

GİRİŞ: ARAŞTIRMA HAKKINDA

Bürokrasi temelde bir örgütlenme, sevk ve idare biçimi olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu kavram idari, siyasal ve sosyal yönleri olan geniş bir kavram olduğu için zamanla farklı anlamlar kazanmıştır. Bu anlamlar “devletin, toplumun ve kamu-özel örgütlerin geçirdiği aşamaları ifade etmek” için kullanıldığı gibi, onların “yapılarını, performansını, işleyişini ve örgütsel hayatın değişik yönlerini” anlatmak için de kullanılabilir.

Tarihsel süreçte bürokrasi kavramının sürekli bir biçimde değişime ve gelişime uğrayarak kullanıldığı bilinen bir gerçektir. İlk örneklerinin ilkel toplumlara dayandığı düşünülen bürokrasinin bilinen ilk örnekleri ise M.Ö. 3000 yılı dolaylarında aranabilir. Bu dönemde Roma, Çin ve Mısır medeniyetlerine bakıldığında idari anlamda örgütlenme bakımından bürokratik bir sistemin hayata geçirildiği görülebilir. Özellikle Alman Sosyolog Max Weber’in bürokrasiyi bir kuram olarak ele almasından sonra bu kavrama atfedilen önem iyice artmıştır. Günümüz modern örgütleri ve devletleri de bürokrasinin örgütlenme anlamında sunduğu nimetlerden yararlanmak için önemli sosyal bilimcilerin modern bürokrasi kuramlarından faydalanmaktadır.

Geçmişten gelen Türk devlet geleneğine bakıldığında da fark edilen şey açıkça belirlenmiş hiyerarşik bir örgütlenmenin varlığı olacaktır. Bürokrasinin Türkiye Cumhuriyeti nezdindeki ilk tecrübeleri ise Osmanlı Devleti’nden miras kalmıştır. Zamanla farklı anlamlara tezahür ettiği belirtilen bürokrasinin her formu Türkiye’nin geçmişinde önemli bir yer tutmaktadır. Devlet yapısının şekillenmesi, kırtasiyecilik ve yönetim gücünü elinde bulunduran elit zümre/vesayet veya memurlar eliyle yönetim olmak üzere her türlü bürokrasi formu Cumhuriyet tarihinde çok net bir biçimde hayat bulmuştur.

Bürokrasi bir yönetim biçimi olarak tanımlanmasa da aslında yönetim biçimlerinin en temel dayanağı olarak kabul edilir. Bu doğrultuda hükümet sistemleri ve siyasi seçimler sonrası bürokrasi doğal olarak etkilenmektedir. Parlamenter sistemin kabul edildiği yıldan beri “bürokratik vesayetin” ortaya çıktığı ve zamanla bu vesayet zihniyeti ile siyasiler arasında güç paylaşımının ülkeyi sıkıntılı süreçlere soktuğu izlenmiştir. Tarihin biriktirdiği bütün bu sıkıntıların toplamı yeni bir arayışa, bu arayışlar da yeni bir hükümet etme biçimine işaret etmiştir. Bu kapsamda Türkiye’de parlamenter

sistem yerine yeni bir hükümet biçimi yani Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi hayata geçirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Türkiye’ye özgü bir hükümet sistemi olup özünde başkanlık sistemine dayanmaktadır. Bu sistem ile bürokrasinin aksayan birçok yönünün düzeltilmesi amaçlanmış ve tarihsel süreçte sıkça görülen bürokratik vesayet sorununun derhal çözülmesi arzu edilmiştir.

Bu bölümde ayrıca bürokrasi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin konu edildiği bu çalışmanın genel çerçevesini aktarmak adına birtakım bilgilere yer verilmiştir. Bu anlayışa uygun olarak; araştırmanın konusu ve önemi, araştırmanın amacı, araştırmanın soruları, araştırmanın hipotezleri, araştırmanın yöntemi ve anahtar kavramları ile sunuş sırası hakkında sırasıyla ve kısaca bazı açıklamalarda bulunulmuştur.

Araştırmanın Konusu ve Önemi: Sistem değişikliği nezdinde bürokrasinin Türkiye’de uğradığı yeniliklerin ortaya koyulması araştırmanın konusuna ilham vermiştir. Bu bağlamda araştırmanın konusu, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk bürokrasisinin yapısal özelliklerinin belirlenmesi ve bu süreçteki dönüşümün incelenmesi olacaktır. 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçen ülkemizde hem sistem hakkında hem de sistemin bürokraside nasıl bir dönüşüme sebebiyet vereceği hususunda tartışmalar yapılmaktadır. Yeni sistemin sonuçları üzerinden bir analiz için henüz erken olsa da kurguladığı bürokratik yapı tezin değerlendirme ve inceleme konusu olmuştur.

Bürokrasi üzerinde geçmişten günümüze sıkça araştırmalar yapılmıştır. Sosyal bilimlerin önde gelen isimlerinin de araştırma konusu olan bürokrasi, küçük örgütlerden devasa organizasyonlara, kadim topluluklardan modern devletlere her türlü yapıda ve zamanda kullanılmış ve faydalanılmış bir yapıdır. Bürokrasinin kavramsal ve kuramsal çerçevesi bu çalışmada ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir.

Çalışmamıza özgün değer katan en önemli husus, araştırmanın “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ile “bürokratik düzenin” etkileşimini ve ortaya çıkan dönüşümü dikkatle inceleyerek bu konu hakkındaki detaylı araştırmalardan biri hatta ilklerden biri haline gelecek olmasıdır.

Tez çalışmamıza özgün değer katan ve onu bu alanda önemli kılan bir diğer husus ise bürokrasinin incelenmesinde 2000’li yılların sonrasına ışık tutan az sayıda kaynaktan biri olacak olmasıdır. Genel olarak bürokrasinin incelenmesinde dönemler halinde konuyu ele alan kaynakların 1980’lerin incelenip 2000’lerden sonrasına bakılmadan bitiyor olması tespit edilmiş ve bu sebeple bu araştırma yalnızca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası bürokrasideki dönüşümleri ele almayı ek olarak 2000 ila 2018 yılları arasına da ışık tutacaktır.

Araştırmanın Amacı: Günümüzde farklı ülkeler farklı sistemlerle yönetilmektedirler. Bu sistemler ise demokratik olan ve olmayan olarak incelenebilir. Demokratik sistemler ise kuvvetler ayrılığını benimser ancak hükümet etme biçimlerine göre bu kuvvetler ayrılığının kararlılığı değişiklik gösterebilir. Ülkemiz uzun yıllar boyunca yumuşak kuvvetler ayrılığını getiren parlamenter sistem ile yönetilmiştir. Mevcutta ise bir hükümet sistemi değişikliği yaşanarak parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan bir başkanlık sistemine geçiş yapmıştır. Böylece araştırmanın temel amacı ise siyasi, ekonomik, sosyo-kültürel ve güvenlik alanında değişim ve sorunlara çözüm bulmada yetersiz kaldığı düşünülen parlamenter hükümet sisteminin yerine Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile oluşan bürokratik yapıyı detaylı olarak incelemek olarak belirlenmiştir. Ek olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin en ince ayrıntılarına kadar incelenmesi ve yönetime hâkim olan bu sistemin tüm yönleriyle tanınması amaçlanmıştır.

Araştırmanın Soruları: Ülkemizdeki siyasi ve bürokratik yapı her yönden incelenmeye değerdir. Yeni bir hükümet sistemi sonrası oluşan siyasi ve bürokratik yapının incelenmesi ve nasıl bir dönüşüme tabi tutulduğunun ortaya koyulması bazı soruların karşılığında gerçekleşmiştir. Yapılan bu araştırmanın temeline uygun olarak belirlenen araştırma soruları aşağıdaki gibi sıralanmıştır;

Soru 1: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi gerektiren siyasal ve toplumsal gerekçeler nelerdir? Bu gerekçelerin tarihi altyapısı nasıl oluşmuştur?

Soru 2: Parlamenter sistemin ve tarihsel sürecin getirdiği bürokratik yapı nasıl aktarılabilir? Bu yapının tahlilinde hangi bürokratik olaylar siyasal sistemi olumsuz etkilemiştir?

Soru 3: Parlamenter sistem ve bürokrasi ilişkisi Cumhuriyet tarihinde nasıl cereyan etmiştir? Bu iki güç arasında hangi dönemlerde iktidar mücadelesi yaşanmıştır?

Soru 4: Yeni hükümet sisteminin kurguladığı bürokratik sistem nasıl oluşmaktadır?

Soru 5: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle bürokraside nasıl bir dönüşüm yaşanmıştır? Bu dönüşümün mevcut siyasal yapıya etkileri nelerdir?

Soru 6: Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ile yenilenen devlet idaresi şeması nasıl aktarılabilir? Üst düzey bürokratların atamalarında nasıl bir değişiklik yaşanmıştır?

Araştırmanın Yöntemi: Tez çalışmamızda araştırmanın amacına hizmet edecek şekilde bir yöntem takip edilecektir. Bu bağlamda araştırma özellikle “literatür taraması” ve “niteliksel araştırma” aşamaları olmak üzere bazı temel yöntemler kullanılacaktır.

Bu kapsamda bürokrasinin kavramsal ve kuramsal çerçevesini ortaya koyacak çoğu eser incelenmiş ve araştırmanın ilk başlığı oluşturulurken bu eserlerden faydalanılmıştır. Bürokrasi-siyaset ilişkisini veya Türkiye’nin siyasal hayatını inceleyen eserler ise araştırmanın ikinci bölümünün kaynakları arasında yer almıştır. Araştırmanın üçüncü bölümü ortaya koyulurken güncel makaleler ve kitapların incelenmesinin yanı sıra en büyük katkıyı Anayasa maddeleri, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri, kanun hükmünde kararnameler ve diğer yasal metinler vermiştir. Araştırmanın son bölümündeki tahlil ise güncel ve alanda yetkin isimlerin çıkarımlarını barındırmasının yanı sıra araştırmacının analizlerini de içermektedir.

Araştırmanın Anahtar Kavramları: “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Bürokrasideki Dönüşüm” adlı çalışmanın anahtar kelimeleri; bürokrasi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimi olarak belirlenmiştir. Bürokrasi kavramı literatürde ilk defa 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay

tarafından kullanılmıştır. Gournay bu kavramla Eski Yunan'da rastlanılan siyasal sistemler tipolojisine katkı yapmıştır. Antik Yunan'da "krasi" kelimesi iktidar ve güç manasına gelmektedir. "Demos" halk, demokrasi ise iktidarın halkta olduğu bir yönetim anlamına geldiği gibi bürokrasi de Gournay tarafından bürolarda çalışanların iktidarda olduğu bir yönetim anlamında kullanılmıştır. Bu hikâyenin sonucunda doğan bürokrasi kavramı ilk olarak sözlüklerde 1798 yılından itibaren "güç, iktidar ve devlet yönetimini etkileme gücü" anlamında zuhur bulmaya başlamış olup, 1830'lu yıllardan itibaren de çoğu kaynaklarda "memurların iktidarı", "memur saltanatı" anlamlarıyla kullanılmıştır. Bürokrasi, yönetsel, siyasal ve sosyal yönleri olan geniş bir kavram olduğu için bu kavram farklı anlamlar ifade edebilmektedir. Bu anlamlar "devletin, toplumun ve kamu-özel örgütlerin geçirdiği aşamaları ifade etmek için kullanıldığı gibi, onların yapılarını, performansını, işleyişini ve örgütsel hayatın değişik yönlerini anlatmak için" kullanılabilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ise Türkiye'de; "siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanması, vesayet odaklı parlamenter sistemin ortadan kaldırılıp yeni bir hükümet sisteminin hayata geçirilmesinin sonucudur." Bu doğrultuda siyasal iktidarın kurmayları yeni bir hükümet sistemi için Anayasa değişikliği çalışmalarını başlatmış ve bu çalışmalar 16 Nisan 2017'de yapılan halkoylaması ile nihayete erdirilerek "parlamenter sistem" yerini, 24 Haziran 2018'de gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı ve 27. Dönem Milletvekili Genel Seçimi ile "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi" adı verilen yeni yönetim sistemine bırakmıştır. Kamu Yönetimi kavramı ise "işlevsel anlamda kamu politikaları belirleme ve uygulama, yapısal anlamda ise devletin örgütsel yapısını" ifade eder. Kamu, "bir ülkedeki halkın bütünü, halk, amme" anlamlarına gelirken; kamu yönetimi ise "bu bütünün sevk ve idaresi" anlamına gelmektedir. Ayrıca kamu yönetimi, devletin yönetim faaliyetlerinin faydalı ve verimli bir biçimde düzenlenmesiyle uğraşan bilim dalıdır.

Araştırmanın Sunuş Sırası: Bu çalışma, temel olarak dört başlık altında konuları araştırmaya ve incelemeye yoğunlaşmıştır. Birinci başlık ile bürokrasinin farklı kavramları detaylı bir şekilde incelenmiş ve esasında onun bir röntgeni çekilmiştir. Kavramsal çerçevesi her yönüyle çizilen bürokrasinin sebep verdiği sorunlar ve sağladığı faydalar ortaya koyulmuştur. Önemli sosyal bilimcilerin bürokrasi yaklaşımları dikkatli bir biçimde incelenmiş ve özellikle Max Weber'in kuram olarak da kabul edilen

düşüncelerine ayrıntılı bir biçimde yer verilmiştir. İkinci başlık ise bürokrasinin Türkiye'deki serüvenini ortaya koymaktadır. Bürokrasinin kendi elleriyle belirlediği zaman aralıkları yardımıyla dönemsel bir biçimde Türkiye'deki bürokratik yapı incelenmiştir. Bu dönemler 1923-1950, 1950-1960, 1960-1980, 1980-2002- 2002-2018 ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası olarak belirlenmiştir. Ek olarak daha güçlü bir tarihsel arka plan sağlaması amacıyla Cumhuriyet'in Osmanlı'dan aldığı bürokratik miras da inceleme ve araştırma konusu olmuştur. Tarihsel yapının aktarılmasının ardından üçüncü başlık olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi bütün yönleriyle ele alınmıştır. Önce yeni sisteme giden yolda hangi olayların cereyan ettiği ve ülkeyi bu sisteme iten diğer sebepler sıralanmıştır. 2017 yılı referandumuyla beraber kabul edilen ve bu yeni sistemle alakalı diğer temel yeniliklere de bu kısımda yer verilmiştir. Ek olarak sistemin olumlu ve olumsuz düşünceleri/yönleri de maddeler halinde incelenmiştir. Sonra ise yeni sistemin teşkilat yapısı ve bürokratik kurumları 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtildiği sırada ve öngördüğü bütün kurumlar çerçevesinde aktarılmıştır. Bürokrasinin yeni sistemle nerede ve hangi konumda olduğu açıkça belirtmeye çalışılmıştır. Araştırmanın son kısmı olan dördüncü başlık, mevcut sistemin bürokrasi üzerindeki yansımalarını ele almıştır. Bu yansımalar ele alınırken bürokrasinin farklı tezahürleri bağlamında mevcut dönüşüm incelenmiştir. Böylece bürokrasideki dönüşümler farklı başlıklar altında incelenerek daha detaylı bir inceleme yapılmıştır. Genel olarak bu çalışmada bürokrasi ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi başlıkları altında akla gelebilecek her türlü bilgi derlenmiş ve bürokrasinin Türkiye'deki yapısına ve mevcut sistem ile birlikte yapısındaki değişimlere dikkat çekilmiştir.

1. BÜROKRASİ

Tarihteki ilk kurulan devletlerle beraber görülen bürokrasi kavramı diğer tüm kavramlar gibi değişip gelişerek günümüze kadar uzanmıştır. Geçmişte olduğu gibi günümüzde de çok önemli bir kavram olan bürokrasi, birçok sosyal bilimcinin araştırma ve inceleme konuları arasına girmiştir. Modern devletlerde ve kadim toplumlarda yürütme gücü olarak tezahür eden bu kavram paralelinde “siyaset, örgüt, hiyerarşi, memur, yönetici, güç ve otorite” gibi birçok kavramla etkileşim haline girmiş ve onları geliştirip değiştirmiştir. Bu bağlamda böylesi bir öneme haiz olan bürokrasi kavramı bu tezin de araştırma ve inceleme konularından biri olarak belirlenmiş ve tezin bu bölümünde farklı yönleriyle incelenmiştir.

1.1. Bürokrasi Kavramı

Bürokrasi olgusunun geçmişi tarihte kurulan ilk devletlerde kadar dayanmaktadır. Çeşitli toplum ve devlet yapılarından süzülerek günümüze kadar ulaşmayı başaran bürokrasi, devletlerde yürütme gücü olarak faaliyet gösteren bürokratlar ve siyasi iktidarın sahip olduğu en önemli güçlerden biri olarak yorumlanır.

Kelime olarak bürokrasinin, “bureau” kelimesinden türetildiği, bu kelimenin de orijinal haliyle, “koyu renkli kumaşla örtülmüş yazı masasına” (bure) betimlediği ifade edilir. Bureau kelimesinin daha sonraları, 18. Yüzyılda “memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi” manasında kullanıldığı belirtilmektedir. Bu nitelemelerle vurgulanmak istenen, memurların toplum üzerinde giderek artan etkisi ve egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) veya mekânla (büro) nitelendirilmiştir. Fransızca “bureaucratie” sözcüğü; Almancaya “bureaukratie” İtalyancaya “burocrazia” ve İngilizceye ise “bureaucracy” olarak aktarılarak uluslararası yönetim sözcüğü içinde anahtar kavram haline gelmiştir (Eryılmaz, 2002: 204).

Bürokrasi kavramı literatürde ilk defa 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır. Gournay bu kavramla Eski Yunan’da rastlanılan siyasal sistemler tipolojisine katkı yapmıştır. Antik Yunan’da “krasi” kelimesi

iktidar ve güç manasına gelmektedir. “Demos” halk, demokrasi ise iktidarın halkta olduğu bir yönetim anlamına geldiği gibi bürokrasi de Gournay tarafından bürolarda çalışanların iktidarda olduğu bir yönetim anlamında kullanılmıştır. Bu hikâyenin sonucunda doğan bürokrasi kavramı ilk olarak sözlüklerde 1798 yılından itibaren “güç, iktidar ve devlet yönetimini etkileme gücü” anlamında zuhur bulmaya başlamış olup, 1830’lu yıllardan itibaren de çoğu kaynaklarda “memurların iktidarı”, “memur saltanatı” anlamlarıyla kullanılmıştır (Heper, 1995: 290).

1.1.1. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Devlet idaresi anlamında bürokrasi veya başka bir tabirle memurlar eliyle bürokrasi idari bir hiyerarşiye tabi bir şekilde örgütlenmiş memurların hâkimiyetini ifade etmektedir. Buna göre yönetimde söz sahibi olan ve yönetimin faaliyetlerini şekillendiren kamu hizmetlerini yürüten personelin bütününe bürokrasi adı verilmektedir. Zaten bürokrasinin temelde anlamlarından biri de idari görev ve yetkilerin devlet dairelerinde toplanması ve memurlar eliyle yürütülmesi olarak bilinmektedir. Bu anlayış da devlet idaresi anlamında bürokrasiyi tanımlamıştır (Abadan-Unat, 1959: 9-10).

Bürokrasi temelde bir devlet yönetim sistemi olmamakla birlikte devlet sistemlerinin içerisindeki yönetim yapılanmalarıdır. Aslında devlet idaresi tanımıyla bürokrasinin kuramsal yönü ve bir grup (devlet yöneticileri ve memurlar) tarafından fonksiyonlarının icra edilmesi vurgulanmaktadır (Kilcullen, 1996: 1).

Devlet yönetim sistemi sayılsalar da bürokrasiler her ülkenin kendi rejimini sağlamlaştırmasına sebebiyet vermiştir. Çünkü devlete ve memurlara atfedilen roller “her toplumun demokrasi anlayışından, devletle ilişkilerini tasarlayış tarzından ve bürokrasilerinden” kaynaklanır. Bürokrasiler toplumsal ve ekonomik siyasal mücadelelerin meyvesidir. Bu doğrultuda bürokrasiler devlet idaresi anlamını yansıtabilir (Dreyfus, 2014: 12).

Buradaki bürokrasi kavramının, çoğunlukla özel yönetimlerden farklılığı vurgulanarak, “kamu yönetimi” kavramıyla aynı anlamda kullanıldığı görülür. Kamu yönetiminden kasıt ise onun örgütsel yapısı ve işlevleridir. Yani aslında bürokrasi kamu yönetiminin işlevlerini anlatır (Çevik, 2004: 41). Ancak bu konuda Bilal Eryılmaz (2017: 190), kâr amacı güden iktisadi devlet teşekküllerini kapsam dışında tutar. Eryılmaz

bürokrasinin klasik devlet kurumlarından ve bu devlet kurumlarının kamu yararı faaliyetlerinden oluştuğunu düşünmektedir.

Bürokrasi kavramının yaygın olan bu kavramının içeriğinde bürokrasinin memurların hâkimiyetinde bir iktidar ve hükûmet etme biçimi olması yatar. Bürokrasi, seçimle gelenler karşısında kendi gibi atananların idaresi anlamında kullanılabildiği gibi siyasi sistem itibariyle seçilmişlerin yönetiminin söz konusu olduğu durumlarda dahi bürokrasinin sahip olduğu çeşitli imkânları kullanarak siyasi kurumları güçlü bir şekilde etkilemesi şeklinde de olabilir. Bürokrasinin yaygın olarak kullanılan bir diğer anlamı da kırtasiyeciliktir. Bürokrasinin daha çok halk dilinde kullanılan bu anlamı, şekilcilik, lüzumsuz işlemler, sorumluluktan kaçınma, kuralcılık ve anlayışsızlık gibi olumsuz anlamları ifade etmektedir. Siyasal bilimler literatüründe bürokrasinin bu patolojik tezahürlerini ifade etmek için bürokratizm terimi kullanılmaktadır. Bürokratizm, bazen memurların yetersizliği, kötü niyeti veya tarafgir tavırları gibi kişilere bağlı sebeplerden dolayı ortaya çıkabileceği gibi, bazen de bürokratik yapılar, katı kurallar ve prosedürler gibi yapısal sebeplerden dolayı da ortaya çıkabilir (Abadan-Unat, 1959: 54; Eryılmaz, 2002: 11). Bu açıdan bürokrasi için siyasal düşünce ve ideolojilerden bağımsız düşünülmeyen devlet idaresinin yürütülebilmesi için elzem ve ayrıcalıklı bir kesim denilebilir.

Kamu yönetimi sözlüğü kitabı ise; “Yasalara dayalı olarak kamu gücünü kullanan ve yasama erkinin koyduğu kurallar ya da onlara dayanarak kendisinin koyduğu ikincil kurallar içinde toplumsal yaşamın bazı kesimlerini düzenleyen, yönlendiren, denetleyen yönetim aygıtı” olarak oldukça geniş bir perspektifte ve tüm bürokratik örgütlenmeleri kapsayacak şekilde idari anlamda bürokrasiyi tanımlamaktadır (Bozkurt ve Ergun, 2008: 43).

1.1.2. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Kırtasiyecilik terimi bürokrasinin olumsuz yönlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Buna ek olarak gereksiz şekli formaliteleri ve hantal devlet yapısını belirtmek için kullanılan bu kavram halk arasında basit bir evrakın birçok gereksiz işleminden geçtiğini, işlerin yavaş görüldüğünü, sorumluluk almaktan kaçınıldığını ve işi üzerinden atma gibi anlamlarda da kullanılır (Tortop vd., 1993: 213). Bu kavram ayrıca

bu mantalitedeki bürokratik idarenin gerçekleştirmek zorunda olduğu görevini unutup körleşmesini, bencilleşmesini ve otoriterleşmesini anlatır (Abadan-Unat, 1959: 10-11).

Kırtasiyecilik yapılması gerekenleri çeşitli formalitelerden geçirerek ve çeşitli yasaların arkasına sığınarak geciktirir. Bir idarede yazılı kurallara aşırı derecede bağlılık ve bunlara bağlı kılınmasının zorunlu tutulması kırtasiyeci yönetimi kaçınılmaz hale getirir. Bürokrasinin bu olumsuz yönlerinin kırtasiyecilik olarak adlandırılmasının yanı sıra literatürde bürokratizm veya büropatoloji gibi kavramlar da bu olumsuzluğa işaret eden kavramlardır (Tortop vd., 1993: 214; Baransel, 1979: 165).

Günümüzde ise bu olumsuz çağrışımlarının yanı sıra verimsizlik, sorumluluktan kaçma, yetki devretmekte isteksizlik, yönetimde gizlilik, işlerin ağır yürütülmesi, kuralcılık ve otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuzlukların hepsini kapsayıcı bir anlam taşır (Eryılmaz, 2002: 189). Ek olarak yönetimdeki aşırı hiyerarşileşme de işlerin ağır yürütmesine ve aksatılmasına sebebiyet vermektedir. Karar alan yöneticiler ile uygulayıcı memurlar arasında oluşan görünmez bir hiyerarşik duvar örgütlerde istenilen sağlıklı iletişimi engellediği gibi görülen hizmetin hızını ve kalitesini de etkiler.

1.1.3. İdari Örgütlenme Aygıtı Olarak Bürokrasi

Teşkilatlanma bakımından bürokrasi kavramını inceleyecek olursak nesnel kurallara göre düzenlenmiş idare etme ve örgütlenme biçimi olduğunu söyleyebiliriz. Bu manadaki bürokrasi örgütün veya devlet idaresinin amaçlarına yönelik bir araya gelen personellerin, binaların, hiyerarşik sistemin ve yöntemlerin doğrucu bir şekilde amaçlara yönelik faaliyetlerine hizmet etmesidir. Yani önceden ve başkaları tarafından belirlenmiş hizmet politikalarını ifa etmek için kullanılan teknik becerilerden ve büyük ölçekli faaliyetlerden oluşan karmaşık bir örgüt sistemidir. Rasyonel anlamdaki bu bürokratik örgütlerde sistemli kurallar ve bütünleşmiş hiyerarşiler gözlemlenmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 45).

Bürokrasi ayrıca bu örgütsel yapıları ve bu yapılarda çalışan personellerin performans etki analizlerinin de göz önünde bulundurulduğu bir kavramdır. Genellikle ise örgütün yapısal özellikleri dikkate alınıp tanımlanır. Bu analiz için rehber Weber'in bürokrasisidir. Çünkü Weber bürokrasiyi diğer teşkilatlanmalara göre rasyonel bir yapıda olduğu için daha üstün daha verimli ve daha etkin olarak tanımlamıştır. Weber ayrıca örgütlerin genişlemesi durumunda personellerin ussal ilkelere göre örgütlendirilip

yönetilmesi gerektiğinin altını çizmiştir. Bu yine Weber'in bürokratik örgütlenmesine yaptığı katkıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 45; Eryılmaz, 2002: 6; Weber, 2004: 290).

Özet olarak bürokrasi uzmanlaşmaya, çoklu işbölümcülüğe, hiyerarşik teşkilatlanmaya ve derin bir planlanmaya işaret edip geniş grupları disiplinli ve koordine bir şekilde yönetmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca bu anlamdaki bürokrasi kamu kurumlarının yanı sıra özel işletmelerde de görülmektedir. Çünkü sayısal olarak belirli bir büyüklüğü aşan bütün örgütler bürokrasinin nimetlerinden faydalanmaktadır ve faydalanmalıdır (Abadan-Unat, 1959: 11).

Bürokrasi teşkilatlanmanın “ilk ve en temel” ayağı olarak kabul edilmelidir. Bu bürokrasi modelinin sadece büyük örgütlerde, kapitalist sistemlerde değil de ayrıca en eski medeniyetlerde de kullanılmıştır. Kavram bakımından bürokrasi son yıllarda daha çok kullanılmaya başlansa da kadim medeniyetlerin bu örgütlenme biçiminden faydalandıklarını da gözlemlenmektedir (Weber, 2005: 6).

İçindeki bireyleri veya taşıdıkları özellikler perspektifinden değil de idare biçimi olarak tasarlanan bu tür bürokrasilere olumlu veya olumsuz anlamlandırmalar yapılmamış sadece bir örgütlenme biçimi olarak ele alınmıştır.

1.2. Bürokrasinin Ortaya Çıkışındaki Etkili Faktörler

Sosyal bilimciler bürokrasinin doğuş tarihi ile ilgili farklı görüşlere sahip olsa da ilgili çevrelerce genel olarak kabul edilen bazı iddialar vardır. Bu iddialardan biri bürokrasinin modern devlet ile birlikte doğup geliştiğini öne sürerken bir diğer iddianın ucu M.Ö. 3000 yılına kadar uzanır. Bu dönemde Eski Mısır'ın firavunlarının hiyerarşik olarak yönetimi örgütlediği ve hanedanlıklarını bu bürokratik yapı ile şekillendirdiği belirtilmiştir. Yine bu dönemlere yakın yıllarda Çin'de de bürokratik bir yapıdan söz edilmiştir. İlerleyen yüzyıllarda ise Roma İmparatorluğu, Fars topluluğu, Bizans İmparatorluğu ve İslam medeniyetleri de bu bürokratik yapı ve işleyişleri birbirlerini de etkileme suretiyle bürokrasi tarihine katkı yapmışlardır (Tuncel, 2010: 71).

Antik dönemdeki Roma, Çin ve Mısır medeniyetlerine baktığımızda bu medeniyetlerin gelişmiş bir idari teşkilatlanmaya sahip olduklarını görmek şaşırtıcı olmamıştır. Buna örnek olarak Eski Mısır'da firavunlara verildiği inanılan ilahi güç ve

ülkedeki iktisadi durum o dönem bürokrasisinin temelini oluşturmuştur. Nil Nehri'nin hem dini önemi hem ticareti hızlandırıcı etkisi hem de belirli aralıklarla taşmasına bağlı olarak tarımı güçlendirici etkisi ile birlikte büyük kazançlar elde eden ve kâtipler olarak adlandırılan memur ordusunun varlığı da bu duruma bir örnektir. Bu söz konusu kâtipler o dönemde halktan imtiyazlı bir durumda olup bol kazançlar elde etmiştir. Çin bürokrasisinin ortaya çıkışına göz atmak gerekirse hâlihazırda ülkenin geçmişten bu yana büyük bir uygarlık olması ve her zaman var olan nüfus gücünü koruma isteği bunun yanında dış tehlikelere karşı koymak adına oluşturulan çok ayrıntılı ordu düzenlenmesi göze çarpar. Roma'da ise Sezar döneminde ücretli memur teşkilatının kurulmasıyla birlikte bürokrasinin oluştuğu söylenir. Söz konusu memur teşkilatının kurulmasında o dönemdeki Mısır teşkilat yapısı rehber alınmıştır. Genel olarak düşünüldüğünde bu medeniyetler bürokrasinin oluşturulmasında devlet idaresinin kolaylaştırılması, iktisadın düzeninin sağlanması, halkın birliğinin ve güvenliğinin sağlama alınması gibi amaçları düşünmüşlerdir (Abadan-Unat, 1959: 19).

Feodal düzenden mutlak monarşilere, mutlak monarşilerden de modern devlete geçiş sürecinde siyasal sistemde yaşanan değişimin bürokrasiye büyük yansımaları olmuştur. Bu değişim sürecinin ilk safhasını oluşturan feodal düzenin yerini mutlak monarşilere bırakması aşamasında çok sayıda toplumsal ve siyasal gelişme yaşanmış olup, yaşanan bu gelişmeler bürokrasiye etkileri bakımından incelendiğinde dört ana başlıkta toplanabilir. Bu başlıkların ilki, yaşanan bu değişimin ana omurgasını oluşturan egemenliğin kralda toplanması ve dolayısıyla merkeziyetçi yönetim yapısının oluşmasıdır. Diğer bir önemli gelişme ise, egemenliğin tek merkezde toplanmasına paralel olarak gelişen kralın vergi toplama yetkisinin artması ve bunun sonucunda da kralın gelirlerinin artmasıdır. Üçüncü önemli gelişme ekonomik alanda yaşanmış olup, kralların orta sınıfının zenginliğini korumayı üstlenmelerini, ticareti kısıtlayan tüm uygulamaları ortadan kaldırmalarını, dış ülkelere hammadde satımı ve dış ülkelere hazır ürün alımını yasaklamalarını içeren merkantilist ekonomik sistemin devlet tarafından ekonomi politikası olarak uygulanmasıdır. Son ana başlık ise diğer başlıkların aksine bürokrasiyi dolaylı olarak değil doğrudan ilgilendiren, belirli ölçüde uzmanlaşmış kişilerden oluşan merkezi bir yönetim kurumunun, diğer bir ifadeyle kamu bürokrasisinin ortaya çıkışıdır (Heper, 1995: 291).

Feodal düzenden modern devlete geçiş aşamasının ilk safhasını oluşturan mutlak monarşilerin tarih sahnesinde yerlerini almalarının modern bürokrasinin oluşumuna sağladığı en büyük katkı, bürokrasiye merkeziyetçi bir yapı kazandırmak olmuştur.

Zaman içerisinde bir takım koşullara bağlı olarak gelişen bir yönetim ve örgüt biçimi olarak kabul edilen bürokrasinin doğuşunda birçok faktör rol alsa da saygın düşünürlerin ortak kabul ettiği başlıca faktörler aşağıda belirtilmiştir. Özel olarak Weber ise “para ekonomisinin gelişmesi, ulus devletlerin ortaya çıkması, devletlerin görevlerinin artması ve kapitalist sistemin gelişmesi” ile birlikte “modern bürokrasilerin” ortaya çıktığını belirtmektedir (Weber, 2005: 6-7).

1.2.1. Hacim

Her türlü örgüt ve devlet dairelerinde görüldüğü üzere bürokratikleşmenin küçük yönetim formlarından büyük yönetim formlarına doğru bir değişim ve gelişim gösterdiği tarihsel bir süreç içerisinde izlenmiştir. Büyüyen örgütün yanı sıra işlerin de hacim bakımından büyümesi bürokratikleşmeye yol açmıştır. Çünkü bürokrasiler büyük çaptaki idari, politik ve ekonomik fonksiyonları yönetmek için hayata geçirilen mekanizmalardır. Yıllarla beraber büyüyen modern devletler üstlendikleri görevleri ve artan iş hacimlerinin gerekliliklerini yerine getirebilmek için bürokrasiye muhtaç olmuşlardır. Bu muhtaçlığı yıllarla beraber artan hacim modern devletin omuzlarına yüklemiş olsa da, büyüklük bürokrasiyi tek başına zorunlu kılmaz. Hacim olarak artış memur sınıfını zorunlu olarak ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2002: 72).

Günümüzde ise devlet idareleri ve özel teşebbüsler geçmişteki oluşumlara kıyasla daha bürokratik örgütlenme ve yönetimlerle idare edilmektedir. Çünkü günümüzün modern devlet ve işletmeleri üstlendikleri görevlerini sağlıklı bir biçimde yürütülmesi adına yapılarını büyütme durumunda kalmıştır. Bu da beraberinde daha çok istihdamı ve türlü yazılı kuralları getirmiştir (Şahin, 1998: 19).

1.2.2. Devletin Gelişmesi

Nüfus, üretim ve ticaretteki büyüme, hanedan savaşlarının ulusal harplere dönüşmesi; kolonilerin elde edilmesi, büyük kentlerin ortaya çıkması, eğitilmiş orta sınıfların giderek önem kazanması, merkezi yönetimin gücünü, işlevini ve dolayısıyla önemini artırmaya yönelik başlıca gelişmelerdir. Ayrıca bu gelişmede, sanayi devrimi, bilimsel bilginin artması ve aydınlanma dönemi düşünürleri de önemli rol oynadılar.

Avrupa’da güçlü hiyerarşik merkezi yönetim kurumlarının gelişmesi, modern ulus-devlet sisteminin ortaya çıkmasını sağlayan önemli unsurlardan biriydi. Bu gelişme, 16. yüzyılda yüzü aşkın bağımsız siyasi ünitenin, 18. yüzyılın sonunda 20 müstakil devlete dönüşmesiyle sonuçlanmıştır. Devletin genişlemesi, devlete yeni sorumluluklar yüklemiştir. Ülkenin tüm vatandaşlarına aynı oranda yakınlığı olan ve aynı oranda hizmet sunmak zorunda olan ulus-devlet ortaya çıkmıştır. Bu ulus devletlerle birlikte vatandaşlar ile devlet arasındaki bazı yapılar ortadan kaldırıldı ve diğer yandan merkantilist politikalar ise geniş çaplı yasal düzenlemeleri beraberinde getirdi. Böylece yeni yapıdaki bu yasal düzenlemeler toplumların ekonomik ve sosyal yaşantısını istikrar ve güven altına aldı. Bu durum bürokratikleşmeyi hızlandırdı. Ancak zamanla küresel ekonomik sistemlere entegrasyon sağlayan ulus-devletler küresel güçlerin etki alanına girmiştir ve küreselleşmeye yenik düşmüştür. (Eryılmaz, 2002: 76; Özel ve Eren, 2008: 24).

1.2.3. Kapitalist Sistem

Kapitalist sistemin bürokrasiyi beslediği ve kendisi için bir zorunluluk olduğu ve hatta bürokrasinin gelişimini hızlandığı söylenmiştir. Hâlihazırda kapitalizm de bürokratik örgütlenmeye ihtiyaç duymuştur. Özellikle kapitalizmin ruhunda var olan “ekonomik risklerin rasyonel tahmini ancak düzenli bir piyasa ekonomisi ile olur” düşüncesi bürokrasi - kapitalizm ilişkilerini de iyice güçlendirmiştir (Şahin, 1998: 20).

Bürokrasinin gelişmesinde hiç kuşkusuz en önemli rolü kapitalist sistem oynamıştır. Kapitalist üretim bürokrasi olmaksızın devam edemez. Ayrıca diğer rasyonel sosyalist sistemler de bürokrasiyi benimsemekte ve bu durum bürokrasinin önemini kanıtlamaktadır. Bürokrasinin geniş perspektifte kapitalist sistemin paralelindeki gelişimi, düzgün, hesaplanabilir, yoğun ve istikrarlı bir idareye acil ihtiyaç doğurmuştur. Toplumlarda bürokrasiye, büyümüş ve genişlemiş her örgütün asli unsuru olma gibi hayati bir önem kazandıran şey, işte bu gereksinimin ta kendisidir. Bürokrasinin etkisinden kaçınmak, ancak siyasal, dini ve ekonomik gibi her alanda küçülmüş örgütlenmelere geri dönmekle mümkündür (Weber, 2004: 307).

Weber’in de söylediği gibi bürokrasi kapitalizm tarafından takdirle karşılanmıştır. Yani bürokrasinin ve kapitalizmin birbirini destekleyen iki işbirlikçi olduğunu söyleyebiliriz. Kapitalizm yapısı gereği bürokrasiye ihtiyaç duyar. Birinci yaklaşım, rasyonel bir örgüt biçimi olarak bürokrasinin, hem kamunun, hem de özel

işletmelerin gerekleriyle uyumlu olduğu yönündedir. Bu görüş kapitalist sistemin, yasal-rasyonel bürokrasinin gelişimini hızlandırdığını savunur. Yani kapitalizmin talebi, yalnızca müstebit yöneticilerin iktidardan indirilmesi değil, aynı zamanda düzen ve istikrarı sağlayacak ölçüde güçlü hükümetlerin kurulması yönündedir. İkinci yaklaşım, bürokratikleşmeyi, devletin piyasa ekonomisine müdahalesi olarak değerlendirir. Bu konuda iki farklı görüş bulunmaktadır. Birinci görüşe göre bürokratikleşme, piyasadaki tekelleşmenin bir sonucudur (Eryılmaz, 2002: 80-81). Kapitalist sistemin temel güdüsü olan Protestan ahlakı, kapitalizmin ruhuna bakınca bakılınca anlaşılır (Schroeder, 1996: 165).

Kapitalist sistemin bürokrasiyi beslediği gibi bürokrasi de kapitalist sistemi beslemekten geri durmamıştır. Büyük ticaret sermayeleri, bazı gelişmiş ülkelerin ve bölgelerin hepsinde “güçlü bir bürokrasinin ve devlet kurumlarının denetimi” altındaydı (Fülberth, 2018: 128).

1.2.4. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar

Geçmişin getirdiği tecrübe doğrultusunda zamanla ortaya çıkan idari sorunlara ve ihtiyaçlara çözüm bürokraside aranmıştır. Mesela Eski Mısır'da ülke geneli sulama kanallarının yapılması ve yönetilmesi sorunu çoğu çevrelerce tarihteki ilk büyük ölçekli bürokrasiyi oluşturmuştur. Yine o dönemlerde diğer ülkeler uzun kara sınırlarını muhafaza edebilmek adına güçlü ordular meydana getirme ihtiyaına binaen bu orduların örgütlenmesi için bir takım bürokratik sistemler yaratılarak uygulamaya koymuştur. Ayrıca bütün bunlar için belirli mali şartların sağlanması adına vergi sistemleri geliştirilmiştir. Burada şunu vurgulamak gerekir ki, önce büyük ve güçlü ordu ortaya çıkmaz; ilkin böyle bir orduya duyulan ihtiyaç, rasyonel bürokratik örgütlenme yöntemlerinin bulunmasını gerektirir ve daha sonra bu yöntemlerin söz konusu amaç için uygulanması sayesinde güçlü bir orduya ulaşılır. Osmanlı Devleti'nin genişleyen topraklarını ve sınırlarını korumak ve fetihleri artırmak için oluşturduğu Yeniçeri Ocağı, buna ilginç bir örnektir (Eryılmaz, 2002: 86).

1.2.5. Demokratikleşme ve Eşitlik Arayışı

Çağdaş siyasal sistemlerin son iki yüzyıl içinde geçirdikleri evrimin ana çizgilerinden biri, giderek siyasal iktidarın daha yaygın bir kitle tabanına dayanmasıdır. Bir diğer unsur ise, toplumun siyasal iktidarla olan münasebetinde her bir bireyin aynı

yasal düzenlemelere tabi olması durumudur. Yasal düzenlemelerdeki bu eşitlik sosyal ve iktisadi alandaki eşitlik hareketlerini takip etmiştir. Böylece toplumda cereyan eden eşitlik hareketleri beraberinde genel kurallar ve bu genel kuralların güçlendirdiği aşırı merkeziyetçilik ile bürokrasiyi doğuran etmenlerden biri olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2002: 88).

Demokratikleşme ve eşitlik hareketlerinin sonucunda bürokratik örgütlerin güçlendiği düşünülmüştür. Bu düşünceye göre bireyleri ve toplumları saran yasal düzenlemeler dünyasında kitlesel oligarşilerin doğuşu sürpriz olmamalıdır. Eşitlikçi kitleler ve merkezi oligarşik yapılar birbirlerini tamamlayıcı niteliktedirler (Oktay, 1983: 39).

“Tarih bize bürokrasinin doğuşunun siyasal mücadelelerden kaynaklandığını göstermektedir (Dreyfus, 2014: 23).”

1.3. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Bürokrasiyi ortaya çıkaran etkili faktörlerin zamanla daha da baskınlaşması, kamu idarelerinin işlev bakımından genişlemesi, karar ve uygulama aşamalarının karmaşıklaşması ve hizmetlerin görülmesinde deneyim ve uzmanlığa ihtiyaç duyulması gibi sebepler bürokrasinin siyasi kurumlar karşısında önemli bir güç kazanmasına yol açmıştır (Eryılmaz, 2002: 97). Bürokrasiyi ciddi bir güç haline getiren başlıca faktörler aşağıda sıralanmıştır.

1.3.1. Bilgi ve Uzmanlık

Küreselleşme ile birlikte gelen değişim rüzgârları standart devlet anlayışını da değiştirmiştir. Hem değişen şartlarla hem de artan ihtiyaçlarla başa çıkmak için klasik devlet anlayışı terk edilmiş yerine kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde profesyonellere ihtiyaç duyulmuştur. Profesyonel bürokratların bu bağlamdaki en önemli özellikleri ise aldıkları iyi eğitim ve sahip oldukları uzmanlıklardır (D. Varoğlu ve K. Varoğlu, 1995: 18). Bu durum da bürokrasinin güç kaynaklarının ilkinin oluşturur.

Sadece bürokrasinin güç kaynaklarından ilkinin değil aynı zamanda en önemlisini oluşturan bilgi ve uzmanlık bürokrasi aygıtı tarafından sağlanmaktadır. Çünkü bürokratik örgütlerde bilgiler toplandıktan sonra arşivlenir, raporlar tutulur ve istatistikler

oluşturulur. Aynı zamanda bunları işleyen ve yorumlayan bürokrasiler alanlarında son derece uzman olması hasebiyle hükümetleri de kendine çekmektedir. Siyaset kurumunun kamuoyu karşısında zor duruma düşmemek ve istedikleri sonucu elde etmek için bürokrasiye başvurduğu görülür. Şüphesiz bürokrasi sahip olduğu uzmanlığından dolayı doğru politikaları yürütür ve siyasi müzakereleri önemli ölçüde etkiler (Heywood, 2006: 523).

1.3.2. Karar Verme Gücü

Bürokrasi elinde güç kaynağı babında ikinci olarak karar verme otoritesine sahip olmayı barındırır. Yasama organlarına kıyasla daha hızlı toplanan, daha hızlı oylayan ve bunların doğal sonucu olarak da daha hızlı karar alan bürokrasiler bu tür konularda daha az kademeli yapılanmalara sahip olmalarının avantajlarını yaşarlar. Meclis'in devrettiği yönetmelikler vs. gibi idari düzenleme yapma yetkisine sahip olan bürokrasi, Meclisten daha fazla yetki ve otorite kullanır. Ayrıca bürokratlar seçilmişlerin seçmen tarafından uğradığı baskılara duyarlı değildirler. Bürokratların bulundukları mevkiye seçmenlerin kararıyla değil de atama yetkisi olan kişi ve kurumların tensipleriyle gelmesi bürokrasinin aldığı kararlarda seçmen onayına ihtiyaç duymamasını doğurmuştur. Bunlara paralel olarak bürokratların mevzuatlarında var olan bazı boşlukların karar verme yetkisiyle doldurulması bürokrasiyi iyice güçlü kılmıştır (Eryılmaz, 2002: 210; Tataroğlu, 1998: 10).

1.3.3. Daimi Bir Statü

Bürokratik örgütlerin sahip olduğu devamlı ve istikrarlı statü personellerin örgüt amaçlarına daha kolay motive edilmesini sağlar. Bu durum bürokratik yapılara yaptığı iş konusunda uzmanlık da kazandırır. Çünkü yaptığı işteki devamlılık ve işin varlığının daim olması bürokratlara alanında iyice tecrübelenme fırsatı sunar. Siyasilerin görev ve yetkilerinin karmaşıklaşması, Meclisteki sorumlulukları, komisyonlardaki faaliyetleri, medya konusunda sivrilme düşünceleri ve kamusal faaliyetleri/ziyaretleri düşünüldüğünde bürokratlar meselenin işleyişinde aktif ve önemli bir role getirilirler. Son olarak bürokrasinin siyaset içindeki stratejik konumu, bakanlar arasındaki lojistik ilişkileri, statüleri ve profesyonellikleri son derece güçlerini arttırıcı unsurlardır (Göküş, 2000a: 35; Heywood, 2006: 524).

1.3.4. Kurum İdeolojisi

Bürokrasiler uzmanlık alanlarıyla paralel gelişmiş fikirlere sahiptirler. Bu tecrübeyi bazı hallerde neyi nasıl yapması ve neyi neden yapmaması konusunda kullanırlar. Bütün bunların zamanla genel düşünce ve anlayış haline gelmesi onu örgütün ideolojisi haline getirir. Bürokrasi bu ideolojileri korumanın yanı sıra yeni siyasal ufuklar keşfetmeye çalışırlar. Böylece kurum olarak aynı misyona sahip olmak ve amaca doğru bir şekilde odaklanmak seçilmişlere karşı bürokratların daha güçlü olmasını sağlamaktadır (Eryılmaz, 1993: 211).

1.3.5. Planlama ve Bütçeleme

Bürokrasi gücünü artırmanın yolu olarak planlama konusuna oldukça önem vermektedirler. Başta ekonominin kontrolü olmak üzere kent alanlarının düzeni, toprak kullanımı ve diğer sosyo-ekonomik alanlarda planlamaya özen gösterilir. Planlamanın uzun dönemli bir politika aracı olmasından dolayı kamu politikalarının belirlenmesinde partizanlıktan uzaklaşılar ve rasyonel kararlar alınmaya gayret edilir. Devletin bu konulardaki uzmanlık ihtiyacını bürokratik kurumlardan giderdiği de görülmektedir. Bu durum yine bürokrasiye anayasal bir güç kazandırır. Çünkü Anayasadaki ifadeyle “iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanması, toplumsal kaynakların önemli bir bölümünün gelecekte nasıl kullanılacağı ve dağıtılacağı” konusu bürokratik odağa güç bahsetmektedir (Öztürk, 2004: 22-23; Şaylan 1976: 184).

1.3.6. Özerk Yapılı Kurumlar

Siyaset kurumuna karşı bürokrasiyi avantajlı kılan son unsur ise bahse konu olan kamu kurum ve kuruluşlarının mali ve idari bakımdan özerk yapılı olmalarıdır. Ayrıca bürokratlar görevlerine siyasiler gibi belirli bir süreliğine gelmediğinden dolayı görevlerini herhangi bir baskı altında kalmadan rahatça ifa ederler. Sadece bürokratlar değil bürokrasinin bu özerk kurumları da merkezi idarenin etkisinden kurtulmuştur. Özerk olan bu yapılar bürokrasiyi güçlü, tarafsız ve bağımsız bir hale getirir.

1.4. Bürokrasinin Neden Olduğu Sorunlar

Hem geçmiş medeniyetlerde hem günümüzün modern toplumlarında bürokrasi farklı biçimlerde ve farklı boyutlarda sorunlara yol açmıştır. Çevreden bürokratik sisteme ve de bürokrasiden çevreye yönelik ilişkilerin karmaşılaşması, iletişimin sağlıklı bir

biçimde kurulamaması ve öngörülemeyen insan faktörünün varlığı sorunları tetiklemektedir. Söz konusu toplumlardaki en güncel sorunlardan biri de bürokratik sistem ile siyasal sistem arasındaki doku uyumsuzluğudur. Ayrıca halkın taleplerinin de bu iki sistem nezdinde çoğu zaman karşılıksız kalması veya geciktirilmesi bu durumu iyice belirgin hale getirir (Oktay, 1983: 65). Tüm bu farklı perspektifleri bir başlık altında toplarsak bürokrasi kaynaklı belli başlı sorunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz.

1.4.1. Merkeziyetçilik

Dünya genelinde çoğu ülkede ve özel olarak Tanzimat sonrası Türk kamu bürokrasisinde rastlanılan ilk sorun; karar alma ve uygulama noktasında esneklik tanımayan, yetki vermeyen ya da sınırlı yetkiler sunan ve karar alma ve uygulama yetkilerini sadece hiyerarşinin tepesine bırakan merkeziyetçi yapıdır (Özer, 2000: 95).

Merkeziyetçilik sorununa iki bakış açısından yaklaşacak olursak ilki “coğrafi merkeziyetçilik” kavramı olmalıdır. Coğrafi merkeziyetçilikten kaynaklanan sorununun altında taşra yönetimlerinin yetki sahibi olmaması ya da sınırlı yetki sahibi olması yatar. Yereldeki sorunların çözümü için bakanlıklara ve diğer merkezi kamu kurumlarına bağımlı olmak ve bu sorunlardan merkezi haberdar etmek zaman kaybına ve kırtasiyeciliğe yol açar. İşlerin uzaması da yönetimde verimsizlik başta olmak üzere birçok olumsuz etkiye sebebiyet verir (Şahin, 2010: 30).

Kamu kurum ve kuruluşlarının merkeziyetçi yapısı “örgütsel merkeziyetçilik” sorununa da kaynak olmaktadır. Yasalarda belirtilen yetki devri ve yetki genişliği ilkesinin sağlıklı bir biçimde kullanılmaması ve karar alma ile uygulama yetkilerinin belirli kişilere bırakılması örgütsel merkeziyetçilik sorununun en büyük sebebidir. Bu anlayışın neticesinde kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçınma, yetkisizlik ve belirsizlik gibi olgular ortaya çıkmakta ve bu da karar almayı iyice zorlaştırmaktadır. Bu durum içerisinde taşra örgütlerinin de hem yetki sahibi olmaması hem de inisiyatif almaktan kaçınması verimsizliği ve zaman kaybının boyutunu arttırır. Zincirleme etkisi yaratan bu olumsuzluk hâli kamusal kaynakların bir merkezden planlanması ve maliyetlerinin gerçekçi bir biçimde hesap edilememesi neticesinde maliyet-etkinlik analizi yapılamaması sorununu doğurur. Son olarak vesayet denetiminin bir baskı aracı olarak kullanılması veya doğru kullanılamaması “hizmetlerin yerindenliğini” sorgulatmakta ve iyice süreci tıkamaktadır (Eryılmaz, 2017: 248; Gökçe ve Şahin, 2002: 11).

1.4.2. Örgütsel Büyüme

Sürekli olarak büyüyüp gelişen kamu yönetimlerinde bakanlıkların, genel müdürlüklerin ve diğer hiyerarşik birimlerin sayıları giderek artmakta, görev ve yetki alanları giderek belirsizleşmekte ve birimler arası koordinasyon kaybolmaktadır. Zaten kamu bürokrasilerinde birçok hiyerarşik birim kurulurken kamu yararı, yerindelik tespiti veya herhangi bir fayda-maliyet analizi yapılmadan düzenlenmiştir. Genel müdürlüklerin, daire başkanlıklarının, şube başkanlıklarının ve yerel birimlerin gelişigüzel kurulması ortada kırtasiyeciliği ve verimsizliği bırakır. Üstelik bu birimlerin bazen ideolojik yaklaşımlarla bazen patronajla bazen de bürokratlara mevki sağlamak ve siyasilere prestij kazandırmak amacıyla kurulduğu görülmektedir. Yapısal ve işlevsel çerçevede kurulmayan bu birimler sorumluluktan kaçınmaya ve yetki çatışmalarına sebebiyet vermektedir. Bürokrasinin kendini büyütmeye isteği ve siyasetin etkinlik alanlarını genişletme arzusu aynı noktada buluşunca ortaya fazlasıyla genişlemiş, verimlilik ve etkinlikten uzak bir örgüt yapısı ortaya çıkarmıştır (Ay. Yılmaz, 1997: 402).

Örgütsel büyüme bürokratikleşmenin yalnızca sonucu olmayıp aynı zamanda sebebidir. İster devlet idaresi isterse özel idareler olsun belirli bir büyüklüğe ulaşan örgütler bürokratik yapıya ihtiyaç duyarlar. Büyümekte olan bir örgüt işlerini daha hızlı ve koordineli yapmak için bürokrasisinin de büyümesini arzu eder. Örgütün büyümesiyle yaşanan bürokratik genişleme hizmetlerde aksaklığı ve yavaşlığı getirebilir. Bu anlamda örgütün gerçek amaçlara ulaşması zorlaşır. Bu durumda örgütün kamu sektöründe veya özel sektörde olmasının hiçbir farkı yoktur. Eğitim, din hizmetleri, sağlık hizmetleri, sanayi vb. gibi idareler özellikle bürokratikleşmiştir. Dolayısıyla bürokratik idarelerin olduğu örgütlerde kırtasiyeciliğin de sıkça görüldüğü gözlemlenmektedir. Örgütsel büyümenin ve kırtasiyeciliğin komünist ülkelerde sıkça görüldüğü bunun yanı sıra kapitalist ülkelerde de mevcut olduğu ayrı bir tespittir. Buradan hareketle ister örgütün yapısının devlete bağlı veya özel olmasının, ister devlet ideolojisinin farklı olmasının bürokratik büyümenin ve kırtasiyeciliğin önünde engel olmadığı söylenebilir (Eisenstadt, 1965: 235; Fromm, 1970: 183).

1.4.3. Tutuculuk, Gizlilik ve Dışa Kapalılık

İdarecilerin ve personellerin geçmişten gelen alışkanlıkları, statükoyu koruma refleksleri, eski yapılara olan saygıları ve eski uygulamalara sıkı bağlılıkları yönetimde tutuculuğu getirir. Bürokratlar, profesyonellik derecesi ne kadar yetersiz ise o derecede

tutucu ve statükocu eğilime sahiptir. Kendi içinde değişime kapalı olan bürokrasiler dışardan gelen değişim rüzgârlarına karşı da dirençlidirler. Böylece birçok alandaki idari reform girişimleri hep yanıtsız kalmıştır. Bazı reformların gerçekleşmesi halinde ise personel yönetim sistemindeki kıdeme dayalı esasın getirdiği yaş faktörü söz konusu reformların tam manasıyla yansıtılamamasına sebebiyet vermektedir (Şahin, 1998: 179).

Hem kadim toplulukların hem de modern devletlerin bürokratik yapısı incelendiğinde işleyiş bakımından gizlilik esasının ön planda tutulduğu görülmektedir. Gizliliğin sebeplerini farklı etmenler oluşturabilir. Bunlar devlet rejiminin niteliği, devletin diplomasi ve güvenlik politikaları, otoriteyi muhafaza eğilimi ve denetim mekanizmasının istenildiği etkinlikte olmaması olarak sıralanabilir. Her türlü durumda da hem idareciler hem de personeller faaliyetlerini otoriteden ve halkın kontrolünden muhafaza ederler. Ayrıca yasalarda belirtilen gizliliğin kapsamının belirsizliği ile hukuk devleti bağlamında devletin güvenliğini ve özel hayatın gizliliğini amaçlayan politikaların varlığı doğal olarak dışa kapalılığı tetikler. Aslında neyin gizli olup neyin açık olması gerektiği ayrıca tartışılması gereken bir konudur. Bu bağlamda şeffaflık ilkesi göz ardı edilmemelidir. Eğer kontrolsüz bir gizlilik örgütlere sirayet ederse bu durum örgüt içerisindeki yolsuzluklara davetiye çıkarır ve bu yolsuzlukların gizli tutulmasına ortam hazırlar ayrıca vatandaş da bürokrasi karşısında güçsüz ve savunmasız halde bırakır (Gökçe ve Şahin, 2002: 13).

1.4.4. Yolsuzluk, Rüşvet ve Kayırmacılık

Yolsuzluk maddi ve manevi çıkarlar karşılığında kamu yetkilerinin illegal olarak kullanılması durumudur. Bu kavram sadece maddi kazançları kapsamadığı gibi özel amaçlara yönelik de olabilir. Kişisel bir takım tatmin veya hırs duygularından dolayı yetkilerini kötüye kullanmaları veya siyasi kazanç elde etme amacıyla davranmaları durumunu anlatmaktadır. Kamuda çalışan idareci veya diğer görevlilerin görev ve yetkilerinde yapması veya yapmaması gereken bir durumu üçüncü bir kişi tarafından para, mal ve hediye gibi bir takım çıkarlar karşılığında doğru yapmaması durumu da rüşvet olarak tanımlanır. Kamu görevlilerine farklı sebeplerden dolayı farklı niteliklerde hediye sunulması Türk toplum ve Türk bürokrasi kültürünün alışılmış bir davranışı olarak algılanması ise bu durumu daha zor hale getirmektedir.

Bir topluma karşı adil olmayan ve zarar verici türden her şekildeki tutum-davranış ve hatta ön yargılı bir düşünme biçimi ayrımcılık olarak ifade edilir. Ayrımcılığın türlerinden açık ayrımcılık genellikle cinsiyetçilik ve ırkçılık şeklinde ortaya çıkar. Kamusal ayrımcılık ise bir grubun veya kadınların genel olarak azınlıkların ilgili örgütte yeterli ve eşit oranla temsil edilememesi durumudur. Kayırmacılık ise kamu görevlilerinin patronajı oluşturan aile ve akrabalık bağlarına karşı olan faaliyet ve işlemlerindeki ayrıcalıklardır. Kamu görevlileri geleneksel bağlılıkları ve yükümlülükleri sebebiyle aile ve akrabalarına bir takım ayrıcalıklı faaliyetler de bulunur ve bu durum etik dışı faaliyetleri ortaya çıkarır.

1.4.5. Sorumluluktan Kaçma ve Kuralcılık

Görülmesi gereken hizmeti bazı sebeplerden dolayı yerine getirmemek için mevcut mevzuatlar öne sürülebilir. Bu durumda kamu görevlisi yapması gereken ve görevli olduğu hizmeti yerine getirmemeyi uygun görür. Bu durum “mevzuata uygun değil” veya “bunun üzerine düşeceğiz, gerekeni yapacağız” gibi başından savma amacı güden ifadelerde personelin sorumluluktan kaçtığı açıkça anlaşılır. Sorumluluktan kaçma girişiminin diğer bir sebebi ise görmesi gereken hizmetin uzmanı olamaması durumu olabilir. Her türlü durumda da personel yapması gereken işi geciktirir ve bahane tarzındaki ifadeleri ile kendine zaman kazandırır (Aykaç, 1997: 31).

Personelin sorumluluktan kaçma girişiminde bulunmasının bir diğer sebebi ise örgütlerde görülen katı kuralcılıktır. Bütün örgütlerde kesin geçerliğe sahip olan yazılı kuralların varlığı personelleri sadece örgütün amaçlarına yönelik davranış biçimine sevk eder. Hâlihazırda bürokrasinin en önemli özelliklerinden biri olan yazılı kuralların önceden belirlenmesi durumu ve bu kurallara bağlılık halinin varlığı düşünüldüğünde bu durumun bazı örgütlerde oldukça katı görülmesi personelleri inisiyatif almaktan uzak tutar.

Kuralların ayrıntılı olarak düzenlenmesi, çalışanlara takdir yetkisinin tanınmaması, siyaset organının bürokrasiyi kendi etki alanına çekme düşüncesi ve üst düzey bürokratların hiyerarşik altında çalışanlara karşı takındığı otorite hem kuralcılığı hem de personelin sorumluluktan kaçmasını tetikler. Bir başka bakış açısıyla bu duruma hem yöneticilerin hem de kamu görevlilerinin kendilerini denetim organizmalarının riskinden koruması olarak yaklaşılabilir. Çünkü bürokrasilerde daha çok hizmet çıktısının

verimli olup olmadığıyla değil işlemlerin yazılı kurallara bağlı olup olmadığıyla ilgilenilir. Böylesi bir durumda ayrıntılı kurallara sıkı bağlılık hizmetin görülmesini yavaşlatmakta, bürokrasinin hantallığını uyandırmakta, etkin ve verimli bir yönetim anlayışından uzaklaştırmakta, olumsuz sonuçlar sonrası mazeret kaynağı oluşturmakta ve yetkilerin kötüye kullanılmasına zemin hazırlamaktadır (İzmir Ticaret Odası, 1993: 30-31). Bu olumsuzluğun üstesinden gelmek için ise sürekli olarak mevzuatlarda yenilikler yapılmakta ve bürokrasinin yapısal ayağında reformlara gidilmektedir. Ancak bu durumla uğraşılmaktan asıl yapılması ve görülmesi gerekenler ikinci plana atılmaktadır.

1.4.6. Otoritenin Tekelleşmesi

Meşru iktidar olarak tanımlanabilecek otorite, toplumda hâkimiyeti kontrol etmek manasına gelir. Her sosyal birliktelik/örgüt bir iktidar doğurur. Otoritenin temel niteliğinin altında yatan şey ise toplum nezdinde kabul gören değerler dizisi ve hukuk sistemi tarafından tanınmasıdır. Bu tanımlama toplumun bir egemene boyun eğmesini anlatmaktadır. Ancak otorite sahibi siyasal ya da örgütsel iktidarlar, bu egemenliği kucaklayıcı bir şekilde tesis eder (Tortuk Gökdemir ve Durak, 2019: 50).

Bürokratik örgütlerde örgütün yapısı otorite hiyerarşisine dayanır. Hiyerarşide yukarıya çıkıldıkça yetki ve güç artarken yönetici sayısı ise azalmaktadır. Piramit şeklindeki bu hiyerarşilerde her birim hem astlarının iş ve işlemlerinden hem de kendi performansından üst birimlere karşı sorumludur. Bu doğrultuda hiyerarşinin en tepesindeki kişinin güçlü yetkileri ve hesap verecek üstünün olmaması bazı olumsuzluklar doğurabilir (Öztürk, 2017: 88; Eryılmaz, 2017: 61).

Kamu kurum ve kuruluşların tepe yöneticilerinin örgüt ile ilgili tüm alanlarda söz sahibi olduğu iddiası ve buna göre davranması durumu o örgütte otoriteyi tekelleştirir. Kişinin bütün yetkileri kendinde toplaması halinde örgütte işler keskin bir yavaşlamaya uğrar. Bu duruma bürokratik imparatorluk da denilebilir. Böylesi bir halde otoriteyi kendinde toplayan yöneticinin onayı olmadan hiçbir işlem yapılamaz. İşlemlerin onay sırası beklemesi sadece işlerin yavaşlamasına değil aynı zamanda etkisizlik ve verimsizliğe de yol açar.

Örgüt veya toplum üyelerinin rızasına dayanmayan bir otorite gayri meşru olarak nitelendirilir. Böylesi bir otoriter imparatorlukta sadece üyelerine baskı uygulayarak kendini kabul ettirmeye çalışan bir iktidar izlenir. Bürokratik örgütlerde yasal çerçevede

otorite sahibi olup da bu otoritesini şahsi çıkarları için kullanan güç için de aynı yorumlar yapılabilir. Bu bağlamda bir iktidarın meşruluğu sadece yasal çerçeveye değil aynı zamanda mensuplarının onaması ile de tesis edilebilir (Tortuk Gökdemir ve Durak, 2019: 51).

İbn-i Haldun da otoritenin amacından sapmasına karşı çıkar. Ona göre “üstünlük ve güce dayanan otorite, yani devlet, toplumda düzeni sağlama amacıyla ortaya çıkmıştır” ve bu doğrultuda otorite sahibi kimselerde halktan uzaklaşma ve zulüm eğilimleri görülmemelidir (İbn-i Haldun, 1993: 150, akt: Tortuk Gökdemir ve Durak, 2019: 54).

İbn-i Haldun’a göre otoritenin tekelleşmesi durumu güçlü ve otoriter bir liderin altında olabilir. “Siyaset ve idarede, idare edenlerin çoğalmasının bütün idarenin çoğalmasını gerektireceğinden siyasetin de hüküm ve idaresinin bir tek şahısta toplanması icap edebilir” (İbn-i Haldun, 1993: 131-132, akt: Tortuk Gökdemir ve Durak, 2019: 58-59). Bu durum bizlere Weber’in otorite tiplerindeki karizmatik otorite kavramını hatırlatır. Eğer karizmatik otoritenin varlığı mevcut ise otoritenin tekelleşmesi durumu bazı hallerde yaşanabilir. Ancak bu durum eski toplumlar ve kabilelerde görülür. Ancak günümüzde de otoritenin tekelleşmesi durumu hem bürokratik örgütlenme anlamında hem de demokrasi bağlamında karizmatik otorite kavramını çağırıştırabilir.

1.4.7. Bürokratik Sabotaj

Bürokratik sabotaj durumu üç farklı halde görülebilir. Bu hallerden ilki astın üstüne gerekli ve yeterli bilgilendirme yapmaması veya hiç bilgilendirmemesi durumudur. Böyle bir durumda işlemler hakkında yeterli bilgiye sahip olmayan üst görülen hizmetlerden ve yapılan işlemlerden bihaberdir. Bu durum üstün kendi amirlerine bilgi vermemesine, verememesine ve eksik bilgi vermesine yol açar. Bu bağlamda hakkında “yetersiz” izlenimi görüleceği şüphesi taşıyan üst, astıyla iletişim problemlerini büyütebilir ve bu durum örgütün genel havasını olumsuz etkileyebilir. Bürokratik sabotaj hallerinden ikincisi ise ilk durumun tam tersi olarak tezahür eder. Ast kasıtlı olarak üstüne ne kadar işe yaramaz bilgi, ne kadar gereksiz ayrıntı varsa hepsini iletir. Doğal olarak bu bilgilendirme üstün hiçbir işine yaramadığı gibi kendi amirlerine karşı yine yetersiz görünme ihtimalini doğurur. Eğer ki ast tarafından verilen bu bilgilerin teknik bilgiler içermesi ve bu teknik bilgilere üstün hâkim olmaması, durumu iyice sabote eder ve ast ile üstü karşılıklı bir psikolojik üstünlük savaşına sevk eder. Bu durum da yine örgütün

sağlıklı çalışması için gerekli olan iletişimi engeller. Bürokratik sabotajın son hali ise astın üst tarafından verilen emirlere motamot bağlılıktır. Bu durum ise iki farklı şekilde olumsuzluğa sebebiyet verir. Bunlardan ilki verilen emrin değişkenlik taşıyan duruma uymamasına rağmen gereğinin yapılmasıdır. İkinci durum ise emri yerine getiren astın emrin dışına çıkmama düşüncesiyle veya sorumluluktan kaçma refleksi ile gerekli diğer inisiyatifleri almamasıdır. Bu iki durumdaki emirlere motamot bağlılık hali işlerin aksamasına, yavaşlamasına ve birikmesine yol açacaktır. Sorumluluğun emri alanda değil de emri verende olması bu sorunu iyice gözle görülür hale getirmektedir. Bütün bunlar da özellikle hizmetlerin yanlış görülmesine veyahut hiç görülmemesine yol açmaktadır (Aykaç, 1997: 34; Dereli, 1981: 182; Hicks, 1979: 103).

1.4.8. Yönetimde Siyasallaşma

Bürokrasi var olduğu toplumsal düzen içerisinde siyasal, ekonomik ve kültürel olarak çift yönlü etkileşim içerisinde. Bu düzen içerisinde en çok siyaset ve bürokrasi birbirlerini etkilerler. Bürokrasi üzerindeki siyasal etkinin artması yani bürokrasinin siyasallaşması, bürokrasi kanadında parti politikalarının ulusal çıkarların önüne koyulmasıdır. Bürokrasinin siyasallaşması sorunun da iki farklı yaklaşım mevcuttur. İlki atamalarda parti düşüncesinin ve siyasal amaçların ön planda tutulması ikincisi ise bürokratların siyasal faaliyette bulunma özgürlüğü ve bu konuda siyasal iktidarın gösterdiği olumlu yaklaşımdır. Hal böyleyken işbaşına gelen hükümetler kamu personel politikalarını belirlerken bürokrasinin siyasallaşmasını göz önünde bulundururlar. Bu politikalara hizmet edecek bürokratik pozisyonlara kendi ideolojisini taşıyan isimler getirerek kendi politika ve programlarını daha sağlam uygulamaya çalışırlar. Ancak bu pozisyonların siyaset tarafından sürekli doldurulması ölçüyü kaçıran bir durum olarak değerlendirilmektedir. Hükümetler değiştiğinde müsteşarlardan valilere, daire başkanlarından emniyet müdürlerine kadar çeşitli kademedeki bürokratik makamlar değiştirilmektedir. Hatta bürokrasideki siyasallaşmayı arttırmak için yeni kadroların ve makamların da oluşturulduğu görülür (Merikoski, 1971: 169; Çulpan, 1980: 34-35).

Türkiye’de özellikle geçmişte sıkça değişen hükümetler ve her yeni gelen hükümetlerin değiştirdiği bürokratik kadrolar izlenmektedir. Bu sorunun altında yatan en önemli sebep Devlet Memurları Yasası’nın üst düzey memurlukların atanmasında hükümete geniş yetkiler vermesidir. Özellikle geçmişte görülen istisnai memurlukların varlığı ve sıkça değişen hükümetlerin varlığı bürokrasiyi sürekli siyasallaştırmış ve

bürokratik kadroları sürekli yenilemiştir. Bazı kadroların atanmasında hiçbir niteliğin aranmaması hem siyasi hem de idari kayırmacılığa sebebiyet vermektedir. İktidarların bu mevkilere kolayca karışabilmesi bürokrasi ve siyasetin iç içe geçtiği dönemleri bizlere yaşatmıştır. Üst düzey bürokratların göreve getirilmesinde tecrübe ve liyakat gibi ölçütlerin yerine parti menfaatlerini gözeten, siyasi kurumun açıklarını gizleyen ve siyasetten bir fayda çıkarmak isteyen kişiler bu dönemlerin gözde isimleri olmuşlardır. Henüz atamalarında siyasileşen bu bürokratlar icraatlarında da siyasetle birlikteliğin gereğini yerine getirirler. Böylece bürokrasi, siyasal iktidarın bir ortağı haline gelir. Ülkemizde geçmişte bürokrasinin giderek siyasileştiği ve siyasetin ise bürokratikleştiği dönemlere sıkça şahit olunmuştur. Ancak olması gereken siyaseti bürokratikleşmeden uzak tutmak bürokrasiyi de siyasetten arındırmaktır. Aksi takdirde kamu hizmetlerinde verim ve kalite düşecektir (Şahin, 1998: 192-193).

1.4.9. Teknolojik Gelişmeler

Günümüzde bilim ve teknolojinin doğrudan bir güce dönüşmesi ve geleceği inşa etmede bu unsurların kullanılması devletleri ve kamu yönetimlerini de etkilemiştir. Gelişen teknolojilerin geleneksel yöntemlerin yerini alması rekabet gücünü, hizmetlerin kalitesini ve hızını etkilemiştir. Klasik kamu yönetimi anlayışını benimseyen örgütler; bürokrasinin getirdiği katı kurallar, dikey hiyerarşik yapı, gereksiz formaliteler ve esnek olmayan bir örgüt sistemi yapısı ile çağın gerektirdiği bazı hizmetlerin görülmesini yavaşlatmakta ve yeni hizmet alanlarına adapte olamamaktadır. Daha az bürokratik özellikler gösteren örgütlerin bu teknolojik gelişmelere hızlı adapte olduğu ve yeni faaliyet alanlarında etkinlik sağladığı görülmektedir.

Bürokrasinin faaliyet gösterdiği birçok alanda teknolojinin hâkim olması doğal olarak bürokrasinin faaliyet alanlarını daraltmaktadır. Böylesi bir durumda yeni teknolojilerin getirdiği farklı faaliyet alanları da yeni hizmet birimlerini aktif etmektedir. Farklılaşan ihtiyaçların getirdiği yeni hizmet birimlerinin görülmesi için bürokrasinin bu alanlara yönelmesini ve söz konusu alanlarda uzmanlaşmasını gerektirir. Dolayısıyla teknoloji bir yandan bürokrasinin faaliyet alanını daraltırken diğer yandan bürokrasiye yeni faaliyet alanları açmaktadır. Ancak her iki durumda da teknolojinin gelişmesi bürokrasinin tepkisine yol açmaktadır. Teknolojilerin örgütlerin içerisine dâhil olması yeni alanlar ve yeni birimler oluşturması bürokrasinin bu alanlarda uzmanlaşmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda yeni alanlarda uzmanlaşmak zorunda kalan bürokrasi

olumsuz etkilenmektedir. Bu olumsuzluğu kişiden kaynaklı işlevsizliğe bağlı olumsuzluk olarak adlandırabiliriz. Yönetimin siyasallaşması boyutu düşünülürse sürekli değişen bürokratik kadrolar ve yeni gelenlerin alanında uzman olmayışı kişiden kaynaklanan işlevsizliği doğurmaktadır. Görev değişikliklerinin kayırmacı ve siyasal tutumcu oluşu, eğitim ve uzmanlık gibi liyakatlerden uzaklaşılması bürokrasinin iş göremez hale gelmesine sebebiyet vermektedir (Aykaç, 1997: 25).

Sosyal bilimci Metin Heper'in bürokrasinin bireysel anlamda sorunları kısmında oldukça iddialı ve ilginç bir cümlesi vardır ki bu cümle ancak teknolojik gelişmelere bağlı gelişen bürokrasi sorunları alt başlığında kendine yer bulabilir. Heper (1973: 111), gelişen silah teknolojileri sonucunda geliştirilen kitle imha silahlarının ve nükleer silahların kullanılmasında onay ve karar mercilerin her an bir yanlışlık yapabilme potansiyeline sahip bürokrasilerin veyahut bazı bürokratların elinde olduğunu belirterek konuya çok farklı ve ilginç bir açıdan yaklaşmıştır.

1.5. Bürokrasinin Faydaları

Kadim toplumların, modern devletlerin ve küçük-büyük bütün özel işletmelerin örgütlenme, hizmetleri yürütme ve yönetim bağlamında başvurduğu bürokrasi, sağlıklı bir şekilde işletildiğinde yukarıda sıralanan sorunların odağı olmaktan kurtulabilir veya bu sorunlar kabul edilebilir düzeye indirgenebilir. Yukarıda sayılan bütün sorunlara rağmen bürokrasinin hala alternatifsiz olması onun faydalarıyla doğru orantılı bir şekilde geçmişten günümüze yansımıştır. Nail Öztaş (2019: V); “yeryüzünde bürokratik örgütlenmemiş devlet örgütü yoktur” der ve ekler: “sanayi devrimi sonrası büyüyen ve özellikle kitle üretim yapan fabrikaların, hizmet örgütlerinin, finansal kuruluşların, üniversitelerin neredeyse tamamı geniş bir şekilde bürokratik örgütlenme biçimini ve işleyişini uyguluyor.” Ancak bilinmelidir ki örgüt içerisinde bürokrasiyi oluşturan insan faktörü, siyasal ortam, örgüt içi iletişim ve örgütün yapısı gibi etmenler bürokrasinin nasıl işlendiğiyle doğru orantılı olacaktır. Bürokrasinin ‘ideal’ ortamı sağlandığında onun faydaları birçok önemli sosyal bilimci tarafından dile getirilmiştir.

Siyaset bilimi profesörü Françoise Dreyfus'un bürokratik örgütlenmelerin faydalarının anlatılması adına kullanılan “yeryüzünde bürokratik olarak örgütlenmemiş

devlet yoktur” anlayışı ile ilgili önemli bir saptaması vardır. Ona göre “bir ülkede bürokrasinin yokluğu devlet yokluğuyla karıştırılmamalıdır (Dreyfus, 2014: 22).”

1.5.1. Max Weber’de Bürokrasinin Avantajları ve Teknik Üstünlükleri

Bürokrasinin babası olarak nitelendirilen Max Weber’in “ideal tip bürokrasi” düşüncesi bürokrasinin bütün faydalarını ortaya koymaktadır. Weber’in bürokrasi hakkındaki sistematik düşünceleri modern devlet ve örgütlerin bürokratik temelini oluşturmaktadır. Bu düşünce ışığında Weber’in “yasal otorite” kuramı ve “ideal tip” bürokrasisi bizlere bürokrasinin faydalarını sunmaktadır. İlgili bilgilerin incelemesi bir sonraki başlık olan “Bürokrasi Kuramları” başlığının “Weber’in Bürokrasi Kuramı” bölümünde geniş ve ayrıntılı bir şekilde yapılmıştır. Ancak tekrara düşmeyi engelleyerek ideal tip bürokrasinin özelliklerini “sadece maddeler halinde” vermek okuyucular ve araştırmacılar için faydalı olacaktır. Weber’in bürokraside faydalı olacağını düşündüğü ideal tip özellikler şunlardır;

- Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı,
- Otorite hiyerarşisi,
- Yönetimin yazılı belgelere dayandırılması,
- Uzmanlaşma,
- Kurallara bağlılık,
- Gayri şahsilik,
- Kariyer yapısı,
- Kamu ve özel hayatın ayrışması.

Bürokratik örgütlerin diğer örgütlerden en önemli farkı örgütlenme biçiminden kaynaklanan teknik üstünlükleridir. Weber’e göre tam gelişmiş ve ideal bir bürokratik mekanizma diğer örgütlenmelerden teknik olarak avantajlar sunar. Bürokratik örgütlerdeki bu teknik üstünlükler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Weber, 2004: 63);

- Doğruluk,
- Hız,
- Kesinlik,
- Dosya Bilgisi,

- Süreklilik,
- Gizlilik,
- Birlik,
- Tam bağımlılık,
- Çatışmanın ve maddi ve manevi kişisel maliyetlerin azaltılması.

1.5.2. Rasyonellik, Etkinlik ve Verimlilik

Bürokrasinin faydalarının temelinde onun “rasyonelliği” yatar. Her şeyden önce Weber’in bürokrasiyi “teşkilatlanmanın ilk ve en temel basamağı” olarak nitelendirdiğini önceki sayfalarda belirtmiştik. Bu doğrultuda bürokrasi, ilk medeniyetlerden günümüz toplumlarına kadar geçen sürede faydalanılmış bir fikirdir. Modern dünyada yaşayan bir insan doğumundan ölümüne dek bürokratik yapılarla karşılaşır. Bu bürokratik yapılar net bir hiyerarşik örgütlenmeye dayanır; yazılı kurallarla örgüte hâkimdir. Yani bürokratik yapı ve işleyiş rasyonelleşmiştir. Bu akılcıl yapı, işlerin yazılı kurallara göre planlanabilmesini, verilerin saklanması, devamlılığın sağlanmasını, kişisel kaprislere yer verilmeden hizmetin ifasını ve maliyetin azaltmasını sağlar. Bu tür bir rasyonellik, “kapitalist üretim biçiminde görüldüğü gibi” maksimum ürünü, optimum maliyetle en hızlı ve verimli bir biçimde elde edebilmeyi amaçlar.

Bürokrasilerin rasyonelliğinin etkinliği sebebiyle demokratik devletler idari örgütlenmelerini bürokrasinin ideal tipine yakın şekilde oluştururlar. Bu rasyonelliğin etkinliği ise “yöneticilerin ve yurttaşların hizmetindeki aygıt olarak işlevselliği” olarak açıklanabilir (Dreyfus, 2014: 18).

Bu yüzden bürokrasinin rasyonelliği kesindir. Rasyonel bürokrasinin en temel özelliklerinden birisi de resmi yapıdır. Bu yapı olmaz ise kurumların kapıları ciddiyetsizliğe açılır ve rasyonellikten yana olan direnç azalır (Weber, 1987: 27, akt: Özer ve Özmen, 2017: 19).

Weber bürokrasinin en etkili ve verimli örgüt biçimi olduğunu belirtmiştir. Nasıl ki makinelerle ile yapılan üretim, kol gücüyle yapılan üretimden ne derece üstünse bürokrasiler de bürokratik örgütlenmeyen diğer yapılarından o derece üstündür. Weber bürokratik örgütlerin kendilerine alternatif olarak gösterilebilecek diğer idari aygıtlara göre daha etkili ve verimli olduğunu aktarmıştır. Bürokrasinin işlerliğinde devamlılık,

kesinlik, ussallık, uzmanlık, sürat ve disiplin vardır. Bundan dolayı bürokrasi güvenilir ve güçlü bir örgütlenme biçimidir (Polatoğlu, 2001: 39).

Ayrıca bürokrasi ile verimliliğin artmasının bir diğer sebebi de bürokrasinin uzmanlaşma üzerine işlemesidir. Kişiler uzman oldukları dallarda çalışmalar yürütürse o örgütteki çıktılar o kadar kaliteli olur. Normalde büyük örgütler son derece karmaşık yapıdadır ancak bürokrasi bu karmaşıklığı en az seviyeye indirir. Böylece iş bölümleri ve uzmanlaşma kolaylaşır. Bunun sonucunda verimin artması kaçınılmaz hale gelir.

1.5.3. Uzmanlaşma, Yansızlık, Hız ve Devamlılık

Weber’e göre, “bürokratikleşmiş bir yönetimde doğruluk, hırs, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımsızlık, sürtüşmenin maddi ve kişisel maliyetlerinin azaltılması optimum noktasına getirilir. Tüm öteki yönetim biçimleriyle karşılaştırıldığında uzmanlaşmış bürokrasinin, bu noktaların hepsinde daha üstün olduğu görülür (Litterer, 1969).”

Bunların haricinde okuyucuları ve araştırmacıları “tekrara düşürmeme hassasiyetini gözeterek” bu başlık altında verilebilecek diğer bilgiler şunlardır;

- Bürokrasinin gerektirdikleri ile örgütler “uzmanlaşmaya, belirlenmiş iş kollarına, hiyerarşik teşkilatlanmaya ve derin bir planlanmaya” sahip olmaktadır,
- Sahip olunan bu özellikler örgüte disiplini ve koordinasyonu kazandırır. Bu kazançlar kamu veya özel örgüt fark etmeksizin sağlanabilir,
- Bürokratik örgütlerde personeller arası doğru ilişki kurulur,
- Bu özellikleri taşıyan örgütlerde yansız bir yönetim izlenir. Bu örgütlerde nepotizm önlenir ve onun getireceği olumsuzluklar yaşanmaz,
- Bürokraside kişisellik ve keyfilik yoktur, geçerli olan yazılı kurallar bütünüdür. Bu kuralları da kural koyma yetkisine sahip olan organlar koymaktadır.

Bürokrasiyi niteleyen özelliklerden olan profesyonelleşme ve siyasal yansızlık “bürokrasinin yalnızca iktidarı ellerinde tutanlar karşısında değil, aynı zamanda kurum

olarak da özerkleşmesini gerektirir.” Sosyolojik açıdan uzmanlaşmış bürokrasinin toplumun tüm kesimlerine ve kendilerine karşı yansız bir tutum sergilemesi gerekir (Dreyfus, 2014: 23).

Devletlerde devamlılık esastır görüşü aslen hizmetlerin ifasını yansıtmada kullanılan bir deyimdir. Bürokratik devlet kurumlarının bu konuda avantajlar sağladığı ortadadır. Bunun yanı sıra bürokratik örgütlenmeler işlerin ilerlemesi adına bazı avantajlara sahiptir. Bu kapsamda bürokrasinin getirileri aşağıdaki üç madde şeklinde toparlanabilir;

- Fonksiyonel uzmanlaşmış iş bölümleri, örgütü hantal yapısından sıyrarak hızlı hareket eden bir sistem haline getirir,
- Bürokratik sistem ile örgütlerdeki sevk ve idare sağlanır,
- Bürokratik kurumlar ile devletler hükümsüz kalsa dahi yürütülmesi gereken otonom ve asgari hizmetler bürokrasi tarafından ifa edilir.

1.5.4. Bürokrasinin Memurlara Kazandırdıkları

İdeal tip bürokrasin uygulandığı hallerde bürokrasinin yukarıda bahsedildiği gibi genel faydalarının yanı sıra özel faydaları da vardır. Bu faydalar memurun niteliklerine yansır. Weber’e göre memurun nitelikleri ise şunlardır (Weber, 2004);

- Memuriyet bir meslektir ve iş süresinin emekliliğe kadar olması iş güvencesi sağlar,
- Kurum karşısında memur hürdür, köle değildir. Ancak memurlar da yalnızca yasalarla belirlenen işleri yürütür ve böylece kanunilik sağlanmış olur,
- İşe alınmada ehliyet esastır,
- Memurlar aylık maaşa ve emeklilik hakkına sahiptir. Hiyerarşik pozisyonu dereceye bağlıdır,
- Liyakate göre terfi kazanılabilir,
- Hizmet ifa ederken kullandığı araçlar ve kaynaklar devlete aittir,
- Bürokrasiyi oluşturanlar toplumda sosyal itibar sahibi birey konumuna gelir,
- Memurlar disiplin ve kontrol sistemine tabiidirler.

Bürokrasi ile memuriyet bir meslek haline dönüştürülmüştür. Ek olarak bürokrasilerin yasal ve yazılı metinleri memuriyete giriş, yükselme ve memuriyetten alınma gibi süreçlerinin nasıl işleyeceği hususunu da ayrıntılı bir şekilde işlemiştir.

Memurların, bir sınavla kanıtlanan uzmanlık alanına bağlı olarak istihdam edildiği, sadece kendi görevinin gerektirdiği yazılı ve nesnel kurallara uyduğu, önünde mesleki bir kariyerin açıldığı, hiyerarşideki mertebesine uygun sabit bir maaş aldığı yapı bürokratik idarelerdir. Bu bürokratik idareleri niteleyen şey, “kesinliği, sürekliliği, disiplini, bağınazlığı, uyandırdığı güven ve sonuç olarak, iktidar sahipleri için olduğu kadar, ilgililer (yani memurlar) için de öngörülebilir özelliğidir (Dreyfus, 2014: 18).”

1.6. Bürokrasi Yaklaşımları

Önemli sosyal bilimciler bürokrasiyi iktidarla ilişkisi, siyasal ve sosyal hayattaki önemli rolü nedeniyle bereketli bir çalışma alanı olarak düşünmüştür bundan dolayı geçmişten bu yana bürokrasi kavramı önemli düşünürlerin ilgi alanına girmiştir (Eryılmaz, 2002: 21). Sosyal bilimlerde çoğu kavramın incelenmesinde olduğu gibi bürokrasi kavramı da doğuşundan bu yana farklı düşünürlerin gündemini uzunca bir süre meşgul etmiştir. Bürokrasi incelemesinin babası veya bürokrasinin mucidi olarak anılan Max Weber’in bürokrasi kuramının ele alınmasının yanı sıra Hegel ve Marx’ın da bürokrasi yaklaşımları incelenmeye değerdir.

1.6.1. Weber’in Bürokrasi Yaklaşımı

Sosyolog ve düşünür Max Weber’in yazılarının, bürokrasi üzerine yazılan en detaylı ve sistemsal yazıların ilki ve öncüsü olduğu inanılır. Günümüzdeki modern devlet ve bürokrasi temelli yapılan incelemeler ve çalışmalarda Weber’in literatüre kazandırdığı sistematik düşüncelerden faydalanılmaktadır. Weber bürokrasi kuramını ele almadan önce iktidar (güç), meşruluk ve örgüt kavramları üzerinde durmuştur (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 55-56). Weber modern bürokrasiyi rasyonel bir örgütlenme biçimi olarak ele alıp inceleyen ilk sosyal bilimcidir. Her ne kadar günümüzde Weber’in bürokrasi ile ilgili görüşleri kuram ya da model olarak ele alınıyor olsa da, aslında Weber bir örgüt kuramı önermemiş hatta bürokrasiyi tanımlamamıştır. Oluşturduğu toplum kuramının bir parçası olarak modern örgütler üzerinde çalışmış ve bu örgütlerde verimliliği ve etkinliği

sağlayacak özellikleri tespit etmiştir. Tespit ettiği bu özellikleri de “ideal tip” bürokrasinin özellikleri olarak sunmuştur (Abadan-Unat, 1959: 54).

Weber ideal tip bürokrasisinin çerçevelerini çizmeden önce örgüt kavramına değinmiştir. Muhakkak örgüt olmadan bürokratik bir sistem izlenemez. Weber’in örgüt tanımı; “sürekli bir amaca dönük belli bir eylem sistemine, kurallarla dışarıya kapalı ya da sınırlanmış bir sosyal ilişki düzenine, özellikle bunu sağlamak üzere bir yönetici veya lider ve genellikle bir idari memurlar grubunun yetkili kılındığı sisteme örgüt denir” şeklindedir. Alman Sosyolog tanımladığı bu örgütlerde bir otoritenin mevcudiyetinin gerekliliğini ve önceden belirlenmiş rasyonel kurallara riayet ederek liderlik etmesinin önemini sıklıkla belirtmiştir. Hatta sağlıklı bir örgütlenmenin varlığını idari memur ve çalışanların mevcudiyetinden önce güç sahibi bir yöneticinin (otoritenin) varlığına bağlamıştır. Ancak otoritenin altındaki örgüt rasyonel idari yasalarla desteklenmelidir. Bu idari yasalar zor kullanılarak da olsa uygulanmalıdır. Zaten önemli olan o yasaların varlığından ziyade o yasaların uygulandığını ve yürütüldüğünü görmektir. Ancak aileler ve akrabalar arasında da görülebilen bu tür durumlar asıl bahsedilmek istenen durumun dışarısında kalmaktadır (Weber, 2005: 21).

1.6.1.1. Otorite Kavramı ve Tipleri

“Güç, bir sosyal ilişki içinde, bir aktörün hangi temele dayanırsa dayansın, direnmeyle karşılaşsa bile istediğini yapabilme konumunda olma ihtimalidir” der Weber (2005: 28) ve ekler; “güç sosyolojik açıdan içeriği çok belirsiz bir kavramdır.” Çünkü bir insanın düşünebilecek tüm özellikleri ve bileşkeleri bireyi belirli bir halde iradesini zorla kabul ettirme yoluna sokabilir. Bu yüzden güç böylesine karışık bir anlam taşıırken otorite kavramı detaylı ve net olarak açıklanmalıdır. Çünkü emre itaat edilmesi ve emre itaatin kolaylaştırılması için otoritenin kaynağı açıkça ortaya koyulmalıdır. Zaten otoritenin var olmadığı bir örgüt yok gibidir. Kaldı ki “bir örgütün üyeleri bu nitelikleriyle, yürürlükteki kurallar gereğince egemenlik ilişkilerine, yani otoriteye bağlı oldukları ölçüde, egemenliğe göre koordine edilmiş örgüt olarak adlandırılır” ve özellikle devletler için bu otoritenin varlığı kaçınılmazdır.

Max Weber aslında iki farklı otorite tanımında bulunmuştur. Bunlardan ilki, karşılıklı çıkar ilişkisine dayanan otorite, diğeri ise egemenlik ilişkisine dayanan otorite ilişkisi olduğu söylenebilir. Weber egemenlik ilişkisine dayanan otoritenin üzerinde

durmaktadır. Otoriteyi emretme gücü olarak değerlendiren Weber, aynı zamanda otoriteyi toplumsal bir olay olarak görmektedir. Weber otorite kavramının hukuki bir anlam taşımadığını savunmaktadır çünkü ona göre otorite tam manasıyla sosyolojik bir terimdir (San, 1971: 63-64).

Sonuç olarak meşru otoritenin üç saf tipi mevcuttur. Bunlardan ilki rasyonel temeller üzerine kuruludur. İkincisinin temellerini gelenekler oluştururken sonuncusu ise karizmatik temellere dayalıdır (Weber, 2005: 40).

1.6.1.1.1. Yasal Otorite

Rasyonel bir şekilde belirlenmiş ve toplumun menfaatlerine dayalı ya da her ikisini de kapsayan ve belirli bir yasal düzenlemeler aracılığıyla oluşturulur. Hukuka dayalı her örgütün temelinde bilinçli bir şekilde oluşturulmuş soyut ve somut emredici kurallar mevcuttur. Hukuk kurallarının gölgesi altındaki idari düzenlemeler ve bu düzenlemeleri yönetenler veya reddedenler de bu sistemin içerisinde sayılır. Bu sebeple otorite sahibi olan kişi bir yalnızca amir olarak görülmektedir. Buradaki amir kendi eğilimlerini başına buyruk bir şekilde sergileyemez. Üzerinde bağlı olduğu bir yasal düzenleme vardır. Bu durum sadece yasal otoriteyi uygulayan sıradan amirler veya memurlar için değil modern devletlerin seçilmiş başkanları için de geçerlidir. Böylesi bir otorite ortamında itaat eden kişiler ise sadece örgütlenmenin üyesi olduğu için itaat etmek ister. İtaat ettiği şey ise kişiler değil hukuktur. İtaat edenler örgütlenmenin şekline göre bir birliğin üyesi, bir cemiyetin parçası veya bir devletin vatandaşı olabilir. İtaat eden kişiler otoriteye gösterdikleri itaati bireysel olarak değil kişiler üstü düzene bağlılıkları ve hissettikleri borçluluk için itaat ederler. Otorite sahibinin de gördüğü rasyonel amaçlar ve savunduğu kamu yararı düşünülürse kendisi de bu yasal düzene bir şekilde itaat etmektedir. Kendisine verilen yetki alanı içerisinde faaliyetlerini gerçekleştirirken bu yetki alanların dışına çıkmaması onun kendisinin üstündeki yasal düzenlemeye itaat ettiğini ortaya çıkarır (Weber, 2012: 336-337).

Yasal otoritede önder olan kişi seçimle veya yasalara uygun bir şekilde atama ile iş başına gelir. Yasaların kendisine verdiği yetki çerçevesinde emirler vermektedir. Dolayısıyla burada kişisel bir emir söz konusu değildir. Yasal otoritenin en belirgin özelliği ussal olmasıdır. Yani sadece kişiye yönelik değil herkese yönelik olmasıdır. Bu

sebeple yasal otoriteye en uygun olan idare şeklinin bürokrasi olabilir (Weber, 2012: 332).

Yasal otorite meşruluğunu hukuktan almaktadır. Burada rasyonel olarak konulan yasalara uygun bir şekilde seçilmiş kişilerin oluşturduğu otorite söz konusudur. Yasal otoritede adından da anlaşılacağı üzere, kişiler verilen emirlere uymalarının nedeni emirlerin yasal dayanağının olmasıdır. Yasalar da ussal kabul edildiği için verilen emirler de yasal ve ussal kabul edilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 59).

Weber yasal otoritenin çerçevesini çizdikten sonra ise yasal otoritenin dayandırılması gereken temelleri şöyle sıralamıştır (Weber, 2005: 43-44; Weber, 2012: 337-338);

- Resmi işler kişiler üstü ve süreklilik gösteren kurallara bağlı olmalıdır.
- Sistematik bir şekilde görev ve yetki alanları belirlenmelidir ve bu belirlenmelere göre sınırları çizilen işlemler faaliyete dökülmek mecburiyetindedir. Bu hem görevli kişiye gerekli gücü sağlar hem de hizmetin görülmesinde sorumlu olan kişiyi açıkça belirler.
- İdare sistemli ve rasyonel bir biçimde hiyerarşik olarak kademelendirilmelidir. Her kademe kendinden alttakini denetlemelidir Aynı şekilde her kademe üstündekinin denetimi ve gözetimi altında olmalıdır.
- İdarenin davranışlarını teknik kurallar ve normlar belirlemelidir. Ek olarak uygulamanın rasyonel olabilmesi için özel bir eğitime ihtiyaç duyulabilir. Bu yüzden kendi alanında uzmanlaşmış kişiler bu örgütün yöneticisi olabilir ve resmi görev alabilir. Örgütlenme ister siyasi ister ekonomik isterse de dini olsun yöneticiler resmi olarak memur olarak görülür.
- Rasyonel olarak düşünüldüğünde idari yöneticiler ve memurlar tüm üretim araçlarından soyutlanmış olmalıdır. Üretim ve yönetim araçları ne memurların ne yöneticilerin ne de işçilerin sahipliğindedir. Bunları kullanmaları için mal ya da para sağlanır ayrıca belirlenen yarara uygun kullanılıp kullanılmadığı konusunda da hesap verme

zorunluluğunda bırakılır. İdarenin alanı içerisinde kullanılan bütün mallar idare alanı içinde kalmalı, özel amaçlar için kullanılmamalıdır.

- Böylesi bir rasyonel düzende resmi kadrolar ölümsüz değildir. Yani görev yeri orayı dolduranın malı olmamalıdır. Görevdeki kişiler kendi amaçları doğrultusunda değil de bulunduğu kadronun gerektirdiği işi objektif ve bağımsız bir biçimde ifa etmelidir.
- İdarenin eylem ve işlemleri mutlaka yazılı olarak kayda geçirilmelidir. Sözlü olarak yapılması gereken işlerde bile yazılı bir formül bulunmalıdır. Kararlar, emirler ve görüşmeler bu şekilde muhafaza edilmelidir. Modern bürokrasi ancak memurların yazılı olarak işlemleri kayıt altına aldığı örgütlerde görülebilir.
- Son olarak yasal otorite farklı şekillerde tezahür edebilir ve çok farklı şekillerde uygulanabilir.

Yasal otoritenin en uygulanabilir haliyle hayata geçirilmesi bürokratik bir yönetim kadrosuyla mümkündür. Örgütün yöneticiliği ancak seçilme veya atanma yoluyla gerçekleştirilir. Ama bu kişinin de otoritesinin sınırları yalnızca çizilmiş yasal yetki sınırları içerisinde kalır. En saf haliyle böylesi bir örgütte ve böylesi bir otoritenin altında çalışan memurlar da aşağıdaki kriterlere sahip olmalıdır (Weber, 2005: 46; Weber, 2012: 339-340);

- Bireysel olarak özgürdürler. Otoriteye bağlılıkları sadece görevlerinden ve yükümlülüklerinden kaynaklanır.
- Açık ve net bir şekilde tanımlanmış hiyerarşik kademe içerisinde yer alırlar.
- Her makamın yetkilerinin genişliği yasal olarak açık ve net bir biçimde belirlenmiştir.
- İdarede memur olmak özgür bir iradeyle gerçekleşir. Yani ilkesel olarak tamamıyla özgür bir seçim hakkı vardır. “Memurların özgürce seçilmesini mümkün kılan özgür sözleşmeyle atanma sistemi, modern bürokrasinin temelidir.”
- Memuriyete girişte aranan standartlar ve asgari nitelik ölçütleri mevcuttur. Bu nitelikler ya giriş sınav ile ya yeterlilik diplomasıyla ya

da her ikisiyle ölçülür. Net olarak memurların seçimle gelmesi/seçilmesi değil de atanması gerekmektedir.

- Memurlara sabit bir nakdi maaş verilmektedir. Emekli olurken de emekli aylığı hakkı gözetilir. Ayrıca maaşlar da hem hiyerarşik bir şekilde hem de görevin sorumluluğu ve makamın sosyal statüüne göre düzenlenir. Bunun dışında elde edilen gelirler “çıkar” olarak sayılacaktır. İstisnai durumlarda özel girişimlerde işverenler memurların görevlerine son verebilirler. Ancak memurlar ise istisnai bir durum aramaksızın her zaman istifa etme hakkına sahiptir.
- Memurun tek ve asli işi ona verilen görevdir.
- Görev hikâyesi memurlara bir kariyer oluşturur ve kariyerindeki kıdemi ve başarısıyla da terfi edilebilirler. Terfiler amirlerin tasarrufu altındadır.
- Memur, görev amacıyla kullandığı ve otoritesi bulunduğu araçların mülkiyetinden tümüyle ayrılmıştır. Makam mal ve araç tahsis etmez, memur da mülkiyet talebinde bulunamaz.

1.6.1.1.2. Geleneksel Otorite

Geleneksel otorite türü geçmişten gelen veya daima var olduğu düşünülen güç ve kuralların öne sürülerek meşruluk temeline dayandırılmasıdır. Otorite sahipleri geleneklere uygun şekilde atanır ve geleneksel statüleri nedeniyle ona itaat edilir. Bu şekilde gerçekleşen bir itaat etme durumu “esasinda genel bir ortak eğitimden kaynaklanan şahsi bağlılık” duygusudur. Gücü elinde bulunduran kişi yasal otoritedeki gibi bir amir olarak görülmez. Buradaki otorite efendidir. Yasal otoriteden farklı olarak idari görevliler memur değil sadık hizmetçilerdir. Otorite sahibi diğer yöneticileri toplumun üyeleri arasında değil kendi yoldaşları ve akrabaları arasından belirler. Bu yöneticilerin asli görevi kişisel bağlılık ve sadakattir. Tebaanın itaat ettiği şey kurallar değil doğrudan efendidir. Efendi de emirlerini iki şekilde meşrulaştırır. İlki “kısmen, emrin içeriğini doğrudan belirleyen ve efendinin geleneksel statüsünü tehlikeye atmadan aşılamayan belli sınırlar içinde geçerli olduğuna inanılan geleneklere dayanırken diğeri de kısmen, efendinin geleneğin ona açık bıraktığı bu alandaki takdir yetkisi açısından; bu geleneksel imtiyaz, öncelikle kişisel itaat zorunluluklarının temelde sınırsız olma eğiliminde olması olgusuna” dayanır. Dolayısıyla burada iki farklı alan; bir yanda belirli

geleneklere bağı eylem alanı diğr yanda belirli kurallardan muaf eylem alanı görölür (Weber, 2005: 55; Weber, 2012: 346).

Geleneksel otorite sahibi efendi, idari memurlar kadrosuyla veya idari memurlar olmaksızın otoritesini icra edebilir. Genel olarak efendiyle arasında geleneksel ilişki ve kişisel sadakat bulunan kişiler tercih edilir. Bu durum patrimonyal bir yaklaşımdır. İdari işlerin görölmesinde patrimonyal olmayan kişiler de tercih edilebilir ki bu durumda kişisel sadakatle bağı olanlar ve bağılilik sözü verenlerden başkaları seçilemez. Ancak genel olarak geleneksel otoriteyle yönetilen örgütlerde önemli mevkiler otorite sahibinin ailesi ve akrabaları arasından seçilir (Weber 2005: 57).

Patrimonyal biçimine baktığımızda burada idari aygıtta çalışan görevliler efendilerine daha yakın olan kişilerdir. Bunlar ücret ve bahşış bakımında da efendilerine yakın olan hizmetçiler akrabalarıdır. Patrimonyal olmayan biçime baktığımızda ise, efendilerine karşı bir özerkliğe sahip olan görevlileri görürüz. Bunlar ile efendileri arasında bir sadakat yeminine bağı olarak bir işbirliği söz konusudur. Yani bunlar patrimonyal de olduğı gibi efendilerine kişisel olarak bağımlı değildir. Bu patrimonyal olmayan görevlilerin özel mülkiyetleri vardır ve bunlar kendilerine ayrılan alanlarda bağımsız yetkilere sahiptirler (Eryılmaz, 2017: 66).

Tamamen kişiye bağı idari görevlilerin ve özellikle askeri gücün gelişmesine dayanan patrimonyalizmde, grubun veya toplumun mensupları otorite karşısında tebaadır. Patrimonyal biçimde bürokrasiye baktığımızda sayıca büyük bir personel aracılığıyla düzenlenmiş zorunlu bir koordinasyondur diyebiliriz. Buradaki otoritenin ise geleneklere dayandığı ve yöneticinin kişisel otoritesinin önemli olduğı belirtilmektedir.

Geleneksel yönetimin bu saf türünde bürokratik yönetimde yer alanların (Weber 2005: 58);

- Açık ve net biçimde tanımlanmış görev ve yetki alanları,
- Rasyonel bir şekilde kurulmuş hiyerarşik düzeni,
- Özgür iradeye dayalı bir atama düzeni ve terfi sistemi,
- İşin gerektirdiğı teknik donanımlara sahip olma amacıyla verilen eğitimleri,
- Sabit bir şekilde ödenen nakdi maaşları yoktur.

Geleneksel otorite sahibi efendinin verdiği emirlerin meşruluğu, bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Geleneksel lider emir verme yetkisini elindeki statüden almaktadır. Liderin emirleri keyfi olabilir, kişisel olabilir ama geleneklere aykırı olmamalıdır. Efendiyi bağlayan tek şey geleneklerin çizdiği çemberin dışına çıkmamaktır ki yönetimi altındaki kişiler de kurallardan ziyade kişisel sadakat ve geleneklerin ona verdiği yetkiye duydukları saygı ile kendisine itaat ederler (Eryılmaz, 2017: 66).

1.6.1.1.3. Karizmatik Otorite

Sıradan bir insan için ulaşılır olmayan özellikler taşıyan, ilahi kökenli, örnek gösterilen, olağanüstü, doğaüstü ve insanüstü olduğu düşünölen en azından istisnai güçler ve niteliklerle donatıldığına inanılan kişiye gösterilen otorite türüdür. Bütün bu özellikler temelindeki bu kişiye lider denmektedir. Liderin taşıdığı ve kendisini diğer insanlardan ayıran bütün bu özelliklere karizma denmektedir. Geçmiş toplumlarda bu özel saygı biçimi; hekimlere, hukuki bilgelik taşıyan kişilere, savaşlarda veya avlarda liderlik eden kahramanlara ve peygamberlere gösterilirdi. Bütün bu kişilerin sihirli bir güce sahip olduğu düşünölür. Söz konusu karizma kavramının niteliği estetik açıdan önemli sayılmaz. Önemli olan liderin onun takipçileri tarafından nasıl görüldüğüdür (Weber, 2012: 362).

Karizmatik otoritenin geçerliliğini sağlayan şey; güce bağımlı olanların gösterdiği itaattir. Başlangıçta itaat etmeyenler ancak sonradan kendisini cezbedici bir özellikten dolayı veya lider olduğuna delil olan bir mucizenin görölmesinden dolayı gönüllü bir biçimde itaat eğilimi gösterirler. İtaat etme eğilimi bu otorite tipinde özgür iradeye dayanır. Lidere mutlak güven ve tapınma bunu perçinler. Ancak yine de bu otoritenin meşruluk temellerini oluşturan durum bu değildir. Bu durum daha çok “karizmatik bir göreve çağrılanların görevin bu niteliklerini bilmelerinin kendi görevleri olduğunu kabul eden anlayıştır” ve psikolojik olarak bu durum için tam bir kişisel adanma denir. Lidere karşı coşku ve umutla adanma görölür (Weber, 2005: 76).

Liderler çoğu halde kendi niteliklerini toplumun kendilerine gösterdiği yaklaşımlara bağlı olarak görmeyebilir ancak yine de kendilerine karşı gelenleri ve muhalefet edenleri acımasızca eleştirmedir/cezalandırmaz. Ancak halk nezdinde böylesi bir lidere gönüllü bir şekilde destek vermeyenler hoş karşılanmazlar (Weber, 2012: 363).

Karizmatik liderin idari kadrosunda memurlara veya teknik donanımlı kişilere rastlanmaz. Daha doğrusu yasal otorite ve geleneksel otoritedeki gibi memuriyet, teknik donanım ve akrabalık bağı aranmaz. Lider tarafından seçilen bu kişilerin tek niteliği “karizmatik” olmalarıdır. Liderlerin her zaman halk nezdinde karizmatik görülen ve saygı duyulan yönetim kadrosu vardır. Yönetimde yer alanlar için atama, terfi, maaş ve kariyer gibi kavramlardan söz edilemez. Ayrıca yönetim de hiyerarşik bir biçimde kademelendirilmemiştir. Göreve gelmede liderin çağrısı ana esastır. Lideri onaylamak bir görevdir (Weber, 2012: 363).

Karizmatik lider, -sıra dışı olduğu için- rasyonel bürokratik tiplere ve geleneksel otoriteye karşıdır. Rasyonel bürokratik otoriteler akıl ile çözümlenebilir ve anlaşılabilir kurallara bağlı olduğu rasyoneldir, “karizmatik otorite ise tüm kurallara yabancı olma anlamında irrasyoneldir.” Karizmatik otorite devrimci bir güçtür bu yüzden geçmişi siler atar. Geleneksel otorite geçmişe ihtiyaç duyduğu için karizmatik otoritenin böylesine bir geçmiş bağına ihtiyaç duymaması anlaşılabilir. Karizmatik otorite mülk sahiplerinin ve sosyal imtiyazlı kişilerin de onayına muhtaç değildir. Aranan tek meşruluk temeli onay aldığı takipçilerinin devamlılığıdır. Ancak “karizmatik niteliklerinin kanıtı uzun süre görülmezse, tanrısının ya da sihirli veya kahramanlık güçlerinin kendisini terk ettiği düşüncesi ortaya çıkar” ve bu durum karizmatik görünüme zarar verir. Karizmatik otoritede liderlik genellikle mevcut liderin kendisinden sonraki lideri belirlemesiyle el değiştirir (Weber, 2005: 77). Genel olarak soyut yasaların karizmatik otorite de yeri olmadığı görülebilir. Lider olan kişi gücünü istek, arzu, davranış, tutum veya inançlardan almaktadır. Bunlar hiçbir şekilde tartışmaya açık değildir aynen olduğu gibi kabul edilmektedir. Değişime hiçbir şekilde elverişli değildirler. Weber, karizmatik otoritedeki karizma kavramının herhangi bir kişinin olağanüstü yeteneği olarak anlaşılmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bahsedilen yetenek ister gerçek, ister iddia, ister yakıştırma olsun bunun sonucu değiştirmeyeceğini savunan Weber, kullanmış olduğu kavramlara özel anlamlar yüklediğinin altını çizmektedir (Gerth ve Mills, 2004: 252).

1.6.1.2. İdeal Tip Kuramı

Bürokrasiyi bir yönetim biçimi ve örgütlenme sistemi olarak ele alıp onu sistemli ve kapsamlı bir hale getiren Max Weber, güç ve otorite kavramlarını belirledikten sonra ona göre sanayileşme ve küreselleşme ile birlikte belirlediği bu kavramlardan ikisinin yani geleneksel ve karizmatik otorite türlerinin önemlerinin gittikçe azaldığını da

eklemiştir. Yasal ve rasyonel ilkeler daha önemli ve değerli hale gelmiştir. Hâlihazırda yasal otorite başlığı altında bürokrasinin faydalı ve olması gereken özelliklerini belirleyen Alman Sosyolog buna ek olarak örgütlerde verimliliği ve etkinliği arttıracak özellikleri tespit etmiştir. Bu özellikler “ideal tip” bürokrasinin özellikleri olarak görülür (Öztaş, 2015: 144). Burada kullanılan “ideal tip” kavramı ile olması istenilen, iyi ve üstün bürokrasi anlamı anlatılmak istenmez. İdeal tip bir ütopya da olmayıp düşünsel olarak kurgulanan ve ulaşılmak istenen bürokrasinin rehberidir (Çevik, 2010: 56). Mevcut yapının en iyi şekilde düzenlenmesi için gerekenler yani ideal tip bürokrasisinin özellikleri aşağıda sıralanmıştır.

a. Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı: Bir kurum ya da kuruluşta bürokratik örgütün işleyişinin sağlıklı yürütülmesi için genel kurallar bulunmaktadır. Bu kurallar mevzuatla belirlenmiş olup kurum/kuruluş içerisindeki resmi yetki alanlarını kapsamaktadır. Bürokratik örgütün (kamu hizmetlerinde büro; özel sektörde işletme) amirinden memuruna her kademedeki çalışanın görev tanımlarının, çalışma koşullarının, yetki ve sorumluluklarının açık, kesin ve anlaşılır biçimde yazılı kurallarla belirlenmesidir. Bu görevlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan emirlerin verilmesi ve bu bağlamda uygulanacak olan yaptırımlar kurallara bağlanmıştır. Görevlerin sürekli ve düzenli bir şekilde yerine getirilmesi ve gerekli birtakım yetkilerin kullanılması, sistematik hükümlerle yapılmıştır. Yani kısaca, amaçların gerçekleştirilmesi için resmi görevler olarak adlandırılan düzenli çalışmalar belirli bir biçimde dağıtılmıştır. Her iş ve işlem yazılı kurallarla standardize edilir ki örgüt rasyonel temellere otursun ve maksimum çıktı/verim sağlansın. Söz konusu ilke gereğince, bürokratik olarak yönetilen bir örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi görevler şeklinde çeşitli birimlere aktarılmıştır. Aynı zamanda bu görevlerin yerine getirilmesi için emir verme yetkisi dengeli bir biçimde dağıtılmıştır (Aykaç, 1997: 75).

b. Otorite hiyerarşisi: İdari yapılanmalarda farklılaşan iş türleri ve karmaşık hale gelmeye başlayan çalışma yöntemleri söz konusudur. Bu farklılaşan iş türleri ve karmaşık hale gelen çalışma yöntemlerinin daha düzenli ve verimli

hale gelebilmesi için bürokratik yönetimlerin hiyerarşik olarak kademelendirilmesi gerekmektedir. Bürokratik örgütlenmelerin yapılanmaları hiyerarşik bir düzen içerisinde ve belli bir otoritenin hâkimiyetinde yapılır ve yürütülür. Dolayısıyla bürokratik örgütlenme otorite hiyerarşisine göre yapılmaktadır. Hiyerarşik bir düzen söz konusudur ve görevler bu hiyerarşik düzen içerisinde yürütülmektedir. Böylece her alt birim, üst birimin denetim ve gözetimi altına girmektedir. Hiyerarşik yetkiler ilkesinin bütün bürokratik yapılarda görüldüğünü savunan Weber, hiyerarşik yetkilerin sadece kamu da değil, büyük partilerin örgütlenmelerinde ve özel işletmelerde de görüldüğünü dile getirmektedir (Eryılmaz, 2017: 61). Üst düzey yöneticilerin alt kademedeki yöneticileri ve alt kademedede bulunan personelleri denetlemeleri görev hiyerarşisi yoluyla olmaktadır. Ast-üst ilişkileri sistemi olarak bilinen görev hiyerarşisi açık bir şekilde belirlenmiştir. Bürokratik örgütlerin tamamında hiyerarşik yetkilerin varlığının görüldüğünü söylemek mümkündür. Yani devlet, siyasi parti ve özel işletmelerin tamamında bürokratik yapının ve hiyerarşik yetkinin söz konusu olduğu söylenebilir (Weber, 2012: 337).

- c. Yönetimin yazılı belgelere dayandırılması:** Modern bürokrasilerde yönetimin işlem ve eylemleri yazılı belgeler üzerinden yürür ve rapor edilir (Gerth ve Mills, 1986: 192-194). Bu yazılı belgelerin çağdaş bürokrasinin doğru yürütülmesinde önemi açıktır. Yazılı belgelerin gerekli olduğu zamanlarda kullanılabilmesi için saklandığını söylemek mümkündür. Hatta bu belgelerin yazılması için alanında uzman memurlar istihdam edilir. Daire kavramı, resmi görevleri yürütmek üzere oluşturulan memur kadrosu yorumunun yanı sıra yönetimin aygıtını ve dosyalarını da kapsamaktadır. Özel sektörde bu kavramın karşılığı olarak büro kavramının da kullanıldığı görülür (Eryılmaz, 2017: 61-62). Yönetimin yazılı belgelere dayandırılmasının yanı sıra bu yazılı faaliyetlerin etkin, hızlı ve ekonomik bir anlayışla gerçekleştirilmesi gerekmektedir. İdari işleyişin yavaşlaması ve hantallaşmasının önüne yazılı prosedürlerin hızlandırılmasıyla geçilebilir. Bu durumun etkinliği ve verimliliği arttırmasının yanı sıra zamandan,

kaynaklardan ve maliyetlerden de tasarrufta çok önemli bir rolü olduğu söylenebilir. Bu ilkenin daha verimli hayata geçebilmesi için gereksiz belge ve imza dolaşımına son verilmeli ve yazılı belgelerin erişimi ve saklanması konusunda personeller yetiştirilip yetkilendirilmelidir.

d. Uzmanlaşma: Weber bürokrasinin içerisinde rol alan kişilerin liyakat prensibiyle görev başına getirilmesi gerektiğinin altını çizer. Daire ve bürolar sağlıklı bir işleyiş ile etkin ve verimli bir yapıya dönüşebilmeleri uzmanlaşmış kadrolara ve farklı işbölümlerine ihtiyaç duyar. Bu ilke kurum içi faaliyetlerde alanında ana işbölümlerinin belirlenmesi ve bu departmanda uzmanlaşmış memurlara işaret eder (Eryılmaz, 2017: 61). Rasyonel örgütler için görevde eğitim ve istikrarın sonucu uzmanlaşmaya götürebilir ama bunun yanında örgüt dışındaki uzman kişiler örgüte dâhil edilebilirler. Böylesi bir düzen içerisinde karmaşık durumlar kolayca çözümlenebilir.

e. Kurallara bağlılık: Bürokratik örgütlerde işlerin genel yönetimi önceden belirlenmiş rasyonel kurallara bağlı olmalıdır. Bu durum örgüt içinde uyumu arttırırken hantallığı da azaltır. Kararların alınması ve yürütülmesindeki her ayrı durum için emir beklemek zorunda kalınmaz. İdeal tip bürokrasinin en önemli özelliği de rasyonel kuralların varlığı ve bu kurallara bağlılıktır (Eryılmaz, 2017: 63). Weber, bu kuralların kişisel olamayan objektif ölçütlerle belirlenesinin önemine değinmiştir. Belirlenen bu kuralların bağlılığı ise denetimlerle kontrol edilir. Böylece hiyerarşik düzen içerisinde her birim ve her personel denetim mekanizmayla kurallara bağlılıktan şaşmaz. Weber'in bürokratik yapısında kurallar, kullanılan yetkinin çerçevesi ve liyakat sistemi örgüt içinde görev alan kişilerden bağımsız, daha önemli konumdur. Kişilerden bağımsız olan örgütün varlığının korunması ise öncelikli amaçtır. Örgüt içinde konulan kurallar, mevzuat, biçimsellik bu sebepten önemlidir ve kurallara bağlılık esastır (Hicks ve Gullet, 1981: 102).

f. Gayri şahsilik: Kamu görevlileri yetkilerini kamu yararı adına kullanmalıdırlar. Örgütlerde çalışanlar, sorumlulukları çerçevesinde iş ve işlemlerini yaparken kişisel duygu ve davranışlardan uzak, kuralların çizdiği sınırlar dâhilinde çalışmak durumundadırlar. Kamu yararının aksine hizmetten faydalananlar arasında din, milliyet, siyasal düşünce, etnik köken, akrabalık vs. gibi sebeplerden dolayı yapılan ayrımcılık yozlaşmaya götürmektedir. Hizmetin gerektiği gibi yapılmaması, hiç yapılmaması ya da gerektiğinin fazlasının yapılması buna paralel olarak ekonomik çıkar ya da makam elde etme noktasında yolsuzluğa götürür. Bürokratik örgütlerin kural ve ölçütleri yazılı ve yoruma fırsat tanımayacak kadar nettir, dolayısıyla çalışanın da aynı ölçüde kişisel değer yargılarından sıyrılarak kendisine verilen işi yapması beklenir. Bu tür olumsuzlukların görülmemesi adına bürokratik örgütlerde örgüt üyelerinin herkese eşit muamelede bulunması gerekir. Böylesi bir yaklaşıma gayri şahsilik denir. Yani bir memur olması gerektiği gibi işlerini yürütmelidir, vatandaşlara ya da yakın arkadaşlarına karşı aşırı bir sevgi veya nefret duygusu içerisinde hareket etmemelidir (Özsemerci, 2005: 13-14).

g. Kariyer yapısı: Bürokrasi de bir meslek olan memurluğun ilk koşulu belirli bir eğitim görmektir. Bu eğitimden sonra ise memurluğa girebilmek için özel bir sınava tabi olmak gerekmektedir. Çağdaş bir memur ister kamuda ister özel işletmelerde çalışsın, yönetilenlerle kendileri arasında ayrı bir sosyal itibar olmasını ister. Memurlukta eğitim görmüş uzmanlara talep ne kadar yüksek olursa memurların itibarları da o derece yüksek olur ve bu bağlamda memurlara ekonomik bazı ayrıcalıklar tanınır. Aksi bir durum olması halinde ise, yani uzmanlara talebin az olması memurların sosyal itibarlarını düşürür ve bu bağlamda statü gelenekleri ve ayrıcalıkları da zayıf olacağını ifade edebiliriz (Gerth ve Mills, 1986: 194-199). Ayrıca atanmış bürokratların seçilmiş yöneticilere nazaran görevlerine daha duyarlı olması ve gelecekte terfi durumunun mevcut görevindeki başarısı incelenerek gerçekleşeceği bilincinin farkında olması hizmetleri daha kaliteli hale getirmektedir. Ek olarak memurlara verilen iş güvencesi ve ekonomik şartlar da gelecek kaygısının önüne geçerek işlem ve faaliyetlere hız kazandırmaktadır.

h. Kamu ve özel hayatın ayrışması: Bürokrasinin uzunca bir tarihsel gelişim süreci düşünüldüğünde Weber; resmi hayatın özel hayattan, kamu mallarının da kişisel servetten ayrılacağını ve ayrılması gerektiğini belirtmiştir. Yöneticiler ne çalıştıkları örgütün sahibidir ne de hiyerarşik olarak astlarının efendisidir. Ölümsüz olan devletlerdir, çalışanlar işbaşı yapar, belli bir süre görevini ifa eder ve sonunda emekli olurlar. Ancak verilen hizmet bir başka memur tarafından sürdürülmeye devam edecektir (Weber, 2004: 292).

1.6.2. Hegel'in Bürokrasi Yaklaşımı

Modern felsefenin en önemli temsilcilerinden biri olan Georg Wilhelm Friedrich Hegel bürokrasi ile ilgili düşüncelerini Tüze Felsefesi adlı eserinin yürütme bölümünde ifade etmiş olup, kimi yazarlar tarafından Hegel'in bu düşünceleri ilk modern bürokrasi teorisi olarak kabul edilmiştir. Hegel'in bürokrasi ilgili görüşlerinin bir diğer önemli yanı da kendinden sonra gelen düşünürleri büyük ölçüde etkilemiş olmasıdır. Örneğin Karl Marx bürokrasi kavramı ile Hegel'in devletin yürütme gücü yaklaşımını incelerken tanışmış ve bu kavramı Hegel'in görüşlerini eleştirerek ele almıştır. Hegel bu eserinde bürokrasinin anlamını, örgütsel özelliklerini, niteliklerini ve zararlarını açıklamıştır. Bu örgütsel özelliklerin en önemlisi özel çıkarlar karşısındaki tarafsız tutumudur. Bunun yanı sıra diğer önemli özellikleri “sabit ücret, profesyonellik, esas iş olarak kamu görevliliği, makamın gayri şahsiliği, liyakate dayalı açık kariyer sistemi, işbölümü, hiyerarşik örgüt yapısı ve merkezîyetçilik” olarak sıralanabilir. Bürokrasinin bu özelliklerini taşıyan modern devletler, “bireysel ilişkiler ve ayrıcalıklar üzerine inşa edilmiş olan” feodaliteden net bir şekilde ayrılır (Albrow, 1970: 68).

Hegel'in toplum sınıflandırmasında toplum üç sınıf oluşmaktadır: tarım sınıfı, ticaret ve endüstri sınıfı ve evrensel sınıf. Bu üç sınıf arasında kamu görevlilerinin oluşturduğu evrensel sınıfın ayrıcalıklı bir konumu bulunmaktadır. Çünkü Hegel'e göre kamu görevlileri, kamu işlerinin yapılabilmesini gerektiren yüksek düzeyde bilgi birikimi ve politik bilince sahip oldukları için devleti ayakta tutan sütunlardır. Kamu görevlilerinin öncelikle sahip olmaları gerekenin bilgi birikimi ve politik bilinç olması, Hegel'in kamu görevlilerine olan yaklaşımında Napolyon'un meritokrasi sisteminin izlerinin bulunduğunu göstermektedir. Liyakat temelli yükselme yaklaşımının yanında Hegel

kamu görevlilerinin günlük politik baskılardan etkilenmemeleri için onların kadrolu çalışan olmaları gerektiğinin de altını çizmiştir (Priştine, 2004-2005: 198).

Hegel devlet olgusunun temel işlevinin bütün vatandaşlarının ortak çıkarlarını savunmak olduğunu belirtmiştir. Ortak çıkarları savunmada bürokrasinin rolü ise devlet ile vatandaşlar arasında toplu çıkarları temsil eden bir köprü görevi görmektir. Günümüz toplumlarında bu devletler ile sivil toplum arasında görülmektedir. Vatandaşların kendi aralarında yaşayabilecekleri çıkar çatışmaları ise devlet tarafından engellenmektedir. Devlet genel yararı gözetmelidir ve anca bu durumda bürokrasi devlet ile sivil toplum arasında konumlanabilir (Mouzelis, 2001: 20).

Hegel özel çıkarların savunulması sonucunda farklılaşmaya ve çatışmaya meyilli bir toplum olabileceğini düşünür. Özel çıkarlar yerine genel çıkarların belirlenmesi ve bu çıkarların hayata geçirilmesinde rol oynayacak tarafsız bir gücün altı çizilmiştir. Aslında devlet kavramı da bu ihtiyaca binaen bir tarafsız bir güç olarak düşünülmüştür. Hegel'e göre, insanlar bürokrasinin kariyer sisteminde tırmanmak istiyorsa bunu ancak "devlet biçimi" içerisinde gerçekleştirebilir. Bunun yanı sıra Hegel sivil toplum kavramını eleştirmiştir. Ona göre sivil toplum hem kavramsal ve tarihsel olarak eksik hem de analizler sonucu olumsuz bir oluşumdur. Yalnızca devletler eliyle sivil toplumdaki kargaşalar kontrol edilebilir ve bireysel çıkarlar yerine genel yararı gözetir. Hegel'e göre bürokrasi, "bireylerin şahsi istek ve çıkarlarını aşkın, toplumun ortak irade ve faydasına hâkimdir ve asıl görevi, sivil toplumun gözetemediği ortak faydanın koruyucusu olmaktır". Devlet, egemen niteliğe haiz olup bu kavram bir araç değil amaçtır (Eryılmaz, 2017: 40).

Bürokratlar toplumun genel çıkarlarını savunurken; eğitim ve uzmanlaşma yoluyla kendilerini geliştirirler, belirli bir hiyerarşiye göre hareket edip örgüt içinde özel bir şekilde teşkilatlanırlar, işbirliği ve koordinasyondan faydalanırlar. Zaten bürokratlar görev ve yetkilerini olması gerektiği gibi yürütmek zorundadır ve bunun için yetiştirilirler. Böylece bürokrasi sınıfı uzmanlık sahibi evrensel bir sınıf olma özelliğini kazanır. Bütün bu ilişkiler sistemi ise bürokrasinin toplum menfaatlerinin üzerine çıkmasına sebebiyet verir. Çünkü düşünceye göre toplumların genel çıkarları yalnızca devletler eliyle savunulabilir. Bu sebeple Hegel'in toplumun ortak yararlarını devletin genel çıkarlarına dönüştürmede köprü görevi gören bürokrasiye sınırlı bir işlev yüklediği

görülür. Hegel bürokrasinin kendisini aşabileceğini ve idari despotizm uygulamasına hatta vatandaşlara kendi değerlerini dayatmasına izin vermeyecek bir yapıya dönüşebileceğinden bahsetmiştir (Özer vd., 2015: 148-149).

Hegel'in bürokrasi ile ilgili yazdığı düşüncelerin bazılarının bürokrasinin babası olarak nitelendirilen Max Weber'in ideal tip bürokrasi tipolojisine katkıda bulunduğu inanılmaktadır. Weber'den neredeyse yüzyıl önce yaşayan Hegel'in bürokrasi alanındaki tespitlerinin oldukça kullanılır ve isabetli olması dikkat çekilmesi gereken başka bir konudur.

1.6.3. Marx'ın Bürokrasi Yaklaşımı

Bürokrasi kavramı; toplumsal, siyasi ve ekonomik konularda olduğu gibi Alman düşünür Karl Marx'ın eleştirel yaklaşımlarından nasibini almıştır. Ancak Marx aslında bürokrasiyi özel olarak inceleyip eleştirmemiştir. Hegel'in Hukuk Felsefesi kitabını inceleyip eleştiren Alman sosyal bilimci bu sebeple Hegel'in değindiği bürokrasi kavramına da bir dizi eleştiri getirmiştir. Marksist yaklaşıma göre modern bürokrasi, mutlak monarşilerin çöküş döneminde oluşmaya başlamıştır. Modern bürokrasi için feodal haklar ve bölgesel imtiyazlar gibi kapitalizmin gelişmesinin önünde duran Ortaçağ kalıntılarına karşı yapılan mücadelenin en etkili silahı betimlemesi yapılmıştır. Toplumun feodal kalıntılarından arındırılmasından sonra burjuva sınıfı ile proletaryanın çıkar çatışması keskinleşmiş ve bürokrasi bu aşamada da sermaye sahiplerinin proletarya üzerinde hâkimiyet kurmasına destek olmuştur. Bürokrasinin ana görevi statükoyu ve yöneticilerin imtiyazlarını sürdürmek olduğu için sınıflı bir toplum yapısında bürokrasi ve bürokratikleşme kaçınılmaz bir durumdur. Bununla birlikte üretim aşamasıyla direkt bir ilişkisi bulunmadığından dolayı bürokrasinin sosyal hayatta somut bir yeri bulunmamakta ve bürokrasi bir sınıf teşkil etmemektedir. Ancak yine de Marx, Hegel'in devlet-sivil toplum-bürokrasi üçlemesinin varlığına işaret etmektedir ama bu üçü arasındaki ilişki Hegel'in anlattığından çok daha farklıdır. Hegel bu üçlemenin ilişkilerini betimlerken bürokrasinin sivil toplum ile devlet arasında bir köprü görevi üstlendiğini aktarır ancak Marx ise bir köprü görevi görmesinden çok hâkim sınıfın iyice güçlenmesine ön ayak olacağını düşünür. Marx'a göre devlet hâkim sınıfın özel çıkarlarını temsil eder ve savunur toplumun genel çıkarları göz ardı edilir. Bu durum bürokrasiye özel ve imtiyazlı bir konum kazandırır böylece Marx'ın sınıfsız sosyalist bir toplum idealine muhalefet yaratılmış olur (Mouzelis, 2001: 20-21; Mises, 2000: 93).

Bürokrasi kavramı genel yabancılaşma sürecinin özel bir örneğidir. Marksist düşüncede özel bir yeri olan yabancılaşma kavramı, sosyal oluşumların insanın kontrolünden çıkıp bağımsız bir oluşum olarak tekrar kendini ortaya çıkaran insanın karşısına gelmesini ifade eder. Halkın büyük çoğunluğunun hayatlarını düzenleyen ve karşısında insanların kendilerini çaresiz ve şaşkın hissettikleri bürokrasi, esrarengiz bir güç haline gelerek kapalı bir dünyaya dönüşür. Yabancılaşma sürecinin bir parçası olarak, kendi konumunu güçlendirmek için yarattığı özel mit ve sembollerle toplum nezdinde esrarlı ve kutsal bir konum elde etmeye çalışır. Yabancılaşma süreci bürokrasi ile toplum arasında gerçekleştirdiği kadar bürokrasinin kendi içinde de gerçekleşir. Yabancılaşmanın bir başka türü olan otoriteye yüksek sadakat ve derin saygı bürokrasinin sıkı hiyerarşik yapısı ve disiplini ile sağlamlaştırılır. Bu sayede bürokrat kurumunun ve kendisinin toplum için vazgeçilmez ve kutsal bir unsur olduğunu düşünür. Ancak bürokrasinin varlığı ve geleceği tamamıyla devlet ile hâkim sınıf arasındaki bağla doğrudan ilişkilidir. Kapitalist sistemlerde bürokrasi tüm topluma sınıf ayrımının varlığını ve kendilerinin de ayrıcalıklı sınıf olduğunu dayatır ve üstelik bütün bunların yanında hâkim sınıf ile ezilen sınıf arasındaki çıkar çatışması da bürokrasi tarafından gölgelenmektedir (Mouzelis, 2001: 22-23; Marx, 2009: 91-92).

Marksist görüşü benimseyen düşünürlere göre bürokrasinin toplumsal konumunu belirlemek için yalnızca onun diğer toplumsal sınıflardan üstünlüğü ile değil ek olarak onun sivil toplumla ilişkileri de gözlemlenmelidir (Mandel, 1992: 24-25). Sonuç olarak bu durum Marx'ın belirttiği gibi sınıf çatışmalarına sebebiyet verecektir ve bürokrasi Marksist düşüncedeki yabancılaşma kavramının özel bir örneği haline gelecektir. Böylece zaman içerisinde bürokrasi üstünlüğünü halka dayatıp istediği özerk ve acımasız güce sahip olabilecektir. Bu dönüşümün etkileri bürokrasi ile toplum arasında sınırlı kalmayıp bürokrasinin içerisinde de taşacaktır. Yabancılaşma olgusu doğrudan bürokrasinin içinde belirecek ve bu sefer kendini kendinden saklamaya yani kendisiyle yabancılaşmaya başlayacaktır. Bürokratlar ifa ettikleri görevin devlet için olmazsa olmaz olduğunu düşünür ve meydana gelen bu “kendi kendini yanıltma” örgüt içerisinde sıkı bir disiplini, keskin bir hiyerarşiyi ve otoriteye saygıyı arttıracaktır. Örgüt içerisinde iyice yabancılaşmaya başlayan çalışanlar kendi yetersizliğini göz ardı edecek ve yalnızca kendi imtiyazlarını korumak için çaba göstereceklerdir. Bu yozlaşma ve yabancılaşma ileride yeni ve sınıfsız bir toplumun doğuşuna sebebiyet verecek bu durum sonucu gerçekleşecek

proletarya devrimi ile sermaye sınıfının bir aracı olan bürokrasi ortadan kaldırılacaktır. Çünkü Marx’a göre sömürü düzeninin ve sosyal sınıfların var olmadığı bir toplumda bürokrasi ortadan kalkar (Mouzelis, 2001: 22-23). Ancak Weber bürokrasinin bir kere bütün fonksiyonlarıyla kurulması onu ortadan kaldırılmanın neredeyse imkânsız olan bir sosyal yapıya çevireceğinin altını çizmiştir (Weber, 2004: 311).

Marx’ın bürokrasi hakkındaki en sert eleştirileri cümlelerinden biri de şu şekildedir; “Devletin dolap çevirme aygıtı”, “son derece parazit bu yapı, Fransız toplumunun bedenini bir zar gibi kaplamakta ve tüm gözeneklerini tıkamaktadır (Dreyfus, 2014: 24).”



2. TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ

Tüm dünyada olduğu Türkiye’de de bürokrasi ve bürokrasinin gelişimi üzerinde durulması gereken önemli konulardan biridir. Bu bağlamda tezimiz Türkiye’de bürokrasinin gelişimini dönemler halinde inceleyecektir. Öncesinde Türk bürokrasisinin, Osmanlı’dan kalan bürokrasinin tarihi seyir içinde modernleşerek gelişen devamı olduğu düşüncesinden dolayı Osmanlı Devleti’nin bürokrasi macerasını da kısaca incelemek gerekir.

2.1. Cumhuriyet Öncesi Osmanlı Bürokrasisi

Osmanlı Devleti’ndeki ilk idari teşkilatlanmalarının Orhan Bey tarafından kanunlar ve nizamnameler hazırlatma faaliyetleri ile başladığı ve I. Murat tarafından bu teşkilatlanmanın geliştirildiği belirtilir. Fatih Sultan Mehmet idaresindeki Osmanlı’da dönemin de konjonktürü gereğiyle hayata geçirilen yasa ve teşkilat düzenlemeleri sıkça görülmüştür (Özdemir, 2001: 27). Genel olarak Osmanlı Devleti’nin bürokratik yapısı merkez ve eyalet ayrımı gözetilerek incelenmiştir. Devletin merkezi teşkilatını “Padişah ve sarayı, Divan- ı Hümayun ve bağlı birimleri, vezir-i azam, bâb-ı âli, bâb-ı fetva ve ilmiye örgütü, defterdarlık ve maliye örgütü, kapıkulu ocakları ve donanma” teşkil etmektedir (Ortaylı, 2016: 169). Osmanlı Devleti’nin merkez teşkilatının en tepesindeki isim kuşkusuz Padişah’tır. Devletin siyasi ve bürokratik yapısı padişahın şahsi idaresine dayanmaktadır. Erklar ayrılığı bulunmamakla birlikte, bütün güç padişahın şahsında toplanmıştır. Özellikle de Fatih Sultan Mehmet ile birlikte Osmanlı bürokrasisi bütün varlığını merkezi yönetime yani padişaha bağlamıştır (Heper, 1977: 59).

Divân-ı Hümayun ise devlet idaresinde ilk derece sorumlu olan organdır. Bu organ devletin idaresinin padişah adına tartışıldığı ve padişahın karar almasına yardım amacıyla toplanan bir istişare kurumudur. Devletin önemli iç ve dış siyasetinin belgeleri bu bürolarda kayda tutulup muhafaza edildiğinden Divân-ı Hümayun için devletin politik ve bürokratik kalbinin kara kutusu yorumunu yapabiliriz (Ortaylı, 2016: 215). Böylece merkezi bir idare teşkilatını temsil eden Divan-ı Hümayun görev ve yetkilerini zamanla bakanlıklara yani nezaretlere bırakmıştır.

Bu dönemde Osmanlı Devletinde görev alan memurları 4 ayrı sınıfta toplamak mümkündür. Bunlar mülkiye sınıfı, ilmiye sınıfı, seyfiye sınıfı ve kalemiye sınıfıdır. Bu sınıfların varlığı Devlet'in toprak olarak büyümesinden ve yeni doğan ihtiyaçların varlığından kaynaklanır. Böylece bürokraside işbölümleri ile ayrılmış idareci sınıfları ortaya çıkmıştır. Tanzimat'a kadar ki Osmanlı Devletinin bürokrasi hayatına bakıldığı zaman bu kavramın siyasi gücü elinde bulunduran padişahların tasarrufunda olduğu ve patrimonial bir bürokrasi şeklinin yaşandığı söylenebilir. Bu bürokratik sınıflardan belki de en önemlisi mülkiye sınıfıdır. Mülkiye sınıfında en yüksek rütbeli kamu görevlileri yer alırdı. Bu bürokratik sınıfta sadrazam ve vezirlerin yanı sıra yüksek rütbeli askeri komutanlar ve beylerbeyi ve sancakbeyi yöneticileri bulunurdu. Bu idari grupta yer alan kişiler dünyanın en eski okullarından sayılan Enderun'da eğitim görmüşlerdir. Bu da onları önemli kılan bir başka noktadır. Yüksek rütbeli komutanların bu sınıf içerisinde yer almaları Osmanlı Devleti'nin sivil ve askeri bürokrasiyi bir araya getiren bir bürokratik yapıya sahip olduğunu gösterir. Buna paralel olarak bu yüksek rütbeli komutanlar sadece askeri bürokrasi içerisinde değil, sivil bürokrasi içerisinde de görev ve yetki sahibi konumdadırlar. Bir diğer idari sınıf olan ilmiye sınıfı; yargı, din, belediye ve eğitim hizmetlerinde çalışan kamu görevlilerinden oluşurdu. İlmiye sınıfında görev yapan bürokratlar; “şeyhülislam kadılar, naip, imamlar, müderrisler, müftüler ve kazaskerler” olarak isimlendirildi. Seyfiye sınıfı askerlerin yer aldığı idari mekanizma olma vesilesiyle oldukça öneme sahip bir konumdaydı. Bu sınıfta mülkiye sınıfında yer alan yüksek rütbeli komutanlar dışında kalan kumanda heyeti ve diğer askeri personel bulunurdu. İdari örgütlenmenin son sınıfı ise kalemiye sınıfıdır. Bu sınıfta bürokrasinin kalbi atmaktadır. Çünkü kalemiye; devletin bütün kaynaklarını kayda alan görevlilerden ve idari yazışmaları gerçekleştiren kâtiplerden oluşmaktadır. Kalemiye sınıfının en önemli bürokrati ulema tarafından seçilen nişancıdır (Eryılmaz, 2017: 240; Giritli, 1979: 36; Aykaç, 1997: 139; Onar, 1960: 646).

Osmanlı bürokrasisinde ayrıca kul sistemi olarak adlandırılan bir yapılanma bulunur. Aslında Osmanlı Devleti'nin bürokratik yapısının en önemli yapı taşlarından biri bu sistemdir (Lybyer, 1987: 109). Bu sistemde devşirme adı verilen yapı içerisinde bürokratlar yetiştirilir. Özellikle Osmanlı'nın yükselme dönemi bürokratları çoğunlukla bu şekilde yetişmiştir. Belirlenmiş ayrıntılı esas ve kurallar çerçevesinde 8 ila 20 yaş arasında olan seçilmiş çocuklar, bu sistem içerisinde Din-i Mübin-i İslam esaslarına

uygun şekilde ve padişaha mutlak bağıllık koşulu ile geleceğin bürokratları olarak kaliteli bir eğitimden geçirilmektedirler. Aslında bu sistem bir yandan devlette üst kademelere gelmenin yalnızca aristokratik temellerle olmadığını da gösterir (Mardin, 1990: 178). Üstelik devşirme yapısı liyakatin önde geldiği bir bürokratik teşkilatlanmayı oluşturmuş ve böylece padişahlar Batıdaki monarşilerdekinden daha sağlam ve faydalı bir otorite kurabilme imkânına kavuşmuşlardır (Ahmad, 2014: 29-30).

Kul sisteminin tamamlayıcısı olarak görülen tımar sistemi de Osmanlı idari teşkilatlanmasının önemli bir sistemi olmuştur. Bu iki sistemin sağlıklı bir şekilde bir arada yürütüldüğü dönemler Osmanlı Devleti'nin en parlak dönemlerine denk gelmiştir (Okandan, 1977: 40). Tımar sistemi bir toprak ve vergi sisteminden fazlasıydı. Bu sistem merkezi otoriteyi daha güçlü kılması vesilesiyle oldukça öneme haiz olmuştur. Taşra bölgelerin asayişini de bu yöntemle sağlayan Osmanlı ayrıca ekonomik alanda da güçlenmiştir.

Zaman içerisinde kul ve tımar sisteminde bozuklukların saptanması ve Osmanlı devlet adamları tarafından yenileşmenin gerekliliğinin ifade edilmesiyle devlet Tanzimat Dönemi'ne geçiş yapmıştır. Bazı şeylerin iyi gitmediğinin farkına varılmasından sonra devlet yönetimi bürokrasi alanında özellikle III. Selim'den itibaren reformlar eliyle değişmiş ve yenilenmiştir. Çünkü bilim ve liyakatin yerini eş, dost, akraba vs. kayırmacılığı almıştır. Bu dönemde yenilik ateşinin fitilini yakan isim Nizam-ı Cedit adıyla bazı düzenlemelere imza atan III. Selim olmuştur. Sultan II. Mahmut ise Yeniçeri Ocağını kaldırarak sivil bürokrasinin yükselişinde yeni bir çağı başlatmıştır. Ayrıca II. Mahmut Yeniçeri Ocağını reformların önündeki en büyük engel olarak nitelemiştir. Nitekim lağvedilen Yeniçeri Ocağının yerine Batı ülkelerindeki muadilleri örnek alınarak Tıbbiye ve Harbiye gibi okullar inşa edilmiş, müsadere kaldırılıp memurların iktisadi güvenceleri yasal düzenlemeler ile sağlanmıştır. Genel olarak günümüz idari teşkilatlanmasına benzer nezaret birimleri kurulmuştur. Ayrıca yine II. Mahmut döneminde mahalle ve köylere muhtarlar atanmış ve Avrupa'ya idari anlayışa çözüm odaklı yaklaşılarak öğrenciler gönderilmiştir (Akyıldız, 2015: 18; Önder, 2016: 211). Bu dönemin en önemli gelişmelerinden bir başkası ise o yılların saygın diplomatlarının yetiştiği Tercüme Odası'nın açılmasıdır. Dönemin bürokrasisi için büyük öneme sahip olan Tercüme Odası, Batıya görevlendirilecek elçilerin yetiştirilmesi ve sivilleşen bürokrasimizin temelini oluşturulması kapsamında önemli bir yere sahiptir ve bu

bağlamda Tanzimat dönemine birçok bürokrat kazandırmıştır. Memurlar can ve mal güvenlikleri hususundaki kazanımlarını Tanzimat döneminde de korumuş zamanla sivil bürokrasi yönetiminde de söz sahibi olmaya başlamışlardır (Ortaylı, 2016: 401).

Osmanlı bürokrasisinin ilk ve detaylı incelemesini yapan Lybyer'a göre genel olarak idari mekanizma ikiye ayrılmıştır. Yürütme ve yönetim mekanizması ile yargı mekanizması ayrı bürokratik temeller üzerine kurulmuştur. Yürütme ve yönetim bürokrasisini başta padişah ve saray erkânının yanında askeri ve sivil idareciler oluştururken yargı bürokrasisi ise İslami kurumlar ve dini şahsiyetler tarafından oluşturulmuştur (Lybyer, 1987: 111; Heper, 1974: 28).

Sonuç olarak devletin çöküşü ve yıkılışı ile birlikte sağlıklı bir şekilde işleyen askeri, sivil ve yargı bürokrasisi ortadan kalkmıştır ve yerine fiilen yozlaşmış ve sağlıklı işlemeyen bir bürokrasi havası hâkim olmuştur. Osmanlı Devleti'nin en iyi zamanları merkezi idarenin güçlü ve liyakatle yönetildiği zamanlar idi. Bu dönemlerde de sağlıklı işleyen bürokrasi ve bürokratlar varlıklarını bu merkezi idareye borçluydu. Bu bakış açısıyla yeni kurulan devletin Osmanlı'dan güçlü ve merkezi bürokratik geleneği devralması kaçınılmaz olmuştur (Turan, 2012: 123).

2.2. Türkiye'de 1923-1950 Yılları Arası Bürokrasi

Türkiye Cumhuriyeti kurulurken yapısal olarak Osmanlı Devleti'nden farklı bir devlet yapısı düşünülmesine karşın, doğal olarak Osmanlı'nın devamı niteliğinde olduğu için benzer yapılar göstermiştir. Bürokrasi özelinde ise özellikle Osmanlı'dan kalan bürokratik idare geleneği ve güçlü bürokratik yapılar devralınmıştır. Bu sebeple cumhuriyetin ilk yıllarındaki bürokrasi Osmanlı dönemi bürokrasisi gibi 'güçlü merkezi idare' anlayışını anımsatmaktadır. Güçlü merkezi idare anlayışına ek olarak kurulan cumhuriyetin getirdiği yeni hizmet yükümlülükleri de bürokrasiye ve bürokratlara yeni güç alanları sunmuştur. Dönemin tek parti iktidarı altında geçtiği göz önünde bulundurulursa bürokrasinin her kademesinde parti egemenliğinin açıkça görülmesi şaşırtıcı olmamıştır. Tek parti uygulamaları partinin ve liderlerinin düşünce ve amaçlarını, devletin düşünce ve amaçları haline getirir. Böylesi bir düzen düşünülürse Türkiye'de bürokrasinin bu dönemdeki varlığı partinin her türlü politikalarını uygulayan sistem olmasına bağlanmıştır. Devlet politikalarının iktisadi, siyasi ve sosyal ayaklarını

oluşturan bu bürokratik sistem, Osmanlı'da olduğu gibi hiyerarşik bir biçimde düzenlenmiş ve katı bir merkezi yapı içine sokulmuştur. Bu durum Osmanlı döneminde de bürokrat olarak görev alanların, idari mekanizma üzerinde sahip olduğu güçlü ayrıcalık ve statülerini koruma anlayışına denk geldiğine işaret etmektedir. Ayrıca başta merkezîyetçi yapılanma olmak üzere kamu idaresindeki diğer bazı durumlar, Osmanlı bürokrasisinden miras kalan olumlu veya olumsuz değer ve davranışlar olarak tespit edilmiştir (Yalçındağ, 1970: 55; Yalçındağ, 1986: 140; Çiftçi, 2018: 309). Osmanlı bürokrasisi ile Türkiye'nin ilk yıllarında görülen bürokrasinin birbirlerine bu kadar benzemesinin elbette sosyal ve tarihsel sebepleri dışında maddi ve istatistiki sebepleri de vardır. Bu durum şöyle açıklanabilir: Cumhuriyet sadece Osmanlı'dan kalan bürokratik sistemi devralmamış aynı zamanda içerisindeki kamu görevlilerini de devralmıştır. Osmanlı askeri bürokrasisinde yer alan subayların %93'ünün Cumhuriyet'in askeri kadrolarında da yer alması bu duruma en büyük sebeptir. Bunun yanı sıra Osmanlı sivil bürokratik yapısında yer alanların %85'i de tıpkı askeri bürokraside olduğu gibi Cumhuriyet'e 'miras' olarak kalmıştır. İşte bundan dolayıdır ki Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarındaki bürokrasi anlayışı -yeni devletin farklılık ve yenilik anlayışı ile kurulmasına karşın- Osmanlı dönemindeki bürokratik yapı ile örtüşür (Göküş, 2000b: 24).

Yukarıda bahsedildiği gibi yeni kurulan Cumhuriyet, farklılık ve yenilik temelleri üzerine kurulmuştur. Bu kapsamda Tanzimat döneminde yakalanan yenilik hareketleri yeterli görülmemiş ve Cumhuriyetin kurucu kadrosu daha radikal bir anlayışla hızlı ve köktenci bir modernleşme programı uygulamayı amaçlamıştır. Bu durumun amaçlandığı gibi hızlı ve kökten bir biçimde hayata geçirilebilmesi amacıyla tek parti yönetimi kuruluşur. Bu şekilde modernleşme hareketlerini yavaşlatacak olası bir muhalefetin de önüne geçilmiştir (Yalçındağ, 1986: 66). Böylece parti-devlet-bürokrasi bütünleşmesi sağlanmıştır. Bu durum bürokrasinin Osmanlı döneminden daha güçlü duruma gelmesine sebebiyet vermiştir. Dönem bürokrasisi gücünü tek parti uygulaması dışında iki şekilde daha arttırmıştır. İlk olarak Osmanlı'dan kalan askeri bürokrasinin Kurtuluş Savaşı'na liderlik etmesi ve kazanılan zafer sonrası iktidara geçmesi, ikinci olarak ise toplumdaki yüksek statü sahibi ve özellikle Batı eğitimi almış şahsiyetlerin laik ve modern duruşlarından dolayı başka iş alanlarının kalmadığının düşüncesiyle bürokrasiden ayrılmamaları gösterilebilir (Şaylan, 1976: 74).

Dönem bürokrasisinin iki ana gayesinin olduğu belirtilmiştir. Bunlardan ilki hayata geçirilen reformların devamlılığını ve gelişimini sağlamak, diğeri ise iktisadi kalkınmada kamu bürokrasisinin liderliğini sağlamaktır. Reform çalışmalarının halka benimsetilmesi misyonu kamu bürokrasisine tevdi edilmişti. Bu görevin ifasında ise Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) etkin rol almıştır. Ayrıca Osmanlı'nın son dönemlerinde girilen modernleşme ve batılılaşma hareketlerinin sıklaşmasında da CHP önemli bir rol oynamıştır. Bürokrasi burada modernleşmeyi ve batılılaşmayı sürdüren önemli bir güçtür (Eryılmaz, 2002: 138).

Bu dönemin askeri bürokrasisi iktidar gücünü de elde ettikten sonra diğer bürokratik güçleri etkisi altına almaya çalışmış ya da ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Örneğin dönemin güçlü kabul edilen dini ve sivil bürokratik kişilerin, 1922 yılında saltanatın kaldırılmasıyla etki altına alınmaya çalışıldığı söylenebilir. 1924 yılında ise hilafet kurumunun kaldırılması ile şer'i mahkemelerin kapatılması dini bürokrasiyi ortadan kaldırmaya yönelik hareketler olarak okunabilir. Ardından 1926 yılında Medeni Kanunun kabul edilmesi artık dini bürokrasinin büyük ölçüde kontrol altında alındığını gösterir. Dini bürokrasinin bu şekilde kontrol altına alınmasından sonra halkın aydınlatılması ve sekülerleşmesi gerektiğine inanan bürokrasi, dinin bireysel boyutta kalmasını arzulamış toplumsal ve siyasal hayata sirayet etmesine engel olmak istemiştir. Ek olarak 1925 ve 1926 yıllarında İslami takvimin yerini uluslararası takvimin alması, tekke ve zaviyelerin kapatılması, İslami özel hukuk olan Mecelle yerine İsviçre Medeni Kanunu'nun kabul edilmesi ve fes yerine şapka giyilmesi gibi hayata geçirilen yenilikler yeni bir toplum oluştururken dinin referans alınmasını önlemiştir (Heper, 1974: 100-101; Önder, 2016: 247; Karpas, 2010: 140).

Askeri bürokrasi bir süre sivil bürokrasiyi de kendi otoritesi altında kademelendirmiştir hatta bizzat kendi içine dâhil etmiştir. Buna örnek olarak hudut bölgelerindeki kolordu ve tümen komutanlarının aynı zamanda valilik yapmış olmaları gösterilebilir. Askeri bürokrasi, idari görevler üstlenmediği durumlarda da iktidar ile sivil bürokrasinin arasında her daim bir aracı olarak konumlanmıştır. Dini ve sivil bürokrasinin bu şekilde kontrol altına alınması veya lağvedilmesi Atatürk'ün sivil bürokrasiye duyduğu güvensizliğin bir sonucudur. Bu güvensizliğin altında yatan sebep ise Osmanlı bürokrasisini oluşturan kişilerin padişaha sadakatle bağlılığıdır. İktidarın böylesine bir

askeri görünümü olmasın rağmen Atatürk'ün askeri bürokrasinin siyasal hayattaki etkilerini zamanla azaltmayı tercih ettiği de bilinmelidir (Heper, 1974: 101-102).

Bu dönemde tek parti yapısı bürokrasiye altın yıllarını yaşatmıştır. İktidarın tek parti yönetimi kurmasındaki yegâne amacının yalnızca muhalefetsiz bir yönetim ortamının oluşması olduğu söylenemez, nitekim amaçlardan biri de siyasal iktidarın bürokratlar ile sürekli bir şekilde koordinasyon ve uyum içinde olmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda parti bürokrasisi ile ülke bürokrasisi bütünleşik bir yapıdaydı. “Parti-devlet bütünleşmesi” olarak adlandırılan bu sistemde parti görevlileri aynı zamanda devlet bürokratlarıydı. Parti içi bürokrasi, devlet bürokrasisi ile aynı bürokratları barındırıyordu. Bu durumun esas kanıt niteliği ise, CHP'nin parti ambleminde yer alan altı okun anayasada da yer alması olarak gösterilebilir. Örnek olarak dönemin İçişleri Bakanı (1935) Recep Peker aynı anda hem CHP'nin genel sekreteriydi. Valiler de partinin il başkanı oldular. Parti müfettişleri hem partinin hem de hükümetin işlerini denetler pozisyondaydı. Siyasi makamlara aday olanlar, parti teşkilatının onayı ile makama gelebiliyordu. Mülki yöneticiler bu sayede siyaseten de güçlü kişiler haline geldiler (Eryılmaz, 2002: 136; Heper, 1974: 112). Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) dahi işleyiş olarak CHP'nin bir danışma organına dönüşmüş durumdaydı ve Meclis işlevsel olarak CHP bürokrasisinin yani bürokratik devletin tasarruf ettiği kararları meşrulaştırma işlevini üstlenen bir yapı konumundaydı. Bir başka söylemle, yasama organı tamamıyla “bürokratik siyasetin” idaresi altına girmiştir (Durgun, 2002: 210). Ancak söz konusu bütünleşme toplumun ve siyasetin bir kısmının eleştirisine maruz kalmıştır. Bu eleştiriler sonrası 1939 yılındaki CHP kurultayında Parti ile bürokrasi arasındaki bütünleşme gevşetilmeye çalışılmıştır. Bunun sonucu olarak mülki idare amirlerinin CHP'nin il başkanlıklarından ayrılmaları yine de parti-devlet birliğini bertaraf edememiştir (Eryılmaz, 2002: 139).

Cumhuriyet'in bu döneminde bürokrasi-devlet bütünleşmesine karşın bürokrasi yapı ve işleyiş bakımından fazla gelişmemiştir. Savaştan çıkan ülkenin öncelikleri de düşünüldüğünde genişçe bir sosyal ve iktisadi devlet görevleri oluşmamış “içişleri, dışişleri, savunma ve maliye” gibi olmazsa olmaz bakanlıklar dışındaki diğer bakanlıklar yapısal ve işleyiş olarak pek fazla gelişmiş addedilemez. Yine de özellikle 1930'lardan sonra bakanlıklarda çalışan devlet memurlarının sayısı hızla yükselmiştir. 1931 yılında

toplam devlet memuru sayısı 105 bin dolaylarındayken 1946 yılında bu sayı kendini ikiye katlamıştır (Eryılmaz, 2002: 137).

Bu dönemin bürokratik kimliğiyle ilgili söylenmesi gereken bir başka husus ise Cumhuriyet bürokrasisinin Osmanlı bürokrasisi gibi halktan kopuk bir düzende olmasıdır. Savaştan henüz çıkmış, hızlı bir şekilde toparlanma ve çağı yakalama girişimine soyunan lider kadro bu sürece halkı dâhil etmemiştir. Avrupa'daki örnek süreçlerde halkın talep ve ihtiyaçlarının yönetime sirayet etmesi görülürken Cumhuriyet'in ilk yıllarında bu durum tam tersi istikamette seyretmiştir. Bu devrimci süreçte “halka rağmen ama halk için” yapılan inkılaplar öncesinde halka anlatılmaya ve benimsetilmeye çalışılsa da her devrimde döneminde olduğu gibi bazı zorluklarla karşılaşmış, halk ile askeri bürokrasi karşı karşıya gelmiştir (Aksoy, 2020: 51). Dönemin bürokratları varlıklarını tıpkı Osmanlı dönemi bürokratları gibi devlete bağlamış ve kendilerini yegâne amacı devlete hizmet etmek olan kişiler olarak düşünmüşlerdir. Bu düşünce de bürokratları “merkezin ekseninde elitist bir sınıf” haline getirmiştir (Göküş, 2000b: 25). Bu tür elitist sınıf, bürokrasi-devlet bütünleşmesinin bir sonucu olarak; siyaset arenasında, yargı kadrolarında ve askeri yapılanmalarda kendilerine muhakkak bir yer bulmuş ve bu yeni tip elitist sınıf ülkenin idaresinde yıllarca söz sahibi olmuş ve her alanında idareye yön vermiştir. Tek parti döneminin sonuna kadar mecliste bürokrat kökenli siyasetçilerin oranının %50'den fazla olduğu belirtilmektedir. Aslında çok partili dönemdeki siyasi iktidar-bürokrasi çatışmasının kısır döngüsünün sebebinin altında da devletin her kademesine yerleşmiş siyasallaşmış bürokratlara karşı yeni iktidarın alternatif bir hamle geliştirememesi yatar (Öztürk, 2017: 311).

Osmanlı dönemi bürokratlarının sadece klasik devlet işleriyle (kamu düzenini korumak, vergileri toplamak vs.) ilgilenmesinin aksine tek parti döneminin bürokratları devlet işlerinin yanı sıra sosyal, siyasal ve kültürel alanda da gelişim ve değişim sürecinin aktif aktörleri olmuştur. Merkezden alınan idari kararlar, partinin taşra organları aracılığıyla hayata geçirilmekte ve bu kararların sağlıklı bir biçimde uygulanmasından da partinin örgütleri sorumlu tutulmaktaydı. Bu örgütlerin icraatları hükümet icraatları olarak değil doğrudan devletin icraatları olarak görülürdü. Bürokratlar, siyasi arenadaki görevlerinin yanı sıra sosyo-kültürel alanda biçimsel olarak Batılılaştırırken ağırlığı eğitime vermişlerdir. Devlet gücünü bu doğrultuda oldukça etkin bir biçimde kullanan bürokratlar, Cumhuriyetin bu döneminde imrenilecek bir statüye sahip olmuşlardır. Öyle

ki, milletvekillerinin özellikle cumhuriyetin ilanından itibaren vali, kaymakam, hâkim ve savcı olabilmek için istifa ettikleri bilinmektedir. Memurin kanunu ve Barem Kanunu ile devlet görevlilerinin sosyal ve ekonomik hakları genişletilmiştir (Öztürk, 2017: 314).

Tek parti iktidarı boyunca reformist hareketlerin hayata geçirilmesinde dönemin bürokrasisinin oldukça baskıcı bir tutum sergilediği bilinmektedir. Bu sebeple, bu dönemdeki memurlar için, “topluma yukardan bakan, emir veren hatta toplumu bir ölçüde potansiyel tehlike olarak gören” kişiler yakıştırmaları yapılmıştır. Halk dönemin bürokrasisini “ceberut devlet” ve “jandarma devleti” gibi kavramla eleştirmiştir. Toplumun nesne, bürokrasinin ise özne durumunda olduğu hissedilmekteydi. Toplumun kültürüne ve eski devletten kalan geleneksel düşüncelere karşı iktidarın yürüttüğü siyaset, halk ile bürokrasi arasındaki bağları günbegün zayıflatmıştır (Eryılmaz, 2002: 140). İktidar ve bürokrasi kanadında karar alım noktasında halkın neredeyse hiçbir etkisi yoktur. Çünkü bürokrasi kendini seçkin ve eğitimli görürken halkı eğitimsiz ve cahil görmekteydi. Böylesi bir iktidar süreci demokrasi bağlamında eksik kalmıştır denilebilir (Güneş Ayata, 1992: 77). Ancak demokrasinin eksik kalmasının sebeplerinden birinin de “milli birlik ve bütünlüğün, huzur ve görevinin ve böylece de bağımsızlığın korunması” amacı olduğu göz ardı edilmemelidir (Köker, 1990: 84).

1923’ten 1950’lere kadar devletin üstlendiği görevlerin çeşitlenmesi bürokrasiyi de hızlı bir şekilde büyötmüştür. Bu durum “Cumhuriyet döneminde devletin her yeni yükümlülüğü, her yeni işlevi, yeni yasal düzenlemeleri, yeni örgütleri ve dolayısıyla yeni memur alımlarını gerekli kılmasının en tabi sonucudur (Oktay, 1983: 153).” Ancak yine de bu dönemin sonuna doğru, özel teşebbüslerin gelişmesi ve yeni meslek gruplarına duyulan ihtiyaç ile beraber bürokratların hem maddi durumunda hem de sosyal statülerinde bir gerileme süreci başlamıştır. Bu süreç, özel sektörün gelişmesine ve teşvik edilmesine endeksli derinleşip ve devletten özele doğru kalifiye eleman ve yönetici transferleriyle bir nevi beyin göçü başlamıştır (Eryılmaz, 2012: 141-143). Sonuç olarak bürokrasi “toplumsal statü ve ekonomik imkânlar açısından” altın dönemini kuşkusuz bu dönemde yaşamıştır. Bürokrasinin altın yılları olan bu dönemde siyaset ve bürokrasi kavramları halkın nazarında aynı anlamları taşıyıp aynı yapıya tekâmül etmektedir (Aykaç, 1997: 165).

1945’li yıllarda Avrupa’daki tek parti yönetim sisteminin çökmesi ve yurtiçinde yaşanan bazı gelişmeler sonucu aynı yıl Türkiye’de de çok partili hayata geçiş konusunda gelişmeler yaşanmıştır. Dörtlü Takrir olarak da bilinen CHP’li milletvekilleri Celâl Bayar, Refik Koraltan, Adnan Menderes ve Fuad Köprülü’nün meclis grubunda açık olarak görüşülmek üzere verdiği önerenin reddedilmesi Cumhuriyet tarihinin bürokratik ve siyasi hayatının demokratik sürece geçişinin başlangıcı olarak görülür. Bu önerenin amacı seçim sisteminin değiştirilip Türkiye’yi tek parti yönetiminden sıyrılıp çok partili demokratik bir yönetime evirmektir. Üstelik bu önerge kabul edilmediği gibi önce Menderes ve Köprülü sonrasında da Koraltan çeşitli nedenlerden dolayı partiden ihraç edildi. Yaşanan gelişmeler doğrultusunda Celâl Bayar hem milletvekilliğinden hem de partiden istifa ederek tepkisini ortaya koymuştur. Partiden ayrılan bu dört isim, 7 Ocak 1946 yılında Celâl Bayar genel başkanlığında Demokrat Parti (DP)’yi kurmuşlardır. Böylece resmen çok partili hayata geçilmiş oldu (Akandere, 2003: 7-14).

2.3. Türkiye’de 1950-1960 Yılları Arası Bürokrasi

Ülke idaresinde yaşanan çeşitli sıkıntıların doğurduğu çok partili hayat sonrasında çeşitli sebeplerle iktidarın el değiştirmesine sebebiyet vermiştir. Özellikle 1945’deki Toprak Reformu Tasarısı’nın özel mülkiyet hakkını ihlâl etmesi, tek parti yönetiminin keyfi mali kararları, dünyada liberalizmin yükselişte olmasına paralel ülkede devletçiliğin dozunun artması ve piyasadaki bazı sıkıntılar toplumu genel olarak bir arayış çabasına itmiştir. Siyaset arenasında iktidara tek alternatif olan DP’nin orta sınıfı, ticaret erbabını, hizmet sektörünü ve muhafazakâr kesimi kucaklayıcı yaklaşımı ve üstüne keskin biçimde olmasa da bürokrasi hakkındaki eleştirel düşüncelerinin bir ürünü olan “yeter artık söz milletin” hareketi toplumda çok büyük bir karşılık bulmuştur. 14 Mayıs 1950 tarihindeki genel seçimlerinde DP, Meclisteki 487 koltuğun 408’ini kazanarak Türkiye Cumhuriyeti tarihinde iktidara gelen ilk farklı dünya görüşüne sahip parti olmuştur.

DP Milletvekillerinin toplumsal özellikleri CHP Milletvekillerinden oldukça farklıdır. Yeni iktidarın üyeleri daha genç ve seçim bölgeleriyle iletişimleri daha sıkıydı. Üniversite eğitimi görenlerin oranı daha az olmasına karşın ticaret ve hukukla ilgilenen sayısı daha fazlaydı. DP kadrolarının CHP kadrolarıyla arasındaki en büyük fark ise bürokrasi içerisinden özellikle askeri bürokrasi arasından olan kimseye ver vermemesiydi

(Zürcher, 2001: 321). Bürokratların yerini avukat, doktor ve mühendislerden oluşan profesyoneller almıştır. İş adamlarının oranında da artış izlenmiştir (Dursun ve Al, 1998: 161). Hatta çok partili hayat farklı kesimlere de siyaset yapma imkânı tanımıştır. Her sınıftan ve her meslekten insanlar siyasete katılmak için gerekli prosedürleri tamamlamak için oldukça istekliydiler (Bozbeyli, 1996: 228).

İktidara yükselirken bürokrasiyi net bir şekilde karşısına almaktan çekinen DP, daha çok eleştirilerini bürokrasinin ortağı CHP'ye yöneltmiştir. Bu anlamda bürokrasiye bir takım güvenceler hissettiren iktidarın bunu yapmasının sebebi bürokrasinin tarafsızlığını sağlamak olmuştur. Çünkü DP, bürokrasinin tarafsızlığını sağlanmadan iktidara gelmenin zor olduğunu farkındaydı. DP'nin aslında seçim sürecinde bir denge politikası izlemiş olduğu söylenebilir. CHP'nin içerisinde gelen DP kadrosu, bürokrasinin CHP içine nasıl işlediğini ve her kademedeki bürokrasi-parti-devlet bütünleşmesinin varlığının ciddiyetini en iyi bilenlerden idi. Bürokratlara geçmişte yapılmış hatalardan dolayı sorumluluk yüklemeyeceğine ve geçmişe takılıp kalınmayacağına dair güvenceler verilmiştir. Bunun karşılığında amaç belki de bürokrasinin sempatisini kazanmaktan çok onun tarafsız kalmasını sağlamak olmuştur (Eryılmaz, 2017: 158; Ahmad, 2002: 132).

Çok büyük bir halk desteği ve meclisteki ezici çoğunluğuyla iktidar olan DP, halkın bu teveccühünü karşılıksız bırakmamış özellikle halkın yararına yapılan ekonomik açılımlar vasıtasıyla devlet ile vatandaş arasındaki mesafeyi de ortadan kaldırmıştır. Kamu İktisadi Teşekküllerini ciddi bir istihdam aracına dönüştüren iktidar, buradaki kamu görevlisi ihtiyacını eğitimsiz, alt ve orta sınıfların devlet kadrolarında yerleştirilmesiyle karşılamış ve kırsal kesimlerdeki refah seviyesi görece yükselmiştir. Tek parti dönemindeki “memur olmak” zihniyeti cumhuriyet kadrolarından oluşan bürokrasinin eski imtiyazlı konumunu kaybetmeye başlamasıyla değişmiştir (Aydın, 2005: 107). Bu durum için halkın bürokrasiye kestiği bir ceza nitelemesi yapılabilir.

Bu dönemin başındaki DP-bürokrasi ilişkilerini incelendiğinde ortada soğuk rüzgârların esmediği aşikârdır. Bununla beraber Parti, vatandaşlarla da ilişkilerini iyice geliştirmeye başlamıştır. Halk iktidar partisi için “halkın sesi” yorumlarını yapmakta ve kendileriyle iç içe bir parti olduğu yorumlarını yapmaktaydı. Aslında seçim öncesi DP ile rakibi CHP'yi ayıran en önemli kıstaslardan biri de bu durumdur. CHP'nin halk ile iç

içe olmayan ve halka arasına mesafe koyan tutumu seçim sonuçlarına net bir biçimde yansıtmıştır (Öztürk, 2017: 321).

DP hükümetleri iktidara gelmeden önce bürokrasiyi CHP üzerinden eleştirmiş, bürokrasi kanadına ise daha çok asıl işlevinin vatandaşa iyi hizmet götürmek, devletin günlük gereksinim ve işlerinin ifa edilmesinde yardımcı olması gerektiği düşüncesini hissettirmiştir. Devlet yönetimine orta ve alt sınıflardan kişilerin getirilmesini hazmedemeyen ve tek parti yıllarındaki imtiyazlı konumunu korumak isteyen bürokrasi, kendisini cumhuriyetin doğal koruyucusu olarak görünce siyasal iktidar ile arasında bir mücadele yaşanmaya başlamıştır. Parti iktidara geldiğinde bürokrasinin gücünü kırmaya çalışmıştır. Bundan sonraki dönem bürokrasi için büyük bir gerileme, itibar ve güç kaybı yaşanan bir dönem olarak tarihe geçmiştir. Bu yıllarda siyaset ve siyasetçiler öne çıkarken, bürokrasi arka planda kalmış ve kendileri için “kamusal hizmet aracı” yorumları yapılmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2012: 144; Başgil, 1966: 47). Kendini kamusal hizmet aracından fazlası olduğunu düşünen bürokratlar, uzmanlık alanlarındaki tecrübe ve bilgilerinin iktidar tarafından istifade edilmesini istememiştir. DP’nin bu çabalarını bürokrasiyi iktidar bünyesine katmaya çalışmak olarak değerlendirmişlerdir. Bu duruma eski itibar ve statüsünü kaybetme düşüncesi sebebiyle karşı çıkmıştır. Bu sebeple bürokrasi ve iktidar arasındaki mücadele gün yüzüne çıkmaya başlamıştır. Seçim öncesi bürokrasiyi yanına çekmeye çalışan DP, seçim sonrası bürokrasi-CHP özdeşliğini bildiğinden dolayı bürokrasiyi kendi bünyesine katıp emri altında çalıştırmak istemiştir. Fakat çok değil hemen seçimden önce sahip olduğu statüyü kaybetmek istemeyen bürokrasi iktidara karşı sert yaklaşım içerisine girmiştir (Göküş, 2000a: 40). 1950-1960 yılları arası bürokrasi kamusal hizmet aracı olarak sınırlandırılmamıştır.

İktidar partisi kitleleri arkasına alarak bürokrasi-devlet bütünleşmesini reddetmiştir. Cumhuriyet tarihinde ilk defa bir iktidar değişikliği tepeden inme bir diktaya dayanmaksızın sivil bir iradeyle gerçekleşmiştir. Zira DP’nin iktidara gelişi “beyaz ihtilal” olarak anılmaktadır (Karpat, 2016: 169). Paralelinde DP’de öncelikli amaçlarının demokrasinin gelişmesine yönelik çabalar olacağını belirtmiştir. CHP yönetimini halkın ekonomik ve sosyal hayatına müdahale etmekle eleştirmiştir. Bu doğrultuda idari karar alma mekanizmasının halka dayatmacı yapısından sıyrılacağını ve aşağıdan yukarıya yani halkın talepleri doğrultusunda gerçekleşeceğini belirtmişlerdir. Sergiledikleri bu duruş iktidara özel girişimin ve iş adamlarının desteğini kazandırmıştır (Ahmad, 2002: 128).

DP ile bürokrasi arasındaki mücadele izlenirken iktidar üç ayrı strateji ile olaya yaklaşmıştır. İlki, alanında uzmanlaşmış kişileri bürokrasi saflarından uzak tutmak için sivil bürokratların maddi olanaklarını zayıflatmak olmuştur. Nitekim DP iktidarlari döneminde sivil bürokratların sayısında yarıdan yarıya azalma meydana gelmiştir. İkinci strateji ise iktidarın üst düzey bürokratlarca sunulan tavsiye kararlarına kulak tıkamalarıdır. Üçüncüsü, Kamu İktisadi Teşekkülleri ve benzeri bürokratik kurumların hayat geçirilmesiyle bürokrasinin daha kolay kontrol edilmesi düşüncesidir. DP bu stratejileri yürüterek CHP döneminden kalma yerleşmiş bürokratik kültürün yerine daha sınırlanmış bürokrasi kadroları oluşturmak istemiştir. Bu şekilde kendilerine yakın duran ve DP'yi benimseyen bürokratik yapılanmalar ile eski bürokrasi anlayışı, statüsü ve gücünün kırılması amaçlanmıştır (Heper, 1974: 118).

Modernleşme ve batılılaşma amacıyla kurulan Cumhuriyet tarihimizde Osmanlı döneminden sonra ilk defa bu mantalitedeki idarecilerin dışında bir ekibin iktidara geçmesi sonrası CHP, DP'yi iktidarı gasp etmiş olarak görmüş ve iktidara karşı sert bir muhalefet yürüteceğinin sinyallerini vermiştir. Çünkü CHP ve 1923-1950 arası kemikleşmiş bürokrasi kendisini devlet gibi görmekteydi. İktidar ise askeri ve sivil bürokrasiyle özdeşleşmiş CHP'nin bu tavrından dolayı kendisini baskı altında hissetmiş ve bunun sonucu olarak muhalefete karşı sert bir tutum izlemiştir (Tuncel, 2010: 86; Heper, 1974: 121). DP seçim öncesi bürokrasiye karşı nasıl bir denge politikası izlenmişse ilerleyen yıllarda tam tersi bir sert bir tavır takınmıştır. “Bu yıllara şüphesiz ülkenin politik ve sosyal yaşam dinamiklerinin belirlenmesinde iktidardaki DP ile CHP ve kamu bürokrasisinin oluşturduğu taraflar arasındaki mücadele damga vurmuştur” ve bu mücadeleler siyaset havasının oldukça gerilmesine sebep olmuştur (İncioğlu Kara, 1992: 86).

DP iktidarlari birçok radikal ve önemli hamleleriyle halkın iyice desteğini kazanırken askeri bürokrasinin dikkatini özellikle üstüne çekmiştir. Ezanın Türkçe okunmasının zorunluluğunu kaldırmak Demokratların bu minvaldeki hamlelerinden başlıcasıdır. Bir diğeri ise ilkokulların müfredatlarından kaldırılan din eğitimi derslerinin zorunluluk arz etmeksizin anne-babanın inisiyatifine bırakılmasıdır. İmam hatip okulları ülkeye kazandırılmıştır. Osmanlı devlet büyüklerinin türbelerinin halk ziyaretlerine açılması da önemli bir gelişme olarak görülmüştür. Köy enstitülerinin öğretmen okulları olarak dönüştürülmesi ve halkevlerinin yerini Türk ocaklarının alıp mal varlıklarının da

devredilmesi askeri bürokrasinin tepkisini çeken diğer gelişmeler olmuşlardır. Askeri bürokrasi bu gelişmeleri Atatürk reformları için potansiyel bir tehlike olarak değerlendirmiştir. Bürokrasi, siyasal iktidara karşı Atatürk ilkeleri ve laiklik konularının korunmasını temel hedef olarak belirlemiştir. Dönemin bürokrasisinin beklentisi demokratik hayatın yenilenmesinden ziyade Atatürk inkılaplarının muhafaza edilmesi olmuştur. Bunların yanında ülkenin ulaştırma ve altyapı konusundaki eksiklikleri giderilmeye çalışılmış ve şehirleşme konusunda adımlar atılmıştır. Tarımsal faaliyetlere özel önem gösterilmiş ve tarımda makineleşme yolunda önemli girişimlerde bulunulmuştur (Karpat, 2016: 171; Durgun, 2003: 92). Devlet hizmet konusunda gücünü her alanda hissettirmeye başlamıştır. Kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılması, devletin ekonomiye asgari müdahalesi, özel sektörün teşvik edilmesi ile yakalanmak istenen liberal ekonomi politikaları olumlu sonuçlar vermiştir. Tarımsal kalkınmada ve üretim kapasitesinin artırılmasında; dokuma, şeker, çimento, tek el ve konserve ürünleriyle, sanayi, ulaşım ve sektöründe ise; limanlar, barajlar ve yolların yapılması, eğitim sektöründe de açılan modern ilkokul ve üniversiteler ile önemli atılımlar gerçekleştirilmiştir (Eryılmaz, 2002: 44).

Tek parti döneminin geride kalmasıyla bürokrasi altın yıllarını arar olmuştur. Demokrasi siyasal iklime dâhil olurken ve bürokrasi patron olmaktan çıkmıştır. Bürokrasi mecburen de olsa iktidarı paylaşmayı hatta devretmeyi öğrenmiştir (Şaylan, 1976: 87). Ancak zamanla ekonomide işler yolunda gitmemiştir. Memur sayısındaki artış, yaşanan yüksek enflasyon ve hükümetin bütçe tercihlerindeki değişmesi gibi etmenlerin memur maaşlarını olumsuz yönde etkilemesi zaten siyasi olarak gücü azalan bürokrasinin bir de mali olarak ayrıcalıklarını kaybetmesine yol açması bürokrasinin memnuniyetsizliğini arttırmıştır (Öztürk, 2017: 321; Yalçındağ, 1970: 55). Bürokrasi kanadı da bu durumdaki memnuniyetsizliğini CHP üzerinden dile getirmiştir. DP'nin "sivil ve askeri bürokrasiye karşı yaklaşımı, İslami ve kırsal değerleri yasalaştırması, Cumhurbaşkanlığı ile parti genel başkanlığının aynı kişide toplanmasına itirazı ve muhalefetin iç siyasette iktidara olan sert tavrı ve seçilmişlerin atanmışlardan olan üstün konumu" gibi konularda memnuniyetsizliği bilinen bir durumdu. Bu anlaşmazlıklardaki çatışma halinin halka yansımaları durumu bir erken seçimin ya da bir ihtilalin olacağının habercisiydi (Mardin, 1994: 165; Goloğlu, 1982: 259). Bir süre sonra yüksek enflasyon, bütçe açıkları ve TL'nin hızlı değer kaybetmesi sonrası iktidara yönelik eleştiriler basına sansür uygulanmasına

götürdü. Kısıtlamalardan sadece basın değil muhalefet de nasibini aldı. Muhalefetin eleştirilerine karşı Meclis'te komisyon (Tahkikat Komisyonu) kurulmuş ve CHP hakkında meclis soruşturması yapılmıştır. İktidara geldiği günlerdeki demokratik görünümünden uzaklaşan iktidar, CHP'li vekillerin meclise girmesini engellemek gibi demokrasiyle bağdaşmayan fikirleri değerlendirmişlerdir. Seçim Kanunu'nun birkaç kez değiştirilmesi ve Millet Partisi (MP)'ne oy veren Kırşehir'i ilçeye çevirmek gibi başkaca keyfi yönetim örnekleri artınca DP içinden istifa edip yeni parti kurmak gibi demokratik çabaların yanı sıra darbe gibi demokrasiyle asla bağdaşmayan bazı fikirlerin hayat bulması halkın endişelerinden bazılarıydı (Öztürk, 2017: 322; Karpat, 2016: 186).

Bu dönemin sonlarına doğru siyasi nedenlerle bürokratların atamalarındaki farklı tercihler ve emekliliğe mecbur bırakılmalar görülmüştür. Hatta DP bu durumu yasal çerçeveye "6435 sayılı Bağlı Bulundukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun" ile taşımıştır. Bu yasa ile işten almalar ve emekliye ayırmalar veya bürokratları bakanlıkların emrine çekmek kolaylaşmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 78). Ek olarak akademi camiası da baskı altına alınmıştır. Üniversitelerin yetkilerinin kısıtlanması ve erken emeklilik için hazırlanan kanunların yegâne sebebi iktidarın sivil bürokrasiyi tasfiye etmek istemesidir. Ancak sivil bürokrasi istenildiği gibi bertaraf edilmemiştir (Heper, 1977: 136-137).

Anlaşmazlıkların devlet idaresine yansımalarının ardından iktidar; bürokratları bakanlık emrine almanın, resen emekliye sevk etmenin ve hükümet işlerine muhalefet yollarını kapatmanın yollarını aramıştır. Bu arayışlar CHP ile bütünleşmiş bürokrasi kadrosunun tasfiyesine ve geleneksel bürokrasi anlayışının kırılmasına yönelik olmuştur. Bürokratik elitler ise her şeyden çok devlete ve topluma hem hâkim hem de sahip statülerinin kaybolmasını sindirememiştir. Klasik düzenlerde olduğu gibi yeni oluşacak güçlere bağımlı olmayı değil de yeni gelecek güçleri belirlemede ve şekillendirmede aktif olmayı arzulamışlardır (Önder, 2016: 269; Yalçındağ, 1970: 57).

1950-1960 yıllarında, bürokrasi ve siyasi iktidar uzlaşmamıştır. DP programında devlet memurlarının siyasi hayatını sadece seçimlere katılmakla sınırlandırmıştır. Ancak yükseköğretim mensuplarını bu ilkenin dışında tutarak onlara bir ayrıcalık tanımıştır. DP aldığı bu kararla da tek parti döneminde olduğu gibi memur, hükümet ve siyasi parti birliğini ve bütünleşmesini engellemeyi amaçlamıştı. Bürokratin asıl amacı siyasi faaliyet

değil kamu hizmeti olmalıdır. Bürokrasi, siyasi parti ve devlet tekelliğinin olmaması gerektiği özellikle vurgulanmıştır. Yeniden canlanan demokrasi ile tek parti döneminde kaynaşmış olan atanmışlar ve seçilmişler yönetimi, Demokrat Parti iktidarı ile seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğünün yönetimi olmuştur (Durgun, 2003: 212). Artık siyasetin ve siyasetçilerin ön plana çıktığı ve bürokrasinin ve bürokratların arka planda kaldığı dönem yaşanmıştır (Eryılmaz, 2017: 539). Kısaca bu yıllardaki siyaset parti merkezli yaşanmıştır ve bürokrasi ya da devlet merkezli siyasetin etkisi azaltılmıştır (Heper, 1974: 122).

Bu dönemin sona erışı 27 Mayıs Darbesi ile gerçekleşmiştir. TBMM'yi ve anayasayı fesheden cumhuriyet tarihinin ilk askeri darbesi DP'yi iktidardan uzaklaştırmak için gerçekleştirilmiştir. Bu dönemdeki yaşananlardan dolayı rahatsızlığını defaatle dile getiren askeri bürokrasi darbe sonrası Cumhurbaşkanı Celâl Bayar, başbakan Adnan Menderes ve diğer hükümet üyelerini ve Genelkurmay Başkanını tutuklamıştır. Ordu içinde de “darbe” yapan cunta; 235 generali ve 3500 civarında subayı emekliye sevk etmiş üstüne üniversitelerde görev yapan 147 öğretim üyesini görevden almış ve bazı üniversiteleri kapatmıştır. Ek olarak yargıya da elini atan cunta yönetimi 520 hâkim ve yargıcı görevinden almıştır. Cuntanın ileri gelenleri Cemâl Gürsel, Cemâl Madanoğlu, Alparslan Türkeş ve Fahri Özdilek olmuşlardır. Darbe sonrası Cemâl Gürsel'in başını çektiği Milli Birlik Komitesi (MBK) ülke yönetimini üstlendi (TBMM, 1960; Hürriyet, 2013).

Daha sonrasında başlanan Yassıada davalarında Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu ve Maliye Bakanı Hasan Polatkan 16 Eylül 1961 gününde sabaha karşı, Başbakan Adnan Menderes ise 17 Eylül 1961'de öğle vakti İmralı Adası'nda idam edildi.

2.4. Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arası Bürokrasi

27 Mayıs Darbesi sonrası ordu iktidarın Orgeneral Cemal Gürsel liderliğindeki MBK'nin elinde olduğunu duyurdu, ancak komitenin hem görev ve yetkileri hem de üyeleri bir süre belirsiz kaldı. MBK, Cemal Gürsel'in Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı ve Milli Savunma Bakanı olduğu duyurdu. Kendisine neredeyse sınırsız yetkiler verilmişti (Zürcher, 2001: 352).

Darbenin kendince sebepleri vardı. İktidarın demokrasiden ödün vermiş olması, kendi seçmenlerine ayrıcalık sunup halk içerisinde ayrımcılığa sebebiyet verilmesi ve Kemalist düşünceden uzaklaşmış olması ile bazı ekonomik nedenler gibi iddialar bu sebeplerden bazılarıdır. DP'nin devrilmesi belki de tek parti dönemindeki gücünü arayan “ordu ve bürokratların kendi partileri olan CHP ile işbirliği yaparak tekrar iktidara el koymak istemeleri olarak yorumlanabilir (Kongar, 1999: 169; Cem, 1973: 410).

MBK içerisinde darbe sonrası iktidarı seçimler yoluyla en kısa sürede devretmek isteyen bir grup vardı. Diğer grup ise köktenci bazı reformlar yapılmadan böyle bir devri uygun görmüyordu. Anlaşmazlık durumu, iktidarı bırakma yanlısı olmayan grubun tasfiyesiyle sonlanmıştı. Bu kişilere diplomatik bir takım görevler yüklenerek yurtdışına gönderildiler (İba, 1998: 85). Bu kişiler ilerleyen dönem Türk siyasetinde ‘Ondörtler’ olarak anılacak ve kısa süre sonra yurda dönüp ayrı ayrı çeşitli siyasi partilerde boy göstereceklerdi.

Siyasetin de havasını koklayan MBK, 14’lerin tasfiyesiyle birlikte hızla Kurucu Meclis’i toplayıp yeni bir anayasanın ve seçimlerin yapılmasına karar verdi. Kurucu Meclis iki kanattan oluşmuştur. Bir kanatta MBK yer alırken diğer kanatta ise Temsilciler Meclisi yer aldı. Temsilciler Meclisi üyeleri genel oylamaya dayanan bir sistemle belirlenmemiştir. Bu üyeler; “iller, siyasi partiler, barolar, basın, eski Muharipler Birliği, esnaf kuruluşları, gençlik kuruluşları, işçi sendikaları, sanayi ve ticaret odaları, öğretmen kuruluşları, tarım kuruluşları, üniversite ve yargı organları gibi çeşitli kuruluşların temsilcileri” ile Cumhurbaşkanı ve MBK’nin seçtiği kişilerden oluşmuştur. Kurucu Meclis’in faaliyete başlamasıyla yasama yetkisi MBK’dan Kurucu Meclis’e geçmiştir. Bakanların atanmasında/görevden alınmasında ve kararların onanmasında MBK daha yetkili olurken, anayasa hazırlıkları sırasında ise sayısal olarak Temsilciler Meclisi’nin üstünlüğü kabul edilmiştir. Ancak yine de kendisinin baskın olmadığı bir komisyonda anayasanın hazırlanmasına razı olmayan MBK, İstanbul Üniversitesi Rektörü Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami Onar’ın başkanlığındaki bilim kuruluna bu görevi tevdi etmiştir. Sürece entelektüelleri de dahil etmek için atılmış bu adım aynı zamanda 27 Mayıs’ın niteliğini de değiştirmeye yönelik olmuştur (Akbayar vd., 2002: 465; Gözübüyük, 2003: 133-134; Ahmad, 2002: 28).

Kurucu Meclis darbenin birinci yıl dönümü olan 27 Mayıs 1961 tarihinde anayasayı hazırladı ve takip eden ay halkoylamasına sundu. Halk tarafından kabul edilen bu anayasa 1924 Anayasası'nın yerini almıştır. (Ahmad, 2002: 29). Aynı yılın ekim ayında yapılan seçimlerle birlikte TBMM'nin toplanmasıyla MBK rejimi sona ermiştir. Ancak MBK darbeye gerekçe gösterdiği durumların ileride tekrarlamaması adına bu döneme damgasını vuracak “bürokratik vesayet” sisteminin temellerini atmıştır (Durgun, 2003: 213).

Yeni anayasanın yönetim çerçevesinde getirdiği en büyük yenilik çift kanatlı yasama organına işaret etmesidir. TBMM'nin varlığının yanı sıra 150'si seçimle belirlenen 165'ten fazla üye sayısına sahip Cumhuriyet Senatosu'na da yer verilmiştir. Senato, Meclis'in bir üst kanadı olarak görev yapmıştır. Çift kanatlı sisteme geçilmesinin altında yatan temel sebep DP döneminde olduğu gibi yasamanın iktidarın tekeline bırakılmaması düşüncesidir. Egemenliğin kullanımı çeşitli ‘yetkili organlar’ tarafınca paylaştırılmıştır (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: 16).

Seçim sonuçları halkın darbeden önceki düşüncesi ile sonraki düşüncesinin değişmediği şekliyle yorumlanabilir. Çünkü İnönü'nün CHP'si sandıktan birinci parti olarak çıksa da tek başına iktidar olacak çoğunluğa sahip değildi. Kaldı ki DP'nin ardılı sayılan Adalet Partisi (AP) de CHP'den sadece 15 milletvekili az çıkararak son derece önemli bir başarıya imza atmıştır. AP, Senato'da ise seçimle gelen 150 sandalyenin 70'ini kazanarak önemli bir zafer yakalamıştır. Demokratların bir diğer ardılı sayılabilecek parti olan Yeni Türkiye Partisi (YTP) ise 14'lerin çoğunun dâhil olacağı ve ileride Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) adını alacak olan Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi (CKMP)'nin hemen ardından dördüncü parti olarak Meclis'e girmiştir. Kaldı ki YTP, CKMP'den daha fazla milletvekili çıkarmıştır. Bu durumu göz önünde bulundurursak DP'nin ardılları olan partiler hem Meclis'in hem de Senato'nun çoğunluğunu elde etmiştir. Yani seçimden sadece bir yıl önce darbe ile indirilen DP'liler hala ülkenin en büyük güçlerinden biri sayılırdı (Zürcher, 2001: 359). Bunun siyasal hayattaki yansıması ise sandıktan birinci parti olarak çıkan CHP'nin ‘Sekizinci İnönü Hükümeti’ni bir diğer deyişle Cumhuriyet tarihinin ilk koalisyon hükümetini kurarken iktidar ortağının AP olmasıdır. Dokuzuncu İnönü Hükümeti'nin iktidar ortakları ise bağımsızlar ve CKMP ile birlikte YTP olmuştur. Bu yıllarda AP ile YTP'nin iktidarın bir parçası ve sonrasında AP'nin tek başına iktidara gelmiş olması halkın Demokratlara güveninin ve darbecilerin aldığı yenilginin bir

göstergesi olmuştur. Üstelik YTP ilerleyen yıllarda kendini feshedecek ve AP iyice güçlenecekti.

Bürokrasi nezdinde de 1961 yılındaki seçim sonuçları darbe öncesi dönemi andırıyordu. Ancak bu dönemdeki diğer seçimlerde bürokrasinin TBMM’de temsili giderek artmıştır. Eski statülerini de yakalayan bürokrasi yeni kamu hizmet birimlerinin ortaya çıkışıyla iyiden iyiye eski günlerine dönüş sinyalleri vermiştir. Sayısal olarak da devlet içerisindeki memurların sayısı yıllık ortalama %6,5 artmıştır (Eryılmaz, 2002: 149). Bu dönemin sonlarına doğru ise yıllık %7,6’lık ortalama artış görülmüştür. Dönemin son dört yılında ise özellikle koalisyon iktidarlarının getirdiği siyasal çekişmelerin de sebebiyet verdiği şekilde kamu görevlilerindeki yıllık ortalama artış hızı %9,1’e kadar yükselmiştir. Bu rakamlar göz önünde bulundurulduğunda bürokrasinin 1960-1980 yılları arası hacim olarak önemli ölçüde büyüdüğünü belirtmek hatalı olmayacaktır (Çitci, 1988: 41).

Askeri bürokrasi ise darbe sonrası yönetimdeki gücünü hızla arttırmıştır. Zaten 1960 darbesi askeri bürokrasinin eski güçlü günlerine dönüşü umuduyla yapılmış bir darbeydi. Bu doğrultuda hem sivil bürokrasi hem de askeri bürokrasi yıllar geçtikçe eski günlere döndüğünü hissettirmiştir. Örneğin 27 Mayıs’tan sonra çoğu kaymakamlar askeri bürokrasi lehine değiştirilmiştir (Doğru, 1998: 112). Askeri bürokrasinin güçlenmesindeki en önemli durumlardan biri de 1961 Anayasası ile birlikte Milli Güvenlik Kurulu’nun (MGK) kurulmasıdır. MGK teorideki amacından daha fazlasıydı. Kabinenin de üstünde kendini hissettiren MGK, çoğu hallerde devlet siyasetine yön vermiş adeta bir iktidar gibi hareket etmiştir. Ek olarak Genelkurmay Başkanlığı da Milli Savunma Bakanlığı’nın (MSB) hiyerarşik kademesinden çıkarılmıştır. Askeri bürokrasi bu hamlelerle devlet yönetiminde tekrardan etkili ve güçlü bir pozisyona evrilmiştir. Yine aynı yıl Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) kurulmuş ve askeriye iyice iş ve sanayi hayatına entegre olmuştur. Daha sonrasında OYAK sadece iş ve sanayi hayatıyla sınırlı kalmamış özellikle bankacılık ve sigortacılık sektörleriyle ekonomik hayatı etkileyen önemli figürlerden birisi olmuşlardır (Eryılmaz, 2002: 148). Sivil bürokrasi ise Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulması ile beraber yönetimde güçlü konumunu yeniden yakalamaya çalışmıştır. Teknokrasi ile bürokrasinin bir araya geldiği bu yapıda bürokratlar uzmanlık alanlarına binaen kamu politikalarını belirleyici figür olmak istemişlerdir. Böylece devlet yönetiminde bilgi ve uzmanlığın tekrardan öne çıkarılması

bürokratları siyasilerden daha değerli kılmıştır. Bürokrasi 10 yıllık aradan sonra arzu ettiği konuma tekrardan yaklaşmıştır. 1961 Anayasası özellikle sivil bürokrasiyi siyasal iktidara karşı güçlendirmiştir. Kamu görevlilerine sendika kurma hakkı verilmiştir. Danıştay'ın yürütme organı üzerindeki denetim ve eylem gücü arttırılmıştır. Üniversitelere idari özerkliğin verilmesinin yanı sıra öğretim üyelerine siyasi partilere girebilme serbestisi getirilmiştir. Bürokrasi ekonomik ve sosyal yönden yeniden ayağa kalkmıştır. Böylece DP döneminde aşağıdan yukarıya yönetim zihniyeti tekrardan 1950 öncesine yani yukarıdan aşağıya dönmüştür. Ancak yine de bürokrasinin 1923-1950 yıllarındaki altın dönemine döndüğünü söylemek zor olur (Eryılmaz, 1997: 1362; Heper, 1995: 297).

1961 Anayasası ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin (AYM) varlığına işaret etmiştir. Alınan keyfi kararların önüne geçilebilmesi ve kanunların anayasaya uygunluğunun denetlenmesi amacıyla bu adım atılmıştır. Ek olarak Askeri Yargı ve Askeri Yargıtay ile anayasal kurumlar aracılığıyla askeri bürokrasi güçlenmeye devam etmiştir. Bunların yanında sosyal devlet ilkesi anayasaya girmiştir. Temel hak ve özgürlükler kanunlar ile korunmuştur. Bir takım toplumsal haklar belirtilmiştir. Yargının yürütme ve yasama üzerindeki etkinlik ve denetimi arttırılmıştır Bu bağlamda “anayasanın üstünlüğü ve katılığı, yargısal başvuru hakları, tabii yargı yolu ilkesi, cezaların yasallığı ve kişiselliği, ispat hakkı” gibi esaslar kazandırılmıştır. Yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencelerini sağlamak amacıyla Yüksek Hâkimler Kurulu ve Yüksek Savcılar Kurulu oluşturulmuştur. Seçim güvenliği için ise Yüksek Seçim Kurulu oluşturulmuştur. Yargının bu hamlelerle ilk defa bağımsız ve güvenceli bir hale geldiği söylenebilir (Ahmad, 2002: 30; Mumcu, 1996: 182; Özbudun, 2004: 178).

Bu yıllarda bürokrasiyi ilgilendiren bir diğer gelişme ise 1965 yılında kabul edilip hala yürürlükteki yerini koruyan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)'dur. DMK'nin bürokrasinin ruhuna uygun olan sınıflandırma ve kariyer ilkesini barındırmasının yanı sıra liyakat ilkesine de yer vermesi önemli bir gelişme olarak nitelendirilir. Ancak uygulamada kamu bürokrasisi; adam kayırmacılığın, işe göre istihdam yerine adama göre iş düsturunun, performans değerlendirmesinin yapılmadığı ve liyakatsiz kişilerin daha kolay yükseldiği bir alan olmuştur. Zaten DMK de başarı ve liyakat ilkelerinden ziyade sadakat vurgusunu öne çıkarmıştır (Eryılmaz, 2002: 150).

Tekrardan güçlenen bürokrasi için dönüm noktası 1965 yılı olmuştur. İsmet İnönü'nün bağımsızlarla kurduğu azınlık hükümeti Süleyman Demirel liderliğinde AP ve diğer partiler tarafından düşürüldü. Suat Hayri Ürgüplü başkanlığındaki koalisyonun da en önemli aktörü AP idi. Aynı yıl cereyan eden seçimlerde DP'nin çizgisini sürdüren AP iktidara, Süleyman Demirel ise Başbakanlığa gelmiştir. 1960 Askeri Darbesi'nden sadece beş yıl sonra tek başına iktidara gelen DP'nin ruhu, askeri bürokrasiyi tekrardan huzursuz etmeye yetmiştir. Bu yıldan 1971 yılına kadar bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki çekişme 1950-1960 yıllarının bir benzeriydi. Bu dönemin sonu da tıpkı 50'lerin sonu gibi olacaktı. Bu dönemde ayrıca başarısız darbe teşebbüsleri de yaşanmıştır.

Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in hastalığı sonrası siyaset arenasına seçim sorunu hâkim olmuştur. Askeri bürokrasinin de baskılarıyla 1966 yılında Genelkurmay Başkanı Cevdet Sunay Türkiye'nin 5. Cumhurbaşkanı seçilmiştir (Kongar, 2004: 168).

Bürokrasinin bir yandan hacimsel olarak büyümesi yanında askeri anlamda çeşitli problemleri getirmiştir. Devlet yönetiminde iyice ordu etkisi görülmeye başlanmış ve askerler yönetimde bizzat rol oynamıştır. Ordu ile iktidar arası iyice açılmıştır. Yetkileri sivil bürokrasinin çokça üstüne çıkan askeri bürokrasi, 1971 yılına gelindiğinde tekrardan ve doğrudan bir şekilde iktidara müdahale etmiştir. 12 Mart Muhtırası olarak tarihe geçecek olan bu darbe ile hükümet istifaya zorlanmıştır. Muhtıra ile AP ve Demirel iktidardan çekilmek zorunda kalmıştır. Böylece askeri bürokrasi devlet yönetimini iyice etkisi altına almıştır (Aykaç vd., 2012: 216). Ordunun işaret ettiği üzere bağımsız bir Başbakan bulunmuş ve TBMM'den güvenoyu alarak göreve başlamıştır. Bu isim Nihat Erim olmuştur. Böylece 1960 Darbesi sonrasında Meclis'in feshedilmesi, anayasanın askıya alınması, siyasi partilerin kapatılması ve siyasi yasaklar gibi uygulamalar görülmemiştir.

12 Mart Muhtırasından önce ve sonra yaşanan toplumsal olayların sebebi olarak 1961 Anayasası gösterilmiştir. Bu yüzden iktidarların da elini kolunu bağladığı düşünülen bu anayasada 1971 ve 1973 yıllarında bazı değişikliklere gidilmiştir. Bu değişikliklerin en önemlileri Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname (KHK) çıkarma yetkisinin verilmesi ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) ve Askeri İdare Mahkemeleri'nin kurulmasıdır. Yani 1960'lı yılların başında görülen özgürlükçü hava tersine esmeye başlamış ve kamu hürriyetleri kısıtlanmaya başlanmıştır. 1960-1970 yılları arası ne kadar

özgürlükçü alan, siyasal ve sosyal haklara büyük önem varsa 1970-1980 yılları arası da tam zıttı bir hava hâkimdi. 1973 yılından sonraki istikrarsız koalisyon dönemleri bürokrasiye sirayet etmiş ve bürokrasinin niteliğinde değişimler yaşanmıştır. Çarpık kentleşme, hızlı nüfus artışı ile yaşanan ekonomik ve toplumsal sorunlar bürokrasiyi siyasal iktidarların eksenine yaklaştırmış hatta bürokrasi tamamıyla siyasallaştırılmaya çalışılmıştır. Devletin önemli kadroları liyakatsiz ve kayırmacı atamalarla işgal edilmiş ve bunun sonucu partizanlaşma artmıştır. Böyle bir ortamda iyi bir atama gözleyen bürokratlar da siyasallaşmayı hızlandırmış ve bürokrasinin yozlaşmasını getirmiştir. Koalisyonların başındaki partiler kendi görüşleri paralelinde atamalar gerçekleştirmiştir. Koalisyonların da sıkça değişmesi bu durumu iyice çığırından çıkarmıştır. Baş döndürücü bir hızla atamalar, tayinler ve görevden almalar başlamıştır. Örneğin 1978 yılındaki CHP-bağımsızlar koalisyon hükümetinin sadece ilk altı ayında 206 vali, müsteşar ve yardımcılar ve genel müdür ve yardımcılar görevden alınmıştır. Bunların yerine görevden alınanların iki katı kadar kişi istihdam edilmiştir. 1980 AP hükümetinin ilk altı ayında ise 1223 üst düzey bürokrat görevden alınmış yerine 1367 yeni atama yapılmıştır. Bu bağlamda 1973 yılı için ‘eski bürokratik seçkinlerin’ devletteki rolünün azalmaya başladığı tarih yorumları yapılabilir. Bürokrasinin siyasi alandaki etkinliği azalmış ve kendilerini devletin muhafızları görme eğilimi ortadan kalkmıştır (Eryılmaz, 2002: 147-151; Öztürk, 2017: 330; Ardaniç ve Ergun, 1980: 10).

1980’lere doğru istikrarsız iktidarlar ve partizanlaşmış bürokrasi ile yönetimde bir boşluk belirmiştir. 1961 Anayasası’nın egemenliği paylaştırmasının da sonucu olarak zayıf iktidarlar ve zayıf yürütmeler devleti faaliyet görmez kılmıştır. Siyasetin uzantısı olmuş bürokrasi ise gelişen ekonomik ve sosyal yeniliklere ayak uyduramamıştır. Üst düzey bürokratların görev süreleri de geçmişe kıyasla önemli ölçüde azalmıştır. Kendi içerisinde de çürümeye başlayan bürokrasi iyice hantallaşmış ve neredeyse işlevsiz hale gelmiştir (Karaer, 1987: 29; Özer, 2006: 50).

12 Mart Muhtırası sonrası kısa ömürlü koalisyonlar ülkedeki istikrarsızlığın sandığa yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu dokuz yıla tam on bir koalisyon hükümeti sığmıştır. Ancak hiçbirisi ülkenin içinde bulunduğu kargaşa ve çatışma ortamını kaldıramamıştır. Üstelik bu kısa koalisyon dönemlerinde bürokrasi hep siyasal iktidarın baskısı ve denetimi altında kalmıştır. Demokrasinin ve bürokrasinin sesi çıkmaz olmuştur. Halkın can ve mal güvenliğinin sürekli tehdit altında olduğu; ekonomik, sosyal

ve toplumsal sorunların bir türlü sulha ermediği bu dönem bir başka askeri darbeye gebe olmuştur.

1971'deki muhtıradan sonraki tüm düzenlemelere rağmen sorunlar çözüme kavuşamamıştır. Demokrasinin kurumsallaşamaması ve bürokrasinin hali sistemi iflasa götürmüştür. İktidar ve muhalefet partileri bir araya gelip sorunu çözmekten uzaktı. Ekonomik nedenlerin de eklendiği toplumsal olaylar sağ-sol kavgasına dönmüştü. Bütün bu krizlerin yanında görev süresi biten 6. Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'ün yerine yeni bir cumhurbaşkanının seçilememesi siyasi krizin boyutunu arttırmıştır. Toplumsal gerginliğin tırmanması, kritik isimlerin suikasta kurban gitmesi ve önlenemeyen terör olayları krizi derinleştirmiştir. Ülke dış politikada da sorunlarla boğuşuyordu. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile yaşanan haşhaş krizi bunlardan biridir. Sonrasında yine ABD'yle yaşanan Yunanistan'ın Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü'ne (NATO) geri dönmesi konusundaki anlaşmazlıklar o dönemde darbenin gerçekleşmesi için dış güçlerin ortam hazırladığına yoruldu. Sonunda beklenen gerçekleşti ve 12 Eylül 1980'de ordu yönetime el koydu. Bu askeri müdahale sonrası Kenan Evren Cumhurbaşkanı olmuştur. Demirel'in başında olduğu iktidar görevden alınmış, TBMM ve siyasi partiler bir kez daha lağvedilmiştir. Aynı yıl Milli Güvenlik Konseyi oluşturulmuş ve Konsey Bülend Ulusu Başbakanlığında bir Bakanlar Kurulu oluşturmuştur (Dursun, 2005: 51-73).

2.5. Türkiye'de 1980-2002 Yılları Arası Bürokrasi

12 Eylül Darbesinin amaçları; “devlet otoritesini yeniden tesis etmek, milli birlik ve beraberliği korumak veya ülkenin bölünmesine engel olmak” olarak belirtilmiştir. Darbe “askeri hiyerarşi ve komuta zinciri içinde” yapılmış ve sivil siyasete bir süreliğine son vermiştir. Nitekim askeri cunta 12 Eylül 1980'den 6 Kasım 1983'e kadar iktidarda kalmıştır. Bu süre zarfında cunta takımı, Milli Güvenlik Konseyi oluşumu altında 1982 Anayasası'nı hazırlamış ve halkoyuna sunmuştur. Bununla birlikte darbenin lideri Kenan Evren 7. Cumhurbaşkanı olarak seçilmiştir. 1961 Anayasası'nın hayatımıza kattığı “bürokratik ortakların” sebebiyet verdiği “zayıf iktidarlar ve güçsüz yürütme” döneminin tekrarlamaması için Cumhuriyet Senato'su kaldırılmıştır. Yürütme, yasamaya karşı güçlendirilmiştir. Yürütme organını hem bürokrasiye hem de yasamaya karşı güçlendirecek olan ve ilk kez idarenin düzenlenmesi babında hazırlanan KHK'ler

uygulaması hayata geçirilmiştir. Bu anayasayla cumhurbaşkanının görev ve yetkileri artırılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun güçlendirilmesi de eskiden farklı olarak bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulması şeklinde olmuştur. Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla bakanların cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevden alınması yetkisi başbakana tanınmıştır. Bu bağlamda kamu bürokrasisinin yetkileri sınırlandırılarak merkezi idare güçlendirilmiştir. Sonuç olarak yürütme organı 1982 Anayasası ile yasama organına karşı gözle görülür bir şekilde güçlendirilmiştir. Bütün bunlara ek olarak bürokratik alandaki diğer reformist girişimleri de hesaba kattığımızda siyasal iktidar dönemin bürokrasisine karşı şüphesiz güçlendirilmek istenmiştir. Ayrıca MGK'nin yetki alanı genişletilmiştir. Kamu bürokrasisinin merkeze olan bağlılığı arttırılmaya çalışılırken sivil toplum üzerindeki rolü desteklenmiştir. Buradan hareketle 1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'na bir tepki olarak hazırlandığı belirtilebilir (Öztürk, 2017: 331; Eryılmaz, 2002: 152; Eryılmaz, 2017: 165).

Tüm bunlar yaşanırken dünyada ise başta ABD ve Batı ülkelerinde küreselleşme, devlette özelleştirmeler, serbestleştirmeler ve devletin küçültülmesi gibi önemli bir dönüşüm trendi yaşanıyordu. 1983 yılındaki genel seçimler sonucunda tek başına iktidara gelen Anavatan Partisi (ANAP) bu trendi yakalamak için daha fazla gecikmek istemeyecekti. Hatta demokratik seçimler öncesi 24 Ocak Kararları olarak bilinen 24 Ocak 1980 tarihli Ekonomik İstikrar Kararları hayata geçirilmiştir. Türkiye ekonomisi ihracata dayalı bir politikaya geçiş yapmıştır. Bu kararların en önemli getirisi ise ülkenin kuruluşundan beri hâkim olan devletçilik politikasının sınırlandırılmasıdır. Yabancı sermaye teşvik edilmiş ve bu doğrultuda sermayenin ülkeye girişinin kolaylaştırılması sağlanmıştır. Ekonomide ayrıca sıkı para ve maliye politikalarının yanında faizlerin yükseltilmesi ve kamu mallarına zam yapılması gibi uygulamalar hayata geçirilmiştir (Eryılmaz, 2002: 151-152; Ayman Güler, 2011: 17).

ANAP, lideri Turgut Özal ile iktidara güçlü bir şekilde gelince hemen özelleştirme politikalarına başlandı. Bu politikaların yanında da bürokrasi ile mücadele hedeflerin arasındaydı. Bu dönemde bürokratik yapı işleyiş ve örgütleniş bakımından kendisinden beklenen işlevleri yerine getiremiyor, katı ve esneklikten uzak bir yönetim sergiliyordu. Ancak bürokrasiyi daha çok kırtasiyecilik olarak nitelendirecek ve çoğunlukla işlevsel iyileştirmeler yapılacaktı. “Bürokrasinin hantallığı üzerinden mücadelesini özelleştirmeye ve işlemlerin basitleştirilip hızlandırılmasına yönelik adımlar atılmıştır.

Ek olarak bürokrasi gelişen teknoloji ve imkânlar ışığında da bina, araç-gereç ve teknik donanım nazarında da modernleştirilmiştir. Kısacası bürokrasi, ANAP döneminde diğer dönemlerde görülmedik ölçüde geniş bir şekilde yer almıştır.” Bu başlık altında “Kamu İdaresinin Esasları”, “Bakanlıkların Reorganizasyonu”, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması”, “Mahalli İdareler”, “Devlet Memurları”, “Emniyet ve Asayiş”, “Milli Savunma” konularında partinin görüş ve fikirleri yer almıştır. 1982 Anayasası’nın ve seçim sonuçlarının verdiği güç ile ANAP, çizdiği güçlü iktidar profili ile 1970’li yılların iktidarlarından uzak bir görüntü çizmiştir. Ayrıca Meclis ve diğer siyaset figürleri ile uyumlu görüntü çizen ANAP, hem bürokrasiyi kendi iradesi doğrultusunda sevk ve idare etmiş hem de “uyguladığı idari reform ve dönüşüm politikalarını ülkenin ekonomik ve siyasi konjonktürüne uygun şekilde hayata geçirmeye başlamakta” zorluk yaşamamıştır (Eryılmaz, 2002: 152; Tataroğlu, 1998: 117).

Türkiye bu demokratik seçimlerle yeniden demokrasi düzenine doğru şekillenmeye başlamıştır. Bu dönem kamu bürokrasisinin siyasete ve siyasetçilere yakın durduğu ve gelecek kaygısı ile kişisel çıkarlarla kendi makamlarını koruma arzusu gütmeleri sonrası zamanla idarede ve kamu politikalarının oluşturulmasında etkisizleşmelerine yol açmıştır. Böylece bu dönemin bürokratları ikincil konumu kabul eder hale gelmişlerdir. Zaten bu dönemden sonra da kamu bürokrasisi kendi başına bir güç olmaktan çıkmıştır. Kamu yönetiminde alınan kararlarda ve kamu politikalarının oluşturulmasında önemli bir aktör olmaktan çıkmıştır (Çevik, 2004: 100). Bu bürokratik makamlar artık birer siyasi makam olarak görülmüştür. Bürokratlardan beklenen sadakat ve vefa olmuştur. Bürokratlar da üst düzey makamlara gelebilmek için bir siyasinin veya bir siyasi partinin himayesine muhtaç kalmıştır. Üst düzey bürokratların göreve getirilmesinde tecrübe ve liyakat gibi kıstaslar yerine güvenilir/sadık olmak, parti menfaatlerini gözetmek ve siyaset kurumunun açıklarını kapatmak gibi nitelikler ön planda olduğu için daha bürokratlar göreve gelmeden siyasileşmektedirler (Dursun ve Al, 1998: 165).

Demokratik hayata yeniden dönüş çerçevesinde güçlü yürütme ve mecliste güçlü temsiliyet ile iktidara gelen ANAP, kendinden önceki dönemlere göre bürokrasi üzerinde daha baskın ve denetleyici bir konumda olmuştur. Bu dönemde bürokrasinin belli ölçülerde kontrol altına alındığı görülmektedir. Ancak bu kontrol sağlanırken bürokrasiye yaklaşım onun kurumsal-yapısal bir dönüşüme tabi tutulması şeklinde değil daha çok, yol

açtığı “kırtasiyeciliğin”, “uzayıp giden prosedürlerin” üzerine gidilerek işlemlerin basitleştirilip hızlandırılmaya çalışılması şeklindedir. Bu dönemde “bürokrasinin hantallığı” üzerinden işlevselleştirilen bir söylem geliştirilmiştir. ANAP “özelleştirme” hareketleri paralelinde, “bürokrasi ile mücadele” olgusunu da iktidarının başlıca amaçları arasına koymuştur. İktidar partisi, bürokrasiye yaklaşımını daha çok, “kırtasiyecilik” olarak belirlemiş ve faaliyetlerini bu bağlamda hayata geçirmiştir. Bundan dolayı bürokrasiyle mücadele ehliyet, pasaport, nüfus vb. evrakın elde edilmesinde hayata geçirilen işlemlerin basitleştirilip sadeleştirilmesi anlayışı altında yürütülmüştür. Bürokrasi olgusu, bir “idare sistemi” ya da “memurların kamu hizmetlerinin ifasındaki hükümranlığı” şeklinde düşünülmediği için yapısal veya kurumsal bağlamda yeniliklere gidilmemiştir. Ayrıca bürokrasi bina, araç-gereç ve teknik donanım nazarında da modernleştirilmiştir. Ancak bürokrasinin zihniyeti yapılan yenilik ve yatırımlara rağmen değişmeye direnmiştir. Türk bürokrasisinin başlıca sorunları olarak kabul edilen “faaliyetlerin araçlar eliyle yürütülmesi, merkeziyetçilik, patronaj, siyasallaşma, hantallık ve aşırı büyüme, gizlilik ve tutuculuk, kurallara aşırı bağlılık, rüşvet ve yolsuzluk” gibi olumsuzluklar mevcudiyetini korumuştur (Eryılmaz, 2002: 151-152).

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi konularına yer veren ANAP Hükümeti programında şu esaslar yer almıştır: “Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur. Bu amaçla bürokratik işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere konular tasnif edilerek, işlemleri asgariye indirecek bütün tedbirler alınacak; kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır. Kamu hizmetlerinin her kademesinde israf önlenecek ve tasarrufa riayet edilecektir. Resmi makamlara, müracaatta istenen bütün bilgi ve belgelerin gözden geçirilerek azaltılması ve bazılarının kaldırılması kaçınılmaz hale gelmiştir (Tortop vd., 1993: 202-203).” Bu düşünce bağlamında özel sektördeki uygulamalar kamu kesiminin ilgisini çekmiş ve bu doğrultuda “yeni kamu işletmeciliği” anlayışı hayata geçirilmiştir. Özel sektörün verimli, başarılı ve modern yönetim ilkeleri kamu hayatına kazandırılmaya çalışılmıştır. Bu dönemdeki devletin küçültülmesi ve özelleştirme çabalarına rağmen, yine de kamu personeli sayısında nüfusa da paralel bir şekilde artış göstermiştir. Memur sayısı 1980’de 1.2 milyon iken, 1990 yılında 1.5 milyona yükselmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ise bu sayı 2.1 milyona yükselmiştir (Eryılmaz, 2017: 166-167; Kalağan, 2009: 167).

1980'lerin neo-liberal düşünce akımları devlette her şekilde kendini hissettirmiştir. Bu dönemde “yeni kamu yönetimi anlayışı, işletmecî devlet, yönetim, devletin gerektiğinde ekonomiye müdahalesi, KİT’lerin özelleştirilmesi, yerelleşme ile merkezi hiyerarşiden bağımsız yerinden yönetimlere yetki ve sorumluluk vererek hizmetin kolay ve hızlı gerçekleşmesini sağlamak, devletin üretim sürecinin başat aktörü olmaktan vazgeçerek düzenleyici ve denetleyici konuma çekilmesi” gibi düşünceler devletin değişip gelişmesine önayak olmuştur. Bu dönemde ayrıca bazı kamu hizmetlerinin ifasında sorumlu kurumları özertleştirme veya hizmetin özel sektörler eliyle yürütülmesi uygulamaları da hayata geçirilmiştir (Kalağan, 2009: 178). Vatandaşların devletten beklediği hizmetlerin niteliğinin artması ve gelişen teknolojiler ışığında yeni hizmet kalemlerinin oluşturulması; hizmetlerin verimsiz ve hantal kamu kesiminden ziyade özel sektör eliyle gördürülmesine yol açmıştır.

Özal’ın başında olduğu bu değişim süreci 1985’lerin başında ekonominin bozulmaya başlaması ve ANAP’ta muhalif seslerin yükselmesiyle bozulma sürecine girmiştir. Ülkede yine bazı yaşananların huzursuzluğa sebebiyet vermesi de bu süreci hızlandırmıştır. 1987 yılında siyasi yasaklıların da siyasete dönüşü iyiden iyiye Özal’ın otoritesini azaltmıştır. Nitekim Özal’ın yakın çevresindeki isimlerin bürokrasinin önemli kademelerinden yavaş yavaş tasfiye edilmesi de Özal’ı güçsüz kılmıştır. Sonrasında ise 8. Cumhurbaşkanı olarak seçilen Özal –ki Cumhuriyet tarihinin Celâl Bayar’dan sonraki ikinci sivil Cumhurbaşkanıdır–, yavaş yavaş siyasal hayattan uzaklaşmıştır. Bu durum da yeniden bürokrasi ve siyasal iktidar ilişkilerinin değişmesine neden olacaktı. Yine de 24 Ocak Kararlarındaki rolünü de düşünürsek Turgut Özal’ın 1980-1989 yıllarındaki en önemli siyasi aktör olduğu söylenebilir. Bu dönemde Özal liderliğindeki iktidar partisi bürokrasiyi kendi saflarına çekmeyi başarmıştır ve onu kendisiyle uyumlu bir şekilde çalışmaya itmiştir (Aydın, 2017: 205; Ahmad, 2002: 229). Özal döneminin önemli yeniliklerinden biri yerel yönetimlerin hizmet sahalarının genişlemesiyle paralel kurulan “büyükşehir belediyeleridir.” Özal sonrası iktidarda olan Yıldırım Akbulut hükümeti Cumhurbaşkanı’nın düşünceleri altında ilerlemiştir. Nitekim Başbakan Akbulut göreve başlar başlamaz Cumhurbaşkanı ile uyumlu çalışıp aralarında herhangi bir sorunun olmayacağını deklare etmiştir. Ancak Akbulut sonrası Başbakanlık koltuğunda oturan Mesut Yılmaz ile Özal arasında düşünce farklılıkları mevcuttu. Gölge başbakan

olmayacağını açıkça belirten Yılmaz, bakan ve bürokratlarının Cumhurbaşkanlığı ile ilişkilerine bazı düzenlemeler getirmiştir. (Öztürk, 2017: 335-336).

1991 Seçimleri ile ANAP hükümetten düşmüş ve ülke yine güçsüz koalisyon hükümetlerinin idaresi altına girmiştir. Ancak Yılmaz hükümeti sonrası bütün Tansu Çiller hükümetleri de bürokrasiye Özal dönemindeki uygulamalar çerçevesinde yaklaşmıştır. Küreselleşme ve devletin dönüşümü hususundaki bazı hassasiyetler sürdürülmüştür. Başbakan Çiller, memur sayısının azaltılmasını ve ülkenin her kurumuna işleyen devletçilik zihniyetinin sona erdirilmesini amaçlamıştır.

1990'lı yılların en önemli özelliklerinden biri de üst kurullar bürokrasisinin oluşturulması olarak göze çarpmaktadır. Yüksek kurul olarak örgütlenen bu kurulların siyaset üstü konumu tartışılır olmuştur. Bürokrasinin ağırlıkta olduğu bu üst kurullar da zamanla ilgili bakanlıkların teşkilat yapılarıyla örtüşmüş ve bürokrasinin bu kurullardaki ağırlığı azalmıştır. Bir diğer deyişle bu kurullar da siyasileştirilmiştir. Üstüne var olan bakanlık ile aynı doğrultuda hareket etmesi de sistemi ikili bir duruma getirmiştir. Bu durum da dönemin bürokrasi-siyaset ilişkilerine etki eden düzenlemelerden biri olmuştur (Ayman Güler, 1996: 100).

Bu üst kurulların oluşturulmasında kuşkusuz en önemli pay Avrupa Birliği (AB) müzakereleri kapsamında, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası'na aittir. Bu tür uluslararası örgütlerin yönlendiriciliği altında ekonomik ve toplumsal sorunların çözümü için teknik ve özerk bir bakış açısı sunan “tekroktarik üst kurullar” bu dönemin önemli bürokratik kurumlarından biri olmuştur. Kurulan bu üst kurullar bürokrasisi ile amaçlanan şey “siyaset karşısında özerk bir yapı oluşturmak, değişen keyfi ve popülist müdahaleleri engellemek ve istikrarlı bir süreç izlemek” olarak sıralanabilir. Bu kurullar kâğıt üstünde; serbest piyasa sistemine uygun olarak hareket edecek ve en önemlisi devlet müdahalesinin olmadığı bir serbest ekonomi modeline alışkın olmayan iktidarların, piyasa sistemine aykırı eylemlerini ve popülist politikalarını engelleyip piyasanın işleyişindeki rasyonelliğin korunmasında önemli rol üstlenecekti (Ataay, 2008: 34; Eryılmaz, 2002: 150).

1990'lı yıllar ayrıca yolsuzluk sorununun kamu yönetimine damga vurduğu yıllar olarak tarihe geçmiştir. Yolsuzluk çerçevesinde gelişen olayların tam ortasında ise üst düzey bürokratlar ve siyasi makamlar bulunmaktaydı. Alt kademelerin üst kademelerden

habersiz hiçbir şey yapamayacağını düşündüğümüzde yolsuzluk sorununun kurumların tüm hiyerarşisine sirayet ettiğini belirtmek zor olmayacaktır. Ek olarak dönemin güçlü olmayan denetim mekanizmalarının ve 2002 yılına sık değişen güçsüz koalisyon hükümetlerinin varlığı da yolsuzluğun kolaylaşmasını ve bu sorunun derinleşmesin sebeplerinden biri olarak değerlendirilmiştir (Eryılmaz, 2002: 157).

1983 ile 1993 yılları arası hem başbakanlık hem de Cumhurbaşkanlığı yapan Turgut Özal döneminde bürokrasi, siyasallaşma eğiliminde olduğu için bürokrasi-siyaset çatışması pek yaşanmamıştır. Ancak Özal'ın askeri bürokrasi üzerinde istediği üstünlüğü kuramamış olması da bilinen bir gerçektir. Özal'ın vefatından sonra 9. Cumhurbaşkanı olarak seçilen Süleyman Demirel döneminde ise bürokrasinin yeniden siyaset üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Özellikle askeri bürokrasinin yeniden güçlü konuma gelmesindeki en önemli sebep hiçbir partinin 1991 sonrası tek başına iktidara gelemeyişidir. Demirel, sefinden farklı olarak değişim, reform ve dönüşüm çabalarından çok istikrarı ve ülke güvenliğini öncelikli politika olarak belirlemiştir. Ayrıca askeri bürokrasi ile koalisyon hükümetleri arasında hep uyum yakalamaya çalışmış ve uzlaşmacı bir tutum sergilemiştir.

Ülke tarihinin en önemli gelişmelerinden biri olan “28 Şubat süreci” bu dönemde yaşanmıştır. 1995'in Aralık ayındaki seçim ise dini eğilimli olan Refah Partisi'nin (RP) birinci parti olarak çıkması konusunda önemlidir. Bürokratik çevrelerin siyasal İslamcı bir çizginin iktidara gelmesine sıcak bakılmaması dolayısıyla yaşanan başarısız koalisyon denemelerinin ardından RP, Haziran 1996'da Doğru Yol Partisi (DYP) ile koalisyon kurarak nihayet iktidarda kendini bulmuştur. Ancak Necmettin Erbakan başbakanlığındaki Refah-Yol hükümeti ile ilgili askeri bürokrasinin ve diğer bürokratik seçkinlerin kaygıları bulunuyordu. Bu kaygıların ana kaynağını laiklik ve demokratik devletin geleceği hususundaki bazı hassasiyetler oluşturmuştur. Ordu bu dönemde Cumhurbaşkanı'nın da desteğini arkasına almaya çalışarak RP-DYP koalisyonunu yönlendirme girişimleri içerisinde olmuştur. Aynı zamanda iktidar da askeri bürokrasinin gücünü kırmak için bazı adımlar atmış Genelkurmay Başkanlığını MSB'ye bağlama arzusu içerisinde olmuştur. Türk Silahlı Kuvvetleri'nin (TSK) ilk en önemli huzursuzluğu 11 Ocak 1997'de Erbakan'ın Başbakanlık Konutunda tarikat liderlerine iftar yemeği vermesi ve davetlilerin dini kıyafetlerle katılması olmuştur. Bu olay sonrası ordunun ilk ciddi tepkisi 18 Ocak 1997'de Cumhurbaşkanı'na brifing vermesi ile olmuştur. Askeri

bürokrasi “İslami çizgideki siyasetin bir numaralı tehdit haline geldiğini ve bu tehdit ile fiilen ilgilenmek durumunda olduklarını” ifade ettiler (Öztürk, 2017: 338-340; Zürcher, 2001: 429-431; Heper, 2011: 282-289).

Tarihler aynı yılın 4 Şubat’ını gösterdiğinde yine askeri bürokrasi ile siyasi iktidar arasında bir kriz yaşanmıştır. 30 Ocak’ta RP’li Sincan Belediyesi tarafından düzenlenen “Kudüs Gecesi” orduyu müthiş huzursuz etmiştir. Gecede yaşananlar ve atılan sloganların yansımaları 4 gün sonra ordunun gözdağı vermesi ile devam etmiştir. Askeri sevkıyat adı altında Sincan’da 20 tank ve 15 zırhlı araçla geçiş yapan ordu, ilerleyen dönemlerde bu geçişi “demokrasiye balans ayarı” olarak nitelendirmiştir. Ertesi gün ordunun etkisiyle Cumhurbaşkanı Demirel, Başbakan Erbakan’a uyarı niteliğinde bir mektup göndermesiyle olaylar silsilesi devam etmiştir. 28 Şubat 1997 tarihli 9 saat süren MGK toplantısında “laikliğin Türkiye’de demokrasi ve hukukun teminatı” olduğu vurgulandı ve tavsiye kararları hükümete bildirildi. Kararda, “laiklik için yasaların uygulanması istendi, tarikatlarla bağlı okullar denetlenmeli ve Milli Eğitim Bakanlığı’na (MEB) devredilmeli, 8 yıllık kesintisiz eğitime geçilmeli, Kuran kursları denetlenmeli, Tevhid-i Tedrisat uygulanmalı, tarikatlar kapatılmalı, irtica nedeniyle ordudan atılanları savunan ve orduyu din düşmanıymış gibi gösteren medya kontrol altına alınmalı, kıyafet kanununa riayet edilmeli, kurban derileri derneklere verilmemeli, Atatürk aleyhindeki eylemler cezalandırılmalı,” deniyordu (Öztürk, 2017: 339).

28 Şubat kararlarının uygulanıp uygulanmadığının denetlenmesi amacıyla kurulduğu iddia edilen Batı Çalışma Grubu (BÇG) çatısı altında askeri bürokrasi, siyasi iktidar üzerindeki aktif müdahalesini sürdürmüştür. BÇG zihniyeti ile Genelkurmay Başkanlığı, “yargı mensuplarına, akademik çevrelere, medyaya ve iş dünyasının önde gelen temsilcilerine” brifingler verdi. Baskı ve müdahalelerin artması sonucu Haziran 1997’de Erbakan istifasını sunmuştur. Böylece 28 Şubat amaçlarına ulaşılmış ve bu askeri müdahale kayıtlara “postmodern darbe” olarak geçmiştir. Bu süreç AYM tarafından RP hakkında “laikliğe karşı eylemlerin odağı olmak” suçlaması ile kapatma davası açılmasıyla devam etmiştir. Parti kapatılmış ve parti mensupları siyasetten men edilmiştir (Öztürk, 2017: 341).

Kısaca ordunun fiili darbeye kalkışmadan siyasi baskılar sonucu hükümeti devirmesi olarak bilinen 28 Şubat süreci; 1990’ların başından itibaren tekrardan güçlenen

askeri bürokrasinin, yargı bürokrasisi ile işbirliği yapmasıyla uzun zaman sonra tekrardan siyaset alanında geniş bir etki alanına ve vesayet makamına sahip olmaları olarak yorumlanabilir. Tekrardan güçlü hale gelen askeri bürokrasi Necmettin Erbakan'ın istifasından sonra da etkinliğini sürdürmüştür. Cumhurbaşkanının Erbakan'ın istifası sonrası hükümet kurma yetkisini RP'nin iktidar ortağı DYP lideri Tansu Çiller yerine ANAP lideri Mesut Yılmaz'a vermesi 28 Şubat bunalımının uzun yıllar devam edeceğini göstermiştir. Daha sonrasında 1999 seçimleri ile hükümet etme görevini üstlenen Demokratik Sol Parti-MHP-ANAP hükümeti askeri bürokrasinin gücünü kabul etmiş ve bu yapı ile zıtlasma yoluna gitmemiştir. Dönemin makro politikalarını belirleyen aktör yine askeri bürokrasi olmuş ve MGK toplantılarından çıkan tavsiye kararları TBMM'de sorunsuz bir şekilde kabul edilmiştir.

Bu dönemin sonunda, 2001 yılında AB üyelik sürecinde bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler temel hak ve özgürlükler kapsamında önemli açılımlar içerse de askeri bürokrasiyi oldukça yakından ilgilendiren bir maddeye sahipti. Bu madde ile MGK'nin yapısında ve işleyişinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. MGK'ye başbakan yardımcılarının ve Adalet Bakanı'nın dâhil edilmesiyle asker-sivil dengesi siviller lehine değiştirilmiştir. Tavsiye niteliğinde sayılan MGK kararları için Bakanlar Kurulu tarafından “öncelikle dikkate alınır” olmaktan çıkarılarak “değerlendirilir” biçiminde yumuşatılmıştır. Ancak AB'nin beklentisi daha sert bir şekilde asker-sivil ayrımının yapılması olsa da yapılan değişikliklerin içeriğinin askeri bürokrasiyi rahatsız etmemesine dikkat edilmiştir (Eryılmaz, 2002: 153; Öztürk, 2017: 342; Heper, 2011: 295). Bu arada yine 2000-2001 yıllarında ülke ekonomik krizlerle boğuşmuştur. Bu durumun üstesinden gelinebilmek için IMF'nin işaret ettiği reformlar ve yeni üst kurulların hayata geçirildiği izlenmiştir. Reform paketleri ile Özallı yılların devletin küçültülmesi anlayışı bu yıllarda düzenleyici devlet anlayışı şeklinde dönüşmüştür.

Sonuç olarak askeri bürokrasinin etki alanı bu dönemin başlarında güçlü siyasi iktidarlara daralmış sonlarına doğru ise basiretsiz koalisyon hükümetleriyle artmıştır.

2.6. Türkiye’de 2002-2018 Yılları Arası Bürokrasi

2002 yılı Türk siyasal hayatında yeni bir dönemin başlangıcı olarak gösterilir. Uzun süren koalisyon dönemi bu yıldaki seçimde son bulmuştur. Büyük bir halk desteği ile tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti), kamu yönetimi ve bürokrasi alanının oldukça geniş yenilikler getirmiştir.

Bu dönem ayrıca, güçsüz iktidarlar ile yaşanan siyasal ve ekonomik krizlerin yeni bir siyasi hareketi doğurduğu ve onun tek başına iktidarda kaldığı dönemi kapsar. Aynı zamanda bu dönem Türkiye’nin içerisine bulunduğu en önemli değişim ve dönüşüm dönemi olarak değerlendirilebilir. Bu yıllar “küreselleşen dünyaya entegrasyon fikrinin güçlenmesi, değişimin aksayan tarafı olarak nitelenen devletin ve kamu bürokrasisinin dönüşümü” tartışmalarını yeniden ve eskisinden daha güçlü bir şekilde gündeme getirmiştir (Ab. Yılmaz, 2007: 237). Zaten toplumla iletişimi giderek zayıflayan, merkeziyetçi, kuralcı, vesayetçi ve idari yapının değişmesi gerekliliği 1929 Büyük Buhranına kadar uzanmaktadır. Bu değişim gerekliliği çok partili hayata girildikten sonra iyice artmıştır. Ancak 1960’lardan sonra girilen planlı kalkınma dönemleri de işlevsel olamamış ve sistemin tamamıyla elverişsiz olduğu gözlemlenmiştir. Böylece toplumsal, siyasal ve ekonomik yapı iktidarlar üzerinde ortak bir baskı oluşturmuştur. Sistemin, kendisini çevreleyen etki aktörlerindeki yeniliklere duyarsız kaldığı bilinen bir gerçektir (Yatkın, 2015: 27). Reformlara kelimenin tam anlamıyla “muhtaç” olan kamu yönetimi yapısı ve bürokrasi için AK Parti iktidarları dönemi yepyeni bir sayfa mahiyetindedir.

AK Parti diğer dönem iktidarlarının aksine bürokrasi ile mücadele edeceğini açıkça her fırsatta deklare etmiştir. Daha iktidar olmadan bile 2002 seçim beyannamelerinde bürokrasinin yoğunluğundan dem vurulmuş ve bürokrasinin etki alanlarının artık siyasete devredilmesi gerektiği ifade edilmiştir. AK Parti’nin iktidara gelmesi, Türk siyasetinde Özal ile başlayan bir sürecin, 1990’lardaki aksamalardan sonra, tamamlanması olarak tanımlanabilir. Ancak sadece bürokrasi; ANAP döneminde olduğu gibi kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık olarak ele alınmamış aynı zamanda “kamu yönetimi aygıtı” olarak ele alınmış ve açıkça bu çevrelerle mücadele edileceği belirtilmiştir. İktidar partisi, lideri Recep Tayyip Erdoğan ile birlikte bürokrasiyi iki anlamda ele aldığını sık sık seçim bildirgelerinde ve hükümet programlarında belirtmiştir (AK Parti, 2015a; Yılmaz ve Güler, 2016: 300).

Bürokrasi açısından da klasik siyasal çizginin dışındaki bir partinin iktidara gelmesinin köklü değişimlere yol açacağı bilinmekteydi. Üstelik bu parti çok güçlü bir halk desteğini ve Meclis temsiliyetini kazanmıştı. Çok partili hayata geçişten ve demokratik seçimlerin yapılmasından itibaren kendisini her zaman cumhuriyetin koruyucusu olarak gören bürokrasi, güçlü iktidar profili çizen AK Parti karşısında kendisini sıklıkla bir güç mücadelesi içerisinde bulmuştur (Tuncel, 2009: 784).

Bu yıllardaki bürokrasi ve kamu yönetimi eksenindeki reformlar kapsamlı bir biçimde ortaya çıkmış ve hukuk, kamu yönetimi, ekonomi, devlet-birey ilişkileri gibi alanlarda köklü değişikliklere imza atmıştır. Bu reformist girişimlere, “halkın değişime olan talebi; yeni, farklı ve çeşitli hizmet beklentisi ile sivil toplum kuruluşları (STK) ve AB müktesebatına uyum sağlama” girişimlerinin de tetikleyici olduğu kaydedilmiştir. Bu bağlamda “yerelleşme, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, performans yönetimi, stratejik yönetim ve etik” gibi kavramların ön planda tutulduğu ve örgütsel yapılanmanın da bu hassasiyetler doğrultusunda dönüştürülmeye çalışıldığı görülmekteydi. Ayrıca esneklikten uzak merkezîyetçi yapıyı ve dikey hiyerarşiyi gözden geçiren reformlar ile beraber yerel yönetimlerin her formunun da yeniden düzenlendiği bu süreçte hayata geçirilen yasalar ve uygulamalar sıkça tartışma konusu olagelmıştır. Söz konusu dönemdeki kamu yönetimi-siyaset-bürokrasi üçgeni kapsamındaki bazı reformlar kronolojik olarak şu şekilde sıralanabilir;

- Acil Eylem Planı
- Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi ve Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması Eylem Planı
- Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- Kamu Görevlileri Etik Kurulu
- Bilgi Edinme Kanunu
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu
- Mesleki Yeterlilik Kurumu Kanunu

- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun
- 6058 Sayılı Sayıştay Kanunu
- Kalkınma Bakanlığının Kurulması
- 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun
- Ombudsmanlık
- Kişisel Verilerin Koruması Kanunu
- İnsan Hakları Eylem Planı

Bu doğrultuda yukarıda da belirtildiği gibi ilk girişim 58. Hükümet Başbakanı Abdullah Gül ile Acil Eylem Planı başlığı altında gerçekleştirilmiştir. Bu programda daha çok yatırımcılar ile bürokrasi arasındaki ilişki incelenmiş ve yatırımcıların şikâyetçi olduğu konular üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda bürokrasinin sebebiyet verdiği hantallığın ve bürokratik formalitelerin azaltılması öngörülmüştür (58'inci Hükümet, Acil Eylem Planı, 2003).

Acil Eylem Planı'nda "düzenleyici devlet" vurgusu aktif olarak belirtilmiştir. Devlet Personel Rejimi başta olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolar, işe alımlar, görevde yükselmeler hakkında nesnel değerlendirmeler yapılmış ve benzer statüde olanlar için "eşit işe eşit ücret" politikasına gidilmiştir. Ekonomik ve sosyal farklılıkların azaltılmasını amaçlayan bu plan, maaş ve ücret sisteminin dengesizliklerini ve esnek çalışma yöntemlerini de gündeme getirmiştir. Böylece kamuda baştan aşağıya bir reform havası kazandırılmıştır (Resmi Gazete, 2002).

İkinci AK Parti hükümetinin siyasal yol haritasına yani 2003 yılında Recep Tayyip Erdoğan başkanlığında kurulan 59'uncu Hükümet Programı'na bakıldığında da bürokrasinin hedef alındığı görülebilir. Bürokrasinin oluşturduğu engelleri, hantallığı ve verimsizliğinin yeniden vurgulanmasının yanı sıra "ahlaki değerlere sahip bürokrasi oluşturma gayreti" cümlesinin dikkat çekici olduğu vurgulanabilir. Bu durum 58'inci Hükümet ile getirilen bakış açısının genişletileceğinin bir göstergesidir (59'uncu Hükümet Programı, 2003).

Bu AK Parti hükümeti ilk görev süresi olan 2003-2007 yılları arası IMF'nin etkisiyle Türkiye'nin gündeminde olan ikinci kuşak yapısal reformlar ciddi oranda hayata geçirilmiştir. Bu gelişmeler ışığında iktidarın siyasi düsturu “yerelleşme, sivilleşme ve demokratikleşme” olarak belirlenmiştir (AK Parti, 2021). Bu doğrultuda atılan adımlardan biri de 2004 yılında DGM'lerin kaldırılmasıdır. DGM'lerin kaldırılmasıyla özel yetkili mahkemeler kaldırılmış ve hukukta birlik sağlanmıştır.

AK Parti 2002'de iktidara güçlü halk desteğiyle gelse de ordu başta olmak üzere bürokrasinin direncine maruz kalmış ve gücünü paylaşmak isteyenlerle sıkı bir mücadelenin içerisine girmiştir. Bu dönemin başındaki orta ve üst düzey bürokratik kadrolarda geçmiş koalisyon döneminin uzantıları hâkim idi. Bu nedenle iktidar sorunsuz bir şekilde birlikte çalışabilecek kadroları bürokrasiye kazandırıp bürokrasiyi kendi eksenine çekmeye kararlıydı (Öztürk, 2017: 349). Bunun yanı sıra makro ölçekli politikalarıyla ülkenin geleceğini etkileyen ve kurumsal olarak bu durumu her alanda hissettiren DPT, AK Parti'nin bürokratik hedefleri arasındaydı. DPT de daha önceki güçsüz iktidarların dışındaki bu güçlü iktidar partisi hakkında bazı hassasiyetler taşımıştır. AK Parti programlarında sıkça yer verilen “bürokrasiyi azaltma, bürokratik engelleri ortadan kaldırma vaatlerinin daha da ötesine geçerek bürokratik devleti hizmet devletine dönüştürme, bürokratik oligarşiyi yıkma” gibi düşünceler ise DPT için geri sayımın habercisi olmuştur (Yılmaz ve Güler, 2016: 300-301).

Ordu, partinin önde gelen isimlerinin geçmişte laiklik ile ilgili bazı açıklamalarından dolayı süreci canlı bir şekilde dikkatle izlemiştir. Askeri bürokrasinin kaygıları MGK toplantılarına taşınmış ve açıkça AK Parti'nin göz hapsinde olduğunu hissettirmiştir. Bu nedenle AK Parti ile askeri bürokrasi arasındaki mücadele henüz bu dönemin başında yeşermiştir (Cansever ve Kiriş, 2015: 375). 2003 yılında yapılan değişiklikle de, MGK Genel Sekreterini atama yetkisi Bakanlar Kurulundan alınarak Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Ayrıca aynı sene, ordu ile mülki idare ilişkilerinde mülki idarenin güçlenmesini sağlayan bir değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle “hükümetin temsilcisi olan vali toplumsal olaylarda askeri kuvvetlerin amiri” konumuna getirilmiştir (Barbak, 2018: 45-46). İlerleyen dönemlerde ise MGK'ye yeni sivil üyeler kazandırılarak asker sivil dengesi siviller lehine değiştirilmiştir (Eryılmaz, 2002: 155).

İktidar partisi ile ordu arasındaki ilk gerilim ise 2003 yılında yaşanmıştır. 1. Ordu Komutanlığında Ordu Komutanı Çetin Doğan liderliğinde bir grubun darbe planladığı iddia edilmiştir. Ordu ile AK Parti arasındaki ikinci gerilim ise darbe girişimlerine ise Sarıkız, Ayışığı, Yakamoz ve Eldiven isimleri verilen olaylardır. “Oramiral Özden Örnek’e ait olduğu iddia edilen günlüklere göre 2003 ve 2004 yıllarında dönemin Jandarma Genel Komutanı Şener Eruygur, Kara Kuvvetleri Komutanı Aytaç Yalman, Deniz Kuvvetleri Komutanı Özden Örnek ve Hava Kuvvetleri Komutanı İbrahim Fırtına tarafından darbe planları hazırlanmış” fakat dönemin Genelkurmay Başkanı Hilmi Özkök’ün engellemesiyle bu girişimler sonuçsuz kalmıştır (Anadolu Ajansı, 2010; ntvmsnbc, 2008; Radikal Gazetesi, 2007).

AK Parti askeri bürokrasinin yakın markajından kurtulabilmek için ikinci kuşak yapısal reformların üstüne AB üyelik müzakerelerine zaman kaybetmeden başlamıştır. Bu kapsamda AB ile tam üyelik görüşmelerinin başladığı 2005 yılı ordunun gücünün kırılmaya başlandığı yıl olarak kabul edilir. Çünkü bu yıl AB müzakereleri kapsamında sivil siyaseti güçlendirici girişimler hayata geçirilmiştir. AB müzakerelerinin askeri bürokrasiyi kontrol amacıyla yapıldığını değerlendiren ordu bu süreçteki rahatsızlığını dile getirmiştir. Bu yüzden cumhuriyetin kuruluşundan beri yüzünü Batı’ya dönmüş olan askeri bürokrasi AB standartlarının tamamının uygulanmasına karşıydı (Cansever ve Kiriş, 2015: 378; Heper, 2011: 311).

Askeri bürokrasi ile AK Parti arasındaki en büyük gerilim ise 2007 yılında yaşanmıştır. Bu tarih aynı zamanda bürokrasi-siyaset ilişkilerinde keskin bir dönüm noktası olarak sayılabilir. Yargı bürokrasisi kökenli 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in görev süresinin dolmasıyla o koltuğa gelecek kişi nitelikleri hakkında dinmeyen yorumlar yapılmıştır. Laikliğin savunucusu olarak lanse edilen Cumhurbaşkanlığı makamı için Başbakan Erdoğan, Meclis Başkanı Bülent Arınç ve Dışişleri Bakanı Gül’ün isimlerinin geçiyor olması bazı kesimleri ve askeri bürokrasiyi oldukça rahatsız etmiştir. Ordu ile aynı tavrı gösteren bazı STK’lerin varlığı bu kaygıları topluma yaymış ve bu tavrın temsilcileri büyük şehirlerde “Cumhuriyet Mitingleri” adı altında kitlesel mitingler düzenlemiştir. Bu tartışmalara paralel olarak başörtüsü sorununun ve eski askeri darbelerin sebebiyet verdiği diğer sorunların yeniden gündeme gelmesi siyasi harareti arttırmıştır. İşte bu ortamda ordu ilk defa açıkça AK Parti iktidarını hedef almış ve Genelkurmay internet sitesinde “e-Muhtıra” olarak anılacak bir bildiri yayınlamıştır.

Muhtıraya ise iktidar partisi daha önceki askeri müdahaleler sonrası görülmemiş sertlikte cevap vermiştir. Muhtıra sonrası askeri bürokrasi ise aradığı sivil desteği bulmuştur. 2002 genel seçimlerinde 363 milletvekilini kazanan AK Parti'nin Cumhurbaşkanı adayı Abdullah Gül olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçimleri için Meclis'te ilk iki turda 367 oya ihtiyaç olursa da üçüncü turda üye tamsayısının salt çoğunluğunu yani 276 oy yeterliydi. Bu da demek oluyordu ki AK Parti, adayı Abdullah Gül'ü üçüncü turda rahat bir şekilde Cumhurbaşkanlığına taşıyacaktı. Ancak o günlerde TBMM'nin cumhurbaşkanı seçmek için toplantı yeter sayısı olan 184 yerine 367 olması gerektiği fikri ortaya atıldı. Cumhurbaşkanlığı seçiminin ilk turunda 367 sayının altında Genel Kurul toplanmış ve Gül otomatik olarak 367 sayısına ulaşamamıştır. Seçimlerin ikinci tura gitmesi gerekirken ana muhalefet partisi CHP seçim sürecini 367 tezi çerçevesinde AYM'ye taşımıştır. AYM'nin bu itirazı jet hızında kabul etmesinin ardından Erdoğan erken genel seçime gidileceğinin sinyallerini vermiştir. Çünkü normalde üçüncü turda rahatlıkla kendi adayını cumhurbaşkanı olarak seçebilecek AK Parti'ye muhalefet olsun diye Meclis'te grubu bulunan diğer partiler Genel Kurul'a gitmeyerek toplantı yeni yeter sayısı olan 367'nin yakalanmamasına yani bir türlü seçimin gerçekleşmemesine sebep oluyorlardı. Erdoğan'ın erken seçim teklifinin yanında cumhurbaşkanının TBMM tarafından değil de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi de Meclis'te kabul edilmiştir. Bu tartışmaların gölgesinde düzenlenen 2007 erken genel seçimlerinde ise AK Parti kelimenin tam anlamıyla gövde gösterisi yapmıştır. Oy oranını %12 arttırarak %46,58 oy oranıyla neredeyse her iki seçmenden birinin oy oranını alan AK Parti Meclis'te bu sefer 341 sandalye kazanmıştır. Erken seçim sonrasında toplanan Meclis, 367 dayatmasına takılmamış ve 367'yi aşan sayıda yapılan oylamalar sonucu seçim nihayet üçüncü tura taşınmıştır. Üçüncü tur oylamasında 339 oy alan Abdullah Gül Türkiye'nin 11. Cumhurbaşkanı olarak göreve başlamıştır. Neticede CHP, AYM ve TSK'nin "367 tezi" dayatmaları bir işe yaramamış sadece süreci uzatarak siyaseti germiştir (Gözler, 2019a; Öztürk, 2017: 346-348).

Askeri ve yargı bürokrasisi 2007'deki güç mücadelesini kaybetmesine rağmen AK Partiye karşı tutum ve girişimlerini esnetmemiştir. Hatta 367 krizinden yalnızca aylar sonra yargı bürokrasisi bir kez daha AK Parti'yi hedef almıştır. 2008'de üniversitelere girişte başörtü yasağının kaldırılması sonrası yargı hemen harekete geçmiştir. Dönemin Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı Abdurrahman Yalçınkaya, "laikliğe aykırılık"

çerçevesinde AK Parti'nin kapatılması ve başta dönemin Başbakanı Erdoğan ve Cumhurbaşkanı Gül olmak üzere 71 kişinin 5 yıl süreyle siyasetten uzaklaştırılması istemiyle iddianame hazırlamıştır. İddianame AYM tarafından kabul edilmiş ve partiden savunma istenmiştir. 30 Temmuz 2008'de kamuoyuna yapılan açıklamada partinin kapatılmamasına ancak hazine yardımının yarıdan yarıya kesilmesine karar verildiği duyurulmuştur. Yapılan oylama sonucu partinin kapatılması yönünde 6'ya 5'lik bir üstünlük olmasına rağmen AYM Başkanı Haşim Kılıç'ın ret oyu kullanması ile nitelikli çoğunluğun sağlanamaması sebebiyle istem reddedilmiştir (CNN Türk, 2008; Haber7.com, 2008a; Haber7.com, 2008b).

Bu süreçlerin bürokrasiye yansması bürokrasi açısından güç kaybına uğrayacak şekilde gerçekleşmiştir. Önce 367 krizinden dolayı sunulan 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesini öngören Anayasa değişikliği teklifi referandum ile kabul edilmiştir. Kimi çevrelerce bu referandum başkanlık sistemine geçişin ilk adımlarıydı. Sonra ise kapatma davasının bir sonucu olan 2010 referandumuyla AYM'nin üye sayısı arttırılmış, yeni atanan üyelerle birlikte AYM'de siyasal bir denge sağlamıştır. Öte yandan aynı referandumda sivil mahkemelerin askerleri yargılama hususundaki yetkileri genişletilmiştir. Ek olarak Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Yüksek Askeri Şura (YAŞ) kararlarındaki etkileri arttırılmıştır. Böylece hem askeri bürokrasinin hem de yargı bürokrasisinin siyasal alana etkileri iyice sınırlandırılmıştır (Öztürk, 2017: 348).

367 krizi gölgesinde gerçekleştirilen 2007 yılı genel seçimleri öncesi yayımlanan seçim beyannamesinde AK Parti, başta “Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Bilgi Edinme Kanunu ve e-Devlet Projesi” olmak üzere bürokrasinin katı ve şeffaf olmayan yapısına yönelik reformlar getirmiştir. Yeni ihtiyaç ve isteklere duyarlı ve halkı pasif konumdan aktif konuma getiren şeffaf bir yapının amaçlandığı aktarılmıştır. Bu dönemde sergileyeceği siyasi düsturun “insanı yaşat ki devlet yaşasın” anlayışı olacağının altı çizilmiştir. Bu beyannamenin en önemli noktalarından biri ise yeni anayasaya duyulan ihtiyacın belirtilmesidir (AK Parti, 2015c; Hürriyet, 2007)

Sonuç olarak 2007-2010 yılları arasındaki süreçle ilgili şunlar söylenebilir: İktidara geldiği ilk yıllardan beri özellikle 2007'deki 367 krizi ve 2008'deki kapatma davası sırasında ve sonrasında hem askeri bürokrasi hem de yargı bürokrasisi AK Parti'yi

açıkça karşısına almıştır. Bu süreci ise AK Parti'nin bürokrasiye bakışı daha da sertleşmesi ve sivil iktidarın üzerindeki tüm vesayetlerin zayıflatılması izlemiştir.

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden ve 2010 referandumundan sonra yargı bürokrasisinin siyaset üzerindeki etkisi önemli ölçüde azalmıştır. Askeri bürokrasi ise yayınladığı muhtıra ile istediğini elde edememiş üstelik AK Parti'nin daha da güçlenmesine sebebiyet vermiştir. Bu durum da askeri vesayetin artık eski gücünde olmadığını göstermektedir. İktidar kanadından, bürokratik çevrelere dönük müdahaleler genellikle bürokrasiyi “siyasete tabi kılma” şeklinde gelişmiş ve bu durumdan demokrasi kazançlı çıkmıştır. Bürokrasinin direncinin kırılması ek olarak “yeni kamu yönetimi işletmeciliği” ve “yönetişim” yaklaşımındaki ilkeler ile sağlanmaya çalışılmıştır (Öztürk, 2017: 348; Güler, 2016: 377).

2011 yılı seçim beyannamesinde de bürokrasiye başlık açan AK Parti, 2007 ile 2010 yılları yaşananlara atıfta bulunarak siyaset kurumunun tekrardan itibarlı hale geldiğini, bu doğrultuda siyasetin alanını işgal eden askeri, sivil ve yargı bürokrasisi olmak üzere tüm bürokratik yapıların geçmişten gelen vesayetçi yapısının kırıldığını belirtmiştir. Bu seçim beyannamesi aynı zamanda kırtasiyecilik anlamındaki bürokrasiye de yer vermiştir. Bu bağlamda “Vatandaş ve Sonuç Odaklı Yönetim” başlığı altında “yönetimde keyfiliğin yerini şeffaf ve hesap verebilir bir yönetimin aldığı, devletin hizmet devletine dönüştüğü, bürokrasinin de vatandaşların yaşamlarını kolaylaştıracak şekilde yeniden düzenlendiği” belirtilmektedir (AK Parti, 2011).

2012 yılına gelindiğinde ise “AK Parti 2023 Siyasi Vizyonu” başlığı altında yayımlanan belgede millet iradesinin, yönetime yansımalarının önünde engel olan bürokratik oligarşinin partinin kararlı mücadelesiyle etkinliğini kaybettiği belirtilmiştir. Siyasetin artık halkın iradesi altında geliştiği vurgulanmış ve bürokrasinin de bu doğrultuda etkisizleştirildiğinden bahsedilmiştir. Ayrıca AK Parti, 10 yıllık iktidarı süresince bürokrasiyi olması gereken yere çekildiğini de eklenmiştir. Burada bürokrasinin olması gereken yer olarak nitelendirilmesi onun “kamu hizmeti aygıtı” pozisyonuna çekilmesini ifade etmektedir. Ayrıca bu belge ile ilgili altı çizilmesi gereken en önemli noktalardan biri de “başkanlık, yarı başkanlık ve partili cumhurbaşkanı meselelerinin tartışılması” başlığının varlığıdır (AK Parti, 2015b; Haberler.com, 2012). 2007 yılı

referandumu ile cumhurbaşkanını halkın doğrudan seçmesi olanağının ardından bu başlıkların tartışılmaya açılması beraber incelenmesi gereken konulardır.

Ordunun siyasal kontrolünün sağlanması ve vesayet gücünün kırılması amacıyla yasama organı olarak TBMM tarafından da adımlar atılmıştır. Örneğin, “Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu” kurulmuştur (TBMM, 2012).

Bürokratik vesayet odağının kaldırılmasına yönelik bir diğer önemli gelişme ise Temmuz 2013’de TSK İç Hizmetler Kanunu’nda yapılan değişikliklerdir. Bu düzenlemeyle “Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti’ni kollamak ve korumaktır” ifadesi, “Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; yurtdışından gelecek tehdit ve tehlikelere karşı Türk vatanını savunmak, caydırıcılık sağlayacak şekilde askeri gücün muhafazasını ve güçlendirilmesini sağlamak, TBMM kararıyla yurtdışında verilen görevleri yapmak ve uluslararası barışın sağlanmasına yardımcı olmaktır” şeklinde değiştirilmiştir (CNN Türk, 2013; TSK İç Hizmet Kanunu, 1961).

Ordunun siyasal kontrolü sürecine 2013 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı makamı da katılmıştır. Cumhurbaşkanlığı “ilk kez savunma reformu konusunu ele almış; bu konuda bir rapor hazırlanması için sivil bir akademisyen başkanlığında, sivil ve asker üyelerden oluşan” Savunma Reformu Çalışma Grubu kurmuştur. Raporda, “ordunun askeri etkinlik ve iktisadi verimlilik ana eksenlerinde muharip görev odaklı bir askeri güç olarak yapılandırılması amacı” ifade edilmiştir. Raporda “sivil kapasitenin geliştirilmesi vurgulanmakta; sivil-asker işbirliğine ve sivil kontrole dayalı bir örgütlenme için sivillerin savunma konularındaki uzmanlıkları öncelikli ihtiyaç olarak sunulmaktadır”. Genelkurmay Başkanlığının MSB’ye bağlanması sadece bir demokrasi sorunu olmadığı, bunun yanında “ordunun etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanması açısından” önemli olduğu da savunulmuştur. Raporda “sivil-asker birlikteliği için en uygun yerin MSB olduğu; MSB’nin işlevsel olarak genişlemesi ve savunma konularında kapasitesinin artırılması gerektiği belirtilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2014; Barbak, 2018: 48).”

AK Parti iktidarları döneminde siyaset alanına etki gücü önemli bir şekilde azalan askeri bürokrasi, 2014 yılındaki Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde seçimleri etkileyecek bir girişimde bulunmamıştır. Bu durum sonrası, 2007’deki 367 krizi düşünüldüğünde aradan geçen zaman zarfında Ordu’nun kendi görev alanına doğru çekildiği değerlendirilebilir (Cansever ve Kiriş, 2015: 380). İlgili yılda yapılan seçimde 12. Cumhurbaşkanı olarak seçilen Recep Tayyip Erdoğan, Cumhuriyet tarihinde halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı olmuştur.

Bu dönemde sivil iktidarın üzerindeki tüm vesayet odaklarının kaldırıldığını düşünülürken devlet bürokrasisi içerisinde paralel yapılanmaya girildiği görülen bir grup ile mücadeleye girilmiştir. Bu grup ile mücadelede ilk başta çok sayıda emniyet mensubu, üst düzey bürokrat ve yargı mensubu görevden uzaklaştırmıştır. Ancak sonraları bu mücadelenin boyutu farklılaşmıştır. 1970’li yıllardan beri “mülkiye, adliye ve askeriye” yönelik eleman yetiştirme/yerleştirme girişimleri bulunan bu grup bürokrasiyi yavaşça ele almaya çalışmıştır. Fetullahçı Terör Örgütü/Paralel Devlet Yapılanması (FETÖ/PDY) unsurları, başta “TSK olmak üzere, yargı, emniyet ve siyasal sistem içerisindeki askeri okullar, hukuk ve siyasal bilimler fakülteleri ile polis kolejlerine müritlerini yerleştirerek, kamuda ki kilit noktalar ele geçirmek için hazırlamış, özellikle 1984’den itibaren başlayan bölücü terör örgütü PKK tehdidi ile birlikte siyasi ortamında kendisine sağladığı avantajlıları da değerlendirerek kamuda idari ve bürokratik kadrolara yerleşmeye başlamıştır” (Öztürk, 2017: 350; Köylü, 2018: 37).

FETÖ/PDY terör örgütü, “devleti ele geçirerek kendi (bürokratik) imparatorluğunu kurma” hayallerine ulaşmada her yolu mubah saymıştır. Darbeye giden süreç aslında 2010 referandumu sonrası adım adım ilerlemeye başlamıştır. Bu süreçte önemli siyasi figürlerden bazılarının özel hayatlarına ilişkin görüntülerin basına servis edildiği izlenmektedir. Sadece iktidara yönelik değil tüm kesimlere yönelik yasadışı dinlemeler ve iftiralar örgüt tarafından sıkça başvurulan yöntemler olmuştur. Bazı önemli Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) belgeleri sızdırılmış ve MİT’in devlet sırrı niteliğindeki icraatları açığa çıkarılmaya çalışılmıştır. Yine MİT Müsteşarı Hakan Fidan’ın ifadeye çağırılması ve Mavi Marmara baskını gibi bazı hassas gelişmeler bu sürecin önemli olayları arasında yerini almıştır. Bu dönemde kayda değer bir diğer önemli gelişme ise halk tarafından ‘Gezi Olayları’ olarak bilinen renkli darbeye zemin arayışlarıydı. Terör örgütünün maddi kaynağı olan dersanelerin kapatılması sonrası izlenen 17/25 Aralık

yolsuzluk operasyonlarının FETÖ/PDY'nin yargıdaki elemanları tarafından gerçekleştirildiği iddia edilmiş ve bu girişimler aracılığıyla seçilmiş hükümet iktidardan bir şekilde uzaklaştırılmaya çalışıldığı düşünülmüştür. Bu doğrultuda 15 Temmuz 2016 tarihinde TSK bünyesinde yuvalanan örgüt elemanları devletin bekasını hedef alan bir askeri darbe teşebbüsünde bulunmuşlardır. Ulusal egemenliğin simgesi TBMM dâhil olmak üzere ülkenin birçok kurumunu bombalayan FETÖ/PDY unsurları, Meclis'te toplanan milletvekillerinin partiler üstü dayanışması ve bu kurumlara meşruiyetini veren feraset sahibi Türk milletinin sabah saatlerine kadar süren direnişiyle başarıya ulaşamamıştır (Köylü, 2018: 42; Alkan, 2016: 255; A. Akıncı, 2018: 110; Genç, 2017: 235; Demir ve Çağlar, 2017: 10).

Yaşanan darbe girişimi sonrası ilan edilen olağanüstü hal (OHAL) KHK'leri ile bu örgütle iltisaklı olan bürokrasi çevrelerinin tasfiye süreci başlamıştır. TSK'de görev yapan başta orgeneral ve amirallerin yarısına yakını olmak üzere ile yüzlerce askeri personel KHK'lerle ordudan tasfiye edilmiştir. Askeri bürokrasinin yanı sıra yargı bürokrasisindeki ve sivil bürokratik kurumlardaki FETÖ/PDY unsurları da bu süreç içerisinde tasfiye edilmiştir. Ek olarak YAŞ'ın yapısında ve işleyişinde siviller güçlendirilmiştir. Bunun yanı sıra, "YAŞ'ın atama, terfi, emeklilik işlemlerinde sivil siyasilere takdir yetkileri verilmesi, askeri seçkinlerin belirlenmesinde ve ordunun üst düzey yönetiminin biçimlendirilmesinde sivil siyasilerde bir güç yoğunlaşması ortaya çıkarmaktadır." (Barbak, 2018: 49).

Darbe girişimi sonrası "güçlü bir Cumhurbaşkanlığı sisteminin bürokrasinin ve diğer dış güçlerin vesayet gücünü ortadan kaldıracığı, etkili ve temsili bir hükümetin önünü açacağı" savunulmuştur (Aras, 2017: 15). Bu doğrultuda 16 Nisan 2017 tarihindeki referandumla ile ülke yeni bir hükümet sistemini kabul etmiştir. 24 Haziran 2018 genel seçimleriyle birlikte Türkiye, resmen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapmıştır. Türkiye'ye özgü başkanlık sisteminin ilk Cumhurbaşkanı'nı belirleyen bu seçimlerde yine Recep Tayyip Erdoğan seçimi ilk turda kazanmış ve Cumhuriyet tarihinde yeni bir sayfa açılmıştır.

Sonuç olarak bu dönem bürokrasi-siyaset ilişkilerini incelediğimizde hem yargı bürokrasisinin hem de askeri bürokrasinin bu mücadelede etkili olduğu görülür. Bu süreçte devletin askeri aklı sivilleştirilirken yargı bürokrasisinde ise siyasallaşma

görülmektedir. MGK'nin MSB'ye bağlanması ve MSB ile İçişleri Bakanlığı arasındaki yetki ayrımının net bir şekilde belirlenmesi, MGK'ye ve YAŞ'a sivilin hâkim olması gibi durumlar askeri bürokrasinin kontrol altına alındığını gösterir. Yargıda ise 2017 yılındaki anayasa değişiklikleriyle Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun (HSYK) Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak yeniden yapılandırılması, daire ve üye sayılarının yeniden düzenlenmesi, üye seçimlerinde sivilin ağırlığının artması gibi yenilikler izlenmektedir. Bütün bunların yanı sıra 2002'den beri özelleşmeye büyük önem gösterilmiş ve özelleştirme programlarıyla ciddi maddi kazançların yanı sıra kamu bürokrasisindeki dönüşüm sağlanmaya çalışılmıştır.



3. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ

Devletler var olduğu dönemlerden beri farklı şekilde tezahür eden hükümet sistemleri ile yönetilmişlerdir. Bu yönetim sistemlerinin arasında demokratik olanlar kuvvetler ayrılığının görüldüğü sistemlerdir. Kuvvetler ayrılığının öngördüğü üç farklı hükümet sistemi vardır. Kuvvetler ayrımının sert bir biçimde yaşandığı “başkanlık sistemi”, kuvvetler ayrımının yumuşak bir biçimde yaşandığı “parlamenter sistem” ve bu iki hükümet sisteminin karışımı olan “yarı-başkanlık sistemi” kuvvetler ayrılığının gerektirdiği hükümlere sahiptir. Yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrılması sayesinde kuvvetler ayrılığı ilkesi, yetkilerin tek elde toplanarak otoriterleşmenin önlenmesini ve kuvvetler arasındaki dengenin sağlanmasını ifade etmektedir.

Dünya üzerindeki her ülkenin siyasal alt yapısı ve geçmişi, ülkedeki mevcut siyasal durumu ve partiler sistemi, anayasal zemini ve demokratik yapısı, tarihsel yönetim kültürü ve toplumsal-sosyal yapısı farklı olduğundan dolayı demokratik hükümet sistemlerin de uygulanış açısından farklılıkları bulunmaktadır. Kâğıt üstündeki teorik sistemler devletler bazında uygulanmaya başlandığında mutlaka devletlerarası farklılıklar gözlemlenecektir. Bu doğrultuda bakmak gerekirse Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de aslında başkanlık sisteminin Türkiye’ye uyarlanmış biçimidir.

3.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci

Yeni sistem arayışlarının en önemli sebebi hiç şüphesiz iş başına gelen iktidarın üstünde kendini hissettiren sivil bürokratik vesayet, askeri vesayet ve yargı vesayetinden oluşan bütün vesayet odaklarının bertaraf edilmesidir. Cumhurbaşkanı Erdoğan da başkanlık sistemine geçilmesine gerekçe olarak “bürokratik oligarşiyi” işaret etmiştir (Fendoğlu, 2012: 47-48).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini tartışılırken eski sistemden kaynaklanan bazı sıkıntılar göze çarpmıştır. Türkiye’ye özgü hükümet sistemine zemin hazırlayan bazı faktörler şu şekilde sıralanabilir;

- 1923-1950 tek parti yönetimi vesayeti,

- 1960 Darbesi,
- 1971 Muhtırası,
- 1971 ve 1973 Anayasa değişiklikleri,
- 1970-1980 dönemi ideolojik, mezhepsel ve siyasal çatışmalarla beraber ekonomik çalkantıların sıkça yaşandığı toplumsal ve siyasal çatışma dönemi,
- 1980 cumhurbaşkanı seçilememe krizi,
- 1980 Darbesi,
- 1982 Anayasası'nın cumhurbaşkanına verdiği geniş yetkilere rağmen cumhurbaşkanının siyasi, hukuki ve cezai olarak sorumsuzluğu,
- 1997 Muhtırası (28 Şubat Süreci),
- 2007 cumhurbaşkanı seçilememe krizi (367 krizi),
- 2007 e-Muhtırası,
- 2007 Anayasa değişikliği referandumu,
- 2008 AK Parti'yi kapatma davası,
- 2010 Anayasa değişikliği referandumu,
- 2014'te cumhurbaşkanının ilk defa doğrudan halk tarafından seçilmesi,
- 2016 Darbe Girişimi,
- Sonuncusu 1995'te yaşanan güvensizlik oyuyla düşürülen hükümet krizleri,
- Sonuncusu 2015'te yaşanan hükümet kurulamama krizleri,
- Tek partili dönem, DP dönemi ve AK Parti dönemi haricinde yaşanan güçsüz koalisyon hükümetleri ve bu hükümetlerin kısa ömürlü oluşları,
- Dönem dönem yaşanan yürütmede çift başlılık krizleri,
- Siyasette yaşanan parçalanma ve ayrışma sonucu askeri, yargı ve sivil bürokratik vesayet unsurlarına alan açılmış olması,
- Sandıktan çıkan millet iradesinin yönetime yansımaması sorunu.

Bütün bu gelişmelerin yanında son dönemde yaşanan bazı toplumsal ve siyasal olaylar da sistem değişikliğinin önünü açmıştır. Gezi Kalkışması ve 6-7 Ekim Terör Olayları, Çukur (Hendek) Terörü, 7 Şubat MİT krizi ve 17-25 Aralık soruşturmaları gibi olaylar sistem değişikliğine giden yolda diğer bazı sebepler olarak görülebilir (Karatepe vd., 2017: 13).

Aslında parlamenter sistemin getirdiği bazı sıkıntıların ve toplumsal sorunların aşılması adına yapılan tartışmalarda başkanlık sisteminin Türkiye'ye uyarlanması geçmişte de sıkça konuşulan bir durum olagelmıştır. Yani Türkiye, kurulduğu yıldan itibaren zaman zaman başkanlık sistemini tartışmıştır. 1923 ila 1945/1950 yılları arasında fiili bir başkanlık sisteminin varlığından söz etmek yanlış olmayacaktır (Yayman, 2016: 247). Sonrasında Özal, Demirel ve Erbakan dönemlerinde gerek iktidar kanadı tarafında gerek muhalefet kanadında başkanlık sistemi ile ilgili söylemler fazlaşmıştır (Gül, 2018: 123). 2007'deki 367 krizi sonrası cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesinin kabulü de bir nebze başkanlık sistemine ilk adım olarak değerlendirilebilir. 2014 yılında ise cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi ile fiilen başkanlık veyahut yarı-başkanlık sistemine geçildi yorumları yapılmıştır. Netice olarak Erdoğan dönemi ile başkanlık sistemi söylemleri daha ciddi bir şekilde tartışılmaya başlanmış ve nitekim tartışmalar somuta dökülmüş ve başkanlık sisteminin farklı bir tezahürü olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli uygulanmaya başlanmıştır.

Yeni yönetim modeli kapsamında 2017'de kabul edilen referandum gereği seçimler 2019 yılında gerçekleştirilecekti. Bu geçiş döneminde de siyasi partiler kanunu ve seçim kanunu ile diğer ilişkili kanunlarda yapılacak düzenlemeler öngörülmüştü. Ancak iktidardaki AK Parti ve muhalefet partisi MHP tarafından ortaklaşa sunulan erken seçim önergesinin meclis genel kurulunda kabul edilmesiyle Türkiye, kendine has yeni yönetim sistemine 24 Haziran 2018 tarihindeki seçimlerle resmen geçiş yapmıştır (Anadolu Ajansı, 2018a; NTV, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişi öngören 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” paralelinde hayatımıza giren 7102 sayılı “Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte cumhurbaşkanı ve milletvekili seçimlerinden önce farklı partilerin aynı çatı altında toplanması durumu

ortaya çıkmıştır. İttifaklar şeklinde zuhur bulan bu anlayış Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin siyasal hayatımıza kazandırdığı önemli bir gelişme olmuştur. İttifaklar ile genel ve yerel seçimlerde ortak liste veya ortak aday çıkarabilme imkânı gelişmiştir. Ek olarak seçim düzeninin ve güvenliğinin korunmasına yönelik yeni maddeler eklenmiştir (Anadolu Ajansı, 2018b).

İttifaklar meselesi Türk siyasal hayatında önemli bir noktadır. Seçimler sonrası zoraki koalisyonlara alışkın Türkiye artık seçim öncesi uzlaşî kültürü ile tanışmak durumunda kalmıştır. Pratikteki işleyişî hala incelemeye muhtaç olan bu siyasal yenilik teoride olumlu katkılarda bulunacağına işaret etmektedir. Ülkenin ihtiyaç duyduğu uzlaşî kültürünün yanı sıra çift ittifaklı bir kutuplaşma ihtimali üzerinden bazı eleştiriler yapılmaktadır. Ancak bu iki partili/ittifaklı siyasal arena başkanlık sisteminin ruhunun gerektirdiği durumlardan biridir. Ülkemizde ittifakların sahaya yansması ise 15 Temmuz darbesinden sonraki dönemde bazı partilerin yakınlaşması ile paralellik göstermiştir. Özellikle 16 Nisan referandumundaki “evet ve hayır blokları”, ittifakların şekillenmesinde belirleyici olmuştur. İktidar partisinin başını çektiği ittifak ‘Cumhur İttifakı’, ana muhalefet partisinin başını çektiği ittifak ise ‘Millet İttifakı’ olarak isimlendirilmiştir. İttifakların dışındaki diğer partilerin de aleni veya zımni olarak destek verdikleri bu ittifaklar Türk siyaset hayatında tartışmaların merkezinde yer almaktadır.

TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir (Güler, 2018: 312; Gülen & Miş, 2017: 23-25);

- “Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek Cumhurbaşkanlığı seçimi ve Meclis genel seçimi beş yılda bir ve aynı günde yapılacaktır,
- Cumhurbaşkanı en fazla iki dönem seçilebilir,
- İki turlu seçim sistemi korunmuştur,
- “Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, temel haklar, kişi hakları, siyasi haklar ve ödevler alanlarında çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen alanlarda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi düzenlenemez. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde kanun hükümleri uygulanır. TBMM aynı konuda

kanun çıkarması durumunda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz kalır.”

- Milletvekili sayısı 550’den 600’e çıkarılmış, seçilme yaşı ise 25’ten 18’e düşürülmüş ve askerlik hizmetini yapmış olma koşulu askerlikle ilişiği olmamak şeklinde değiştirilmiştir,
- Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak çift başlılığa son verilecek, yürütme organı sadece Cumhurbaşkanından oluşacaktır. Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanlarını atayacaktır,
- Yürütmeyi denetlemek adına meclis araştırması, genel görüşme ve meclis soruşturması korunurken gensoru ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine uygun olarak kaldırılmıştır. Güvenoyu uygulamasına da son verilmiştir,
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmeyi temsil edecek olan cumhurbaşkanı, kanun teklifinde bulunamayacağından dolayı ‘kanun tasarısı’ kavramı da kaldırılmıştır,
- Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilecektir. Üst düzey kamu görevlilerinin atanması da bu kararnamelerle gerçekleştirilecektir,
- Cumhurbaşkanı ve Meclis birbirlerini feshedebilecektir. Ancak birlikte seçilme kuralı gereğince fesih durumunda her iki organ içinde yeniden seçim yapılacaktır,
- Cumhurbaşkanına cezai sorumluluk getirilmektedir. Parlamenter sistemde yetkili, ancak sorumsuz cumhurbaşkanının yerine yeni sistemde halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının hem siyaseten hem de diğer konularda sorumlu olması esası benimsenmiştir,
- Cumhurbaşkanı partisinden istifa etmek zorunda değildir,
- Parlamenter sistemde yürütmenin meclise karşı sorumlu olmasının bir sonucu olarak işleyen gensoru mekanizması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde sorumluluğun halka karşı olması nedeniyle kaldırılmıştır.”

Sistemin getirdikleri ya da aksayan tarafları uygulamadaki pratikleriyle zamanla daha net bir şekilde ortaya çıkacaktır. Ancak günümüz itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri şu şekilde sıralanabilir;

Olumlu düşünceler/yönler;

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi istikrarlı bir yönetim yapısı oluşturur ve devamlılık sağlar,
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile güçlü yürütmeler oluşur,
- Cumhurbaşkanı yürütme ile ilgili Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir ancak bu kararnameler Anayasa ile de korunan “temel haklar, kişisel hak ve ödevler, siyasi hak ve ödevlere” ilişkin düzenlenemez. Kanunla düzenlenen konularda da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Aynı konu hakkında hem TBMM hem cumhurbaşkanı yasal düzenleme getirirse Cumhurbaşkanlığı kararnamesi geçersiz olur (Eren, 2019: 12),
- Sandıktan çıkanın yürütmeye aynen yansmasıyla beraber daha demokratik yapı oluşur,
- İstikrarlı kalkınma, büyüme ve ekonomik programların uygulanmasına alan açar,
- Kuvvetler ayrımının daha net bir şekilde yaşanmasından dolayı parlamentonun etkinliği artar,
- Sert kuvvetler ayrılığı hak ve özgürlüklere daha çok alan açar,
- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin gerektirdiği %50+1 zorunluluğu ile birlikte toplumsal uzlaşma zemini genişletilir,
- Bürokrasinin bütün vesayet kollarının faaliyet alanları daraltılmış olur,
- Yürütmede çift başlılığın önüne geçilir.

Olumsuz düşünceler/yönler;

- ABD başkanlık sisteminin aksine Türkiye’de cumhurbaşkanı yardımcısının halk tarafından seçilmemesi durumu cumhurbaşkanının görevini yerine getiremeyecek durumlarda meşruiyet problemi çıkarabilir (Arslan, 2013: 199),

- Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde kurulan denge-fren mekanizmasının sağlıklı işlememesi ihtimali (Kaan, 2019: 17),
- Katı bir yürütme yapısı oluşturulabilir,
- Yasama ile yürütme arasında meşruiyet sorunları yaşanabilir (CHP, 2017),
- Yasamanın yürütmeyi denetleme yollarının işlevsizliği (Coşkun, 2017: 17),
- Dünya örneklerinde başkanlık sisteminin bazen seçimi kaybedenin her şeyi kaybettiği yapılara sebebiyet verdiği izlenmiştir,
- İktidar kişiselleştirilebilir (CHP, 2017),
- Partili cumhurbaşkanının yasamayı etkileyebileceği düşüncesi veya diğer siyasi partiler ile uzlaşma konusunda sıkıntı yaşanabileceği,
- Cumhurbaşkanının üst düzey bürokratları ve yargı üyelerini atamadaki yetkileri (CHP, 2018),
- Cumhurbaşkanının üst düzey bürokratları ve yargı üyelerini atamalarında Meclis denetiminin olmaması (Coşkun, 2017: 17),
- Antidemokratik rejimlere sebebiyet verilebilir.

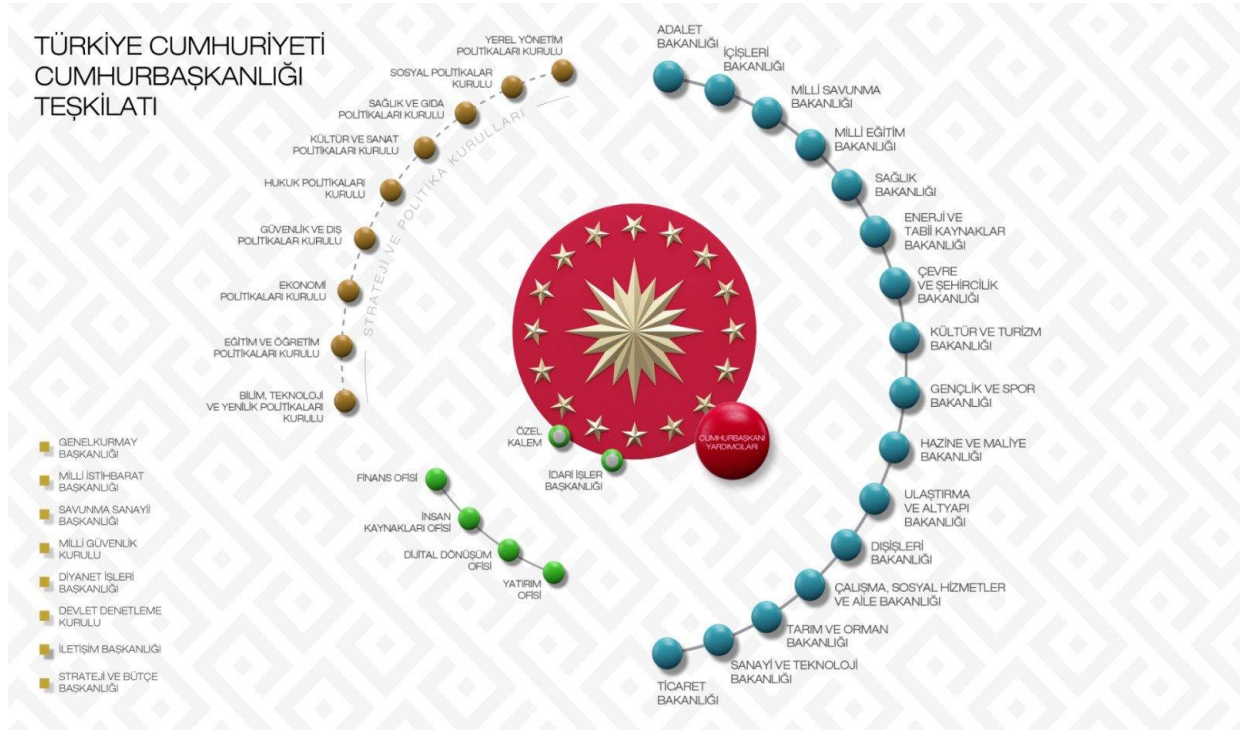
3.2. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Teşkilat Yapısı

Parlamente sistemin yerine referandum ile kabul edilen yeni hükümet sistemi Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmeden önce 2017 Anayasa değişiklikleri ve aynı yıl yapılan uyum KHK'leri ile yürütme yeniden dizayn edilmeye başlanmıştır. 2018 yılı seçimlerinden sonra resmen yeni hükümet sistemine geçildikten sonra ise Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı'nın yasal zemini hazırlanmıştır. Teşkilat hakkındaki esas ve bütün düzenlemeler "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında çıkartılan 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile gerçekleşmiştir. Bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı toplam 7 kısma ayrılmıştır. Teşkilatın bu kısımları sırasıyla aşağıdaki gibidir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018);

- Cumhurbaşkanlığı Makamı
- Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

- Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına Vekâlet
- Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları
- Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar
- Bakanlıklar
- Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Şekil 1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilat Yapısı¹



Kaynak: TRT Haber (2018b).

3.2.1. Cumhurbaşkanlığı Makamı

Cumhurbaşkanlığı Makamı; Cumhurbaşkanı, Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışman ve Danışman, Özel Temsilci ile Yüksek İstişare Kurulundan oluşmaktadır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

- a. Cumhurbaşkanı:** Devlet Başkanı sıfatıyla Cumhuriyeti ve Milleti temsil eden Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının ve yürütmenin başıdır.

¹ 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlığın ismi “Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı” olarak düzenlenmişken, 15 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlığın ismi “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir (Turan, 2018: 61). Aynı bakanlık 21 Nisan 2021’de yayımlanan 73 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” olarak ikiye ayrılmıştır (Resmi Gazete, 2021).

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile nitelikleri, seçimi ve diğer hususlar Anayasa'nın 8, 101, 103, 104, 105 ve 106'ncı maddelerinde belirtilmiştir. "Cumhurbaşkanı Kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir." Görev süresi beş yıl olan bu makama aynı kişi en fazla iki defa seçilebilir. Seçimi kazanan Cumhurbaşkanı TBMM'de andiçerek göreve başlar. Cumhurbaşkanı üst düzey kamu görevlilerini atayıp görevden alabilir. Meclise mesaj verme yetkisine sahip olan Cumhurbaşkanı yeni sistemde bütçeyi belirleme yetkisi verilmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 1; Yıldırım, 2017: 167).

- b. Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürlüğü:** Özel Kalem Müdürlüğü Cumhurbaşkanlığı Makamına ilişkin hizmetleri; resmi ve özel yazışmaları; tören, yurtiçi ve yurtdışı gezi işlerini; makamının protokol, halkla ilişkiler ve kurumsal iletişim hizmetlerini; Milli Saraylar ve Devlet Arşivlerine ilişkin talimat, iş ve işlemlerini ve Cumhurbaşkanı tarafından verilecek diğer görevleri yürütmekle sorumludur. Bünyesinde Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdür Yardımcıları görevlendirilebilir. Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne büyükelçi unvanı verilir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 2).
- c. Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Danışmanı:** "Cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışmanı atayabilir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 3)."
- d. Özel temsilci:** "Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere özel temsilci görevlendirebilir. Bu şekilde görevlendirilecekler Büyükelçi unvanı verilebilir. Büyükelçilik unvanı özel temsilcilik görevi müddetince devam eder (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 4)."

- e. **Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu:** “Millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu oluşturulmuştur. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca belirlenir. Kurulun çalışma usul ve esasları ile Kurul üyelerine yapılabilecek ödemeler Cumhurbaşkanınca belirlenir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 4/A).” Uygulamaya bakıldığında kurul üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından eski TBMM başkanları veya başkanvekilleri arasından seçildiği gözlemlenmektedir.

3.2.2. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı; İdari İşler Başkanı, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır. İdari İşler Başkanlığı, mevcut sistemin idari sisteme dâhil ettiği yeni kurumlardan biridir. İdari İşler Başkanlığı mevzuatla verilen görevleri ve Cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri yerine getirir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 5).

- a. **İdari İşler Başkanı:** Parlamenter sistemdeki en yüksek devlet memuru Başbakanlık Müsteşarı iken yeni sistemde bu unvana sahip olan kişi İdari İşler Başkanı olarak belirlenmiştir (Lamba, 2018: 54). İdari İşler Başkanı “bütün birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkili olup yukarıda belirtilen hizmetlerin mevzuata, Cumhurbaşkanının politika ve talimatlarına uygun olarak yürütülmesinde Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.” İdari İşler Başkanı ayrıca Cumhurbaşkanı adına; “Anayasada belirtilen görevlerinin yerine getirilmesinde ve yetkilerinin kullanılmasında Cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmakla, TBMM ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmakla, Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemesini temin edecek prensiplerin tespiti için gerekli çalışmaları yapmakla, İç güvenlik, dış güvenlik ve terörle

mücadele konusunda koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmakla ve yapılan çalışmaların kamuoyundaki tesirlerini izleme ve değerlendirme çalışmalarını yapmakla sorumludur (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 6).” İdari İşler Başkanı ayrıca “Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler” haricindeki diğer personelleri atama veya görevlendirme yetkisine sahiptir sorumludur (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 12).

b. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü: Bu hizmet birimi “TBMM tarafından kabul edilen kanunların şekil ve esas bakımından Anayasa ve hukukun genel ilkelerine uygunluğunu incelemek, verilecek talimata göre onaya hazırlanması veya bir daha görüşülmek üzere TBMM’ye geri gönderilmesi için gerekli çalışmaları yapmakla” sorumludur. Anayasaya şekil ve esas bakımından aykırı olan kanunların AYM nezdinde iptal davası hazırlığı da bu birim tarafından gerçekleştirilir. Ek olarak “Kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yayımlanmasına ilişkin işlemleri yapmak ile ve Milletlerarası anlaşmaların kanunlarla uygunluğunun” incelenmesinden sorumludur. Birimin en bilinen görevi de Resmi Gazete’nin yayımlanmasını sağlamaktır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 7).

c. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü: Bu birim “Devlet Teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlayıcı prensiplerin tespit edilmesi, direktiflerin verilmesi, önlemler alınması ve koordinasyonun sağlanması için gerekli işlemleri yapmakla” ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi teşkilatındaki kişilerin atama ve vekâlet işlemlerini yapmakla görevlidir. Bürokrasinin üst düzey kadrolarındaki isimler hakkında bilgi toplayan, sicil özetlerini ve biyografilerini tutan bu hizmet birimi genel olarak kamu personelleriyle alakalı işlemler ve hizmetler gerçekleştirir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 8).

d. Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü: Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü “devletin güvenlik politika ve stratejileri ile ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile koordinasyonu sağlamak, belirlenen politikaların uygulamasını izlemek, değerlendirmek ve raporlamak, OHAL ilan edilen bölgelerde, OHAL ilanına esas olan konularda bilgileri derlemek, değerlendirmek ve bu hususlarda koordinasyonu sağlamak” ile görevlidir. Ek olarak görevlerini ilgilendiren hususlarda kamuoyunu bilgilendirmekle sorumludur (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 9).

e. Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü: Bu müdürlük 5018 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde “Cumhurbaşkanlığının kiralama ve satın alma işlerini yürütmek, temizlik, aydınlatma, ısıtma, onarım, taşıma ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmakla” sorumludur. Ek olarak her türlü taşınmazlar ve taşıtlar ile ilgili satın alma, hizmet, onarım hususunda da sorumludur. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatının bilişim ile ilgili faaliyetlerini düzenler ve ek olarak e-Devlet kapsamındaki hizmetler ve koordinasyon ile sorumludur (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 10)

f. Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü: “Cumhurbaşkanı ve aile fertleri ile Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Bakanlar, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanının korunması talimatı verdiği kişilerin maddi ve manevi şahsiyetlerine yönelik” her türlü saldırılara karşı sorumludur. Bu birim “toplantı, gezi, tören veya açılış gibi faaliyetlerde gerekli koruma tertip ve tedbirlerini almak veya aldırarak” sorumluluğuna da sahiptir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 10/A).

3.2.3. Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Cumhurbaşkanına Vekâlet

Başkanlık sistemlerinin tipik ve doğal bir sonucu olan başkan yardımcılığı belirli hallerde başkana vekâlet eder ve diğer görevleri yürütür. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle de Türkiye’de ilk defa Cumhurbaşkanı Yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir (Mutlu, 2019: 123).

Cumhurbaşkanının atayacağı yardımcılar kendilerine Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yerine getirirler. Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olan Cumhurbaşkanı yardımcılarının en önemli özelliği gerekli hallerde Cumhurbaşkanlığına vekâlet etmesidir. Birden fazla Cumhurbaşkanı yardımcısının bulunduğu hallerde vekâlet, en yaşlı Cumhurbaşkanı yardımcısına geçmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcıları için özel kalem müdürlükleri düzenlenmiştir. Bu müdürlükler yardımcıların verdikleri görevleri kullanırlar (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 18-m. 19).

Burada tartışılan ve incelenmesi gereken konu Cumhurbaşkanı yardımcılarının ABD’deki başkanlık sisteminde olduğu gibi seçimle göreve gelmemesidir. Burada farklı başkanlık sistemlerinin arasında tipik bir farklılık ortaya çıkmıştır. ABD başkanlık sistemiyle aradaki bir diğer tipik farklılık ise yardımcıların sayısıdır. ABD’deki sistemde tek başkan yardımcısı varken ülkemizdeki mevcut sistemde birden fazla yardımcı atanabilme imkânı bulunmaktadır. Cumhurbaşkanına vekâlet eden ve ona ait yetkileri kullanan bir makamın göreve atama ile gelmesi 2017 referandumu ve 2018 seçimleri öncesi sıkça tartışılmıştır (Alkan, 2018: 71). ABD’de olduğu gibi seçilmiş bir başkan yardımcısı demokrasinin uygulanması bakımından herhangi bir sorun teşkil etmez. Ancak Türkiye’deki uygulama bazı hallerde seçilmiş-atanmış tartışmalarına gebe olabilir (Yıldız, 2018: 517).

Cumhurbaşkanı yardımcılarının cezai ve siyasi sorumlulukları bulunmaktadır. Anayasa’ya göre Cumhurbaşkanı yardımcıları görevleriyle alakalı suçlarında Meclise denetim yetkisi verilmektedir. Yardımcıların görev dışı suçlarında ise dokunulmazlık öngörülmüştür (Parlak ve Doğan, 2018: 15).

3.2.4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları

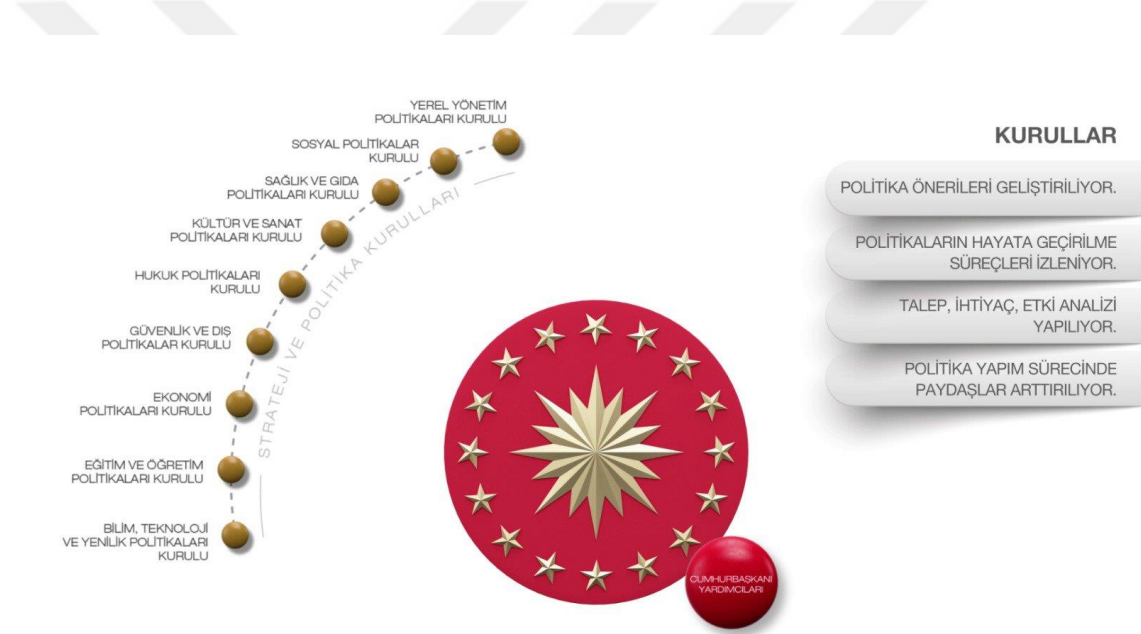
Mevcut hükümet sisteminin getirdiği bir diğer idari yenilik de Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulacak politika kurullarıdır. Politika Kurulları “kendi görev alanlarıyla ilgili olarak kamu kurum kuruluşlarına bilgi vermek, sivil toplum ve özel sektör temsilcileri, bakanlıklar, kamu kurumları ile diğer ilgililerin katılımıyla uygulanan politikalarla ilgili Cumhurbaşkanına rapor sunmak” gibi yetki, görev ve sorumluluklarla donatılmışlardır (B. Akıncı, 2018: 2138-2139).

Bu kurullar ülkenin kamu politikasını belirleme hususunda önemli bir yere sahip olmuşlardır. Politika belirleme konusunda Cumhurbaşkanına yardımcı olma görevi olan

bu kurullar Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülmeyen konularda politika geliştirememektedir (Akman, 2019: 39). Bu husus tartışılmaya açık bir konu olabilir.

Bu kurullar doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışsa da “görev alanına giren konularda bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlarla” yakın işbirliği içinde bulunur. İlgili bakanlıklar ve kamu kurumları, ilgili bilgi ve belgelerin bu kurullar tarafından talep edilmesini öncelikle değerlendirirler. Kurulların çalışma ve toplantılarına; “bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar” davet edilebilir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 33).

Şekil 2. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Politika Kurulları



Kaynak: TRT Haber (2018b).

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu; Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu; Ekonomi Politikaları Kurulu; Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu; Hukuk Politikaları Kurulu; Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu; Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu; Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu faaliyet göstermektedir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 20).

Bütün bu kurulların başkanı olan Cumhurbaşkanı kurullara en az üç üye atamaktadır. Atanan kurul üyeleri arasından biri ise Cumhurbaşkanı tarafından başkanvekili olarak görevlendirilir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 21).

a. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu: Bu kurul “bölgesel ve küresel ölçekte karşılaştırmalı üstünlük kazandıracak alanları tespit etmekle bu alanlara yönelik tavsiyelerde bulunmakla görevlidir. Türkiye’nin hedefleri doğrultusunda “bilim ve teknoloji alanında politika önerilerinde” bulunan kurul ayrıca “bilim ve teknoloji alanındaki araştırma ve geliştirme politikalarının ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve milli güvenlik hedefleri doğrultusunda tespit edilmesi, yönlendirilmesi ve koordinasyonunun sağlanması amacıyla altyapı, insan kaynağı ve diğer tüm kaynakların geliştirilmesine yönelik araştırmalar yaparak öneriler oluşturma” noktasında yetki ve görev sahibidir. Ek olarak milli teknoloji politikaları da bu kurul tarafından belirlenecektir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 23).

b. Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu: Türkiye’nin eğitim ve öğretim ile ilgili önemli görev ve yetkilere sahip Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Türkiye’nin hedefleri doğrultusunda eğitim ve öğretim faaliyetleri ile ilgili her türlü konuda politika önerilerinde bulunur. Eğitim ve öğretim faaliyetlerine yönelik uygulamaları izleyip analiz eden kuruldan “kalite, eşitlik ve etkililik ilkeleri ile millî ve toplumsal değerlere dayalı bir eğitim sistemi oluşturmak amacıyla politika önerileri” beklenmektedir. Yükseköğrenim ile ilgili de “üniversitelerde açılacak fakülte ve bölümlerle ilgili ihtiyaç analizi yaparak stratejik planlamayla ilgili öneriler sunma” bağlamında politika önerileri bulunabilen kurulun her türlü politikalarının aynı zamanda Avrupa Birliği müktesebatına da uygun olması beklenmektedir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 24).

c. Ekonomi Politikaları Kurulu: Bu kurul ile “küresel ve ulusal ekonomi ve kalkınma konuları ile ilgili gelişmeleri izlenir, değerlendirilir. Ekonomik güvenlik ve ekonomik savunmaya yönelik çalışmalar yapması ile

görevlendirilen kurulun en önemli görevlerinden biri de “faizsiz finans sisteminin daha hızlı ve sağlıklı geliştirilmesi ile ülkemizin uluslararası finans merkezi vizyonuna katkı sağlanması amacıyla politika önerileri geliştirmektir.” Son olarak kamu ve özel sektör tarafından yapılan yatırımlarla ilgili bir takım sorumlulukları olan kurul “gümrük ve iç ticaret politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak görüş bildirmek ve bu konularda araştırma ve çalışmalar yapmakla” da görevlendirilmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 25).

d. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu: “Değişen güvenlik ortamını analiz ederek, tehditlere, Türkiye Cumhuriyeti sınırlarının yasadışı faaliyetlere karşı korunması, güvenliğinin sağlanması, ülke içinde ve uluslararası alanda işbirliğinin geliştirilmesi ile sınır yönetimine ilişkin güvenlik politika önerileri geliştirmek; Türkiye’nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek, Göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye’ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak” bu kurulun en belirgin görevlerindendir. Bunların yanında bölgesel sorunların çözümü için çözüm önerileri sunulur ve küresel gelişmeler yakından takip edilir. “Sivil havacılık güvenliği ile ilgili politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak; siber güvenlik ile ilgili politika ve strateji önerileri geliştirmek; karayolu, demiryolu ve havayolu trafik güvenliği ile ilgili politika önerileri geliştirmek” gibi konular da Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun ilgilendiği sorumluluklardır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 26).

e. Hukuk Politikaları Kurulu: Hak, özgürlük, eşitlik ve adalet temelinde hukukun üstünlüğünün ve çoğulcu demokrasinin geliştirilmesine yönelik politika önerileri oluşturmak bu kurulun görevlerinden en önemlisidir. Yargı sistemindeki yapısal ve işlevsel sıkıntıların aşılmasında da kurulun sorumlulukları bulunmaktadır. Belki de kurulun en dikkat çeken

sorumluluklarından biri de aile içi, çocuğa ve kadına yönelik şiddet ile çocuk istismarını önleme başta olmak üzere tüm toplumsal şiddet olayların izlenmesi, araştırılması ve çözüm önerilerinde bulunulmasıdır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 27).

f. Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu: Kültür ve Sanat Politikaları Kurulunun görev ve yetkileri: “kültür ve sanatın toplumun her kesimine yayılması, kültürel ve tarihi mirasımızın korunması ve kültür turizminin geliştirilmesi amacıyla politika önerileri oluşturmak; yurtdışında yaşayan Türk vatandaşlarının sorunlarının tespiti, soydaş ve akraba topluluklarla sosyal, kültürel, iktisadî ve diğer alanlarda ilişkilerin korunup geliştirilmesine yönelik stratejilerin belirlenmesine yardımcı olmak” olarak sıralanmıştır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 28).

g. Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu: Bu kurul “sağlık sisteminin geliştirilmesi, bitkisel ve hayvansal ürün kalitesinin artırılması; su kaynaklarının etkin kullanılması ve su israfının önlenmesi; tarım ve hayvancılıkta yerli gen kaynaklarımızın korunması; tıbbi teknolojiler ve ilaç sanayinin yerleştirilmesi; biyogüvenlik alanında politika ve stratejilerin geliştirilmesi, bağımlılıkla mücadele ve toplum sağlığını ilgilendiren bütün konularda politika önerileri ve stratejiler geliştirmek” ile görevlidir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 29).

h. Sosyal Politikalar Kurulu: Sosyal Politikalar Kurulunun görev ve yetkileri “toplumun ihtiyaç sahibi kesimlerine yönelik yapılan çalışmaların etkinliği için politika önerileri oluşturmak; aile kurumunun korunması, güçlendirilmesi, iş ve aile hayatı uyumunun sağlanması için politika önerileri oluşturmak; çalışma şartlarının iyileştirilmesine yönelik politika önerileri geliştirmek; gelir güvencesi ve gelir adaleti sağlamaya yönelik politika önerileri geliştirmek; sosyal refahın oluşturulmasına yönelik politika önerileri geliştirmek; dezavantajlı gruplara yönelik politika önerileri oluşturmak ve

göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmek” olarak mevzuatta belirtilmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 30).

- i. **Yerel Yönetim Politikaları Kurulu:** Kentleşme ve yerel yönetimlerin her türlü alanıyla ilgili politika önerileri geliştirmek ile sorumlu olan Yerel Yönetim Politikaları Kurulunda ek olarak göç ve iskân konularda politika önerileri geliştirir ve çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politikalar sunulur ve akıllı şehirlikle ilgili stratejiler araştırılır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 31).

3.2.5. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar

Mevcut hükümet sistemi ile beraber bazı yapıların Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışması hükme bağlanmıştır. Bu kısımda yapılan en önemli değişiklik ise 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı olduğu belirtilen Genelkurmay Başkanlığının 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile MSB’ye bağlanmasıdır (Turan, 2018: 64). Cumhurbaşkanlığına bağlı olan kurum ve kuruluşlar “Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayii Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu” olarak belirlenmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 37).

- a. **Devlet Arşivleri Başkanlığı:** Devlet Arşivleri Başkanlığı “arşiv hizmet ve faaliyetlerini düzenlemek ve kamuda belge yönetimini sağlamak üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak genel bütçeye tabi bir şekilde kurulmuştur (11 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 3).” Önceki sistemde Başbakanlık bünyesinde genel müdürlük biçiminde örgütlenen bu kurum mevcut sisteme geçilmesiyle Cumhurbaşkanlığına bağlanmış ve başkanlık şeklinde yapılanmıştır. Bünyesinde on hizmet birimi bulunan bu başkanlığın başkanı Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

- b. Devlet Denetleme Kurulu:** 1981 yılında Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK'nin mevcut sistemde de bağlı olduğu yer değişmezken denetim alanı ile ilgili çok önemli bir değişiklik gerçekleştirilmiştir. Kurulun yetki alanı “Genelkurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimleri ve ayrıca Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ile Savunma Sanayii Destekleme Fonunun yer aldığı bazı ortaklıkları da” kapsayacak şekilde genişletildi. Yargı ve Meclis dışında bütün alanlarda denetleme yetkisine sahip olan kurulun başkanı ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. DDK Cumhurbaşkanının emriyle çalışır (5 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 3; TRT Haber, 2018a).
- c. Diyanet İşleri Başkanlığı:** 1924 yılında Mustafa Kemal Atatürk'ün emriyle başbakanlık bünyesinde kurulan Diyanet İşleri Başkanlığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile beraber Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Genel olarak “İslâm dininin inançları, ibadet ve ahlâk esasları ile ilgili işleri yürütmek, din konusunda toplumu aydınlatmak ve ibadet yerlerini yönetmekle” görevli olan bu kurum için Anayasa'nın 136. Maddesi "genel idare içinde yer alan Diyanet İşleri Başkanlığı, laiklik ilkesi doğrultusunda, bütün siyasî görüş ve düşüncülerin dışında kalarak ve milletçe dayanışmayı ve bütünleşmeyi amaç edinerek, özel kanununda gösterilen görevleri yerine getirir" hükümlerine yer vermiştir (T.C. Anayasası, 1982/m. 136). Diyanet İşleri Başkanının görev süresi beş yıl olup bir kişi en fazla iki defa başkan olarak atanabilir. İki sürekli kurula ve on iki hizmet birimine sahip olan bu başkanlık hakkındaki en büyük tartışma konusu bütçeden ve yatırım programlarından aldığı paylardır. Açıklanan 2021 yılı bütçesinden yaklaşık 13 milyar TL alan Diyanet İşleri Başkanlığı, 7 bakanlığın ve 13 başkanlığın bütçesinden daha fazla bütçeye sahip olduğu ve 2021 Yatırım Programına göre 54,6 milyon TL ödenek alıp 119 üniversitenin ödeneğinden fazla pay aldığı görülmüştür (dokuz8Haber, 2020; Cumhuriyet, 2021).

d. İletişim Başkanlığı: 14 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile teşkilatlanan bu başkanlık mevcut hükümet sisteminin kazandırdığı yeni teşkilatlardan biridir. Ancak eski sistemde Başbakanlığa bağlı olan Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü yerine açıldığı da değerlendirilebilir. “Cumhurbaşkanınca belirlenen temel ilke, hedef ve amaçlar çerçevesinde devletin tanıtılması, kamuoyunun ve ilgili makamların zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılması, Türkiye’nin dış tanıtım faaliyetlerinin yönlendirilmesi, kamu diplomasisi için işbirliği ve koordinasyon sağlanması, Türkiye hakkındaki propaganda faaliyetlerinin takibi, yabancı ülkelerde Türkiye’nin menfaatleri doğrultusunda çalışmalar yürütülmesi gibi faaliyetlerden sorumlu olacak olan İletişim Başkanlığı ek olarak vatandaşların kamu kurumlarıyla iletişimi, basınla ilişkiler gibi diğer faaliyetleri” de yürütmek ile görevlendirilmiştir. Bazı hukuki düzenlemeler ile Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu (TRT) İletişim Başkanlığına bağlanmıştır. Basın Yayın Enformasyon Genel Müdürlüğü’nün 703 sayılı KHK ile kaldırılmasıyla beraber basın kartıyla ilgili işlemler de İletişim Başkanlığı’nın görev alanına dâhil edilmiştir. İletişim Başkanlığı; merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatlarından oluşur. Merkez teşkilatında Başkanlık Makamı, 2 başkan yardımcılığı, 1 özel kalem müdürlüğü, 1 hukuk müşavirliği ve 8 daire başkanlığı bulunmaktadır (euronews, 2018; 14 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 3).

e. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği: MGK da önce Başbakanlığa bağlı olup yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı’na bağlanan kurumlardan biridir. “Genel Sekreterlik, teşkilat, görev, yetki, çalışma usul ve esaslarını düzenleyen ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile milli güvenliğin sağlanması ve milli hedeflere ulaşılması amacıyla MGK’nın belirlediği görüşler dâhilinde Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilen siyaset doğrultusunda siyasi, ekonomik, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerin ve ahdi hukukun her türlü dış ve iç tehdide karşı korunması ve kollanması için çalışmalar yürütmekle görevlendirilmiştir.” Olağanüstü haller dışında iki ayda bir Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan MGK’nın üyeleri zaman içerisinde askeri bürokrasinin etkisinin kırılması amacıyla

sivilleştirilmiştir. Kurul “Cumhurbaşkanının başkanlığında, Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Adalet, İçişleri, Dışişleri, Millî Savunma bakanları, Genelkurmay Başkanı, Kara, Hava ve Deniz kuvvetleri komutanlarından” kurulur (6 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 2-3).

f. Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı: Teşkilat-ı Mahsusa’nın devamı niteliğinde 1965 yılında Milli Emniyet Hizmetleri olarak örgütlenen MİT, “Türkiye’nin bölünmez bütünlüğüne, anayasal düzenine, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine ve millî gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan gelecek mevcut ve muhtemel tehditler hakkında bilgi toplamak, önlem almak ve gerekli durumlarda ilgili makamları uyarmakla görevli” bir teşkilattır. Dönemin MİT Müsteşarının 2012 yılında bir Başsavcı tarafından şüpheli sıfatıyla ifadeye çağırılmasının ardından “görevi ifa sırasında işledikleri iddia edilen suçlar nedeniyle haklarında soruşturma yapılması” yalnızca başbakanın iznine bağlanmıştır. Parlamenter sistemde müsteşarlık şeklinde teşkilatlanıp başbakana bağlı olan bu kurum OHAL kapsamında yayımlanan 694 Sayılı KHK ile Cumhurbaşkanına bağlandı. Sonrasında ise 703 sayılı KHK ile müsteşarlık şeklindeki bu kurum başkanlık şeklinde yeniden düzenlenmiştir (694 Nolu KHK, 2017; 703 Nolu KHK, 2018; 2937 Nolu Kanun, 1983).

g. Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı: İlk defa müdürlük şeklinde teşkilatlanan sonrasında daire başkanlığı konumuna getirilen bu kurum Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı adında teşkilatlanmıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak çalışan bu başkanlık millî sarayların korunması ve düzenlenmesinden sorumludur. Başkanlığın dokuz hizmet birimi bulunmaktadır (12 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 4).

h. Savunma Sanayii Başkanlığı: Savunma Sanayii Başkanlığı, “ülkemizde savunma sanayii altyapısının tesisine ilişkin politikaların tespiti ve bu politikaları tatbik etme yetki ve sorumluluğuna sahip mekanizmaların

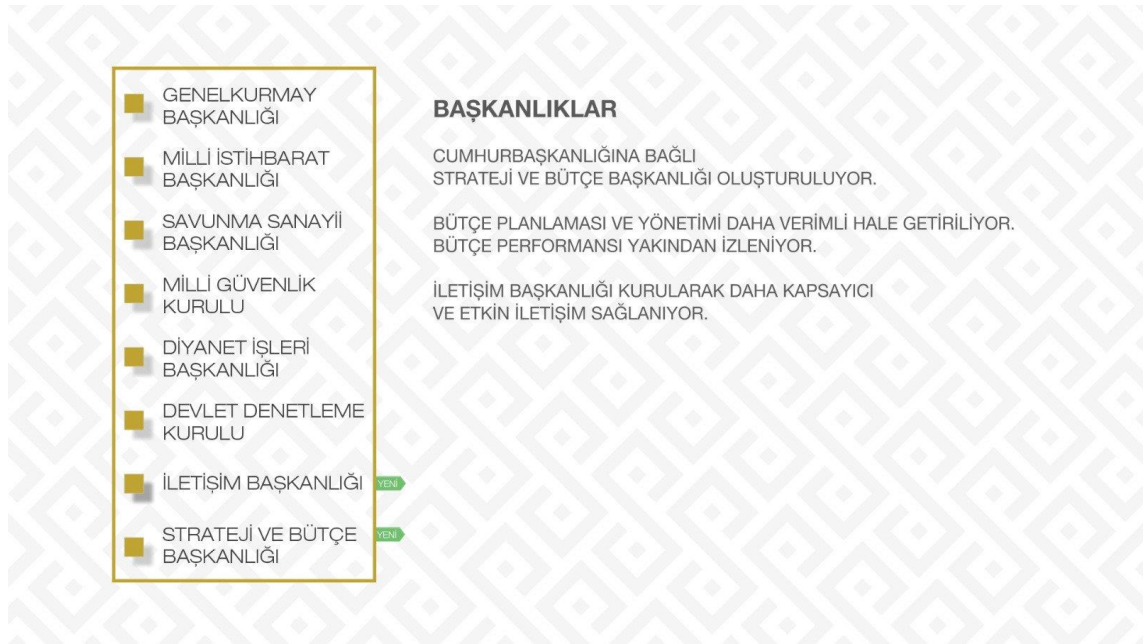
oluşturulması amacına uygun olarak 1985 yılında 3238 sayılı Kanun’la MSB bünyesinde Savunma Sanayii Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı” olarak kurulmuş ve 1989’da Savunma Sanayii Müsteşarlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. 2017 yılında ise bu müsteşarlık gerçekleştirilen düzenleme ile Cumhurbaşkanına bağlanmış, 2018 yılında ise 703 Nolu “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile T.C. Cumhurbaşkanlığı Savunma Sanayii Başkanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. 7 numaralı “Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kuruluş, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir (7 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 3-6; 703 Nolu KHK, 2018; Savunma Sanayii Başkanlığı, 2021).

- i. Strateji ve Bütçe Başkanlığı:** 2018 yılında Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının Bütçe Genel Müdürlükleri birleştirilerek Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan başkanlık, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen Cumhurbaşkanlığı Programı kapsamındaki orta vadeli programlar, planlar, Cumhurbaşkanlığının sektörel yıllık plan ve programları ve Hazine ve Maliye Bakanlığı ile koordineli bir şekilde makro dengeleri düzenlemek ile görevlendirilmiştir. Eski sistemdeki Kalkınma Bakanlığının görevlerini Strateji ve Bütçe Başkanlığı devralmıştır. Başkanlık ek olarak 2 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kamu istihdamına ilişkin araştırmalar yapar ve kadro ihdas tekliflerini inceler (2 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018; 13 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

- j. Türkiye Varlık Fonu:** 2016 yılında Başbakanlığa bağlı olan bazı şirketlerin yönetilmesi amacıyla kurulan bu şirket yeni hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanlığı bünyesine bağlanmıştır. Varlık Fonu bünyesindeki önemli iştiraklerin bazıları; Borsa İstanbul, Halkbank, Türk Hava Yolları, Türk Telekom ve Ziraat Bankasıdır. Varlık Fonu “varlığa dayalı kalkınma fonudur ve değer yaratımına odaklanmıştır. Portföyündeki kuruluşların büyüme hedeflerine katkı sağlar. Fon, değer yarattığı şirketlerden lisans, kâr ve kira

geliri elde ederek kendini finanse edebilen bir yapı oluşturmayı hedefler. Türkiye'nin vizyoner projelerine de sermaye desteği sağlamak için çalışır. Nihai amacı stratejik yatırımlarıyla Türkiye'deki şirketlerden bölgesel ve küresel liderler çıkmasına destek olmak, finansal piyasaların iyileşmesine katkıda bulunmak ve gelecek nesillere ekonomisi güçlü bir ülke bırakmaktır (Türkiye Varlık Fonu, 2021).” Varlık Fonu ile ilgili en büyük tartışma konusu şirketin Sayıştay denetiminin dışında bulunmasıdır (Anadolu Ajansı, 2018c).

Şekil 3. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Başkanlıklar



Kaynak: TRT Haber (2018b).

3.2.6. Bakanlıklar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanlıklar icra organı olarak düzenlendiğinden dolayı önemli bir yere sahiptir. Cumhurbaşkanlığı Kabinesini oluşturan bakanlıklara Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar liderlik etmektedir. Cumhurbaşkanı tarafından atanan kabine üyeleri Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Yeni sistem bakanlıkların atanma usullerini değiştirdiği gibi onun yapısını da değiştirmiştir. Eski sistemde başbakan tarafından seçilip, Cumhurbaşkanı tarafından atanan bakanlar, yeni sistemde doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve Meclis yerine sadece Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Meclis içinden bir üyenin bakan olarak atanması durumunda milletvekilliğinin düşeceği de belirtilmiştir. Bakanlıkların

yapıları hakkındaki en önemli değişiklik kuşkusuz bakanlık teşkilatındaki en önemli kurumlardan biri olan müsteşarlığa son verilmesidir. Müsteşarların atama usulü müşterek kararname şeklindeyken mevcut sistemin bakan yardımcılarını yine doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Bu bakan yardımcılarını bakana karşı sorumludur. Yeni hükümet sisteminin bakanlıklar nezdinde getirdiği bir diğer önemli değişiklik ise bakanlık sayısının kimi bakanlıkların kapatılarak kimininse birleştirilerek 26’dan ilk etapta 21’e sonrasında da 17’ye indirilmesi olmuştur. Hatta bu sayı yeni sistemi düzenleyen ilk kararnamede 16 olarak belirlenmişti. Bu durumla amaçlanan faydalar “bakanlıkların işlevselliği ve verimliliğinin artırılması, bürokratik sürecin asgari düzeye indirilmesi, karar alma süreçlerinde etkin ve etkili bir koordinasyonun sağlanması” olarak öngörülebilir (Sobacı, Miş ve Özer, 2018: 5; Gülenler ve Miş, 2017: 19).

Şekil 4. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sonrası Bakanlıkların Durumu²



Kaynak: TRT Haber (2018b).

² 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile şekildeki 13 numaralı bakanlığın ismi “Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı” olarak düzenlenmişken, 15 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlığın ismi “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir (Turan, 2018: 61). Aynı bakanlık 21 Nisan 2021’de yayımlanan 73 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile “Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” olarak ikiye ayrılmıştır (73 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi).

- a. Adalet Bakanlığı:** Bakanlığın görev ve yetkilerinden bazıları: “kanunlarda kurulması öngörülen mahkemeleri açmak ve teşkilatlandırmak, ceza infaz kurumları, icra ve iflas daireleri gibi her derece ve türdeki adalet kurumlarını planlamak, kurmak ve idari görevleri yönünden gözetim ve denetimini yapmak ve geliştirmek; bir mahkemenin kaldırılması veya yargı çevresinin değiştirilmesi konularında HSK’ye teklifte bulunmak; kamu davasının açılması ile ilgili olarak mevzuatla Adalet Bakanına verilen yetkinin kullanılması ile ilgili çalışma ve işlemleri yapmaktır (Adalet Bakanlığı, 2021).” Bakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlar ise Adli Tıp Kurumu, Ceza İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İşyurtları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu olarak belirlenmiştir (Turan, 2018: 67).
- b. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı:** Aile, çocuk, kadın, engelli, yaşlılar ve diğer tüm sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejilerin geliştiren bu bakanlık genel olarak toplumun sosyal durumundaki dezavantajları en aza indirmede faaliyetlerde bulunmaktadır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 65).
- c. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı:** Öncelikle çalışma hayatındaki işçi-işveren ilişkilerini hukuki ve sosyal anlamda düzenleme görevi bulunan bakanlıktan çalışma hayatındaki mevcut ve olası sorunların çözümü için araştırmalar ve stratejiler geliştirmesi beklenmektedir. Her türlü meslek eğitimlerini ve istihdam ilişkilerini düzenleyen Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ayrıca sosyal adalet, sosyal refah, iş sağlığı ve güvenliği konularında önemli görevleri icra etmekle yükümlüdür (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 86).
- d. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı:** Çevre ve Şehircilik Bakanlığı “doğal çevreyi korumak, sürdürülebilir şehirler ve yerleşmeler oluşturmak üzere; şehirlerimizin kimliğini canlandıran ve yatay mimariyi esas alan planlama, dönüşüm, güvenli yapılaşma, taşınmaz yönetimi ve konut sektörü ile çevreye

yönelik tüm hizmetleri düzenleyici ve denetleyici bir anlayışla yapmak” misyonu ve “sürdürülebilir çevre ve medeniyetimizi yaşatan şehirler” vizyonu ile hareket etmektedir. Bu bakanlık bünyesinde Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğünü, Toplu Konut İdaresi Başkanlığını, Türkiye Emlak Bankası’nı ve İller Bankası Genel Müdürlüğünü barındırmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yaşanan en büyük değişiklik ise “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün” hizmet birimi olarak “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü” adıyla ve vesayete ilişkin yetkileri İçişleri Bakanlığında bırakılarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine alınmasıyla yaşanmıştır (Turan, 2018: 66).

e. Dışişleri Bakanlığı: Osmanlı Devleti’nin Reis-ül Küttap’ı Cumhuriyet döneminde Hariciye Vekâleti olarak görev yapmaya başlamıştır. Sonraları Dışişleri Bakanlığı ismi altında teşkilatlanan bakanlık Türkiye’nin dış politikasının tespiti ve icrasında, yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlar nezdinde ilişkilerin yürütülmesinde görevlidir. Bünyesinde Avrupa Birliği Başkanlığı, Türk Akreditasyon Kurumu ve Ulusal Ajans olmak üzere üç bağlı ve ilgili kuruluş barındırır. Avrupa Birliği Başkanlığı parlamenter sistemdeki Avrupa Birliği Bakanlığı’nın kapatılmasıyla beraber Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin getirdiği yeniliklerden biridir (Dışişleri Bakanlığı, 2021; Turan, 2018: 66).

f. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporunda bu sektördeki işbirliğinin artırılması amacıyla kurulmuştur. Misyonu “enerji kaynaklarını ve tabii kaynakları verimli ve çevreye duyarlı şekilde değerlendirerek ülke refahına en yüksek katkıyı sağlamak” olan bu bakanlığın bünyesindeki bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlardan bazıları şunlardır: “Maden ve Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Elektrik Üretim Anonim Şirketi, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Eti Maden İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu ve Nükleer Düzenleme Kurumu (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, 2021).”

g. Gençlik ve Spor Bakanlığı: Görev ve yetkileri “gençliğin kişisel ve sosyal gelişimini destekleyici politikaların tespiti amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, farklı genç gruplarının ihtiyaçlarını da dikkate alarak gençlerin kendi potansiyellerini gerçekleştirebilmelerine imkân sağlamak, karar alma ve uygulama süreçleri ile sosyal hayatın her alanına etkin katılımını sağlayıcı öneriler geliştirmek ve bu doğrultuda faaliyetler yürütmek, ilgili kurumların gençliği ilgilendiren hizmetlerinde koordinasyon ve işbirliğini sağlamak” olan bu bakanlık gençlik, spor, yurt ve burs başlığı altındaki bütün konularda geniş görev ve yetkilerle donatılmıştır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 184; Gençlik ve Spor Bakanlığı, 2021).

h. Hazine ve Maliye Bakanlığı: Eski sistemde Maliye Bakanlığı olarak teşkilatlanan bakanlık Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle beraber Hazine Müsteşarlığı ile birleşerek Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak yeniden teşkilatlanmıştır. Ek olarak diğer bazı ilgili ekonomik kurum ve kuruluş da bu bakanlığın bünyesine bağlanmıştır. Bu bakanlık Ekonomik ve mali politikaların hazırlanmasında, “genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin hukuk danışmanlığını ve muhakemat hizmetlerini talepleri halinde yerine getirmede” ve devletin tüm gelir, gider, vergi ve her türlü hazine konulu faaliyetlerde görev, sorumluluk ve yetki sahibidir. Bünyesindeki önemli olan bazı bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar şu şekilde sıralanabilir; Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü, Devlet Malzeme Ofisi, Gelir İdaresi Başkanlığı, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, T.C. Ziraat Bankası, Halk Bankası, Vakıflar Bankası ve Kalkınma Bankası (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 217; Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021).

i. İçişleri Bakanlığı: 1920’de Dâhiliye Nezareti olarak teşkilatlanan İçişleri Bakanlığının günümüzdeki görev ve yetkileri “bakanlığa bağlı iç güvenlik

kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak” ve her türlü suçun, kaçakçılığın, vatandaşlık hizmetlerinin, trafik hizmetlerinin ve pasaport hizmetlerinin gerektirdiğini yapmak olan bu bakanlık ülke açısından kilit görev ve yetkilere sahiptir. Bakanlığın bağlı kuruluşları; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığıdır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 254; İçişleri Bakanlığı, 2021).

j. Kültür ve Turizm Bakanlığı: Kültür ve Turizm Bakanlığı, “ülkemizin evrensel kültür, sanat ve turizm değerlerinin sürdürülebilir korunmasını sağlayarak yaşatmak ve tanıtmak, toplumsal bilincin oluşmasında bilgiye erişimi kolaylaştırmak ve ülkemizin dünya turizminden alacağı payı artırmak” görevlerini yerine getirir. Millî, manevî, tarihî, kültürel ve turistik değerlerin korunması, geliştirilmesi ve yaşatılmasının yanı sıra bu değerlerin ekonomiye katkısı için de çalışılmaktadır. Bakanlık bünyesinde; Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı gibi önemli bazı bağlı ve ilgili kuruluş bulunmaktadır (Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2021). Bu bakanlık nezdinde yeni hükümet sistemi kaynaklı yaşanan en önemli değişiklik Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun Kültür ve Turizm Bakanlığına bağlanması olmuştur (Haberler.com, 2018).

k. Milli Eğitim Bakanlığı: MEB, Türkiye’de okul öncesi, ilk ve orta öğretim çağındaki öğrencilerin “bedenî, zihnî, ahlaki, manevî, sosyal ve kültürel nitelikler yönünden” geliştirme amacı güder. İnsan haklarına dayalı toplum inşa etmek amacıyla ve içinde bulunulan ekonomik sistemin de gerektirdikleriyle eğitim ve öğretim programlarını tasarlar ve bu doğrultuda ülkenin geleceğini hazırlar. Yükseköğretim kurumları dışındaki eğitim ve

öğretimi ilgilendiren bütün konularda bakanlık yetkili ve sorumludur (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 301; MEB, 2021).

- 1. Milli Savunma Bakanlığı:** Ülkenin sınır güvenliği ve devletin bekası açısından en önemli bakanlıklardan biri olan MSB; “Millî Güvenlik ve savunma siyaseti doğrultusunda; millî ve yerli silah sistemleri ile teçhiz edilmiş, küresel erişime sahip, kara, deniz, hava, siber ve uzay alanlarında harekât icra edebilen, caydırıcı bir Silahlı Kuvvetler tesis etmek, bu gücü çağdaş teknikler, stratejiler ile kullanacak nitelikli personeli temin etmek ve yetiştirmek, savunma ve güvenlik politikaları oluşturulmasına katkı sağlamak, Türkiye'nin bekasını hak, alaka ve menfaatlerini anavatan, mavi vatan ve semalarımızın ötesinde korumak, TSK'yi mevcut ve muhtemel her türlü tehdit ve tehlikeye karşı etkin, caydırıcı ve saygın hale getirip ve gerektiğinde kullanmayı” misyon edinen bir bakanlıktır (MSB, 2021). Bakanlık, bünyesinde Kuvvet Komutanlıklarını bulundurmasının yanı sıra Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminin getirdiği yeniliklerle birlikte Genelkurmay Başkanlığı da MSB'ye bağlı komutanlık haline getirmiştir. Buradaki eleştiri konusu olabilecek durum şudur ki 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 338'inci maddesinin ilk fıkrasında “Cumhurbaşkanı gerekli gördüğünde Genelkurmay Başkanı ile Kuvvet Komutanları ve bağlılarından doğrudan bilgi alabilir, bunlara doğrudan emir verebilir. Verilen emir herhangi bir makamdan onay alınmaksızın derhal yerine getirilir” denmektedir. İki farklı makamın aynı makam üzerinde emir ve talimat verebilmesi olanağı uygulamada bazı sıkıntılara yol açabilir. Teşkilatlanma hususundaki bir başka eleştiri konusu ise Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanlıklarının doğrudan MSB'ye bağlı olması durumudur. Bu komutanlıkların MSB'ye doğrudan bağlı olması Genelkurmay Başkanlığının TSK içerisindeki yerini tartışmaya açabilir (Gözler, 2019b). Ek olarak bünyesinde ilgili kuruluş olarak Türk Havacılık ve Uzay Sanayii ve Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu'nu bulundurmasının yanı sıra 15 Temmuz Darbe Girişimi sonrası askeri bürokrasinin kontrol altına alınması amaçlı yapılan değişiklikler sonucu

kurulan Milli Savunma Üniversitesi'ni de barındırmaktadır (Anadolu Ajansı, 2016).

m. Sağlık Bakanlığı: Ülkenin sağlık alanına giren tüm konularında sorumluluk ve yetki sahibi olan bakanlığın “sağlıklı hayat tarzının benimsendiği, herkesin sağlık hakkına kolaylıkla ve yüksek hizmet kalitesiyle eriştiği bir Türkiye” vizyonu ve “insan merkezli yaklaşımla birey ve toplumun sağlık hakkını ve sağlığını en üst düzeyde korumak, sağlık sorunlarına zamanında, uygun ve etkili çözümleri yüksek hizmet kalitesiyle sunma” misyonu bulunmaktadır. Bünyesindeki bağlı ilgili ve ilişkili kurumlardan bazıları; Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu olarak belirtilebilir (Sağlık Bakanlığı, 2021).

n. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası Kalkınma Bakanlığı'yla birleşerek Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı halini alan bu kurum (memurlar.net, 2018a), kalkınma planlarına uyumlu bir şekilde sanayi ve sanayi ürünleri politikaları, ekonomik kalkınma hedefleri, metroloji politikaları, kalkınma ajanslarının koordinasyonu, uzay ve havacılık sanayi ile bilişim ve teknoloji sektörü konu başlıkları altında yetki ve faaliyet alanına sahiptir. Ülkenin geleceğini ve bekasını yakından ilgilendiren “Milli Teknoloji Hamlesi” bu bakanlığın koordinasyonunda geliştirilmektedir. Bakanlık bünyesinde kalkınma ajanslarını ve Türkiye Uzay Ajansı'nı barındırmaktadır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 385; Turan, 2018: 68).

o. Tarım ve Orman Bakanlığı: Tarım ve Orman Bakanlığı yeni sistemle birlikte Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Orman ve Su Bakanlığı'nın birleşmesi sonucunda oluşturulmuştur (memurlar.net, 2018a). Bakanlık tarafından yayınlanan 2019-2023 Stratejik Plan'a göre “kırsal alanda refahı yükseltmek, tarımsal üretimde verim ve kaliteyi artırarak istikrarlı gıda arzını sağlamak; üretimden tüketime kadar gıda, yem güvenilirliğini sağlamak, bitki, hayvan sağlığı ve refahına yönelik gerekli tedbirleri almak; balıkçılık ve su ürünleri kaynaklarını korumak, sürdürülebilir işletimini sağlamak; toprak ve

su kaynaklarının sürdürülebilir yönetimini sağlamak; iklim değişikliği, çölleşme ve erozyonla etkin mücadele etmek ve biyolojik çeşitliliği korumak ve sürdürülebilir yönetimini sağlamak” hedefleri bakanlığın ana çalışma alanlarını oluşturmaktadır (Tarım ve Orman Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Plan, 2019). Bakanlık bünyesinde Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Türkiye Su Enstitüsü ve Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü gibi birtakım önemli bağlı ve ilgili kuruluş barındırmaktadır.

p. Ticaret Bakanlığı: Parlamenter sistemde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı adı altında yeni hükümet sistemi çerçevesinde birleştirilmiştir. Bakanlık “sürdürülebilir ekonomik büyümeye ve toplumsal refaha katkı sağlamak amacıyla; ihracatçılarımızı ve girişimcilerimizi destekleyerek rekabet gücünü ve uluslararası ekonomik ve ticari işbirliğini artıracak, üretici ve tüketiciyi koruyacak etkin, hızlı ve insan odaklı ticaret ve gümrük politikaları oluşturarak yenilikçi ve katılımcı bir yaklaşımla gerçekleştirmek, uygulamak ve koordine etmek” misyonu ile iç ve dış ticaret hizmetlerine ilişkin ana hedef ve politikaların belirlenmesinde sorumluluk sahibidir. Helal Akreditasyon Kurumu ile Rekabet Kurumu bu bakanlığın bünyesinde faaliyet göstermektedir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 441; Ticaret Bakanlığı, 2021).

q. Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı olarak faaliyet gösterirken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı adını alan bakanlık, “ulaştırma, denizcilik, haberleşme, uzay ve bilgi teknolojileri alanlarında; dengeli, erişilebilir, ekonomik ve güvenli hizmet anlayışıyla, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesine ve ülke kalkınmasına katkı sağlamak” amacıyla faaliyetlerini sürdürmektedir. Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, PTT, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü ve Türk Telekom bakanlığın bünyesindeki ilgili ve bağlı kuruluşlardan bazılarıdır (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, 2021).

3.2.7. Cumhurbaşkanlığı Ofisleri

Başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerin yürütme yapılarında görülen tipik bir uygulama olan ofisler, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle yönetim yapımızda ilk defa yer almaya başlamıştır. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi'nin "özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahip" bir yapıda oluşturulduğu belirtilmiştir. Merkezi Ankara olan bu ofisler gerekli hallerde yurtiçinde ve yurtdışında çalışma bürosu açabilme yetkisine sahiptir. Ofislerin en üst amiri Ofis Başkanı olarak belirlenmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 525). Bu ofisler kendi uzmanlık alanlarında kamu politikası oluşturma ve uygulama konusunda yetki ve sorumluluklara sahiptir. İktidar tarafından bu ofisler için "devlet yönetimi içerisinde yeni bir oluşum olan bu birimler, devlet başkanına en yakın kadrolar olarak ifade edilebilir. Kamu politikalarına yön verecek projelerin geliştirilmesinde de bir nevi arka bahçe görevi taşıyacaktır" yorumları yapılmıştır. (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 3).

- a. **Dijital Dönüşüm Ofisi:** Bu ofisle birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda teknolojiden yararlanma ve bu konuda yardımcı olabilecek diğer kurumlarla koordine olma amaçlanmıştır. Kamu dijital dönüşüm yol haritasını hazırlamak bu ofisin göreviyken Kararname'de dijital dönüşüm kavramı "dijital teknolojilerin kullanımı ve geliştirilmesi yoluyla ekonomik ve sosyal refahın artırılmasına yönelik insan, iş süreçleri ve teknoloji unsurlarında gerçekleştirilen bütüncül dönüşümü ifade eder" şeklinde açıklanmıştır. Ofis ayrıca yerli ve milli dijital teknolojileri, bilgi güvenliği, siber güvenlik ve yapay zekâ konularında projeler üretme görevi bulunmaktadır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527). Dijital Dönüşüm Ofisi'nin hizmet birimleri; Dijital Dönüşüm Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Dijital Teknolojiler, Tedarik ve Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Dijital Uzmanlık, İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Siber Güvenlik Dairesi Başkanlığı, Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliğidir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527/B).

- b. Finans Ofisi:** Finans Ofisinin görevleri “ulusal ve uluslararası bankacılık ve finans sektörünü izlemek ve analizler yaparak raporlamak; Türkiye’nin finans piyasaları içindeki konumunu raporlamak; finansal kaynakların çeşitlendirilmesi ve uluslararası fonların Türkiye’ye gelmesini sağlayıcı çalışmalar yapmak; İstanbul Finans Merkezi projesini yürütmek ve gelişmeleri takip etmek ve Cumhurbaşkanınca verilen diğer görevleri yapmak” şeklinde sıralanmıştır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527/C). Bu ofis bünyesinde Finansal Stratejiler ve Analiz Dairesi Başkanlığı, Katılım Finans Dairesi Başkanlığı, İstanbul Finans Merkezi Dairesi Başkanlığı, Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliğini barındırmaktadır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527/Ç).
- c. İnsan Kaynakları Ofisi:** Bu ofis Türkiye’nin vizyonu, hedefleri ve öncelikleri doğrultusunda insan kaynaklarının en verimli bir şekilde kullanılması amacını gütmektedir. Ofis belirlenen milli projeler kapsamında küresel çapta insan kaynağının tespiti konusunda Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile koordinasyon halindedir. Kamuda kariyer, liyakat, performans yönetimi, hizmet kalitesinin ve verimliliğin artırılması konuları İnsan Kaynakları Ofisinin başlıca incelediği alanlardır (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527/D). İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı, Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı, Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği İnsan Kaynakları Ofisinin hizmet birimleridir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527/E).
- d. Yatırım Ofisi:** “Ülkenin ekonomik kalkınmasında ihtiyaç duyulan yatırımların artırılması için Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik çalışmalar yapmak; yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin reform sürecine katkı sağlamak, bu kapsamda öneriler geliştirmek; Türkiye’de

yatırımların artırılmasına katkı sağlayacak her türlü bilgi ve veriyi oluşturmak veya ilgili kurum ve kuruluşlardan toplamak, güncellemek ve dağıtmak, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla bu konuda işbirliği yapmak ve yatırımcıların karşılaşılabilecekleri engel ve sorunları tespit ederek sorunların çözümü konusunda ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmak” Yatırım Ofisinin görevleri olarak belirlenmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527/F). Ofisin hizmet birimleri; İletişim Dairesi Başkanlığı, Kamu-Özel Sektör İşbirliği Dairesi Başkanlığı, Strateji Dairesi Başkanlığı, Yatırımcı Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği olarak belirlenmiştir (1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018/m. 527/G).

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİ SONRASI BÜROKRASİ

Parlamente sistem yerine referandum ile kabul edilen yeni hükümet etme biçimi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bürokrasinin farklı alan ve tezahürlerinde çeşitli yenilikler, değişiklikler ve dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönüşüm, bürokrasinin farklı tezahürlerine göre aşağıdaki gibi incelenebilir.

4.1. Devlet İdaresi Bağlamında Dönüşüm

Bürokrasi aygıtı Türkiye’de farklı anlamlarının yanı sıra “devlet idaresi bağlamında” devletin kuruluşundan bu yana olumlu veya olumsuz aktif rol almıştır. Tezin önceki başlıklarındaki bu ilişkiler incelendiğinde demokratik olmayan bazı durumların Türkiye’nin siyasal ve toplumsal hayatına damga vurduğunu görebiliriz. Bürokrasinin bu vesayet etkisinin kırılması adına bazı girişimlerde bulunulmuş ancak bu girişimler ya başarısızlıkla ya da küçük çaplı reformlarla sonuçlanmıştır. Bürokrasinin farklı tezahürlerinin sebebiyet verdiği askeri darbelerin ve muhtıraların yanı sıra diğer olumsuzluklarının ortadan kaldırılması adına en önemli girişimler 2000’li yıllarda yaşanmıştır. Bu kapsamda askeri, sivil ve yargı bürokrasisinin eksenini siyasal iktidarlara yanaştıracak ya da bu bürokratik kurumların siyasete bulaşmasını engelleyecek bazı düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerin ve yeniliklerin en önemlilerinden biri şüphesiz Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin gerçekleşmesidir.

Yeni sisteme geçiş talebinin ana düşüncesi “vesayetin gölgesindeki parlamente yapıdan ve zayıf koalisyon hükümetlerinin yol açtığı sorunlardan kurtulma çabası” olarak göze çarpmıştır. Bu sebeple de geçmişten beri sivil iktidarların üzerinde kendisini her daim hissettiren bürokratik vesayeti ortadan kaldırmak, siyasetin sivilleşmesini ve demokratikleşmesini sağlamak için arayışlar gözlemlenmiştir. Yine geçmişten bu yana halkın iradesini hem yürütmeye hem de yasamaya daha iyi yansıtmak, yönetimde çift başlılığı sonlandırmak, siyasal ve ekonomik istikrarı sağlamak, hızlı ve etkin yönetimi yaşama geçirmek için ülkenin yeni hükümet sistemine ihtiyaç duyduğu zaman zaman siyasetçiler ve vatandaşlar tarafından değerlendirilmiştir (Gülener ve Miş, 2017: 7).

Dönem dönem bürokratik kurumların baskısını hisseden parlamenter sistemin genel sorunu, sürekli “istikrardan yoksun siyasal sistem, kısa süreli hükümetler, askeri müdahaleler ve ekonomik ya da mali krizler” oluşturmastır. Yetki sahibi olup sorumluluk sahibi olmayan cumhurbaşkanı ile başbakan ve bakanlar kurulundan oluşan çift başlı yürütme organı arasında sürekli uyumsuzluklar yaşanmıştır. Yürütmedeki bu çift başlılığın, bundan sonra da kriz üretme potansiyelinin olduğu geçmişle sabittir. Bu sistemin bazı istisnai dönemler dışında, gelişen Türkiye’nin ihtiyaçlarına ve çağın gereklerine ayak uyduramadığı açıkça görülmüştür. Bu sebeple ülke hak ettiği üzere yeni bir hükümet sisteminin arayışına ve sonucunda onun uygulanmasına kavuşmuştur (Karatepe vd., 2017: 22-23).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi tartışılırken, çok partili hayata geçişten sonra parlamenter sistemin “toplumsal hassasiyetlerin iktidara taşınması ve devlet ideolojisinin dönüştürülmesi ihtimalinin belirmesiyle” sivil hükümetleri dengeleyecek, hatta zayıflatacak bir bürokratik vesayet anlayışını doğurduğu gerçeği değerlendirilmiştir. Anayasal kurum olma gücüyle hareket eden üst kurullar bürokrasisinin “siyasal sorumsuz” cumhurbaşkanına bağlanması ise bürokratik oligarşinin sağlam bir şekilde tesis edildiğini göstermiştir. “1961 Anayasası ile hukuki koruma kazanan vesayet, 1982 Anayasası ile daha da güçlenerek, kurumsal bir yapı kazanmıştır” ve bu Anayasaların “atanmış devlet organlarına millet adına egemenlik yetkisi vermesi” askeri, sivil ve yargı bürokrasisini halk tarafından seçilen devlet organlarını denetleyen bir konuma yükseltmiştir (Yalçın, 2017: 10; Karatepe vd., 2017: 55).

Genel olarak başkanlık sisteminin diğer faydalarının tartışılmasının yanı sıra özellikle bürokrasinin tüm vesayet kollarının kırılması için başkanlık sisteminin gelmesi gerektiği savunulmuştur. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Yeni Türkiye Dergisi için ele aldığı makalesinde bu duruma değinmiş ve tek parti yönetiminden sonra ülke demokrasisinin darbeler ve vesayet yönetimi gölgesinde geçtiğini belirtmiştir. Kendi iktidarları döneminde bürokrasinin vesayet alışkanlığını “iliklerine kadar” hissettiklerini belirten Erdoğan, bu durumun körüklenmesindeki etmenleri; siyasal iktidarsızlık, güven ortamının sürekli tehdit altında olması, sık sık yaşanan ekonomik ve sosyal sorunlar olarak sıralamıştır. Ortalama 1,5 yılı geçmeyen hükümetlerin varlığına işaret eden Erdoğan’a göre bu durumda “gelişme, kalkınma ve büyümenin” gerçekleşmesi oldukça zordur. Cumhurbaşkanı Erdoğan bu doğrultuda 200 yıllık bir arayışın olduğunu ve ülke

ve millet olarak belirlenen hedeflere ulaşmada, “öncelikle güçlü, etkin, yetki ve sorumluluk sahibinin tam olarak belli olduğu bir yönetim sisteminin” kurulmasının gerekliliğinin altını çizmiştir (Erdoğan, 2017: 10).

Askeri bürokrasinin etkisinin azaltılmasına yönelik ilk girişim Genelkurmay Başkanlığının MSB’ye ve MGK’nin Cumhurbaşkanlığına bağlanmasıdır. Ayrıca YAŞ’ın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun 703 Nolu KHK ile kaldırılmış, 8 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile YAŞ üyeleri ve teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Adalet Bakanı, Dışişleri Bakanı, İçişleri Bakanı, Hazine ve Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Milli Savunma Bakanı ve Kuvvet Komutanları YAŞ üyesi olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Hazine ve Maliye Bakanı ile Milli Eğitim Bakanı parlamenter sistemde YAŞ üyesi olmadıkları halde bu yeni düzenleme beraberinde YAŞ üyesi olmuşlardır (Turan, 2018: 72).

Vesayetin Türkiye’nin gündeminden çıktığının konuşulduğu bu dönemde 4 Nisan 2021’de Türk Deniz Kuvvetlerinden emekli olmuş 104 amiral tarafından yazılmış ve gece 3 sularında ortaya çıkan bir bildiri toplumun ve siyasetin büyük bir kısmı tarafından “darbe iması” olarak yorumlanmıştır. Bu bildiri ile imzacılar Montrö Boğazlar Sözleşmesi, Kanal İstanbul projesi ve Atatürk ilke ve devrimlerine ikaz ve atıfta bulunmuştur. Bildiri, önceki günlerde yaşanan “uluslararası sözleşmelerden Cumhurbaşkanı tasarrufuyla çıkılabilmesi” tartışmaları sonrası Montrö Boğazlar Sözleşmesi’nin siyasetin ve toplumun tartışma konusu haline gelmesi üzerine “Montrö Bildirisi” olarak da bilinmektedir. Bildirinin yayınlanmasına giden yolda “subay ve astsubay yetiştiren Harp Okulları ile Astsubay Yüksekokullarına giriş şartlarında yer alan irticai faaliyetlere karışmamış olma” şartının kaldırılmış ve bir tuğamiralın gittiği bir tarikat evinde sarık ve cüppe ile fotoğraflarının ortaya çıkmış olması önemli bir etken olarak kabul edilmektedir (BBC News Türkçe, 2021a; BBC News Türkçe, 2021b).

Yeni hükümet sistemine işaret eden Anayasa değişikliği referandumu ile düzenlenen bir diğer erk de yargı erkidir. Bu düzenlemelerle yargı bağımsızlığının ve tarafsızlığının güçlendirilmesinin yanı sıra yargı bürokrasisinin de gücünün kırılması amaçlanmıştır. HSYK’nin HSK olarak yeniden düzenlenmesi ile birlikte kurul üyelerinin, vatandaşa hesap verme durumunda olmayan bürokratlar ve vatandaşla seçim ilişkisi

olmayan bürokratik kurumlar yerine doğrudan halk tarafından seçilen, siyasi sorumluluğu olan kişi ve kurumlarca seçilmesinin daha demokratik olacağı belirtilmiştir (AK Parti, 2017). Ek olarak AYM'nin üye sayısı 15, HSK'nin üye sayısı 13 olarak yeniden düzenlenmiştir. AYM ve HSK'nin yapısına ilişkin değişiklikler vesayetlin engellenmesi adına yapılmıştır. Yargıda birliğin sağlanması adına ilk derece ve temyiz görevi üstlenen bütün askeri mahkemeler lağvedilmiştir. Askeri Yargıtay'ın ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin kapatılmasıyla birlikte artık AYM'ye bu mahkemelerden üye seçilmeyecektir. Yapılan bu değişiklikler ile seçilmişlerin üzerindeki vesayet baskısı kaldırılmaya çalışılmıştır. Yasama erki ile ilgili de bazı değişiklikler olmuştur. Bu değişikliklerden en önemlisi yasama ve yürütme arasında net bir çizginin çekilmesi ve yasama organında görev yapan milletvekillerinin asli işlerine odaklanacak durumda kalmasıdır (Erdoğan, 2017: 11; Karatepe vd., 2017: 55).

Sonuç olarak “her mücadele, o mücadeleyi fiilen yürüten, gücü elinde bulunduran ekibin tercihlerinin, yönelimlerinin önünü de açar (Erdoğan, 2017: 9).” Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi de bu doğrultuda bürokrasi vesayetinin kaldırılması adına iktidar partisi tarafından atılmış bir adımdır.

4.2. Kırtasiyecilik Bağlamında Dönüşüm

Yeni hükümet sistemiyle beraber bürokrasinin vesayet konusuna öncelikle ve özellikle başlık açan iktidar, bunun yanında kırtasiyecilik anlamında da bürokrasiyi ele almıştır. Bürokrasiyi “vatandaşın canından bezdiren” bir aygıt olarak niteleyen iktidar, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bürokrasinin önemli pozisyonlarının cumhurbaşkanı tarafından tek imzayla atanacak olmasını kamu hizmetlerinin etkin ve hızlı sunulacağına yormuştur. Bu düşünceye göre “bürokraside getirilen atama kararlarındaki kolaylık, bürokraside hızlı karar alma mekanizmasına işlerlik kazandıracaktır.” Ayrıca tekrardan bürokrasinin millete karşı sorumlu olacağı belirtilmiştir. Cumhurbaşkanının ve atadığı bürokrasisinin millete karşı sorumlu olacağından hareketle de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde “bürokratların göreve gelmesi veya görevde kalması başarı ve liyakat ilkesinin tam olarak işletileceğini” sağlayacaktır yorumları yapılmıştır. Halkın seçmediği iktidarı değiştireceği düşüncesi ile de halka karşı sorumlu olan cumhurbaşkanının bürokrasideki atamalar konusunda

oldukça hassas davranacağının altı çizilmiştir. Son olarak parlamenter sistemde kısa süreli hükümetlerin ardından siyasilerin değiştiği ama bürokrasinin aynı kaldığı tespiti yapılmış ve bu durumun yeni sistemde yaşanmaması adına bazı düzenlemelere gidilmiştir. “Hükümetlerin yolcu bürokrasinin hancı olduğu” anlayışın değişeceği ve siyasilerin gibi bürokratların da hesap vermesi gerektiği vurgulanmıştır (Gül, 2017: 6-18).

16 Nisan 2017 tarihindeki referandum ile 1982 Anayasası’nın değiştirilen 104. Maddesine göre “Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticileri atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenir.” Cumhurbaşkanı üst kademe yöneticilerin atanmasına ilişkin bu yetkilerini 2018 yılından beri kullanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin getirdiği bu Anayasa değişikliği ile Türkiye’de kamu personel rejiminde değişiklik olacağının okunmasının yanı sıra en önemlisi siyaset-bürokrasi ilişkilerinde esaslı bir değişimin ve yeni bir sayfanın bizleri beklediği görülmektedir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 9). Nitekim üç yıllık uygulamada da siyaset-bürokrasi ilişkilerinde yeni bir sayfa açıldığı gözlemlenmektedir. Üst kademe yöneticilerinin ve yargıdaki önemli pozisyonların atamalarında yürütme organının etkisi ve 15 Temmuz Darbe Girişimi sonrası süregelen askeri bürokrasinin düzenlenmesi süreci düşünüldüğünde bürokrasinin eski güçlü günlerine dönmesi olasılığı zayıflatılmaya çalışılmıştır.

Yeni hükümet biçiminin yönetim ruhu düşünüldüğünde ve incelendiğinde bürokrasideki önemli kadroların atamaları iki şekilde gerçekleşmiştir/gerçekleşmesi beklenmektedir. Bunlardan ilki bütün kamu görevlilerinin işe alınmasında aranması gereken evrensel bir doğru olan “liyakat” ilkesidir. “Liyakate dayalı atamada personel seçimi için kullanılan kıstas bürokraside tanımlanmış belirli pozisyonlar için eğitim ve uzmanlık ya da genel yetkinlik ve entelektüel kabiliyete sahip olmaktır.” Liyakate dayalı atamalar bürokrasiyi politik patronajdan sıyırmaktadır. Böylece politik atamaların ortaya çıkardığı kayırmacılığın ve verimsizliğin ortadan kaldırılmasının yanı sıra bu kişilerin ana hedefinin siyaset üzerinde vesayet birimi olmayacağını veya siyasetin etki alanını gasp etmeyeceği ihtimali düşünülür. Ancak yine de “gerçek hayatta üst düzey kamu yöneticilerinin her değişen siyasal iktidara aynı eşitlik, yansızlık ve bağlılıkla hizmet etmesinin uygulamada mümkün olmayacağı da açıktır.” Üst düzey kadroların atanmasındaki ikinci durum ise siyasal nitelikli atamalardır. Siyasal nitelikli atamalardaki

mantık şu şekilde aktarılır; “Siyasal partiler seçmenlere kendi programlarındaki vaatleri yerine getirmek ve politikaları uygulamak için söz verir. İktidarın başarısı büyük ölçüde siyasi kadrolarla üst düzey bürokratların uyum içinde çalışmasına bağlıdır. Böyle bir uyumun sağlanması için siyasi iktidarın program, politika ve çalışma yöntemlerini benimseyen kişileri işbaşına getirmesi gerektiği düşünülür. Dolayısıyla siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kendi program ve politikalarını benimseyen kimseleri üst kademe hizmete ve kilit mevkilere getirme hakları bulunduğu varsayılır. Mesleki ehliyet ve liyakat bu tür atamalarda tek ölçüt değildir, bunun yanında siyasi güven ve sadakate de önem verilir.” Çünkü bürokrasi ile siyasi iktidarların geçmişi düşünüldüğünde kendi politik çizgisine yakın bir bürokratin atanması otomatik olarak bürokratik vesayetin olmayacağını göstergesidir. Ek olarak siyasi nitelikli atamaların diğer sebeplerini; idari/teknik gerekçeler, politik gerekçeler ve toplumsal gerekçeler oluşturur. Bu tür atamaların olumsuz yanlarından biri atanan kişinin atamasının yapıldığı kuruma olan yabancılığı ve siyasi iktidarın el değiştirmesi sonrası oluşacak tasfiyeler ve yaşanacak hantallıktır (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 16-18; Tutum, 1976: 13).

2017 yılı referandumuyla cumhurbaşkanına “üst kademe yöneticilerini atama, görevlerine son verme ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenleme yetkisi” verilmesi yürütmeye bütünlüğün sağlanması açısından çok önemlidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmeye birliğin sağlanması ve bürokrasinin vesayet gücünün kırılmasının yanında onu hantallıktan uzak, etkin ve verimli bir işleyişe kavuşturmak için de bazı düzenlemelere gidilmelidir. Bu düzenlemeler ile ilgili politika önerileri aşağıda maddeler halinde belirtilmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 44-48);

- Bürokrasinin üst kademelerinde yer alacak yöneticilere dair hukuksal çerçeve oluşturulmalıdır,
- Üst kademe bürokratların atama usulleri açık bir şekilde belirlenmelidir,
- Üst kademe bürokratların görev süreleri net bir biçimde ortaya koyulmalıdır,
- Daha güçlü politikalar üretimi için özel sektörden faydalanılmalıdır,

- Üst kademe yöneticilere dair kurumsal yapı oluşturulmalı ve sistematik bir eğitim anlayışı geliştirilmelidir,
- Üst kademe yöneticilik ayrı bir sınıf olarak düzenlenmemelidir,
- Bütün bürokratların çok boyutlu ve etkin denetimi sağlanmalıdır,
- Üst kademe yöneticilerin personel işlerine yönelik itirazları için bir üst kurul oluşturulmalıdır.

Son olarak iktidar kanadı eski sistemin getirdiği yürütmedeki çift başlılığın üst düzey bürokratların atanmasında bazı problemlere sebebiyet verdiğini de eklemiştir. Bu konu ise şu cümlelerle ifade edilmiştir: “Mevcut sistem uygulamalarında yürütmedeki çift başlılık, devlet meselelerinin çözümünde ve atamalarda iki farklı iradeye yol açmakta, bazen başbakanın atamak istediği üst kademe yöneticinin kararnamesi cumhurbaşkanı tarafından imzalanmamaktadır” (Gül, 2017: 18-19). Bu cümlelerle yönetimde istikrarın sağlanamaması ve vesayet konularının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile sorun olmaktan çıkacağı belirtilmiştir.

4.3. İdari Örgütlenme Bağlamında Dönüşüm

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde bürokrasinin devlet idaresi, vesayet ve kırtasiyecilik bağlamında değerlendirmeleri yukarıda yapılmıştır. Bu değerlendirmeler sonucu bürokrasinin uygulamadaki olumsuz yansımaları belirtilmiş ve yeni sistemle beraber bu olumsuzlukların nasıl bertaraf edilmek istendiği ve nasıl bertaraf edileceği belirtilmiştir. Ancak bir de bürokrasinin idari örgütlenme aygıtı bağlamı düşünüldüğünde onun ne kadar faydalı ve vazgeçilmez olduğu aşikârdır. Zaten bu doğrultuda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin de bürokrasinin idari örgütlenme bağlamına ne kadar önem verdiği ve ciddiyetle yaklaştığı görülmektedir. Sadece yeni hükümet sistemimiz değil dünyadaki tüm hükümet ve yönetim sistemleri bürokrasinin en verimli formundan faydalanmayı amaçlamaktadır. Max Weber’in kuramsallaştırdığı ideal tip bürokrasi ve yasal otorite kavramları bürokrasinin en rasyonel ve en işlevsel halini sunmaktadır. Üstelik bürokrasilerde memurun konumunu da ayrıntılı bir şekilde işleyen Weber bürokrasisi, teşkilatlanmalarda maksimum faydayı bütün örgütlere ve toplumlara sunmaktadır.

Teşkilatlanma ve rasyonel örgüt bağlamında bürokrasinin faydalarından yararlanılmak amacıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş öncesi veya sırasında bazı düzenlemelere gidilmiştir. Teşkilatlar nezdinde yaşanan en büyük değişimler bakanlıkların üzerinden gerçekleşmiştir. 26 olan bakanlık sayısının 17'ye indirilmesi esasında kimi bakanlıkların teşkilat yapılanmalarından esaslı değişikliklere sebebiyet vermiştir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının birleştirilmesiyle oluşturulan Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı önce isim değişikliğine uğramış sonra tekrardan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak ikiye ayrılmıştır. Avrupa Birliği Bakanlığı kapatılarak Dışişleri Bakanlığı bünyesine alınarak birleştirilmiştir. Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığının birleştirilmesi ve ekonomiye ilişkin kurum ve kuruluşların bu birleşmeye dâhil edilmesi sonucu Hazine ve Maliye Bakanlığı kurulmuştur. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ise Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığının (eski DPT) birleşmesi sonucunda teşkilatlanmıştır. Tarım ve Orman Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kapatılarak yerine kurulmuştur. Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nı Ticaret Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı adını almıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise daha önce İçişleri Bakanlığı'nın bünyesinde bulunan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nü kendi bünyesine Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü adıyla bir hizmet birimi olarak katmıştır ancak Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün vesayete ilişkin yetkileri İçişleri Bakanlığında bırakılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ayrıca Maliye Bakanlığı bünyesindeki Milli Emlak Genel Müdürlüğünü kendi teşkilatına dâhil etmiştir (Turan, 2018: 66).

Bakanlıkların teşkilatlarında yapılan en önemli değişikliklerden biri de müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadrolarının iptal edilmesi olmuştur. Mevcut müsteşarların ve merkez valilerin son durumu da “bakanlıklarda bakan yardımcıları, bağlı kuruluşlarda başkanlar atanıp göreve başlayıncaya kadar mevcut müsteşarlar görevlerine devam ederler” ve “müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi ile kadroları kaldırılan diğer üst kademe kamu yöneticilerinin mevcut kadroları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni düzenleme yapıncaya kadar şahıslarına bağlı olarak saklı tutulur”

şeklinde değerlendirilmiştir. Bu düzenlemelerle ayrıca müsteşarların görevlerinin bakan yardımcıları tarafından yürütüleceği anlaşılmaktadır (memurlar.net, 2018b).

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların teşkilat yapıları belirlenmiş ve bakanlıklar kuruluş amacına uygun olmak üzere merkez, taşra, yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşturulmuştur.

Şekil 5. Bakanlık Teşkilat Yapısı

Bakanlık Teşkilat Yapısı

BAKAN		
Merkez Teşkilatı	Bağlı Kuruluşlar	Taşra Teşkilatı
- Bakan Yardımcılığı - Bakan Yardımcılığına Bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı - Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına Bağlı Daire Başkanlığı	- Genel Müdürlük - Daire Başkanlığı - Şube Müdürlüğü	Bölge Kuruluşu - Bölge Müdürlüğü - Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik - Şeflik veya Mühendislik İl Kuruluşu - Vali - İl Müdürlüğü - Şube Müdürlüğü - Şeflik İlçe Kuruluşu - Kaymakam - İlçe Müdürlüğü - Şube Müdürlüğü - Şeflik

Kaynak: Turan (2018: 69).

Mevcut sistemin düzenlediği bakanlıklar ile ilgili en önemli tartışma konusu ise devlet başkanının yasamaya ihtiyaç duymadan atama yapabilme olanağının olduğu başkanlık sistemlerindeki yapının örnek alınmasıdır. Başkanlık sisteminin en iyi örneklerinden biri olarak kabul edilen ABD başkanlık sisteminde başkan bakanlarını atamada Senato'nun onayına ihtiyaç duyar. Böylece hem yasama organı güçlü bir konuma getirilir hem de bakanlar siyasi olarak daha güçlü bir yapıya kavuşur. Türkiye'deki sistemdeki atama usullerinin hem yasamayı hem de bakanları siyasi anlamda güç kaybına uğrattığı ve karşılığında ise cumhurbaşkanını daha da güçlendirdiği değerlendirilmiştir (Lamba, 2018: 68). Ayrıca parlamenter sistemdeki yürütme yetkisinin Bakanlar Kurulunun da elinde olmasından dolayı bakanlar yürütmedeki yetkilerini

kendilerine tanınan ölçülerde kullanmaktaydılar ancak yeni sistemde yürütme yetkisi sadece cumhurbaşkanına tevdi edildiği için bakanlar “cumhurbaşkanının genel siyasetine, cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak” yürütme yetkilerini kullanmaktadırlar. Bu bakanların genel yürütme yetkilerinin ortadan kalktığına bir göstergesidir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 928).

Bakanlıklarla ilgili son önemli değişiklik ise TBMM’nin bakanlara yönelik gensoru mekanizmasının kaldırılması ve yerine yazılı soru sorabilme imkânının getirilmesidir. Bakanların görevleriyle ilgili olan suçlarında cezai soruşturmanın açılması zorlaştırılmış ve görevleriyle ilgili olmayan suçlarına karşı yasama dokunulmazlığı getirilmiştir (Ardıçoğlu, 2017: 26).

Teşkilat değişiklikleriyle daha etkin ve verimli bir bürokratik yapı istenirse de cumhurbaşkanının üst düzey yetkilileri atama konusundaki geniş yetkileri bazı sıkıntılar oluşturabilir. Eski sistemde başbakanın atama ve görevden alma yetkileriyle mevcut sistemdeki cumhurbaşkanının yetkileri karşılaştırıldığında başbakanın yetkilerinin daha sınırlı olduğu gözükmemektedir. Eski ve yeni sistemdeki cumhurbaşkanlarının karşılaştırması yapıldığında ise bürokratik vesayet anlamında önemli bir sorunun çözüldüğü anlaşılmaktadır. Bu düşünceye ek olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin öngördüğü “partili cumhurbaşkanı” modeliyle birlikte bürokraside bazı sorunların yaşanabileceği fikri ise bürokrasinin siyasallaşabileceğine işaret etmektedir. Liyakat ve atama konularında daha sağlıklı bir işleyiş için bu konu tartışmaya açılabilir.

Cumhurbaşkanının geniş atama yetkilerinin bakanlar üzerinde pek tartışmaya sebebiyet verdiği -şu anlık- izlenmese de bu yetkilerin güncel olarak tartışıldığı en önemli konu diğer üst düzey yöneticilerin atanması ve görevden alınması hususundadır. Özellikle bağımsız kurumlardaki siyasi nitelikteki atamalar kamuoyu ve siyaset tarafından eleştiri konusu olabilmektedir. Bu konudaki en belirgin örnek Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı’nın bir gece yarısı Cumhurbaşkanı Kararnamesi’yle değiştirilmesidir. Ekonomi çevrelerinin de eleştiri odağında bulunan bu atama ve görevden almalar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin iyileştirilme ihtiyacının açık bir göstergesidir. Yeni bir sistemin bazı noksanlıklarının olabileceği önceden bilinen ve normal karşılanabilen bir durum olabilir. Ancak bürokrasinin üst düzey isimlerinin

atamalarındaki usullerdeki noksanlıkların “tahmin edilebilir ve normal karşılanabilir” bir durum olmadığı aşikârdır.



SONUÇ

Yönetimde “büro çalışanlarının” egemenliğini anlatmak için literatüre kazandırılan bürokrasi kelimesi ilerleyen dönemlerde uluslararası yönetim sözlüğü içinde daha geniş ve önemli bir yer almıştır. Eski Yunan mitolojisine atıfta bulunarak bulunan bu kelime “güç, iktidar ve devlet yönetimini etkileme gücü” ve “memurlar eliyle yönetim” anlamını kazanmıştır. Bürokrasinin ortaya çıkışında birçok faktör önemli rol oynamıştır. Bürokrasinin doğuşu bazı sosyal bilimcilere göre M.Ö. 3000 yıllarına bazılarına göre ise modern devletlerin doğuşlarına dayanır. Ancak ilk iddianın daha olası olduğu düşünülmektedir. Antik dönemdeki Roma, Çin ve Mısır medeniyetlerindeki gelişmiş bir idari teşkilatlanmalar o dönemlerde bürokratik bir sistemin hayata geçirildiğini bizlere anlatmaktadır. “Para ekonomisinin gelişmesi, ulus devletlerin ortaya çıkması, devletlerin görevlerinin artması ve kapitalist sistemin gelişmesi, özel idari sorunlar ve ihtiyaçlar, demokratikleşme ve eşitlik arayışı” gibi faktörler modern bürokrasiyi doğuran faktörlerdir. Kendi sisteminin sağladığı avantajları güce çeviren bürokrasilerin genel olarak güç kaynakları “uzmanlık, karar verme yetkisine sahip olunması, daimi bir statü, uzmanlık alanlarıyla paralel gelişmiş kurum ideolojileri, planlama, bütçe planlaması ve hukuken özerk yapıya sahip kurumlara sahip olunması” olarak sıralanabilir.

Bir düşünce, dünyada bürokratik örgütlenmemiş devlet örgütlerinin olmadığı anlatmaktadır. Bu düşünceyi destekleyecek ve haklı çıkaracak argümanlar ise bürokrasinin sağladığı avantajlarda bulunabilir. Bürokrasinin örgütlere/devletlere “doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık, çatışmanın ve maddi ve manevi kişisel maliyetlerin azaltılması” gibi konularda avantajlar sağladığı görülmektedir. Bütün bu faydaların temelinde ise “bürokrasinin rasyonel oluşu” yatar. Böylece yapılardaki etkinlik ve verimlilik artmaktadır. Bürokratik teşkilatlanmalar memurlarına “uzmanlaşma, yansızlık, hız ve devamlılık” gibi kazanımları sağlar. Memurlar bu kazanımların yanında “meslek, meslek garantisi, özlük, aylık ve emekli hakları” gibi ekstra haklara da sahip olur.

Ancak bütün bu kazanımlar bürokrasinin doğru bir şekilde işletilmesi sonucu elde edilebilir. Bu konuda da bürokrasinin babası Max Weber doğru bürokrasi olarak anlatmaya çalıştığımız şeyi “ideal tip bürokrasi” adı altında kuramsallaştırmıştır. İdeal tip bürokrasi kuramından önce “örgüt olmadan bürokrasi olmaz” diyen Weber bu doğrultuda

örgütün tanımını yapmıştır. Weber örgütü “sürekli bir amaca dönük belli bir eylem sistemine, kurallarla dışarıya kapalı ya da sınırlanmış bir sosyal ilişki düzenine, özellikle bunu sağlamak üzere bir yönetici veya lider ve genellikle bir idari memurlar grubunun yetkili kılındığı sistem (Weber, 2005: 21)” olarak tanımlamıştır. Örgüt tanımlandıktan sonra ideal tip bürokrasiye geçmeden önce tanımlanması gereken bir kavram daha olduğunu düşünen Weber bu kavramı “otorite” olarak belirlemiştir. Öyle ki sağlıklı bir örgütlenmenin varlığını “idari memur ve çalışanların” mevcudiyetinden önce güç sahibi bir yöneticinin (otoritenin) varlığına dayandırılmıştır. Bu otoriteler de üç saf tipe dayandırılmıştır: karizmatik otorite, geleneksel otorite ve yasal otorite. İdeal tip kuramına ilham veren otorite türü ise rasyonel olanıdır. Yasal otorite meşruluğunu hukuktan almaktadır. Burada rasyonel olarak konulan yasalara uygun bir şekilde seçilmiş kişilerin oluşturduğu otorite söz konusudur. Otoritenin bağlı olduğu bir siyasi düzen vardır ve başına buyruk hareket edilemez. İtaat edenler otorite sahibi şahsa değil hukuka itaat ettiğini bilir. Weber eserlerinde yasal otoritenin dayandırılması gereken temelleri ayrıntılı bir şekilde kaleme almıştır. Bu otorite türünü bürokrasiler için en uygun olduğunu belirten Alman Sosyolog buna ek olarak örgütlerde verimliliği ve etkinliği arttıracak özellikleri tespit etmiştir. Bu tespitler ideal tip bürokrasi kuramının içeriğini oluşturmaktadır. İdeal tip bürokrasisinin özellikleri; “yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, otorite hiyerarşisi, yönetimin yazılı belgelere dayandırılması, uzmanlaşma, kurallara bağlılık, gayri şahsilik, kariyer yapısı ile kamu ve özel hayatın ayrışması” şeklinde belirtilmiştir.

Weber’in ana hatlarını belirlediği rasyonel bürokrasi sağlıklı bir biçimde işletilse bile bazı sorunlara sebebiyet verebilir. Başta “öngörülemez insan faktörü” olmak üzere toplum ve birey ilişkileri, örgüt ve çevre ilişkileri ile devlet ve vatandaş ilişkilerinin karmaşıklaşması ve iletişim faktörünün doğru bir şekilde kurulması gibi bazı etmenler bu sorunların tetikleyicisidir. Bürokrasinin neden olduğu sorunlar ise genel anlamıyla “coğrafi ve örgütsel merkezîyetçilik, örgütsel büyüme, tutuculuk, gizlilik ve dışa kapalılık, yolsuzluk, rüşvet ve kayırmacılık, sorumluluktan kaçma, kuralcılık, otoritenin tekelleşmesi, bürokratik sabotaj, yönetimde siyasallaşma ve teknolojik gelişmeler” başlıkları altında toparlanabilir.

Bürokrasi kavramının pratikteki yansımaları ise devlet idaresi, kırtasiyecilik ve idari örgütlenme anlamında şekillenmiştir. İdari örgütlenme anlamında bürokrasiye derinlik ve kimlik kazandıran kişi hiç şüphesiz Alman Sosyolog Max Weber’dir. Weber’e

göre bürokrasi “teşkilatlanmanın ilk basamağıdır.” Devlet idaresi ve kırtasiyecilik anlamında ise devletlerdeki pratikler bu derinliği ve kimliği kazandırmıştır. Ancak her devletin, toplumun ve yönetim biçimlerinin farklı olduğu gerçeği “devlet idaresi ve kırtasiyecilik” anlamındaki bürokrasi kimliğinin devlet, toplum ve demokrasi biçimlerine göre değişiklik göstereceği anlamına gelmektedir. Bu bağlamda ülkemiz üzerinden değerlendirme yapılması gerekirse bu ilişkinin dönemler halinde ayrı ayrı incelenmesi elzem olmaktadır. Bu dönemleri bürokrasi kendi elleriyle belirlemiştir.

Osmanlı’nın devamı niteliğinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti beraberinde birçok devrim ve yenilik getirirken bürokratik yapı konusunda ise aynı yapı devralınmıştır. Bu devralınan hususlardan biri de güçlü merkezi idare isteğidir. Dönemin tek parti yönetimi altında geçtiğini de düşünürsek parti kademelerindeki isimlerin aynı anda bürokrasideki önemli isimler olduğunu görebiliriz. Hiyerarşik ve katı merkeziyetçi yapı içerisinde Osmanlı bürokratları eski statülerini korumuştur. Özellikle Cumhuriyetin kurucu kadrosunun asker kökenli olması askeri bürokrasiyi güçlü tutmuştur. Cumhuriyet devrimlerinin hızla hayata geçirilmesi için tek parti yönetimi korunmuş böylece bürokrasi kadroları ile siyaset kadroları iç içe geçmiştir. İlerleyen dönemde de bu kadrolara sahip kişiler kendi mevkilerini korumanın yollarına bakmışlardır. Özellikle askeri bürokrasi o dönemde Osmanlı’dan kalma güçlü sivil ve dini bürokratik kişilerin etki altına alınması veya kaldırılması hususunda bazı girişimlerde bulunmuşlardır. Bir süre sonra askeri bürokrasi, sivil bürokrasiyi tamamen kendi içine dâhil etmiş ve devlet-parti bütünleşmesi sağlanmıştır. Bu manada bürokrasi altın yıllarını tek partinin hüküm sürdüğü 1923-1950 yılları arasında yaşamıştır. Bu dönemdeki “devlet idaresi anlamındaki bürokrasi” zamanla bir “bürokratik vesayet” oluşturmuştur.

Dünya üzerinde tek parti dönemlerinin çökmesi Türkiye’yi de etkilemiş ve demokratikleşme çabaları altında bir muhalefet partisi kurulmuştur. Sınırlı bir muhalefet öngörülse de tek parti dönemine tepki olarak bu muhalefet partisi yapılan ilk -gerçek anlamda- demokratik seçimlerle iktidara gelmiştir. İktidar olan DP ile muhalefete düşen CHP milletvekilleri arasında toplumsal farklılıklar bulunmaktaydı. CHP kadroları asker kökenli yaşlı bürokratlardan oluşurken DP de ticaret, hukuk, tarım ve mühendislikle ilgilenen gençler yer almaktaydı. Halkla ilişkisi kopuk CHP ile halka ilişkisi daha sağlam DP arasında ilerleyen dönemlerde bazı sıkıntılar yaşanmış ve bu sıkıntılar bürokratik çevreler ile iktidar ilişkilerine de sıçramıştır. Çünkü o dönem CHP ile bütünleşen

bürokrasi iktidarın gasp edildiğini düşünmeye başlamıştı. DP ise bürokrasiyi kamusal hizmet aracı olarak sınırlandırmaya çalışmış ve bürokrasinin alt kademelerinde yer alan memurların mali ve sosyal konumunu iyileştirmiştir. Zamanla itibar ve güç kaybına uğrayan elit bürokrasi kesimi askeri bürokrasi çevresinde birleşmiş ve DP, Türkiye tarihinin ilk askeri darbesiyle iktidardan indirilmiştir. Darbe sonrası Cumhurbaşkanı ve Başbakan başta olmak üzere birçok DP'li tutuklanmış. Başbakan Adnan Menderes, Dışişleri Bakanı Fatin Rüştü Zorlu ve Maliye Bakanı Hasan Polatkan idam edilmiştir. Demokrasi tarihinde kara bir leke olarak anılan 27 Mayıs Darbesi ile birlikte bürokrasi adına 1950-1960 dönemi sonlanmıştır.

1960 Darbesinden sonra askeri bürokrasi, darbe amacı doğrultusunda yönetimdeki gücünü hızla arttırmıştır. Sivil bürokrasi tekrardan askeri bürokrasinin üyeleri ile doldurulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde hazırlanan özgürlükçü 1961 Anayasası ile bürokrasinin alt kademeleri hukuksal bazı kazanımlar elde etmeye başlamıştır. DMK ile gelen kâğıt üstündeki bu kazanımlar uygulamadan görülmemiş bürokrasi yine kayırmacılığın, hantallığın ve liyakat dışı uygulamaların kaynağı olmuştur. 1965 yılında DP çizgisini sürdüren AP, Süleyman Demirel Başbakanlığında iktidara gelince askeri bürokrasi yeniden huzursuz olmuştur. Bürokrasinin hacimsel olarak büyümesi yanında askeri anlamda bazı problemleri getirmiştir. Devlet yönetiminde iyice asker etkisi görülmeye başlanmış ve askerler yönetimde bizzat rol oynamıştır. Ordu ile iktidar arası iyice açılınca 1971'in 12 Mart'ında bir muhtıra ile hükümet istifaya zorlanmıştır. 1971 ve 1973 yılında Anayasa'da köklü değişiklikler yapılsa da dönemde yaşanan siyasal ve toplumsal olaylar hala 1961 Anayasası'na bağlanmıştır. 1973 yılından sonra tırmanan toplumsal ve siyasal olaylar, zayıf koalisyonlar, çarpık kentleşme, hızlı nüfus artışı ile yaşanan ekonomik sorunlar bürokrasiyi liyakatsiz ve kayırmacı atamalarla işgal edilmesine sebebiyet vermiş ve her gelen iktidar bürokrasiyi kendisine göre şekillendirmeye başlamıştır. Böylece bürokrasideki hantallık, işlevsizlik ve verimsizlik tavan yapmıştır. 1980'lere doğru önlenemeyen ekonomik ve toplumsal olaylar ile birlikte istikrarsız iktidarlar ve partizanlaşmış bürokrasi, devlet idaresinde bir boşluğun ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu boşluğa yine askeri bürokrasi doldurmuş ve ordu ikinci defa yönetime el koymuştur. Demirel iktidardan bir kez daha el çektirilmiştir. Böylece 1960-1980 darbeler arası dönemi kapanmıştır.

1983'e kadar askeri bürokrasinin yönetimde olduğu bir dönem yaşanmıştır. Bu dönemde yeni bir anayasa hayata geçirilmiştir. 1982 Anayasası'nın en önemli özelliği yürütmeyi yasamaya göre oldukça güçlendirmiş olmasıdır. Cumhurbaşkanının da görev ve yetkileri arttırılmış ancak siyasi sorumluluk yüklenmemiştir. Bu durum ileride Cumhurbaşkanlığının adeta bir vesayet kurumuna dönüşmesine sebebiyet vermiştir. 1983 demokratik seçimlerinde başa gelen ANAP ile ülke hızla özelleştirme ve kalkınma trendine girmiştir. Bu dönemde ANAP'ın bürokrasiyi iyileştireceği açıklansa da bu iyileştirmeler sadece kırtasiyecilik ve hantallık alanında kendini göstermiştir. Demokratik ortamla zamanla iyileşen bürokrasi-siyaset ilişkileri sonrası bürokrasi gelecek kaygısı ile kişisel çıkarlarla kendi makamlarını koruma düşüncesine gitmiş ve ikincil konumda olmayı kabul etmiştir. Ancak bu sefer de bürokrasinin siyasallaşması başlamıştır. Bürokrasi kademelerinde kadro isteyen kişiler siyaset ile arasını iyi tutmuş hatta bir siyasi üye gibi hareket etmeye başlamıştır. 1980'lerin sonunda ekonominin tekrar bozulmaya ve ANAP'ın popülaritesini kaybetmeye başlamasıyla birlikte Özal da otorite kaybına uğramıştır. Sonrasında “aktif siyasetten” Cumhurbaşkanlığına uzanan Özal sonrası ülke tekrardan kısa ömürlü koalisyonların etkisi altına girmiştir. O dönemde ortaya çıkan yüksek kurullarla beraber ülke “üst kurullar bürokrasisi” ile tanışmıştır. Bu üst kurullar bürokrasisi ile bürokrasinin siyasallaşması önlenmeye çalışılmıştır. Rasyonel, tarafsız ve özerk bu kurumlar o dönemde iyi işlese de ilerleyen dönemde birer vesayet kurumuna dönüşmüştür. Bu kurumlarla paralel bir şekilde tekrardan güçlenen bürokratik vesayet RP'nin iktidara gelmesiyle birlikte tekrardan ülkenin gidişatını belirleyen unsur olmuştur. 28 Şubat süreci olarak anılacak bu dönemde postmodern darbe ile Necmettin Erbakan hükümeti istifaya ettirilmiştir. 28 Şubat'ın sancıları uzun yıllar sürmüş ve askeri bürokrasi tekrardan dönemin makro politikalarını belirleyen en büyük aktör olmuştur. 1997 ila 2002 yılları arasında ülke güçsüz koalisyonlar eşliğinde ekonomik problemlerle uğraşmıştır.

2002 yılında ise güçsüz iktidarlar ile yaşanan siyasal ve ekonomik krizler yeni bir siyasi hareketi doğurmuştur. İktidardaki AK Parti “küreselleşen dünyaya entegrasyon fikrinin güçlenmesini, değişimin aksayan tarafı olarak nitelenen devletin ve kamu bürokrasisinin dönüşümünü” hedeflemiştir. Bürokrasinin yalnızca yapısal iyileştirilmesinin yanı sıra vesayet bağlamındaki gücünün kırılması da partinin açık hedefleri arasına girmiştir. Bürokrasinin kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık olarak iyileştirilmesine yönelik baş döndürücü reformlar düzenlemeye geçirilmiştir. Ancak daha

önemlisi bürokrasinin vesayet ayağı sıklıkla dile getirilmiştir. Bu yıllardaki reform girişimlerinin ana motivasyonu bürokrasi ve kamu yönetiminin iyileştirilmesine duyulan ihtiyaçta ve AB müktesebatında bulunmuştur. Bürokrasi ve kamu yönetimi hızlıca iyileştirilmeye başlanmıştır. Ancak 2000’lerin başındaki bürokratik kadrolar geçmiş koalisyon döneminin atamaları ile doluydu. İktidar da bürokrasi ile sorunsuz çalışabilmek adına onu kendi çizgisine yaklaştırma ve bürokratik devleti hizmet devletine dönüştürme amacındaydı. Bu istek kolay gerçekleşmeyecekti çünkü ordu başta “laiklik” olmak üzere bazı konularda rahatsız olduğunu hissettirmiştir. Ordunun asıl rahatsızlığı AB uyum çerçevesinde gerçekleştirilen yenilikler ve düzenlemelerdi. Çünkü bu düzenlemeler sivil bir siyasete, yargıya ve bürokrasiye işaret etmekteydi. AB’ye tam üyelik görüşmelerinin başladığı 2005 yılı askeri bürokrasinin gücünün kırılmaya başlandığı yıl olarak kabul edilir. Bu yılda askeri bürokrasi “yönetimdeki gücünü kaybetmemek adına” AB standartlarının tamamının uygulanmasına karşıydı.

Ordu ile iktidar arasında bazı sıkıntılar yaşanmıştır ancak 2007 yılında yaşananlar siyaset-bürokrasi ilişkileri için bir dönüm noktası olmuştur. O yıldaki Cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesi ve sırasında oldukça gerginleşen siyaset-bürokrasi ve toplumsal ilişkiler Genelkurmay internet sitesinde yayınlanan “e-muhtıra” ile patlak vermiştir. Ancak ilk defa bir iktidar böyle bir muhtıraya oldukça güçlü ve sert bir cevap vermiştir. Ordu siyasette kendine destekçi bulsa da halk tarafından oldukça güçlü bir şekilde Meclis’e giren AK Parti bu tepkisinden geri adım atmamıştır. Ancak bu sırada yargı bürokrasisi devreye girmiş ve kamuoyu tarafından “367 krizi” olarak bilinen kriz patlak vermiştir. Yaşananlar üzerinde erken genel seçime gidilmesi ve cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine olanak sağlayan bir referandum düzenlenmesi kabul edilmiştir. Her iki sandıktan da güçlenerek çıkan AK Parti ile gücünü kaybetmek istemeyen bürokrasi arasında yalnızca bir yıl sonra yine ipler gerilecekti. Yargı bürokrasisi 2008 yılında partiye kapatma davası açmıştır. Bu dava ek olarak dönemin Başbakanı ve Cumhurbaşkanını da kapsayan bazı kişilere siyaset yasağı istemi de içermektedir. Ancak ne parti kapatılmış ne de siyaset yasağı getirilmiştir. Bu süreçlerin doğurduğu 2010 yılı referandumu ile yargıda atılan reformlarla askeri ve yargı bürokrasisi kırılmaya başlamıştır. Bürokrasinin direnci kırılmaya başlamış buna ek olarak “yeni kamu yönetimi işletmeciliği” ve “yönetişim” yaklaşımındaki ilkeler ile sağlanmaya çalışılarak bürokrasinin yapısal dönüşümü de hedeflenmiştir. AK Parti, seçim beyannamelerinde

sıklıkla belirttiği gibi bürokrasinin etki alanının daraltılmasını ve onun kamusal hizmet aracı olarak kalmasını amaçlamıştır.

2016 yılındaki darbe girişimi sonrası ilan edilen OHAL ile birlikte askeri ve yargı bürokrasisi içerisinde geniş çaplı ve bugüne kadar sürececek tasfiye süreci başlamıştır. Böylece bürokrasi iyice siyasal iktidara yaklaştırılmaya çalışılmıştır. Darbe girişimi sonrası yaşanan tüm KHK'ler bürokrasiyi yeniden dizayn etme çabaları taşımıştır. Bürokrasinin hem vesayet bağlamında hem de örgütlenme bağlamında yeniden ve güçlü bir şekilde tasarlanması adına zayıf koalisyonlar üreten ve vesayete açık kapı bırakan parlamenter sistem yerine başkanlık sistemine geçilmesi tartışılmıştır. “Yeni sistem arayışlarının en önemli sebebi hiç şüphesiz iş başına gelen iktidarın üstünde kendini hissettiren sivil bürokratik vesayet, askeri vesayet ve yargı vesayetinden oluşan bütün vesayet odaklarının bertaraf edilmesidir (Fendoğlu, 2012: 47-48).”

2017 yılında kabul edilen Anayasa değişikliği referandumu ve 2018 yılı genel seçimleriyle birlikte ülke Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini hayata geçirmiştir. Bu sistem yürütmedeki çift başlılığı sona erdirip kuvvetler arasında kesin bir ayrılığı tasarlamaktadır. Yasamada, yürütmede ve yargıda da bu sisteme uyum kapsamında derin değişiklikler yaşanmıştır. Bu derin değişiklikler bürokraside de görülmüştür. Türkiye bazı yeni bürokratik kurumlarla tanışırken bazılarının ise lağvedildiğini izlemiştir. Kimi bakanlıklar birleştirilirken kimi bakanlıklar kapatılmıştır. Bazı bakanlıkların da teşkilat kanunlarında değişiklikler yapılmıştır.

Mevcut sistemin öngördüğü yürütme Cumhurbaşkanlığı etrafında şekillenmektedir. En önemli politika belirleyici aktör cumhurbaşkanıdır. Bunun yanı sıra cumhurbaşkanı yardımcıları da sistemin getirdiği yeniliklerden biridir. Mevcut hükümet sisteminin getirdiği bir diğer idari yenilik de Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulacak politika kurullarıdır. Hayata geçirilen dokuz politika kurulu ile ülkenin çeşitli alanlarda politika önerilerinin getirilmesi amaçlanmıştır. Cumhurbaşkanına bağlı olan kurum ve kuruluşlar yeniden düzenlenmiş ve bu husus “başkanlıklar” başlığı altında sisteme yansımıştır. Başkanlık sistemlerinde görülen klasik uygulamalardan olan ofisler de mevcut sistemle yönetim hayatına kazandırılmıştır. Özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği haiz ve idari ve mali özerkliğe sahip bu ofisler, kendi uzmanlık alanlarında kamu politikası oluşturma ve uygulama konusunda yetki ve sorumluluklara sahiptir. Bütün

Cumhurbaşkanlığı teşkilatının sevk ve koordinasyonu Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı tarafından gerçekleştirilecektir.

Bu sistem temelde güçlü bir cumhurbaşkanı merkezinde güçlü bir yürütme hedeflemiştir. Bu bağlamda üst düzey bürokratların, kamu görevlilerinin ve bakanların atanması cumhurbaşkanı tasarrufuna bağlanmıştır. Teoride bu durumun etkinlik, verimlik, hız ve hesap verebilirlik getireceği düşünülse de pratikte bazı atamaların siyasi nitelikte olduğu ve liyakat ilkesine dayanmadığı görülmüştür. Bakanların atamalarında gerekli olan müşterek kararname yerini yalnızca cumhurbaşkanı imzasına bırakmıştır. Cumhurbaşkanının yasamaya ihtiyaç duymadan bakan atayıp onu görevden alabilmesi durumu bakanları siyasal olarak güçsüzleştiren etmenlerden biridir. Yetkilerdeki ters orantılık sonucu Meclisin ve bakanların siyasal olarak güçsüz konuma gelmesi cumhurbaşkanını güçlendirici etmenlerdendir. Cumhurbaşkanı makamının bu kadar güçlendiği bir ortamda onun siyasal partilerle ilişkisinin kesilme zorunluluğunun kaldırılması da “güçlü cumhurbaşkanına” itibar kaybettirebilir. Her şeyden önce partili cumhurbaşkanı fikri tartışılan bir durumdur. Her ne kadar yürütmenin başı olsa da devletin de başı olmasından dolayı bu makamın siyasal olarak tarafsız olması demokrasi açısından daha faydalı olabilir. Hâlihazırda çalışmanın önceki bölümlerinde “partili cumhurbaşkanının yasamayı bazı hallerde olumsuz etkileyebileceği düşüncesi veya diğer siyasal partiler ile uzlaşma konusunda sıkıntı yaşanabileceği gibi ihtimallerin” var olduğu da belirtilmiştir.

Mevcut siyasal yapıda bazı muhalefet partileri ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine alternatif bir hükümet modeli düşünmektedir. Esasında eski hükümet sistemine geçişi öngören bu düşünceye “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem” adı verilmektedir ve ana muhalefet partisi CHP içerisinde bu isimde bir komisyon bulunmaktadır. Bu sistemin düşünülmesindeki ana sebep cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkililerdir. Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem ile birlikte vatandaşların yasa teklifi sunmalarının önünün açılmaya çalışıldığı, senato adında yeni bir yasama organının tartışılabileceği, yargının yeniden sisteme uygun olarak düzenleneceği ve cumhurbaşkanının partisiz olacağı komisyon üyelerinin sistem ile ilgili paylaştığı ilk doneler olmuştur (Cumhuriyet, 2020). Muhalefet güçlü bir yasamanın oluşturulup hükümetin Meclis’e hesap vereceği bir yapı üzerinde ortak çalışmalarını sürdürmektedir. Bu konudaki en önemli başlık ise “hükümet krizlerinin” önleneneğinin iddiasıdır. Güçlendirilmiş Parlamenter Sistemde hükümetin

kurulmasının kolaylaştıracağı, düşürülmesinin zorlaştıracağı bir yapının üzerinde çalışıldığı bilinmektedir. Yasamanın güçlendirilmesinin yanı sıra yürütmenin de “seçilmiş bakanlar” üzerinden güçlendirilmesi hedeflenmektedir. CHP tarafından bu husus ile ilgili “Güçlendirilmiş Parlamenter Sistemde seçilmiş, hükümet programına inanan, siyasi sorumluluğu paylaştan, konumu kuvvetli bakanlar olacaktır. Hükümet, milletin vergilerinin her kuruşunun hesabını verecek ve parlamentoya karşı sorumlu olacaktır” şeklinde birtakım beyanatlarda bulunulmuştur (Sputnik Türkiye, 2021).

Son olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin kurguladığı siyasal ve bürokratik yapının desteklenmesi ancak sistemin henüz üç yıllık tecrübesinin bulunmasının da göz önünde bulundurulması kaydıyla iyileştirilmesi gerekliliği ortadadır. Aksi halde bir hükümet değişikliği sonrası bürokrasideki açmazın başa döneceği veya bu değişiklik gerçekleşmese dahi liyakat sorunlarının yaşanacağı tahmin edilmektedir.

KAYNAKÇA

- 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Aralık 2020, 31 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> adresinden alındı
- 11 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.11.pdf> adresinden alındı
- 12 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.12.pdf> adresinden alındı
- 13 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180724-9.pdf> adresinden alındı
- 14 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.14.pdf> adresinden alındı
- 2 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.2.pdf> adresinden alındı
- 2937 Nolu Kanun. (1983). *Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.mit.gov.tr/2937.pdf> adresinden alındı
- 5 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.5.pdf> adresinden alındı

- 59'uncu Hükümet Programı. (2003). *Başbakan Recep Tayyip Erdoğan Tarafından TBMM'ye Sunulan 59'uncu Hükümet Programı*. Mart 10, 2021 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030324.htm> adresinden alındı
- 6 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.6.pdf> adresinden alındı
- 694 Nolu KHK. (2017). *Olganüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/08/20170825-13.pdf> adresinden alındı
- 7 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018). *Savunma Sanayii Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.ssb.gov.tr/Images/Uploads/MyContents/ssbkararname.pdf> adresinden alındı
- 703 Nolu KHK. (2018). *Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf> adresinden alındı
- 73 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2021). *Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması İle Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Nisan 20, 2021 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210421-5.pdf> adresinden alındı
- Abadan-Unat, N. (1959). *Bürokrasi*. İstanbul: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

- Acil Eylem Planı. (2003). *58'inci Hükümet Acil Eylem Planı*. Mart 8, 2021 tarihinde <http://docplayer.biz.tr/3890419--T--c--58--hukümet--acil--eylem--plani--aep.html> adresinden alındı
- Adalet Bakanlığı. (2021). *Bakanlığın Görevleri*. Nisan 25, 2021 tarihinde <https://www.adalet.gov.tr/bakanligin-gorevleri> adresinden alındı
- Ahmad, F. (2002). *Modern Türkiye'nin Oluşumu*. (Y. Alogan, Çev.) Ankara: Doruk Yayıncılık.
- AK Parti. (2011). *12 Haziran 2011 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.akparti.org.tr/media/318778/12-haziran-2011-genel-secimleri-secim-beyannamesi-1.pdf> adresinden alındı
- AK Parti. (2015a). *2002 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi*. Mart 9, 2021 tarihinde <https://www.akparti.org.tr/media/318780/3-kasim-2002-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf> adresinden alındı
- AK Parti. (2015b). *4. Olağan Büyük Kongre 2023 Siyasi Vizyonu*. Mart 12, 2021 tarihinde <http://www.akparti.org.tr/media/272148/2023-vizyonu.pdf> adresinden alındı
- AK Parti. (2015c). *2007 Seçimleri Seçim Beyannamesi*. 12 Mart, 2021 tarihinde <https://www.akparti.org.tr/media/318777/22-temmuz-2007-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf> adresinden alındı
- AK Parti. (2017). *Halk Oylamasına Doğru Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. AK Parti Siyasi ve Hukuki İşler Başkanlığı. Eylül 29, 2020 tarihinde <http://www.akparti.org.tr/media/272092/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi.pdf> adresinden alındı
- AK Parti. (2021). *Parti Programı*. Kamu Yönetimi Anlayışımız: <https://www.akparti.org.tr/parti/parti-programi/> adresinden alındı
- Akandere, O. (2003). Bir Demokrasi Beyannamesi Olarak "Dörtlü Takrir'in" Amacı ve Mahiyeti. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(9), 5-28. <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/783/735> adresinden alındı

- Akbayar, N., Akçura, G., & Aksel, A. C. (2002). *Cumhuriyetin 75 Yılı* (Cilt II). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Akçakaya, M., & Özdemir, A. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 53(3), 922-944. Nisan 25, 2021 tarihinde http://www.makalesistemi.com/panel/files/manuscript_files_publish/e61942b4897972dd6a60f8037db34c7c/5e00180f90ca54d0b934501d5cec8dc9/e62ac256c6208af.pdf adresinden alındı
- Akıncı, A. (2018). Askeri Vesayetten FETÖ Vesayetine: 15 Temmuz Üzerine Genel Bir İnceleme. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15, 105-122. Mart 14, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/506659> adresinden alındı
- Akıncı, B. (2018). Türkiye'de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yeni Aktör: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları. *Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9(16), 2128-2146. Nisan 21, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/598212> adresinden alındı
- Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54. Nisan 21, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/680610> adresinden alındı
- Aksoy, H. (2020). *Kamu Yönetiminde Bürokratik Dönüşüm*. Ankara: Hacı Bayram Veli Üniversitesi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> adresinden alındı
- Akyıldız, A. (2015). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. London: Pall Mall Press Ltd. Mayıs 10, 2020 tarihinde https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-00916-9_5 adresinden alındı
- Alkan, H. (2016). 15 Temmuz'u Anlamak: Parametreler ve Sonuçlar. *bilig (Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi)*(79), 253-272. Mart 13, 2021 tarihinde

<http://bilig.yesevi.edu.tr/yonetim/icerik/makaleler/1403-published.pdf>
adresinden alındı

Alkan, H. (2018). *Kurumsalcı Yaklaşım Işığında Yeni Siyasetin Analizi: Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: Liberte Yayınları.

Anadolu Ajansı. (2010). *İddianameden*. Mart 11, 2021 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/arsiv/iddianameden/421929> adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (2016). *Milli Savunma Bakanlığı bünyesinde Milli Savunma Üniversitesi kuruldu*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/15-temmuz-darbe-girisimi/milli-savunma-bakanligi-bunyesinde-milli-savunma-universitesi-kuruldu/618791> adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (2018a). *Seçim Önergesi TBMM Genel Kurulu'nda Kabul Edildi*. Nisan 4, 2021 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/gunun-basliklari/secim-onergesi-tbmm-genel-kurulunda-kabul-edildi/1123987> adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (2018b). *'Seçim İttifakı' Kanunu Resmi Gazete'de*. Nisan 2, 2021 tarihinde Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından onaylanan 7102 sayılı "Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" Resmi Gazete'de yayımlandı.: <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/secim-ittifaki-kanunu-resmi-gazetede/1090314> adresinden alındı

Anadolu Ajansı. (2018c). *Sayıştay denetimlerine hız kesmeden devam ediyor*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/sayistay-denetimlerine-hiz-kesmeden-devam-ediyor/1212086> adresinden alındı

Aras, B. (2017). *15 Temmuz Sonrası Türkiye'de Devlet, Kurumlar ve Reform*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi. Mart 13, 2021 tarihinde <https://ingev.org/wp-content/uploads/2017/05/15-Temmuz-Sonras%C4%B1-T%C3%BCrkiye%E2%80%99de-Devlet-Kurumlar-ve-Reform%E2%80%9D.pdf> adresinden alındı

Ardanç, B., & Ergun, T. (1980). Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 3-18.

- Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*(3), 21-51. Nisan 25, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/541949> adresinden alındı
- Arslan, A. R. (2013). *Demokratik Yönetim Sistemleri*. Bursa: Dora Yayınları.
- Ataay, F. (2008). *Neoliberalizm ve Muhafazakar Demokrasi*. Ankara: De Ki Yayınları.
- Aydın, R. (2017). *1980'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. <https://dspace.ankara.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/20.500.12575/37707/459725.pdf?sequence=1&isAllowed=y> adresinden alındı
- Aydın, S. (2005). *Amacımız Devletin Bekası: Demokratikleşme Sürecinde Devlet ve Yurttaşlar*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: YÖK Matbaası.
- Aykaç, B., Yayman, H., & Durgun, Ş. (2012). *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Akademik Yayıncılık.
- Ayman Güler, B. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Ayman Güler, B. (2011). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Baransel, A. (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*. İstanbul: Fatih Matbaası.
- Barbak, A. (2018). Türkiye'de Yönetimin Sivilleşmesi: Ordunun Siyasal Kontrol Süreci Üzerine Bir İnceleme. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 9(1), 31-65. Mart 13, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/493496> adresinden alındı
- Başgil, A. F. (1966). *27 Mayıs İhtilâli ve Sebepleri*. (A. Sebük, & İ. Akın, Çev.) İstanbul: Yağmur Yayınevi.
- BBC News Türkçe. (2021a). 'Montrö bildirisi': Milli Savunma Bakanı Akar, bildiri yayımlayan 104 emekli amiral için 'Bedeli neyse ödeyecekler' dedi. Nisan 30,

2021 tarihinde <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-56657915> adresinden alındı

BBC News Türkçe. (2021b). *'Montrö Bildirisi' soruşturması: Gözaltına alınan 14 emekli amiral adli kontrol şartıyla serbest bırakıldı*. Nisan 30, 2021 tarihinde <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-56716058> adresinden alındı

Bozbeyli, F. (1996). *Tartışılan Değerler Açısından Türkiye*. Ankara: Diyanet Vakfı Yayınları.

Bozkurt, Ö., & Ergun, T. (2008). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. (S. Sezen, Dü.) Ankara: TODAİE Yayınları.

Cansever, N., & Kiriş, M. H. (2015). Türkiye'de Ordu-Siyaset İlişkileri Çerçevesinde AK Parti-TSK Etkileşimine Bakış. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 361-384.

Cem, İ. (1973). *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*. İstanbul: Cem Yayınevi.

CHP. (2017). *Anayasa Değişikliği Ne Getiriyor? 30 Soru 30 Cevap*. Kasım 2, 2020 tarihinde www.chp.org.tr adresinden alındı

CHP. (2018). *Millet İçin Geliyoruz Seçim Bildirgesi 2018*. Nisan 10, 2021 tarihinde <http://secim2018.chp.org.tr/files/CHP-SecimBildirgesi-2018-icerik.pdf?v=3> adresinden alındı

CNN Türk. (2008). *AKP kapatılmadı, Hazine yardımı kısıyor*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.cnnturk.com/2008/turkiye/07/30/akp.kapatilmadi.hazine.yardimi.ki-siliyor/486570.0/index.html> adresinden alındı

CNN Türk. (2013). *TSK İç Hizmet Kanunu'nun 35. maddesi değişti*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.cnnturk.com/2013/turkiye/07/13/tsk.ic.hizmet.kanununun.35.maddesi.degisti/715269.0/index.html> adresinden alındı

Coşkun, V. (2017). 16 Nisan 2017 Tarihinde Kabul Edilen Anayasa Değişikliklerinin Değerlendirilmesi. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 22(36), 3-30.

Nisan 10, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/322749> adresinden alındı

Cumhuriyet. (2020, Eylül 4). 'Yok böyle bir sistem' diyenlere 11 maddede 'Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem'. Mayıs 24, 2021 tarihinde <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/yok-boyle-bir-sistem-diyenlere-11-maddede-guclendirilmis-parlamenter-sistem-1763342> adresinden alındı

Cumhuriyet. (2021). *Yatırım programı açıklandı: Diyanet bütçede eğitimi solladı*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/yatirim-programi-aciklandi-diyanet-butcede-egitimi-solladi-1819497> adresinden alındı

Çevik, H. H. (2004). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Çevik, H. H. (2010). *Kamu Yönetimi: Kavramlar, Sorunlar, Tartışmalar*. Ankara: Seçkin Yayınları.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2021). *Teşkilat Şeması*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.csb.gov.tr/teskilat-semasi> adresinden alındı

Çitci, O. (1988). Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü. *Amme İdaresi Dergisi*, 21(3), 39-59.

Çulpan, R. (1980). Bürokratik Yönetimin Yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(2), 31-45.

Demir, S. T., & Çağlar, İ. (2017). *FETÖ'nün 15 Temmuz Darbe Girişiminin İletişim Stratejisi*. İstanbul: SETA Yayınları. Mart 14, 2021 tarihinde https://setav.org/assets/uploads/2017/06/Rapor_FETO_Iletisim_Stratejisi.pdf adresinden alındı

Dereli, T. (1981). *Organizasyonlarda Davranış*. İstanbul: Ar Yayın Dağıtım.

Dışişleri Bakanlığı. (2021). *Bakanlık*. Nisan 25, 2021 tarihinde <https://www.mfa.gov.tr/bakanlik-genel.tr.mfa> adresinden alındı

Doğru, O. (1998). *27 Mayıs Rejimi: Bir Darbenin Hukuki Anatomisi*. Ankara: İmge Kitabevi.

- dokuz8Haber. (2020). *Diyanet İşleri Başkanlığı'nın bütçesi 7 bakanlık ve 13 başkanlıktan fazla*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://dokuz8haber.net/ekonomi/diyanet-isleri-baskanliginin-butcesi-7-bakanlik-ve-13-baskanlik-tan-fazla/> adresinden alındı
- Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek (18.-20. yüzyıl)*. (I. Ergüden, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Durgun, Ş. (2003). *Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Dursun, D. (2005). *12 Eylül Darbesi*. İstanbul: Şehir Yayınları.
- Dursun, D., & Al, H. (1998). *Türkiye'de Yönetim Geleneği*. İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Eisenstadt, S. N. (1965). Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları. (Ö. Ozankaya, Dü.) *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 20(3), 227-244. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/37281> adresinden alındı
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı. (2021). *Kurumsal: Tarihçe/Misyon&Vizyon*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://enerji.gov.tr/> adresinden alındı
- Erdoğan, R. T. (2017). 200 Yıllık Arayışın Ürünü: Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, 23(94), 9-11. Nisan 4, 2021 tarihinde <http://docplayer.biz.tr/50847365-Recep-tayyip-erdogan-200-yillik-arayisin-urununu-cumhurbaskanligi-hukumet-sistemi-9-cumhurbaskanligi-hukumet-sistemine-toplu-bakis.html> adresinden alındı
- Eren, A. (2019). Anayasa Mahkemesinin Kanun Hükmünde Kararnamelere İlişkin İçtihadı Doğrultusunda Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Değerlendirilmesi. *Anayasa Yargısı*, 36(1), 1-72. Nisan 10, 2021 tarihinde https://www.anayasa.gov.tr/media/6110/abdurrahman_eren.pdf adresinden alındı
- Ergun, T., & Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26, 40-55. Kasım 28, 2019 tarihinde <https://avesis.medeniyet.edu.tr/yayin/bc3ba6bd-49b8-4db2-83e0->

b97277d89495/kamu-yonetiminin-denetlenmesinde-yeni-gelismeler adresinden alındı

Eryılmaz, B. (1997). Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri. *Yeni Türkiye Dergisi*, 3(14).

Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, B. (2017). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Eryılmaz, B., & Eken, M. (1993). *Kamu Bürokrasisi: Personel Alımı ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler*. İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayınları.

euronews. (2018). 24 Haziran'dan sonra Cumhurbaşkanlığı'na bağlanan kurumlar. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://tr.euronews.com/2018/07/25/24-haziran-dan-sonra-cumhurbaskanligina-baglanan-kurumlar-neler-> adresinden alındı

Fendoğlu, H. T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(1), 39-60. Nisan 8, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/208407> adresinden alındı

Fromm, E. (1970). Bürokrasi (Kırtasiyecilik) Üzerinde Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(3), 180-189.

Fülberth, G. (2018). *Kapitalizmin Kısa Tarihi*. (S. Usta, Çev.) İstanbul: Yordam Kitap. Mart 20, 2021 tarihinde <https://www.pdfdrive2.com/kapitalizmin-k%C4%B1sa-tarihi-georg-f%C3%BClbert-d117481015.html> adresinden alındı

Genç, F. N. (2017). Türkiye'de Askeri Müdahaleler ve Kriz Yönetimi. *Turkish Studies*, 12(16), 219-240. Mart 14, 2021 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/319474417_Turkiye'de_Asker_Mudahaleler_ve_Kriz_Yonetimi adresinden alındı

Gençlik ve Spor Bakanlığı. (2021). Nisan 26, 2021 tarihinde <https://gsb.gov.tr/> adresinden alındı

Gerth, H. H., & Mills, C. W. (2004). M. Weber içinde, *Sosyoloji Yazıları*. İstanbul: İletişim Yayınları.

- Giritli, İ. (1979). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Goloğlu, M. (1982). *Demokrasiye Geçiş 1950-1964*. İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Gökçe, O., & Şahin, A. (2002). 21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-27. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/289676> adresinden alındı
- Göküş, M. (2000a). Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(6), 35-43. <http://dergisosyalbil.selcuk.edu.tr/susbed/article/view/867/819> adresinden alındı
- Göküş, M. (2000b). Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(2), 23-33. <https://docplayer.biz.tr/10359408-Tek-parti-doneminde-turk-kamu-burokrasisinin-gelisimi-mehmet-gokus.html> adresinden alındı
- Gözler, K. (2019a). *Hukukun Siyasetle İmtihanı-2*. Mart 11, 2021 tarihinde <https://www.anayasa.gen.tr/ysk-imtihan.htm> adresinden alındı
- Gözler, K. (2019b). *Hiyerarşi İlkesi Açısından Genelkurmay Başkanlığının ve Kuvvet Komutanlıklarının Durumu*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.anayasa.gen.tr/cbhs-ek-10-genelkurmay.htm#:~:text=Ne%20var%20ki%2C%2010%20Temmuz,338'inci%20maddelerinde%20de%C4%9Fi%C5%9Fiklik%20yap%C4%B1larak%2C> adresinden alındı
- Gözübüyük, A. Ş. (2003). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, A. (2017). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sorular ve Cevaplar*. Ekim 19, 2020 tarihinde <https://silo.tips/download/cumhurbakanlii-hkmet-sstem> adresinden alındı
- Gül, H. (2018). *1923'den 2018'e Türkiye'de Hükümet Sistemleri*. İstanbul: Efe Akademi Yayınları.

- Güleler, S., & Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi. (190). İstanbul: SETA Yayınları. Nisan 2, 2021 tarihinde <https://setav.org/assets/uploads/2017/02/AnalizCumhurbaskanligiSistemi.pdf> adresinden alındı
- Güler, T. (2016). 2000'li Yıllar Türkiyesinde Siyaset-Bürokrasi İlişkilerinin Kamu Yönetimi Reformları Üzerinden Okunması. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(36-1), 347-382. Mart 12, 2021 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/315645566_2000'LI_YILLAR_TURK_IYESINDE_SIYASET-_BUROKRASI_ILISKILERININ_KAMU_YONETIMI_REFORMLARI_UZE_RINDEN_OKUNMASI adresinden alındı
- Güler, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322. Nisan 4, 2021 tarihinde <http://sbe.balikesir.edu.tr/dergi/edergi/c21s39/c21s39m12.pdf> adresinden alındı
- Güneş Ayata, A. (1992). *CHP (Örgüt ve İdeoloji)*. Ankara: Gündoğan Yayınları.
- Haber7.com. (2008a). *AK Parti savunmasının tam metni*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.haber7.com/siyaset/haber/326272-ak-parti-savunmasinin-tam-metni> adresinden alındı
- Haber7.com. (2008b). *Flaş! AK Parti kapatılmadı*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.haber7.com/haber/20080730/Flas-AK-Parti-kapatilmadi.php> adresinden alındı
- Haberler.com. (2012). *'Ak Parti 2023 Siyasi Vizyonu' Kitapçığında Yol Haritası Açıklandı*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.haberler.com/ak-parti-2023-siyasi-vizyonu-kitapciginda-yol-3979503-haberi/> adresinden alındı
- Haberler.com. (2018). *RTÜK ve TRT'nin Bağlı Olduğu Kurumlar Değişti*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.haberler.com/rtuk-ve-trt-nin-bagli-oldugu-kurumlar-degisti-11079195-haberi/> adresinden alındı

- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (2021). *Birimler*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.hmb.gov.tr/> adresinden alındı
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği*. Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Siyaset Sosyoloji Açısından Bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- Heper, M. (1995). *Bürokrasi Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 2). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Heper, M. (2011). *Türkiye'nin Siyasal Hayatı*. İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset*. (F. Bakırcı, Çev.) Ankara: Liberte Yayınları.
- Hicks, H. G. (1979). *Örgütlerin Yönetimi: Sistemler ve Beşeri Kaynaklar Açısından*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Hicks, H. G., & Gullet, C. R. (1981). *Organizasyonlar: Teori ve Davranış*. İstanbul: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Hürriyet. (2007). *İşte AKP'nin seçim beyannamesi*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/iste-akpnin-secim-beyannamesi-6769806> adresinden alındı
- Hürriyet. (2013). *Başbakan'dan 27 Mayıs vurgusu*. Mart 31, 2021 tarihinde <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/basbakandan-27-mayis-vurgusu-24818653> adresinden alındı
- İba, Ş. (1998). *Ordu Devlet Siyaset*. İstanbul: Sezai Ekinci Matbaası.
- İbn-i Haldun. (1993). *Mukaddime*. Beyrut: Dâru'l-Kütübi'l-İlmiyye.
- İçişleri Bakanlığı. (2021). *Bakanlık: Bağlı Kuruluşlar*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.icisleri.gov.tr/> adresinden alındı
- İncioğlu Kara, N. (1992). *Türkiye'de Çok Partili Sisteme Geçiş ve Demokrasi Sorunları*. İstanbul: Cem Yayınları.

- İzmir Ticaret Odası. (1993). *Kamu Bürokrasisi*. İzmir: İzmir Ticaret Odası Yayınları.
- Kaan, O. (2019). 2017 Anayasa Değişikliğinde Yeni Hükümet Sistemi. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 14-28. Nisan 10, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/605191> adresinden alındı
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm*. Isparta: Beta Yayınları.
- Karaer, T. (1987). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(3), 29-54.
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y., & Bayraktar Durgun, G. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Memur-Sen Yayınları. Ekim 19, 2020 tarihinde <https://www.memursen.org.tr/documents/cumhurbaskanikitap.pdf> adresinden alındı
- Karpat, K. H. (2010). *Türk Demokrasi Tarihi: Sosyal, Kültürel, Ekonomik Temeller*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. H. (2016). *Kısa Türkiye Tarihi* (6. b.). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kilcullen, J. (1996). *Max Weber: On Bureaucracy, Modern Political Theory*. Sydney: Macquarie University Press. https://www.mq.edu.au/about_us/faculties_and_departments/faculty_of_arts/mhpir/politics_and_international_relations/staff/john_kilcullen/y64l09.html adresinden alındı
- Kongar, E. (1999). *İmparatorluktan Günümüze Türkiye'nin Toplumsal Yapısı*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kongar, E. (2004). *21. Yüzyılda Türkiye*. Ankara: Remzi Kitabevi.
- Köker, L. (1990). *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*. İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Köylü, M. (2018). 1980 Askeri Darbesinden 15 Temmuz 2016'ya Kadar Süreç İçinde FETÖ/PDY'nin Kamu ve Siyasi Yapıya Yönelik Yerleşme Faaliyetleri. *Ankara*

- Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(2), 37-57. Mart 13, 2021 tarihinde <http://sobild.ankara.edu.tr/index.php/sobild/article/view/916> adresinden alındı
- Kültür ve Turizm Bakanlığı. (2021). *Bakanlığımız: Misyonumuz Vizyonumuz/Birimlerimiz*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.ktb.gov.tr/> adresinden alındı
- Lamba, M. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi Yönetimin Yapısal Dönüşümü. H. Ateş, M. Bıykoğlu, & M. Çöpoğlu içinde, *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği Yeni Sistemde Yerel Yönetimler* (s. 49-76). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Litterer, J. A. (1969). *Organizations: Structure and Behavior*. New York: John Wiley & Sons. Mart 18, 2021 tarihinde <http://www.ozyazilim.com/ozgur/marmara/orgut/burokrasi.html> adresinden alındı
- Lybyer, A. H. (1987). *Kanuni Sultan Süleyman Devrinde Osmanlı İmparatorluğunun Yönetimi*. (S. Cılızoğlu, Çev.) İstanbul: Süreç Yayınları.
- Mandel, E. (1992). *İktidar ve Para: Bürokrasinin Marksist Bir Analizi*. (B. Tanatar, Çev.) İstanbul: Yazın Yayıncılık.
- Mardin, Ş. (1990). Yeni Osmanlıların Hakiki Hürriyeti Tanzimat Bürokrasisi. M. Türköne, & Ö. Tuncay içinde, *Makaleler 1*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (1994). *Siyasal ve Sosyal Bilimler Makaleler 1-2*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- memurlar.net. (2018a). *Kalkınma ajanslarının koordinasyonun*. Nisan 27, 2021 tarihinde <https://www.memurlar.net/haber/757366/yeni-sistem-aciklandi-12-bakanlik-birlesiyor.html> adresinden alındı
- memurlar.net. (2018b). *Tüm müsteşar kadroları kaldırıldı. Müsteşarın görevini Bakan yardımcısı yürütecek*. Nisan 30, 2021 tarihinde <https://www.memurlar.net/haber/761188/tum-mustesar-kadrolari-kaldirildi-mustesarin-gorevini-bakan-yardimcisi-yurutecek.html> adresinden alındı

- Merikoski, V. (1971). İdarenin Siyasileşmesi. (C. Tutum, Dü.) *Amme İdaresi Dergisi*, 4(1), 159-185.
- Milli Eğitim Bakanlığı. (2021). Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.meb.gov.tr/> adresinden alındı
- Milli Savunma Bakanlığı. (2021). *Bakanlık/Misyon*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.msb.gov.tr/Bakanlik/Misyon> adresinden alındı
- Mises, L. (2000). *Bürokrasi*. (F. Ergin, Çev.) Ankara: Liberte Yayınları.
- Mouzelis, N. (2001). *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*. (H. Akın, Çev.) Konya: Çizgi Kitabevi.
- Mumcu, A. (1996). *Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Mutlu, A. E. (2019). Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1), 119-132. Nisan 17, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/721513> adresinden alındı
- NTV. (2018). *Erken Seçim Tarihi 24 Haziran (Cumhurbaşkanı Erdoğan Açıkladı)*. Nisan 4, 2021 tarihinde https://www.ntv.com.tr/turkiye/son-dakika-erken-secim-tarihi-24-haziran-cumhurbaskani-erdogan-acikladi,JO6AO4kGwkWDg5NG7DilHQ?_ref=infinite adresinden alındı
- ntvmsnbc. (2008). *'Darbe günlükleri' belgelendi*. Mart 11, 2021 tarihinde <https://web.archive.org/web/20090122082032/http://ntvmsnbc.com/news/440513.asp> adresinden alındı
- Odyakmaz, Z., & Kaymak, Ü. (2019). *Anayasa Hukuku*. Ankara: Oniki Levha Yayınları.
- Okandan, R. G. (1977). *Amme Hukukumuzun Anahatları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Oktay, C. (1983). *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Onar, S. S. (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.

- Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat Yayınları.
- Önder, Ö. (2016). *Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm*. Kütahya: Kampüs Yayıncılık.
- Özbudun, E. (2004). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları.
- Özel, M., & Eren, V. (2008). *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2000). Türkiye’de Kamu Bürokrasisi ve Yozlaşma. *Sayıştay Dergisi*, 11(37), 75-113. <https://jurix.com.tr/article/9281> adresinden alındı
- Özer, M. A., & Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3(Özel Sayı), 17-34. Mart 23, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/spmj/issue/33562/343716> adresinden alındı
- Özer, M. A., Akçaya, M., Yaylı, H., & Yücel Batmaz, N. (2015). *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Özer, N. (2006). *Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler*. Ankara: Lotus Yayınevi.
- Özsemerci, K. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı. *Sayıştay Dergisi*(58), 3-20.
- Öztaş, N. (2015). *Yönetim*. Ankara: Otorite Yayınları.
- Öztaş, N. (2019). *Bürokrasi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2004). *Bürokrasi - Siyaset İlişkisi*. Muğla: Muğla İktisadi ve İdari Bilimler Yayınları.
- Öztürk, N. K. (2017). *Bürokrasi Siyaset İlişkileri ve Türkiye*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Parlak, B., & Doğan, K. C. (2018). *Yeni Yönetim Sistemine Göre Türkiye’de Kamu Yönetimi Merkezden ve Yerinden Yönetim Teşkilatı*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

- Priştine, H. (2004-2005). Hegel'de ve Avrasyacı Düşüncede Devlet, Din-Devlet İlişkisi ve Özgürlük. *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 195-216. Mayıs 12, 2020 tarihinde <http://www.tdkkitaplik.org.tr/sureliyayinlar/akademikars23-21ccb010b4314d689e1eea155cd91d19.html> adresinden alındı
- Radikal Gazetesi. (2007). *Örnek: Bunlar hep senaryo*. Mart 11, 2021 tarihinde <https://web.archive.org/web/20150708080808/http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=217010> adresinden alındı
- Resmi Gazete. (2002). *Acil Eylem Planı*. Mart 10, 2021 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/11/20021129.htm> adresinden alındı
- Resmi Gazete. (2016). *6741 Sayılı Kanun*. Mart 12, 2021 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160826-1.htm> adresinden alındı
- Sağlık Bakanlığı. (2021). *Bakanlık/Birimlerimiz*. Nisan 26, 2021 tarihinde <https://www.saglik.gov.tr/> adresinden alındı
- San, C. (1971). *Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Adakemisi Yayınları.
- Savunma Sanayii Başkanlığı. (2021). *Hakkımızda*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.ssb.gov.tr/Website/contentList.aspx?PageID=39&LangID=1> adresinden alındı
- Schroeder, R. (1996). *Max Weber ve Kültür Sosyolojisi*. (M. Küçük, Çev.) Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Sobacı, M. Z., & Köseoğlu, Ö. (2018). *Cumhurbaşkanı Hükümet Sisteminde Üst Kademe Yöneticiler*. İstanbul: SETA Yayınları. Eylül 19, 2020 tarihinde <https://setav.org/assets/uploads/2018/06/111.-HU%CC%88KU%CC%88MET-SI%CC%87STEMI%CC%87-tam-rapor.pdf> adresinden alındı
- Sobacı, M. Z., Miş, N., & Özer, K. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *Seta Perspektif*(206), 1-6. Nisan 23, 2021 tarihinde

<https://setav.org/assets/uploads/2018/06/206-t%C3%BCrkiyenin-Yeni-Y%C3%B6netim-Modeli.pdf> adresinden alındı

Sputnik Türkiye. (2021, Mayıs 24). *Vatandaşlar yasa teklifi verebilecek*. Mayıs 24, 2021 tarihinde <https://tr.sputniknews.com/turkiye/202105241044570574-vatandaslar-yasa-teklifi-verebilecek/> adresinden alındı

Şahin, A. (1998). *Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp> adresinden alındı

Şahin, A. (2010). Örgüt Kültürü-Yönetim İlişkisi ve Yönetimsel Etkinlik. *Maliye Dergisi*(159), 21-35. Ekim 22, 2019 tarihinde <http://kutuphane.dogus.edu.tr/mvt/pdf.php> adresinden alındı

Şaylan, G. (1976). *Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*. Ankara: TODAİE.

Şaylan, G. (1978). *Ordu ve Siyaset*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları.

T.C. Anayasası. (1982). Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf> adresinden alındı

T.C. Cumhurbaşkanlığı. (2014). *Savunma Reformu Raporu*. Ankara: Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. Mart 14, 2021 tarihinde <https://www.memurlar.net/common/news/documents/602402/2014-08-22-savunmareformu.pdf> adresinden alındı

Tarım ve Orman Bakanlığı 2019-2023 Stratejik Plan. (2019). Nisan 27, 2021 tarihinde <https://www.tarimorman.gov.tr/SGB/Belgeler/stratejikplan.pdf> adresinden alındı

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

TBMM. (1960). *114 No’lu Kanun*. Mart 31, 2021 tarihinde Üniversiteler öğretim üyelerinden bazılarının vazifelerinden affına ve bazılarının diğer fakülte ve yüksek

okullara nakline dair Kanun:
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc043/kanunmbkc043/kanunmbkc04300114.pdf adresinden alındı

TBMM. (2012). *Ülkemizde Demokrasiye Müdahale Eden Tüm Darbe ve Muhtıralar ile Demokrasiyi İşlevsiz Kılan Diğer Bütün Girişim ve Süreçlerin Tüm Boyutları ile Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu*. Mart 14, 2021 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/darbe_muhtira/ adresinden alındı

Ticaret Bakanlığı. (2021). *Kurumsal/Misyon&Vizyon*. Nisan 27, 2021 tarihinde <https://ticaret.gov.tr/kurumsal/misyon-vizyon> adresinden alındı

Tortop, N., İsbir, E., & Aykaç, B. (1993). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Yargı Yayınları.

Tortuk Gökdemir, B. B., & Durak, N. (2019). İbn Haldun'da Siyasî Otorite ve Meşruiyet Problemi. *İbn Haldun Çalışmaları Dergisi*, 4(1), 49-68. Nisan 15, 2021 tarihinde <https://journal.ihu.edu.tr/index.php/ihu1/article/download/65/pdf/272> adresinden alındı

TRT Haber. (2018a). *Devlet Denetleme Kurulu TSK'yı da denetleyecek*. Nisan 22, 2021 tarihinde <https://www.trthaber.com/haber/gundem/devlet-denetleme-kurulu-tskyi-da-denetleyecek-375418.html> adresinden alındı

TRT Haber. (2018b). *'Cumhurbaşkanlığı Sistemi'nin tüm ayrıntıları belli oldu*. Mayıs 22, 2021 tarihinde <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskanligi-sisteminin-tum-ayrintilari-belli-oldu-371226.html> adresinden alındı

TSK İç Hizmet Kanunu. (1961). *Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu*. Mart 12, 2021 tarihinde T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.211.pdf> adresinden alındı

Tuncel, G. (2009). Ekonomik Krizlerin Türkiye’de Siyaset-Bürokrasi İlişkisine Etkisi. *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi I. Küresel Krizler ve Ekonomik Yönetişim Bildiriler Kitabı*, 765-788.

<http://abakus.inonu.edu.tr/xmlui/bitstream/handle/11616/12089/47.pdf?sequence=1> adresinden alındı

Tuncel, G. (2010). Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşları - Kamu Bürokrasisi Etkileşimi. *Doktora Tezi*. Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Entitüsü. Mayıs 13, 2020 tarihinde

https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/TezGoster?key=sY7m19PfcL6F1NUw-cr80L3X2mZy7bbMyyhX0V2JQzuL2X6w7Q_KZn7-hzguSyZx adresinden alındı

Turan, İ. (2012). Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim. B. Aykaç, Ş. Durgun, & H. Yayman içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.

Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91. Mart 31, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/pub/ssrj/issue/38851/448700> adresinden alındı

Tutum, C. (1976). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 9-32.

Türkiye Varlık Fonu. (2021). *Genel Bilgiler*. Nisan 23, 2021 tarihinde <https://www.tvf.com.tr/biz-kimiz/hakkimizda/genel-bilgiler> adresinden alındı

Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı. (2021). *Kurumsal/Kurum Hakkında*. Nisan 27, 2021 tarihinde <https://www.uab.gov.tr/kurumsal> adresinden alındı

Varoğlu, D., & Varoğlu, K. (1995). Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*. Ankara: TODAİE Yayınları. https://scholar.google.com/scholar?cluster=17104991777818049689&hl=en&oi=scholar#d=gs_cit&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3AmXzSUmUjYe0J%3Asc%3Dholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3D0%26scf%3D1%26hl%3Den adresinden alındı

Weber, M. (1987). *Legitimate Authority and Bureaucracy: Organization Theory*. New York: Penguin Books.

Weber, M. (2004). *Sosyoloji Yazıları*. (T. Parla, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite*. (H. Akın, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- Weber, M. (2012). *Ekonomi ve Toplum*. (L. Boyacı, Çev.) İstanbul: Yarın Yayınları.
- Yalçın, A. (2017). Takdim. Ş. Karatepe, H. Alkan, Y. Atar, Y. Bingöl, & G. Bayraktar Durgun içinde, *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi* (s. 10-19). Ankara: Memur-Sen Yayınları. Ekim 19, 2020 tarihinde <https://www.memursen.org.tr/documents/cumhurbaskanikitap.pdf> adresinden alındı
- Yatkın, A. (2015). *Kamuda Etik Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Yayman, H. (2016). *Türkiye'de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Yıldırım, H. (2017). *Parlamente Sistem Krizleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Yıldız, A. (2018). Amerika Birleşik Devletleri'nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye'de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması. *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 13(1), 509-533. Nisan 19, 2021 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/475581> adresinden alındı
- Yılmaz, A. (1997). Türkiye'de Yönetimde Yetersizlik ve Sorunları. *Yeni Türkiye*, 394-404.
- Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(17), 215-240. <http://static.dergipark.org.tr/articledownload/imported/5000126219/5000116018.pdf?> adresinden alındı
- Yılmaz, A., & Güler, T. (2016). AK Parti Hükümetleri Döneminde Siyaset ve Bürokrasi Arasındaki Güç Mücadelesinin Devlet Planlama Teşkilatı Üzerinden Okunması. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 14(2), 294-316. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/203619> adresinden alındı
- Zürcher, E. J. (2001). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. (Y. Saner Gönen, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.

