

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

TÜRKİYE'DE ETİK – YANSIZLIK – KATILIM BOYUTLARI AÇISINDAN
BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİSİ

Mustafa Özgür BAYIR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MERSİN - 2007

T.C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

TÜRKİYE’DE ETİK – YANSIZLIK – KATILIM BOYUTLARI AÇISINDAN
BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİSİ

Mustafa Özgür BAYIR

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Atilla GÜNEY

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MERSİN - 2007

Mersin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Yrd. Doç. Dr. Atilla Güney
(Başkan)

Yrd. Doç. Dr. Cenk Reyhan
(Üye)

Yrd. Doç. Dr. Cemal Altan
(Üye)

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

...../...../2007

Prof. Dr. A.Nükhet ADIYEKE
Enstitü Müdürü

ÖNSÖZ

Ülkemizde, her siyasi iktidar döneminde ve özellikle 1980’li yıllardan itibaren bürokrasi ile siyasetçiler ya da atanmışlar–seçilmişler arasındaki gerilim önemli gündem konusu olmuştur. Öyle ki, siyasi kararların hayata geçirilmesi sürecinde karşılaşılan en büyük engelin bürokrasi olduğu siyasal iktidarlar tarafından sıkça dile getirmiştir.

Toplumsal ilişkilerin hızla karmaşıklaşması karşısında, devletin yönetsel kanadının işlevlerinin ve etki alanının giderek artması, bürokratik yönetimin yetkilerinin genişlemesi, yönetsel bürokrasinin işlev ve sorumluluklarının nasıl belirleneceği ve siyasetle olan ilişkilerinin hangi derece ve konumda olacağı, gerek kamu yönetimi disiplini içerisinde gerekse siyaset bilimi disiplini içerisinde önemli tartışma konularını oluşturmaktadır. Günümüzde küreselleşme ile birlikte bu tartışmanın boyutları daha da karmaşıklaşmıştır denilebilir.

Bu çalışmanın konusu ve başlığı, yukarıda işaret edilen sorunlar çerçevesinde, “Türkiye Cumhuriyeti’nde Etik-Yansızlık-Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi” olarak belirlendi. Çalışma tarihsel olarak, Türkiye’nin uzun erimli iktisadi, toplumsal ve siyasal krizlerle boğuştuğu 1990’lardan günümüze kadar geçen dönemle sınırlandırılacaktır. Kamu yönetimi disiplininde oldukça uzun geçmişe sahip yönetim bilimi-siyaset bilimi ilişkisine etik, yansızlık ve katılım boyutlarıyla yaklaşmanın bu tartışmaya, yönetim bilimi disiplininin yeri ve kimliği açısından da katkı sağlaması hedeflenmiştir.

Bu çalışmanın gerçekleşmesinde emeği geçen Tez Danışmanım Yrd. Doç. Dr. Atilla GÜNEY'e, hocalarım Yrd. Doç. Dr. Cemal ALTAN'a ve Yrd. Doç. Dr. Cenk REYHAN'a, yüksek lisans yapmam için beni teşvik eden değerli hocam rahmetli Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN'e, göstermiş olduğu ilgi ve desteğinden dolayı Prof. Dr. Yüksel AKKAYA'ya teşekkür ederim. Ayrıca yüksek lisans tezimi tamamlamam konusunda beni sürekli teşvik eden değerli annem Remide BAYIR'a, kaynak araştırması ile desteğini hiç esirgemeyen değerli babam Mehmet BAYIR'a, bana özgüven aşıl原因, varlığıyla bana destek olan değerli kardeşim Av. Elif Özge BAYIR ve bana hep güvenen ve sıkıntılı anlarımda hep destek olan değerli dayım Mehmet EROĞLU'na, yorumlarıyla yardımcı olan değerli arkadaşım asistan Esra Dik'e sonsuz sevgi ve saygı duygularıyla çok teşekkür ederim.

ÖZET

Demokrasi tartışmalarının temel konularından bir tanesini, bürokrasi ile siyasetçiler arasındaki ilişki, gerilim ve çatışma oluşturmuştur. Bürokrasi ile siyasetçi arasındaki bu yakın ve ayrılmaz ilişki, kamu yönetimi disiplininin ilk ortaya çıkışında kendisini gösterir.

Bu konunun araştırma konusu olarak seçilmesinin nedenlerinden biri devletin sürekliliğini sağladığı iddia edilen bürokratların ve siyasetçilerin içinde buldukları durumu incelemek ve birbirleri arasındaki ilişkinin kamu yönetimine etkisini neler olduğunu nedenleri ile birlikte ortaya koymaktır.

Çalışmadaki amaç, “**Türkiye Cumhuriyeti’nde Etik-Yansızlık-Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkileri**”nin ne boyutta olduğu ve aslında nasıl olması gerektiğini göstermeye çalışılmıştır. Bu bağlamda bürokratların ve siyasetçilerin haklarının ve sorumluluklarının tanımlanması ve bu anlamda bürokraside yeniden yapılanmayı öngören yasaların Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi’ne etkisi incelenmiştir. Yapılan araştırma ve inceleme neticesinde Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerindeki mevcut sorunları, eksikleri, yetersizlikleri ortaya çıkarmaya, bu anlamda bürokraside yeniden yapılanma yasaları ile getirilmeye çalışılan sistem sonucunda devlet anlayışında ortaya çıkacak olan karmaşa ve sorunları tanımlanmaya ve çözüm önerileri sunmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın sonucunda Türkiye’de siyaset ile bürokrasi ilişkilerinde yansızlık ölçütlerini belirleyen temel kriterin, cumhuriyetin kuruluş felsefesi ve temel ilkeleri olduğu ve bu temel ilkelerin siyasal kriz, kriz sonrası yeniden yapılanma dönemlerinde bürokratlar ile siyasetçiler arasında gerilime yol açtığı kanısına varılmıştır.

Çalışmanın sonucunda bürokrasinin, siyasal organın emrinde bir yürütme aracı olmaktan çıktığı, siyasa yapma yetkisini siyasetçilerle paylaşmayı hedeflediği yargısı, 1980’den itibaren iktidara gelen siyasetçiler tarafından sıkça iddia edilen ve iktidardakiler tarafından genel kabul gören bu yargının, dönemin yaygın ideolojisi yeni sağ ve onun siyasal projesi ile doğrudan bağlantılı olduğu kanısına varılmıştır.

Anahtar Sözcükler: Etik, Yansızlık, Katılım, Yozlaşma, Yönetişim.

ABSTRACT

One of the fundamental subjects of democracy arguments is the relation, tension and conflict between bureaucracy and politicians. Such close and integral relation between bureaucracy and politician reveals itself in the first appearance of public administration discipline.

One of the reasons, preferring this subject for research, is to inspect the current situation of bureaucrats and politicians, who are claimed to provide continuance of the government and to reveal influence of their relation between each other on the public administration with their reasons.

With this study, it is aimed to show in which aspect **“Bureaucracy and Politic Relations In Terms of Ethic, Neutrality, Participation Aspects in Republic of Turkey”** is and how it should be indeed. In this respect, definition of rights and responsibilities of bureaucrats and politicians and also influence of laws, stipulated reconfiguration in the bureaucracy, on Bureaucracy and Politic Relation in Turkey are inspected. As a result of research and inspection, it is attempted to reveal current problems, deficiencies, insufficiencies in the bureaucracy and politic relation in Turkey and in this respect, to define confusion and problems, to be occurred in the governmental understanding as a result of the system, which is attempted to be enforced with laws of reconfiguration on the bureaucracy and to offer solution advices.

As a result of the study, it is convinced that fundamental criteria, determining neutrality criterions in the politic and bureaucracy relations in Turkey, is the foundation philosophy of the republic and its fundamental principles and these fundamental principles cause politic crisis, tension between bureaucrats and politicians in the reconfiguration periods after crisis.

As a result of the study, it is convinced that bureaucracy is not an executive organ under the command of politic organ any more and the judgment, targeting to share politic authority with politicians, and this judgment, claimed by politicians, who have acceded since 1980, frequently and adopted by the present government generally, is the common ideology of the current period and related to new right and its political project directly.

Key words: Ethic, Neutrality, Participation, Politic Corruption, Governance.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR.....	ix
GİRİŞ.....	1
I. BÖLÜM : BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİLERİNDE KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	9
I.1. Kavramlar.....	9
I.1.1. Yönetmel Etik.....	10
I.1.2. Yönetmel Yansızlık.....	22
I.1.3. Yönetmel Katılım.....	32
I.2 Kuramsal Bir Giriş.....	43
II. BÖLÜM : TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİLERİNDE ETİK SORUNU.....	48
II.1. Yozlaşma.....	49
II.1.1. Yönetmel Yozlaşma.....	53
II.1.2. Siyasal Yozlaşma.....	57
II. 2. Etik Bir Araç Olarak İstifa.....	63
II.2.1. Bürokrat Açısından Etik Bir Araç olarak İstifa.....	64
II.2.2. Siyasetçi Açısından Etik Bir Araç olarak İstifa.....	71
II.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu.....	75

III. BÖLÜM : TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİLERİNDE YANSIZLIK SORUNU.....	79
III.1. Yönetimin Siyasallaşması.....	82
III.1.1. Siyasal Amaçlı Atamalar.....	83
III.1.2. Bürokratların Siyasal Faaliyetleri.....	95
III.2. Siyasal Yansızlık Gerilimi ve 28 Şubat Süreci.....	100
IV. BÖLÜM : TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİLERİNDE KATILIM SORUNU.....	112
IV.1. Yeni Bir Katılım Modeli: Yönetişim.....	114
IV.2. Egemenliğin Kullanımın Yeni Aktör: BİO.....	117
V. BÖLÜM : GENEL DEĞERLENDİRME.....	122
V.1. Bulgular.....	123
V.2. Öneriler.....	132
V.3. Sonuç.....	136
KAYNAKÇA.....	144

KISALTMALAR

AB.	Avrupa Birliği.
ABD.	Amerika Birleşik Devletleri.
DMK.	Devlet Memurları Kanunu.
ENA.	Ecole Nationale d'Administration.
IMF.	International Monetary Fund.
İDT.	İktisadi Devlet Teşekkülleri.
KAYA.	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi.
KHK.	Kanun Hükmünde Kararname.
KİK.	Kamu İktisadi Kuruluşları.
KİT.	Kamu İktisadi Teşebbüsleri.
MGK.	Milli Güvenlik Konseyi.
MEHTAP.	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi.
OECD.	Organisation for Economic Co-operation and Development.
TKY.	Toplam Kalite Yönetimi.
TSK.	Türk Silahlı Kuvvetleri.
TODAİE.	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
YÖK.	Yüksek Öğrenim Kurumu

GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplinin en tartışmalı konularının başında bürokrasi ve siyaset ilişkisi gelmektedir. Bürokrasi, güçler ayrılığında yer alan üç temel işlevden biri olan yürütmenin yönetim aygıtıdır. Yürütmenin siyasal temsilcisi ve karar organı olan hükümet ile bürokrasi, birbirleri ile sürekli ilişki halindedir.

Kamusal politikaların belirlenmesi ve kamu hizmetlerin sunulması sürecinde bürokrasi ve siyaset iç içe geçmiştir. Bu ilişkinin niteliği birçok nedene bağlı olarak gerilimli olmuştur. Bürokrasi ile siyaset ilişkilerinin kesin çizgilerle ayrımını yapmak oldukça güçtür. Siyasetle bürokrasi arasındaki ilişki ve bu ilişkinin doğası üzerine yürütülen akademik tartışmalara bakıldığında, Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'a göre, üç farklı yaklaşımın ortaya çıktığı söylenebilir.

Birinci yaklaşım, bürokrasi ve bürokratların, temsili demokrasilerde seçimle iş başına gelmiş siyasetçiler tarafından sıkı kontrol edilmesi gerektiğini savunur. Bu yaklaşım, siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması esasına dayanır; siyasetçilerin rolünün siyasa yapımı, bürokratlarının rolünün ise alınan siyasa kararlarını uygulamaktan ibaret olduğunu savunur.

Bu yaklaşıma göre, hangi tür rejimlerde olursa olsun, bürokrasi üzerinde siyasetçilerin denetimi söz konusudur. Siyasi konular siyasetçilerin, teknik-idari konular bürokratların alanı olarak görülmektedir. Bürokratlar siyasal tercihi olmayan, olaylara

yansız yaklaşım başındaki siyasi sorumlusu tarafından verilen kararı uygulayan yönetsel elemanlardır.

İkinci yaklaşım, siyaset ve bürokrasi arasındaki ayrımı reddeder, bürokrasinin idari rolü yanında, siyasi rolünün de bulunduğunu; bürokratların siyasa yapım sürecinin içsel bir ögesi olduğunu belirtir. Bürokratlar ile siyasetçiler arasındaki ilişki, hiyerarşik değil, iç içe geçmiştir.

Devletin işlevlerinin artıp, karmaşıktıkça bunların çözümü uzmanlığı gerektirmektedir. Bu durumda süreklilik arz eden bürokrasi, belirli aralıklarla değişen siyasi otoriteye göre daha avantajlı olmaktadır. İşlevsel uzmanlığın zorunluluğu, kural oluşturma işlevini bürokrasinin alanına kaydırması, yürütme ve yasama organı ise bu kuralları denetlemektedir.

Üçüncü Yaklaşım, siyasetçiler karşısında, üst düzey bürokratlara idari sistem içinde özerk yetkilerin verilmesinden yanadır. Üst düzey bürokratların idari sistem içerisinde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerle donatılması, genel kamu yararının geliştirilmesine, siyasal gücün kötüye kullanılmasına ve güçlü çıkar gruplarının imtiyazlarına engel olunmasına hizmet edeceği iddia edilmektedir.

Yeni devlet anlayışı çerçevesinde, yönetilenleri keyfilikten koruyacak, objektif ve yansız davranacak “rasyonel” ve “verimli” bir idare oluşturmak için, son yıllarda gündeme gelen üst kurullar oluşturulmak yoluyla, idarenin siyasal müdahale ve denetimlerden uzak tutulması iddiası bu yaklaşımın bir uzantısıdır.

Son zamanlarda Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların önerdikleri bu modele göre, girişimci ve verimli/etkin idare anlayışının gelişeceği iddia edilmektedir. Bu yaklaşımda dikkati çeken, idarenin tarafsızlığı, etkinliği ve verimlilik ihtiyacı ile siyasi temsil arasında bir denge kurulmaya çalışılmasıdır.

Tezimin başlığını ve konusunu oluşturan “Türkiye Cumhuriyeti’nde Etik-Yansızlık-Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkileri”ni yukarıda yazmış olduğum üç farklı yaklaşımı ölçüt olarak kullanarak inceleyeceğim.

Siyasal sistemde bir yönetim kurumu olan bürokrasi ile siyasi iktidarlar arasında, uyumsuzluk ortaya çıktığında, ülke yönetiminde gerilimler yaşanmaktadır. Bu durum, siyasetçiler açısından bürokrasi karşıtı hareketleri yaygınlaştırmaktadır.

İdeal bir idari sistemde bürokrasi birincil amaç olarak siyasi kararları uygulamayı benimser. Siyasal normları veri olarak alır ve onlar üzerinde herhangi bir tartışmaya girmez. Konumu, sistem açısından net olarak belirlendiğinden gerilim ve tartışma yaratılacak durumlarla da karşılaşmaz. Yalnız bu durum her ülkede aynı değildir.

Özellikle siyasi istikrarı yakalamış gelişmiş ülkelerde, yasama organının kabul ettiği bir yasa, kamuoyunda taşıdığı meşruiyetten dolayı, bürokratik mekanizma için de rahat bir şekilde bağlayıcılık taşımaktadır. Tersinden siyasi istikrar yönünden oturmuşluk taşımayan ülkelerde ise durum daha farklı olup, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler sorunlar yumağı halindedir.

Bu bağlamda “Türkiye Cumhuriyeti’nde Etik – Yansızlık – Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkileri”nin iyileştirilmesi, bürokratların ve siyasetçilerin (atanmışların ve seçilmişlerin) haklarının, ödev ve sorumluluklarının tanımlanması ve bu anlamda bürokraside yeniden yapılanmayı öngören yasalar ile Avrupa Birliği standartlarına ulaşılmasını hedefleyen yasaların, Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi’ne etkisi incelenecektir.

Bu konunun araştırma konusu olarak seçilmesinin nedenlerinden biri de devletin sürekliliğini sağladığı iddia edilen bürokratların ve siyasetçilerin içinde buldukları durumu incelemek ve birbirleri arasındaki ilişkinin kamu yönetimine etkisini neler olduğunu nedenleri ile birlikte ortaya koymaktır.

Bu çalışmada, küreselleşme sürecinin ülkemizde ivme kazandığı 1994’lerden itibaren günümüze kadar olan dönem içinde bürokratların ve siyasetçilerin geçirdiği evrim, birbirleri arasındaki güç dengelerinde yaşanan değişimler ve bu değişimlerin nedenleri ortaya konacaktır. Bu çerçevede, Türkiye’de ülkenin ve devletin rejimine ilişkin olarak yaşanan ve 28 Şubat Süreci olarak da adlandırılan siyasal kriz dönemlerindeki, siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişkiler incelenecektir.

Bu çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Araştırmanın birinci bölümünde, bürokrasi ve siyaset ilişkisine ilişkin kavramsal çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu bölümde tez konusu ile ilgili olan “Yönetsel Etik”, “Yönetsel Yansızlık” ve “Yönetsel Katılım” kavramları açıklanmaya çalışılmıştır. Bu kavramlar ile birlikte bürokrasi ve

siyaset ilişkilerin kavramsal çerçevesini oluşturmak için kuramsal bir giriş yapılmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın bundan sonraki bölümlerinde yukarıda vurgulanan her bir kavram çerçevesine siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişki ele alınacaktır. Bu bağlamda, araştırmanın ikinci bölümünde Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde etik sorunu incelenmiştir. Bu bölümde siyasal yozlaşmanın Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde yansızlık sorununa etkisi ile birlikte Türkiye’de etik yönetimin sınır ve olanakları üzerinde durulmuş ve ayrıca Türk siyasetinde ve bürokrasisinde istifa müessesesi incelenmiştir. Yine Türkiye’de bürokrasi ve siyaset de etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek amacıyla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yapısına ve yetersizlikleri üzerinde durulmuştur.

Araştırmanın üçüncü bölümünde, Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde yansızlık sorunu incelenmiştir. Bu bölümde yönetimin siyasallaşması olgusu ile birlikte bu olgunun yakın ilişkili olduğu siyasal yozlaşma olgusunun Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde yansızlık sorununa etkisi ve ayrıca kendisini devletin koruyucu ve kollayıcısı sayan bürokrasi ile halkın oyları ile siyasal iktidar sahipleri arasındaki ülkenin ve devletin kuruluş felsefesi ile temel nitelikleri üzerindeki gerginlikler ve bu gerginliklerin doruk noktası olarak görülen 28 Şubat Sürecinde oluşan gerilim incelenmiştir.

Araştırmanın dördüncü bölümünde, Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde katılım sorunu incelenmiştir. Küreselleşme sürecinde en çok sözü edilen yönetim kavramı Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde katılım boyutu açısından

incelenmiş ve bu bağlamda bağımsız idari otoritelerin egemenliğin kullanımında dördüncü erk durumuna gelip gelmediği araştırılmıştır. Bu anlamda egemenlik hakkının kullanımında yönetişimin ne gibi etkileri olacağı incelenmiştir.

Araştırmanın beşinci bölümünde bürokrasi ve siyaset ilişkilerine yönelik olarak bulgulara ve önerilere yer verilmiştir.

Bu konunun araştırma konusu olarak seçilmesinin nedenlerinden biri de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin öznesi durumunda olan bürokrat ve siyasetçinin içinde bulunduğu durumu incelemek, bu bağlamda aralarında oluşan ilişkileri etik, yansızlık ve katılım boyutları ile birlikte ortaya koymaktır. Çalışmada dört temel sorunun yanıtları aranmaya çalışılmıştır. Çalışmanın varsayımları aşağıdadır :

Türkiye’de bürokratların ve siyasetçilerin devleti algılayışları farklıdır.

Ülkemizde meydana gelen siyasal krizler aslında kendisini ülkenin kurucusu ve kollayıcısı sayan bürokrasi ile cumhuriyetin kuruluş felsefesi ve temel nitelikleri ile uyuşmayan siyasal iktidarlar arasındaki ilişkilerin gerilmesi ve birbirlerine direnç göstermelerinin sonucudur.

Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde yansızlık ölçütlerini belirleyen temel kriter, cumhuriyetin kuruluş felsefesi ve temel ilkeleridir. Bu ilkeler kriz, kriz sonrası yeniden yapılanma dönemlerinde bürokratlar ile siyasetçiler arasında gerilime yol açar.

Bürokrasinin, kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik araçsal nitelikte bir aygıt ve meşru siyasal organının emrinde bir yürütme aracı olmaktan çıktığı, siyasa yapma yetkisini seçilmişlerle paylaşmayı hedeflediği yargısı; 1980'den itibaren iktidara gelen siyasetçiler tarafından sıkça dile getirilmiştir. İktidardakiler tarafından genel kabul gören bu yargı, dönemin yaygın ideolojisi yeni-sağ ve onun siyasal projesi ile doğrudan bağlantılıdır.

Yönetişim zihniyeti, ülkemizde 12 Eylül'den sonra artan bürokrasi eleştirisini büyük ölçüde sahiplenmiş ve kendi meşruiyetini bu eleştiri üzerine bina etmiştir. Eleştiriler, görünürde hantal bir devlet örgütlenmesine yöneltirken, gerçekte sermaye sınıfına yönetimde dolaysız egemenlik kurma yolunu açmıştır. Bürokrasi eleştirisi, devletin demokratik kurumlarının zayıflatılması sürecini gizleyen bir işlev görmüştür.

Yönetimin daha doğrusu bürokrasinin siyasallaşmasından yakınan ve bunu eleştiri konusu haline getiren siyasetçilerin, aslında kendilerinin bu yolla sıklıkla başvurduğu ve bunu siyasal iktidarlarının olmazsa olmaz koşulu olarak gördükleri ve her siyasal iktidar döneminde görülen partizanca kadrolaşmaların, bürokrasiyi siyasetçiler eliyle siyasallaştırılmaktadır.

Türk siyasi yaşamında tükenmişlik, enerji azalması, görevini yerine getirmekte yetersizlik hissi, hatalı kararların sorumluluğunu üstlenme gibi etik değerlere dayalı istifa örnekleri pek yoktur. Bunun nedeni demokrasi kültürünün ve "siyasal etik" değerlerinin gelişmemiş olmasıdır.

1980’li yılların başından itibaren günümüze kadar geçen süreç içinde bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin konumunun belirlenmesi açısından literatür taraması önemli ve öncelikli yöntemdir. Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerine ilişkin yasalar, yabancı uzman raporları, kitaplar, makaleler, sempozyum bildirileri ve konferanslardan önemli ölçüde yararlanılacaktır. Ayrıca Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerine ilişkin yasaların gerekçeleri de incelenerek ne tür değişikliklerin hangi amaçlarla yapıldığı ve ne sonuç doğurduğu da irdelenecektir. Tarihsel süreç dikkate alınarak yapılacak bir çalışma olduğundan, 1923 yılından sonra yayınlanan kaynaklar ele alınacaktır.

I. BÖLÜM: BÜROKRASI VE SİYASET İLİŞKİLERİNDE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Tezimizin başlığı olan “Türkiye Cumhuriyeti’nde Etik-Yansızlık-Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkileri” nedeniyle, öncelikle bu bölümde kavramsal çerçeveyi oluşturmak Yönetmel Etik, Yönetmel Yansızlık ve Yönetmel Katılım kavramlarını tanımlamaya ve incelemeye çalıştık.

Bu kavramların tanımlanması ile birlikte oluşan kavramsal çerçeve ile bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin boyutlarını, sorunlarını incelemeye çalıştık. Yine bu kavramların analizi yapılarak birbirleriyle olan ilişkileri ve disiplin haline geliş ve felsefi kökenleri incelenmiştir. Söz konusu bu kavramların açıklanması ile “Türkiye Cumhuriyeti’nde Etik-Yansızlık-Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkileri” açısından birçok önemli ipuçları elde edilmesi amaçlanmıştır.

I.1. Kavramlar

Tezimizin başlığı olan “Türkiye Cumhuriyeti’nde Etik-Yansızlık-Katılım Boyutları Açısından Bürokrasi ve Siyaset İlişkileri”ne ilişkin olarak ortaya koyduğumuz kavramlar, literatürde, siyasal yaşamda, günlük dilde çok sık kullanılmasına karşın tanımlanmalarında belirli güçlükler bulunmaktadır. İşte bunlardan bazıları da yönetmel etik, yönetmel yansızlık ve yönetmel katılım gibi tezimizin açısından önemli olan kavramlardır. Söz konusu bu kavramlar yönetim biliminde ve siyaset biliminde çok sık kullanılan

kavramlar olmasına karşın, bugüne kadar bu kavramlar üzerinde bir uzlaşma sağlanamadığı görülmektedir.

Çalışmamın bu bölümünde, bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin yönetsel, siyasal ve sosyal yönleri ile geniş ve karmaşık olması nedeniyle, öncelikle yönetsel etik, yönetsel yansızlık ve yönetsel katılım kavramlarını açıklamaya ve tanımlamaya çalışarak, bu kavramlar çerçevesinde söz konusu genişliği ve karmaşıklığı aşmaya çalıştım.

I.1.1. Yönetsel Etik

Kamu yönetimi yazınında, iş ahlakı, örgüt kültürü, kamu yönetimi ahlakı, yönetsel ahlak gibi kavramlarla ifade edilen kamu yönetimi etiği/yönetsel etik; göreceli bir kavram olan ahlakın belli bir örgüt içerisinde, o örgütçe belirlenmiş kurallarla beslenerek ortaya çıkmış biçimidir.¹

Tanımlamadan da anlaşılacağı üzere, yönetsel ahlak, örgüt kültürünün bir parçası olmadan öncede belli bir oranda bulunmaktadır. Çünkü bu durumuyla ahlak, evrensel, dinsel veya toplumsal ahlak olarak insanların hayatını etkilemektedir.²

Etik, insanların bireysel ve toplumsal ilişkilerinin kökenindeki kuralları, doğru-yanlış, iyi-kötü gibi kavramları ahlaki olarak araştıran bir felsefe disiplini olarak, doğru ve yanlışın belirlenme ölçütü olarak açıklanabilir.

¹ Kamil Ufuk Bilgin, (1997), “Kamu Yönetiminde Yönetsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 2.

² Raci Kılavuz, (2003), Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Seçkin Kitabevi, Ankara, s.43.

Etik, eski Yunanca’da “karakter” anlamına gelen “ethos” sözcüğünden türemiş, bugün birçok dilde benzer biçimde kullanılmaktadır. Günümüzdeki anlamında, insanların tutum ve davranışlarının; toplumsal ilişkilerinin temeli olan değer, norm, yargı ve ilkelerinin iyi-kötü ya da doğru-yanlış gibi ahlaki yargılarla değerlendirilmesini içerir.³

İnsanların gerek birbirlerine, gerekse topluma karşı ödevlerini belirleyen davranışları ile bir arada yaşama kurallarının standartlarının bütünü olan ahlakın, etkilendiği nesneye göre çeşitliliği söz konusudur. Bu özellikler toplumun önemli bir parçası olan kamu yönetiminin örgütlerine de yansımakta ve örgüt kültürü ile birlikte yönetsel etik oluşumunu sağlamaktadır.⁴

Yönetsel etik kavramı, yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken, hem de teşvik edilen davranışları içeren ilkelerden ve standartlardan oluşur. Yönetsel etik, göreceli bir kavram olan ahlakın, belli bir örgüt içinde, o örgütçe belirlenmiş kurullarla beslenerek ortaya çıkmış biçimdir.

Kamil Ufuk Bilgin’e göre “...genel anlamda toplumsal bir ahlak anlayışından bahsederken akla sadece iyi şeyler gelmiyorsa, yönetsel ahlak içinde bazı kötü uygulamalar söz konusudur. Diğer bir ifadeyle, yönetsel etik ya da yönetsel ahlak ile anlaşılması gereken, iyi ve kötülerden oluşan bütün örgütsel kültür oluşumlarıdır. Bu anlamda yönetsel etiğin de pozitif ve negatif anlamları söz konusu olmaktadır.”⁵

³ İnyet Pehlivan, (1997), “Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 7-9 Mayıs 1997, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 1.

⁴ Raci Kılavuz, a.g.e, s. 43-44.

⁵ Kamil Ufuk Bilgin, a.g.m, s. 2.

Yönetmel ahlak pozitif değerlendirildiğinde, genel ahlak anlayışındaki iyi yönlerin, örgütsel amaçlara ve örgüt kültürüne yansımastır. Bu anlamda bireyin, bir örgüte katıldığında aldığı ücreti hak etmesi için, emeğini ortaya koyması, üstlendiği görevleri etkin biçimde yapması, astlarına adaletli ve üstlerine de sorumlu davranması gerekmektedir.⁶

Yönetmel ahlak negatif değerlendirildiğinde yani negatif anlamdaki yönetmel etiğın örgüt ortamına yansımastı, örgütün meşru ve hukuki zeminlerde belirlenmiş örgütsel amaçlarına günlük ya da ileriye dönük olarak ters düşecek şekilde davranışlarda bulunarak, örgütün etkisiz ve işlemez hale getirilmesidir.⁷

Literatürde yönetmel etiğın felsefi kökeni olarak kabul edilen iki temel felsefi yaklaşım vardır. Bunlardan birincisi, karar ve eylemleri sonucuna, başarısına ve faydasına göre değerlendiren Teleolojik/Subjektivist yaklaşım, ikincisi ise eylem ve kararları iyi niyet, değer, ödev ve sorumluluk gibi temel ahlaki ilkelere dayandıran Deontolojik/Objektivist yaklaşımıdır.⁸

Teleolojik yaklaşım bir eylemin ya da kararın etik açısından değerini elde edilen ya da beklenen sonucun faydası, miktarı (güvenlik, mutluluk, başarı, hoşnutluk gibi) belirler. Buna göre, bir eylem en çok insan için faydayı sağladığı sürece etik açıdan doğrudur. Bu görüşe mutluluk ve faydanın adil olarak dağıtılması ve en fazla kişiye en

⁶ Raci Kılavuz, a.g.e, s.44-45.

⁷ a.g.e, s. 45.

⁸ Ahmet Nohutçu, (2004), "Etik ve Kamu Yönetimi", Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.395-396.

fazla mutluluğu sağlamaya çalışırken temel ahlaki haklara zarar verebileceği noktalarında eleştiriler yöneltilmektedir.⁹

Deontolojik yaklaşım ise eylem ve kararları, bunlara temel olan düşüncenin (iyi niyet, sorumluluk, ödev, ilkeler) niteliğine göre etik açıdan değerli ya da değersiz sayar. Formel etik olarak da adlandırılan deontolojik yaklaşım yükümlülüğü sonuç ya da faydanın bir fonksiyonu sayan teleolojik etiğin tersine yükümlülüğü ödev ya da ilkenin bir gereği sayar.¹⁰

Deontolojik etiğin üç temel teorisi; Kant'ın formel ahlak teorisi, ahlaki ve kültürel rölativizm ile Agopizm'dir. Kant haz ve yararı temel alan ahlak anlayışlarına karşı çıkmış, insanı insan yapan şeyin insanda vicdan ve ödev duygusu biçiminde beliren saf akıl olduğunu söylemiştir. Bu yaklaşıma yöneltilen eleştiriler: Kant'ın ahlak felsefesi çok genel ve somut olmayan bir çerçeve çizmektedir. Ortaya konan yasalar, ödevlerin çatıştığı durumlarda ve pratik olaylarda yol gösterici ve yardım edici değildir.¹¹

Yönetmelik etik ve etiğe dayalı karar verme sürecinin alt yapısını oluşturan bu iki yaklaşımdan hangisinin kamu yönetimine uygun olduğu konusunda farklı görüş ve eğilimler vardır.

Teleolojik yaklaşımın kamu yönetimi için uygun olduğunu savunanlar kamu yöneticilerinin yasalara uygun hareket etme zorunluluğu, hesap verme zorunluluğu

⁹ a.g.e. s.395.

¹⁰ Ahmet Cevizci, (2003), Felsefe Sözlüğü, Paradigma Yayınları, Ankara, s. 215.

¹¹ İsmail Kılıoğlu, (1988), Ahlak-Hukuk İlişkisi, Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayını, İstanbul, s. 199.

nedenleri ile onları sonuçlara odaklamaya yönlendireceğini ileri sürmektedirler. Dolayısıyla, karar ve eylemlerin olası sonuçlarına göre etik ilke ve standartlar biçimlenecektir.¹²

Gelişmiş ülkelerde kamu yöneticileri, hukukçular yönetsel eylem ve kararların eşitlik, dürüstlük, yansızlık, adalet gibi kendiliğinden değeri olan konuların önemi noktasında birleşmekte, etik eğitimlerde, etik kod ve yasalarda deontolojik perspektifi tercih etmektedirler.¹³

Öte yandan uygulamada güçlükleri bulunsa da, sonuçlara ve sonuçların etkilerine ve kişisel değerlere göre değil de deontolojik yaklaşımın etik ilkeler ve standartlara göre kamu yararı ve çıkarı için hizmet eden yönetimin etik kamu yönetimi için zorunlu olduğu savunulmaktadır.¹⁴

Kamu yönetiminde etik konusunda çalışmalar ilk olarak 1940'lı yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde American Society for Public Administration-ASPA (Amerikan Kamu Yönetimi Topluluğu) tarafından yayınlanan Public Administration Review-PAR isimli kamu yönetiminin ilgi alanlarıyla ilgili derginin yayınlanmasıyla birlikte yönetsel etik konusunda çalışmalar olduğu Nigro ve Richardson tarafından ileri sürülmektedir. Cooper ise Nigro ve Richardson'dan bu konuda ayrı bir görüş ileri sürerek,

¹² Namık Kemal Öztürk, (2003a), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Kitabevi, Ankara, s. 206.

¹³ TÜSİAD, (2003), Kamu Hizmetlerinde Etik, Güncel Konular ve Uygulama, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, s. 89-93.

¹⁴ Ahmet Nohutçu, a.g.e, s.397

bir akademik disiplin anlamında kamu yönetiminde etik ile ilgili çalışmaların 1970’li yıllarla birlikte anılmasının daha doğru olacağını belirtmektedir.¹⁵

Yönetmel etik ile ilgili çalışmaları ile ilgili olarak, 19. Yüzyıldan bugüne kadar yönetmel etik literatürüne baktığımızda, American Society for Public Administration-ASPA tarafından düzenlenen konferanslar, Public Administration Review-PAR ve Administration & Society isimli Kamu yönetimi ile ilgili dergilerde yayınlanan makaleleri ile başladığını görebiliriz. Bu literatürde yönetmel etiğin üç farklı bağlamda ele alındığı söylenebilir.¹⁶

Kamu yönetiminin ilk yılları olarak niteleyebileceğimiz, 19. yüzyılın sonundan 20. yüzyılın ilk otuz yılını kapsayan dönemde, yönetmel etik konusunda yapılan çalışmaların pek dikkate değer olmadığı görülmektedir. 1930’lardan 1960’lara kadar ortaya konan literatür, yönetmel etikle ilgili eserlerin konunun bir çalışma alanı olarak biçimlendiğini göstermektedir. 1970’li yıllarda bir çalışma alanı olarak yönetmel etikten nelerin anlaşılması gerektiği konusunda eserlerin meydana geldiği dönemdir.

Yönetmel etik tartışmalarının özellikle 1970’lerden sonra, ciddi bir artış göstermesinde, bu dönemde hükümetlerde yaşanan skandallar ile yönetimde yozlaşma örneklerinin çoğalması önemli yer tutmaktadır. Ülkemizde de özellikle 1970’lerin ikinci yarısından bugüne kadar kamu yönetiminde, etik dışı uygulamaların artması ile bunalımlar yaşanmıştır. Bu bunalımlar, sadece kamu yönetiminde yaşanan ‘küresel etik

¹⁵ Raci Kılavuz, a.g.e, s.45.

¹⁶ a.g.e, s.45.46.

bunalımları'nın bir parçası değil, aynı zamanda giderek yaygınlaşan yapısal ve işlevsel yozlaşmanın da bir sonucudur.¹⁷

Kamu yönetiminde yaşanan skandalların özellikle Birleşik Krallık, ABD, Japonya gibi gelişmiş ülkelerde ortaya çıkması, bu tartışmaların daha yoğun yaşanmasına neden olmuştur. Kötü yönetimin, önceleri sadece gelişmekte olan ülkelerde yaşanan bir sorun olduğu iddia edilmekte iken, artık gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun birçok ülkede öncelikli sorunlar içinde sayıldığı kabul edilmektedir.¹⁸

1980 ve 1990'lı yıllarda Batı dünyasında yönetsel reform yapılmasının ya da reformlara gerek duyulmasının temel nedenleri ise neo-liberal ekonomik yaklaşımlarda kaynağını bulmaktadır. Bu yaklaşımlarda; artan bütçe açıklarının kapatılması için kamu harcamalarını kısmak, vergi gelirlerini artırmak ya da kamu hizmetlerinin maliyetini düşürmek gibi alternatifler sunulmuştur. Daha az maliyetle hizmet sunma anlayışı, etkin ve verimli bir şekilde hizmet sunma arayışlarını gündeme getirmiş ve yönetimin mevcut faaliyetlerine eleştirel bir bakış kazandırmıştır.¹⁹

Bu eleştirel anlayış doğrultusunda, yönetimin hizmet ve faaliyetlerini daha yansız ve adil bir şekilde sunması, sorumluluk bilinci içinde davranılması ve kamu kaynağının etkin kullanılması gereklilikleri üzerinde durulmuştur. Böylece etik temelli bir yönetim anlayışı, alternatif bir çözüm olmuş ve etiksel bir yönetim, hizmet kalitesinin ve verimliliğinin artırılmasının bir yolu olarak düşünülmüştür. Söz konusu bu eleştirel anlayış,

¹⁷ Koray Karasu, a.g.e, s. 242.

¹⁸ a.g.e. s. 243.

¹⁹ Namık Kemal Öztürk, (2000), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etkisel Bir Bakış", Türk İdare Dergisi, Y. 72, S. 426, s.149.

neo-liberal politikalar ile özdeşleşmiş olup, aslında bir çözüm olmaktan çok, sorunların temelinde neo-liberal politikaların ekonomik ve sosyal sonuçları ile yan yana durduğu yönünde eleştirilmiştir.

Kamuoyunun beklentilerine cevap vermek, kamu yararını güvence altına almak ve hem hizmetten yararlananların hem de hizmeti sunanların haklarının korunması gerekliliği kamu yönetiminde etik arayışların doğmasına sebep olmuştur.

Bu arayışlar sonucunda genel kabul görebilecek bir yönetsel etik tanımlamasına ulaşılmıştır. En kapsayıcı biçimiyle yönetsel etik; yönetsel kararların verilmesinde tutarlı, tarafsız ve gerçeklere dayalı olmayı, bireylerin varlıklarına ve kişiliklerine saygı duymayı, herkes için en iyi olacak eylemleri seçmeyi ve bu eylemlerde adalet, eşitlik, tarafsızlık, dürüstlük, sorumluluk, açıklık, sevgi, hoşgörü gösterme gibi evrensel değerleri temel almayı ve siyasetçiler ile bürokratların kamu hizmetlerini sunarken, yol gösterici olan bu davranış ilkeleri içinde kalmasını içermektedir.²⁰

Yukarıdaki tanımlamadan yola çıkarak, etik olmayan bir yönetim ise, bürokratların ve siyasetçilerin haksız bir biçimde kendileri için mali kazanç sağlamaları, siyasi veya nüfus sahibi bir kişinin talepleri doğrultusunda; bir akrabaya, arkadaşına yardımcı olma durumlarını yani kötü yönetimi, gücün kötüye kullanımını veya toplumun dayandığı temel etik prensiplerle çatışan faaliyetleri de kapsamaktadır. Etik-dışı bir yönetimde rüşvet, menfaat çatışması, yolsuzluk gibi çok farklı bozulma türlerini görmek mümkündür.

²⁰ İnyet Aydın, (1998), Yönetsel, Mesleki ve Örgütsel Etik, Pegema Yayıncılık İstanbul, s. 6.

Yönetmelik etik öncelikle, değerleri, açık yönetimi, adaleti, rüşveti men etmeye yönelik düzenlemeleri, bürokratların kalitesini etkileyecek normları içermelidir. Ayrıca, doğru bir yönetim için gerekli kuralları sağlayacak yönetsel etik anlayışının yaratılmasında, şu prensipler göz önünde bulundurulmalıdır:²¹

- * Kamu hizmetlerinde etik standartlar açık ve anlaşılır olmalı,
- * Etik kurallar yasal düzenlemelerle çelişki içinde olmamalı,
- * Bürokratlar ve siyasetçiler için etik kılavuz ve danışmanlık mekanizmaları kurulmalı,
- * Bürokratların ve siyasetçilerin, kendilerine karşı yapılan haksız eylemlere karşı hak ve yükümlülüklerini bilmeli,
- * Etiksel altyapıya siyasilerin katkısı bürokratların etiksel yönetimini güçlendirmeye dönük olmalı,
- * Karar alma süreçleri şeffaf olmalı ve kamuoyu bilgilendirilmeli,
- * Yönetim sistemi, bozulmalarla mücadele edebilir hale getirilmeli,
- * Yönetim karar ve politikaları etik davranışları ilerletmeye dönük olmalıdır.²²

Etik altyapısını oluşturmada kullanılacak araçlar ise; siyasetçilerin desteği, etkili bir yasal çerçeve, etkin hesap verebilirlik mekanizmaları, hizmet içi eğitim gibi profesyonelleşme çalışmaları ve bir etik koordinasyon kurumu oluşturulmasıdır. Ayrıca kamu hizmeti koşullarında adillik, eşitlik, uygun ücret sistemi sağlanması da önem arz etmektedir.

²¹ Namık Kemal Öztürk, (1999), “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 2, s. 16-26.

²² Tülay Baydar, http://www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/449_047_074.doc, 18.11.2006, s. 49-50.

Kamu yönetiminde çok sayıda etik değerden söz edebiliriz. Bu değerler; dürüstlük ve güvenilirlik, kararlılık, yansızlık, hukuka saygı, insana saygı, çalışkanlık, verimlilik, etkililik, yurttaş gereksinimlerine duyarlı olma, saydamlık, hesap verilebilirlik olarak sayılabilir. Farklı yönetim kültürüne, geleneğine ya da gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerde, yönetsel etik üzerine hazırlanan raporlarda bu değerlerin neredeyse bütünü üzerinde bir görüş birliği sağlanmış olduğunu söyleyebiliriz. ‘İyi yönetim’in de temeli olan bu değerlerin aynı zamanda iyi bir kamu yöneticisinin sahip olması gereken özellikler olduğu konusunda hiç şüphe yoktur.

Kamu yöneticiliği (siyasetçilerin ve bürokratların) etiği, yöneticilerin karar alırken kullandıkları ölçütler veya ‘kamuya hizmet sunmayı’ hangi ilke ve değerler temelinde algıladıkları ile doğrudan ilgilidir. Yönetsel etik, daha çok ‘iyi yönetim’; kamu hizmetine egemen olan değerler tartışması da ‘kamu yönetimine egemen olan siyasal yaklaşım’ ile ilişkilidir. Kamu yöneticileri için profesyonel etik, teknik ya da mesleki yeterliliğin ötesinde “kendi çıkarını yok sayma, hizmet aşkı, mesleki vicdan” gibi değerlere dayanmaktadır.²³

Kamu yöneticiliğinin profesyonel etik kurallarını bir diğer dayanağı ‘kamu hizmetine egemen olan değerlerdir. Yönetsel etiğe göre çok daha tartışmalı olan kamu hizmeti değerleri büyük ölçüde kamu yönetiminde egemen olan siyasal yaklaşım tarafından biçimlendirilmektedir. Kamu hizmeti değerleri, kamu yöneticisinin kamu hizmetini hangi temel değerler ışığında sunacağını ifade etmektedir.²⁴

²³ Koray Karasu, a.g.e, s. 244-245.

²⁴ a.g.e, s.245-246.

Bürokrasi ve siyaset kurumu, ancak, demokratik bir yönetim için gerekli olan kamusal sorumluluk, hesap verilebilirlik, kamu yararı, yurttaş gereksinimlerine duyarlı olma gibi kamu hizmetine egemen olan değişkenler açısından değerlendirilebilir. Özellikle kamu sektörünün giderek ticarileştiği bir ortamda, kamu hizmetine egemen olan bu değerler, eskiye göre daha da önem kazanmış ve benimsenmesi zorunluluk haline gelmiştir.

Hemen belirtelim ki bu gelişme bir tehlikeyi de beraberinde getirmektedir. O da kamuya ait 'etik değerlerin' aşınması ve yozlaşması tehlikesidir. Başka bir deyişle, 'adalet', 'hakkaniyet', 'sorumluluk', 'duyarlılık', 'şeffaflık' gibi etik değerlerin yitirilmesi riskidir. Devlet kamusal niteliği ağır basan hizmetler üzerinde kontrol yetkisini yitirse toplumu etkili biçimde yönetme yeteneğini de yitirebilir.²⁵

Yerine getirdikleri görevlerin niteliği gereği, kamu yöneticilerinin sahip oldukları yükümlülüklerin birçoğu, bu yükümlülüğe temel olan değerler, sadece hizmetin sunumuna yönelik ilkeler olmayıp, aynı zamanda hizmetin kendisi ile ilgilidir. Örneğin bürokratlar açısından, kamu görevinden ayrıldıktan sonra, belli bir süre, aynı faaliyet alanı ile ilgili başka bir kurumda görev almama, çalıştığı dönemde ait kurum ile ilgili bilgileri açıklamama, çalıştığı dönemde elde etmiş olduğu bilgileri daha sonra kendi yararına kullanmama örneklerinde olduğu gibi bu değerler bürokratların görevleri süresince olduğu gibi sonrasında da sürmektedir.

Yaşadığımız dönem içerisinde artık sadece kamu yönetiminde değil, toplumun her alanında etik sorunların varlığı genel olarak kabul görmektedir. Siyasal ve yönetsel

²⁵ Cahit Tutum, (1994), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, İstanbul, s.29.

anlamda ortaya çıkan yozlaşma ve kirliliğin özünde, siyasal ve yönetsel sistemin bu olgu karşısında göstermiş olduğu zaafarla beraber, etiğin toplumsal anlamda da erozyona uğramış olması da yatmaktadır. Bugün artık problem sadece etik kabul edilmeyen davranışların toplumda yaygınlık ve etkinlik kazanması değil, daha ciddi boyutlarda etik ve etik olmayan davranışların neler olduğu noktasında toplumsal anlamda ölçülerin yitirmeye başlanmış olmasıdır.

Son yıllarda tüm dünya da yalnız kamu yönetimi alanında değil, sanattan medyaya, akademik dünyadan iş dünyasına varıncaya değin toplumların tüm kesim ve katmanlarında yaygın ve derin bir etik krizin varlığı herkes tarafından kabul edilmektedir. Bunun temelinde bilgi iletişim teknolojileri devrimi ve sanayi devriminin ekonomik, toplumsal, siyasal yönetsel süreçlerini temelinden sarsması olduğu belirtilmektedir.²⁶

Siyaset ve bürokrasi kurumlarını toplumdan soyutlanamayacağı için yozlaşmanın gerçek nedenlerini toplumların kendi yapılarında aramak gerekmektedir. Sistemin tüm olarak düzenli işlemesi, ancak tüm parçalarının düzenli işlemesiyle sağlanabilir. Bu yüzden, toplumsal sistemin tüm olarak gözden geçirilmesine, aksayan noktalarının saptanmasına ve düzeltilmeye çalışılmasına gerek vardır. Bu yapılmazsa alınacak önlemler belki geçici çözümler yaratabilecek nitelikte olacak, ama sorunu temelde çözmeyecektir.²⁷

²⁶ Ahmet Nohutçu, (2003), “Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri”, II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, İzmit, s. 2-10.

²⁷ Turgay Ergun, (2004), Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama, TODAİE Yayınları No: 322, Ankara, s. 353.

Bürokratik yönetimlerin en önemli özellikleri arasında, ilişkilerin kişisel olmaktan çıkıp, yazılı kurallara bağlanması, bürokratin makamının mülkiyetine sahip çıkmaması, bürokrata devlet hazinesinden maaş ödenmesi, işe girişte liyakatin temel alınması, kuralların tüm vatandaşlara eşit uygulanması gibi kurallar vardır. Bürokratik yönetimin getirdiği bu ilkeler aynı zamanda yönetsel etik anlayışının temel unsurları arasında yer almaktadır.

Bürokrasi devletin yönetim aygıtı olarak, devlet gücünün vatandaşlar üzerinde uygulanmasını ve bu uygulamanın da denetimini yapan araçtır. Bu anlamda yöneten-yönetilen çelişkisinin yukarıda belirtilen yönetsel etik sorunlarının hepsi, en somut biçimde kendisini bürokrasi de gösterir. Bu nedenle adam kayırmacılıktan, verimsiz ve etkin olmayan hizmetlerin sunumuna kadar, birçok bürokratik uygulamayı eleştirerek yönetsel etik açıdan mercek altına yatırdığımız zaman, salt somut olan bir durumdaki özgül bir işlemi ya da örgütsel yapıyı eleştirmekteyiz

Unutulmaması gereken bir diğer konu ise, başta yönetsel etik konusunda siyaset ve bürokrasi kurumuna yöneltilecek eleştirileri, çok daha derinde yatan felsefi ve toplumsal irdelemeleri göz önünde tutarak, geçici bir gündem bağlamında ortaya koymaktan kaçınmaya çalışmakta yarar vardır.

I.1.2. Yönetsel Yansızlık

Bürokrasi-siyaset ilişkisine teknik bir sorun olarak bakıldığında, özellikle parlamenter sistemle yönetilen ülkelerde bu ilişkinin özünde bürokratlarla siyasetçilerin

üstünlük kurma, birbirleri üzerinde egemenlik kurma savaşımından başka bir şey olmadığını söyleyebiliriz. Bu açıdan baktığımızda bürokrasi-siyaset ilişkisinde ortaya çıkan sorunlar yalnızca bizim ülkemize özgü değildir. Bütün toplumlarda bu, çözümü güç bir ikilem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bütün ülkelerde, kamusal hizmetlerin verimli bir biçimde sunulmasını sağlamak ile popülizme dayanan hizmet sunulması anlayışları arasında, birtakım çelişkilerin, çatışmaların olması kaçınılmazdır. Konuya siyasetçi açısından baktığımızda, siyasetçi halkın oyuyla seçilerek, halkı temsil etmekten dolayı belirgin bir güç üstünlüğüne sahiptir. Siyasetçi bu gücü kullanarak bürokrasi üzerinde sınırsız bir yetkiye sahip olduğunu, bürokrasinin işleyişine dilediği gibi müdahale etme yetkisine sahip olduğunu düşünebilmektedir. Böyle bir bakış açısı toplumsal ve ekonomik boyutunu, kamunun gereksinmelerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş olan bürokrasi düzeneğini kendi kişisel ve siyasal çıkarları için kullanmaya dek uzanabilmektedir.²⁸

Soruna bürokrat açısından baktığımızda ise bürokratin arkasında halkın oyları gibi bir güç yerine uzmanlık bilgisi ve bürokrasi içindeki deneyiminden kaynaklanan bir güç var ki, o da bu gücü kullanarak zaman zaman siyasal tercih konusu olan konularda ağırlığını ortaya koyarak siyasetçilerin alanına girebilmektedir. Pek çok Kıta Avrupa'sı ülkesinde olduğu gibi, bizim ülkemizde de bürokratlar çoğu zaman devletin asıl sahibini kendileri olarak görmektedirler. Toplumun ve devletin yararını bilen, koruyan ve gözetten, kariyer sistemi içinde yaşamını kamu hizmetine adanmış olan bürokratlar kendilerini, bu şekilde görmektedirler.²⁹

²⁸ Cahit Emre, (2003), Yönetim Bilim Yazıları, İmaj Yayıncılık, Ankara, s. 204-205.

²⁹ a.g.e, s. 205.

Bu üstünlük savaşıını, her ülkenin kendi özel koşullarına göre, zaman zaman bürokratların, zaman zaman siyasetçilerin ağır bastığı, kolaylıkla bozulabilecek hassas bir dengenin kurulmasıyla sonuçlanmaktadır. Söz konusu bu denge çeşitli nedenlerle, toplumsal ve ekonomik koşullarla da bağlantılı olarak, sık sık bozulabilmektedir. Bu ilişkinin niteliği, ne olacağı, nasıl olacağı, hukuk devletinde anayasa ve yasalarla çizilmektedir. Ancak anayasa ve yasalarla çizilen bu ilişkinin çerçevesinin öngörüldüğü gibi işleyebilmesi, gerçekleşebilmesi uygulamada büyük ölçüde siyasal-yönetmel geleneklere ve siyasal-yönetmel aktörlere dayanmaktadır.

Bürokrasinin, toplumdaki çıkar çatışmaları karşısında yansız kalarak, kamusal hizmetleri etkili ve verimli bir biçimde sunması için çeşitli araçlar geliştirilmiştir. Bu amaçla, her şeyden önce bürokrasinin yansızlığını güçlendirmek adına siyasetçilerin müdahalesi de dahil olmak üzere çeşitli müdahalelerden korunması gerekmektedir.

Yasalarla sağlanan güvenceler önemlidir; ancak bürokrasi-siyaset ilişkisinde yansızlığı gerçekleştirme konusunda yeterli olmamaktadır. Bu iki yönlü bir ilişkidir. Hem siyasetçilerin bürokratları kendi yandaş durumuna getirmemesini, böyle bir çaba içinde olmamasını gerektirir, hem de bürokratların kamusal hizmetlerin sunulması sürecinde siyasi parti bağımlılığını gözetmeden yansız bir biçimde görevlerini yasaların tanımladığı şekilde sunmasını gerektirir. Hem bürokratların, hem de siyasetçilerin bu ilişki içerisinde kendi bakış açılarını karşılıklı olarak gözden geçirmesi, bu yönde bir anlayışın, bir konsensüsün (oydaşım) sağlanması siyaset-bürokrasi ilişkisinde yansızlığın en temel koşuludur.

Bürokrasi, demokratik bir toplumda siyasi bozulmayı ya da yolsuzluğu azaltmalı; eşitlik, tarafsızlık ve yasallık gibi bazı demokratik değerlerin ve uygulamaların bekçiliğini yapmalıdır. Kamu kurumları, işlerini yürütürken, kanun önünde eşitlik ilkesine göre hareket etmeli ve bir grup ya da kişi aleyhine veya lehine ayırım yapmamalıdır. Ayrıca kurumların kararları, standart kurallara göre alındığında bunlar, kişisel düşünce ve etkilerden korunmaktadır. Bu bakımından bürokratik örgütler, toplum üyelerinin kanun önünde eşitliğini sağlamak için gereklidir; toplumdaki düzenin ve istikrarın da teminatıdır.³⁰

Bir yandan ekonomik ve toplumsal gelişme, devletin sunduğu kamusal hizmetlerin giderek karmaşık bir duruma gelmesi böyle bürokrasiyi zorunlu kılarken, öbür yandan toplumdaki siyasal gelişmenin sonucu olarak, demokratik yönetim biçimlerinin ortaya çıkması bürokrasinin göreceli bir özerklik kazanmasını sağlamıştır. Demokratik dizgeyle yönetilen bir ülkede siyasal iktidarların seçimle değişmesine karşılık, sürekliliğini koruyan bürokrasinin hem siyasal iktidarlar karşısında, hem de kamusal hizmetleri sunarken, görevlerini yerine getirirken yurttaşlar karşısında yansız olması düşüncesi ağırlık kazanmıştır.³¹

Yönetim siyaset ilişkisinin çerçevesini tam olarak ortaya çıkarabilmek için bu görüntüye iki öge daha eklememiz gerekecektir. Bunlardan biri, kamusal hizmetlerin sunulmasının toplum içindeki belli çıkar çatışmalarıyla ilişkisi, ikincisi de siyasetçilerin, bu çıkar çatışmalarıyla da bağlantılı olarak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine doğrudan müdahale etmesidir. Böyle bir çerçevede, bürokrasinin etkili ve verimli bir biçimde,

³⁰ Bilal Eryılmaz, (2004), Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul, s.110-111.

³¹ Cahit Emre, a.g.e, s.184-185.

toplumdaki çıkar çatışmaları karşısında yansız kalarak sunması isteği bir yandan bürokrasinin çeşitli kanallardan denetlenmesini, öte yandan başta siyasetçiler olmak üzere çeşitli etkilerden uzak tutulmasını gerektirmiştir.³²

Yönetsel yansızlık sorunun hangi tür rejimlerde ne tartışmalara konu yapıldığını belirtmekte yarar vardır. Tek partili rejimlerde, bürokrasinin yansızlığı ve siyasetten arındırılması söz konusu değildir. Bürokrasi, egemen partinin programını uygulayarak, siyasal iktidarla aynı anlama gelmekte ve yardımcı olma işlevi bizzat yapma şekline dönüşmektedir. Çok partili rejimlerde ise, iktidar değişikliklerinin yaşanması ve bu nedenle hizmet aracı olan bürokrasinin bu değişikliklere rağmen sistemin süreklilik unsuru olarak, yansız ve belli derecede özerkliğe sahip olması önemlidir. Burada özerklikten kastedilen, bürokrasinin siyasal iktidara bağımlılığının olmamasıdır.³³

Siyasetçiler, seçimleri kazanıp, iktidarı ele geçirdikten sonra kendi görüş ve programları çerçevesinde ve tekrar seçilebilmek için çeşitli yasalar ve siyasalar oluştururlar. Bu yasaların ve siyasaların oluşturulmasında ve uygulanmasında atama yoluyla getirilen bürokratlardan destek beklenir. Bu nedenle bürokrasinin gerekleri ile siyasetçinin istekleri arasında anlaşmazlık çıktığında, bürokrasiden kaynaklanan direnmeyi kırabilmek için siyasetçiler kendilerine yakın gördüğü kişileri bürokrasi de gerekli gördükleri yerlere atama eğilimindedirler. Bu durum özellikle üst bürokrasi düzeylerinde siyaset ile bürokrasinin iç içe bir görünüm kazanmasına neden olabilmektedir. Bunun yoğunlaştığı ve daha alt düzeylere inebildiği durumlara partizanlık ya da bürokrasinin siyasallaşması denilmektedir.

³² a.g.e, s. 191.

³³ Namık Kemal Öztürk, (2003), Bürokrasinin Gücü ve Siyaset, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 93.

Bürokrasinin siyasallaşması ve partizanlık yoluyla yönetsel yansızlık sorunu genellikle çok partili siyasal rejimlerde oluşmaktadır. Bürokrasinin siyasallaşması en genel anlamıyla, bürokrasinin siyasal iktidar gücünün etkisi altına girmesidir. Siyasetçilerin bürokrasiyi kendi tercihleri yönünde karar alması için zorlaması ve kendi yandaşlarına çeşitli kolaylıklar sağlanması için yönlendirmesi bürokrasinin siyasallaştırılması anlamına gelmektedir. Bürokrasi de siyasallaşma derecesinin ölçütleri aşağıdaki biçimde özetlenebilir:³⁴

I. Bürokratların siyasal faaliyetlerinin sınırlandırılma derecesi :

- a. Tüm siyasal faaliyetlerin yasaklanması,
- b. Sadece oy verme hakkının tanınması,
- c. Siyasal toplantılara katılma,
- d. Siyasal nitelikli örgütlere üye olma hakkının tanınması,
- e. Etkin siyasal örgütlere üye olabilme,
- f. Siyasal faaliyetlerin bütünüyle serbest bırakılması (hem memurluk, hem de siyasal bir mevki işgal etme gibi)

II. Bürokratların kişisel yan tutma derecesi :

- a. Tam bir yansızlık
- b. Kişisel görüşlerini açıklama
- c. Siyasal liderlere, programlara ve politikalara bağlanma,
- d. Yetkilerin kullanılmasında ayırım gözetme,
- e. Partizan amaçlar için yetkisini aşma,
- f. Siyasal sindirme

³⁴ Cahit Tutum, (1976), "Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık", Amme İdaresi Dergisi, Cilt:9 Sayı: 4, s. 11-12.

III. Siyasetçilerin liyakat sistemine karışma derecesi :

- a. Bürokratik düzenleme özgürlüğü (sisteme kendisini düzenleme yetkisi tanıma),
- b. Görevini kötüye kullanan bürokratlara farklı işlemde bulunma
- c. Üst yönetim mevkilerine yükselmede siyasal yatkınlık ölçütünü uygulama,
- d. Siyasal amaçlı atamalar yapma (hizmete girişte, liyakat yerine siyasal nitelikler arama)
- e. Siyasal yağma sistemi (hizmette kalışın siyasal patronların kaderine bağlı olması),
- f. Kuşkulanan “muhaliflerin” ya da yansızların “bertaraf” edilmesi.

Bürokraside siyasallaşma olgusunun en üst örneği, özellikle A.B.D’de, bürokrasinin ileri derecede siyasileştiği ve sistemin bir “siyasal yağma” sistemine dönüştüğü bir dönemdir. A.B.D’ nin yapısında yalnızca bürokratlara değil, devlete duyulan bir güvensizlik hakimdir. Bürokrasinin halk üzerinde katı ve sorgulanmaz bir egemenlik kurmasını önleme kaygısı, ABD’de yağma sisteminin (Spoil System) uygulanması sonucunu doğurmuştur. Sadece parlamento değil, bürokrasi de temsili bir niteliğe büründürülmek istenmiştir. Ancak daha sonra bu ülkede yaşanan gelişmeler yağma sistemiyle kariyer sisteminin orta noktasında buluştuğu bir yapıyı ortaya çıkarmıştır.³⁵

Teknik yeterliliği yüksek, halkın tercihlerine politikacılar aracılığı ile ulaşan, bu tercihlere saygılı bir bürokrasi yaratabilmek için bugün ABD’de uygulanan sistem, üst düzey yöneticilik görevlerinin siyasal atamayla doldurulması, belli bir düzeyin altındaki

³⁵ Cahit Emre, a.g.e, s. 208.

kamu görevlilerinin yeterlik ilkesine göre oluşturulmuş kariyer sistemi çerçevesinde çalışmalarının sağlanması biçimindedir. Bugün bu düzey, ABD’de müsteşar ve müsteşar yardımcısı ve onun altındaki -bizdeki genel müdürlere eş değeri olan- büroların yöneticileri düzeyine kadar inmektedir. Büro yöneticilerinin altında federal yönetimde siyasal atama yolu ile doldurulan kadro yoktur.³⁶

Siyasal atama, yalnızca seçimle gelmiş olan, başkana sadakatla bağlı ve tek özelliği bu olan insanların göreve getirilmesi biçiminde olmamaktadır. Siyasal bağımlığın yanı sıra teknik yeterliğe de büyük ölçüde önem verildiği görülmektedir. Ayrıca siyasal atamayla göreve getirilen kişilerin de kamu görevlileri için belirlenmiş olan bir takım sınırlamalara uyma zorunluluğu vardır. Atama gerçekleştirildikten sonra siyasal atamayla göreve getirilen kişilerin bürokrasi içinde, bürokratlar için getirilen bir takım sınırlamalara uyma zorunluluğu da söz konusu olmaktadır. Yani bizdeki danışmanlar gibi bütün yetkileri kullanıp hiçbir sorumluluk taşımama gibi bir durum söz konusu değildir. Bunlar bürokrasi-siyasetçi ilişkisinde yansızlığı sağlama kaygısıyla yapılan düzenlemelerdir.³⁷

İngiltere’de bürokrasi-siyaset ilişkisini tam bir yansızlık ve tecrit (ayrım) kavramları ile nitelendirebiliriz. Üst düzey bürokrasinin hükümetle olan ilişkileri büyük ölçüde geleneklerle desteklenen kesin kurallara bağlanmıştır. Bu yolla bir yandan bürokrasinin seçimle gelmiş olan hükümetlerin programlarını engelleyici tutumu engellenmiş, öte yandan da, getirilmiş olan personel rejimiyle siyasetçilerin bürokrasiye keyfi müdahaleleri, bürokratları rastgele görevden almaları önlenmiştir.³⁸

³⁶ a.g.e. s.208.

³⁷ a.g.e. s.208-209.

³⁸ a.g.e. s.209-210.

İngiltere’de bürokrasi- siyaset ilişkisinin niteliğini açıklaması bakımından 1985 yılında kabine sekreteri tarafından bürokrasinin başı sıfatıyla yayımlanan bir genelge önemlidir. Bu genelgede bürokratların bakanla ilişkileri şu şekilde tanımlanıyor: Bürokratlar Tacın hizmetkarlarıdır. Tacı ise görevde olan hükümeti temsil etmektedir. Belli konularda bir takım yetkiler bürokrasinin belli kesimlerine, belli örgütlerine ya da tek tek bürokratlara verilmiş olabilir. Ancak Tacın yürütme gücü en sonunda parlamento karşısında sorumlu olan, parlamentoya hesap verecek olan Majestelerinin bakanının önerileri doğrultusunda kullanılır.³⁹

Bürokrasinin günün hükümetinden ayrı bir anayasal kişiliği ya da sorumluluğu yoktur. Bürokrasi, hükümet politikalarının oluşumunda hükümete tavsiyelerde bulunmak, hükümet kararlarını yaşama geçirmek ve hükümetin sorumlu olduğu kamusal hizmetleri sunmak ve yönetmek için vardır. Bürokratlar, parlamentoya karşı sorumlu olan Tacın bakanına hizmetle yükümlüdür. Bürokratin bakana hizmet ederken, çeşitli siyasa seçenekleri sunarken, nasıl hareket edeceğinin çerçevesi de belirleniyor. İnandığı çözümleri korkusuzca bakana sunmak bürokratin ödevidir. Bunun karşılığında anonimlik ya da Suskunluk Yasası dediğimiz ilke çerçevesinde bakanların, bürokratlardan gelen bu önerileri kendi siyasal görüşüne uygun bulmama gibi gerekçelerle bürokratlara müdahalesi engellenmiştir. Bu öneri hakkında ve bakan tarafından verilecek kararın uygulanmasıyla ilgili olarak bakanın bürokratlarla ilgili kamuoyu önünde ya da parlamentoda konuşması bu şekilde engellenmiştir.⁴⁰

³⁹ a.g.e. s.210.

⁴⁰ a.g.e. Sy. 210-211.

Siyasal amaçlı atamalar yoluyla, bürokrasinin yansızlığının zedelenmesi konusunda en aşırı örnek olarak gösterilen A.B.D.'de geniş ölçüde uygulanma imkanı bulmuş olan “siyasal yağma” (spoil) sistemi yani siyasal iktidarın değişmesiyle, bürokratların toptan değiştirilmesi yöntemi olarak özetlenebilecek bu uygulama artık gerilerde kalmıştır.

Bugün için yine siyasal amaçlarla fakat sınırlı ölçüde yapılan atamalar söz konusudur. Bu tür atamalar, genellikle “siyasal atamalar”, “patronaj” “favoritizm” gibi terimlerle belirtilir. Bir tanım vermek gerekirse, siyasal atamalar, parti düşüncesiyle yapılan atamalardır. Başka bir deyişle belirli bir mevki için daha ehliyetli ve daha uygun olduğu varsayılan bir kimse varken parti çıkarları açısından daha yararlı olacağı kabul edilen bir başka adayın üstün tutulmasıdır Zaten bu durumda yönetsel yansızlık ilkesinin zedelenmesinden başka bir şey değildir.

Ülkemizde bürokratin temel anlamda yansızlığını belirleyen genel çerçeve, memurların uymaları gereken ödev ve yükümlülüklerinden olan yansızlık ve devlete bağlılık ilkesinde belirtildiği gibidir. Memurlar görevlerini yerine getirirken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ayrımı yapamazlar. Devlet memurları bir siyasi partiye üye olamayacakları gibi herhangi bir siyasi parti, kişi ve zümrenin yararına ve zararına davranışlarda bulunamazlar ayrıca her durumda devletin menfaatini korumak mecburiyetindedirler.

Yine memurlar, Anayasa ve kanunlar aykırı olan memleketin bağımsızlığını ve bütünlüğünü bozan, Cumhuriyetin güvenliğini tehlikeye düşürecek herhangi bir faaliyette

bulunamazlar. Aynı nitelikte faaliyet gösteren herhangi bir harekete, gruplaşmaya, teşekküle veya derneğe katılamaz, bunlara yardım edemez.

Ülkemizde 1983'ten sonra hükümet programlarında yer alan 'ekonomik liberalleşme', 'minimal devlet', 'küçültülen kamu bürokrasisi' gibi siyasal tercihler bürokrasiyi ciddi bir biçimde sarsmış ve yönetsel yansızlık kavramı da bütün bu kavramlardan etkilenmiştir.

Neo liberal politikalar, bürokratları, özel işletme yöneticileri gibi girişimci olmaya, onları bireyciliğe, kar güdüsüne yöneltmeye zorlamakta; bu da bürokratların toplumdaki güvenilirliğinin zedelenmesine neden olmaktadır. Bürokratların, özel işletme yöneticileri gibi girişimciliğe yönlendirilmesi, onların 'kamu çıkarının koruyucusu olma' ve 'yansızlık içinde olma' işlevlerini zedeleyici olacağı açıktır.

I.1.3. Yönetsel Katılım

Hemen her demokratik yönetim için genel bir amaç niteliği taşımasına karşın, katılma konusunda ortak bir tanım ve kuram bulunmadığı görülmektedir. Bu durumun nedenlerinden biri katılmanın hem gelişmekte olan hem de gelişmiş sanayi toplumlarında demokrasinin işlerlik kazanmasına ilişkin çeşitli çabaları içeren bir süreç olarak kabul edilmesinden doğmaktadır.

Katılım ve katılma ile amaçlanan, gelişmekte olan toplumlarda demokrasinin benimsetilmesi, gelişmiş toplumlarda ise yerleşik demokratik değer ve sũreçlere ilgisizlik, ya da bunları değiştirmeye yœnelik olarak ortaya çıkan sapmaların giderilmesidir

Diğer bir sorun, katılmanın yalnızca demokrasiye œzgũ bir olgu olarak kabul edilmesinden kaynaklanmaktadır. Aslında her toplumsal yapı içinde farklı içerik ve biçimde de olsa bir katılma uygulaması bulunmaktadır. Ancak, bu sũre temelde demokrasi katılma ilişkisinin birinci aşamasıdır. İkinci aşama ise sanayileşmenin gereklerini karşılamak ũzere toplumların devlet œncũlũęũnde demokratik ilkelere gœre œrgũtlenmesiyle başlayıp, gũnũmũzde karar ve kontrol sistemlerinin tekelleşmesinin olumsuz etkilerini gidermek ve demokratik değerleri sũrdũrme aracı olarak katılmanın kullanıldığı aşamadır. Katılma bu iki aşamadan birincisinde belirleyici, ikincisinde ise araçsal bir nitelik taşımaktadır.⁴¹

Yœnetim sũrelerine katılım ũzerine ortak tanım ve kuram bulunmamaktadır. Bunun da en œnemli nedenlerinden biri, gũnũmũzde katılmanın daha çok uygulamaya yœnelik oluşudur. Bœyle olunca, katılma uygulamalarının normatif, sũresel ve davranışsal yœnũ, içinde yer aldığı alanla sınırlı kalarak, hem evrensel bir tanıma ulaşılmasını, hem de ortak bir kuramın geliştirilmesini engellemektedir.

Yœnetime katılma, bir kararın hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bũtũnũne, o karardan doğrudan veya

⁴¹ a.g.e, s. 109.

dolaylı olarak etkilenecek kişilerin güçleri oranında katkıda bulunmasını tanımlayan bir kavramdır.⁴²

Bu anlamıyla yönetime katılma, siyasal seçimlerde oy kullanma, seçim sürecine aktif olarak katılma ve parti organlarında görev almayı içeren siyasal katılmadan daha geniş, çok yönlü bir süreci ifade etmektedir. Kararlara katılma, uygulamaya katılma ve denetime katılma gibi üç boyutlu bir süreci içeren yönetime katılma olgusu gerek örgütler düzeyinde, gerekse ulusal ve yerel yönetimler düzeyinde bu süreci işletecek mekanizmaların üretileceği ve yasal güvence altında çalıştırılacağı dinamik bir etkileşimi ifade etmektedir.⁴³

Kararlara katılma, yönetime katılma olgusunun temel göstergesidir. Burada birey ve grupların kendilerini ilgilendiren yönetsel kararlara, bir takım mekanizmalar yolu ile katılmaları söz konusudur. Karara katılımın olmadığı bir süreçte uygulama ve denetime katılma doğal olarak işlevsiz kalacaktır.

Öte yandan katılmanın, bir otorite yapısı ve otorite ilişkileri içinde gerçekleşen toplumsal bir eylem niteliği taşıması, karar alma ve katılım süreçlerinin otorite ile ilişkilendirilmesini zorunlu kılmaktadır.⁴⁴

“Yönetime katılma”, 1970’lerden 1980’lerin ortalarına kadar üzerinde çok konuşulan ve yazılan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. “Katılma” kavramının,

⁴² Ömer Demir, Mustafa Acar, (1992), Sosyal Bilimler Sözlüğü, Ağaç Yayınevi, İstanbul, s. 202.

⁴³ Kurthan Fişek, (1977), Yönetime Katılma, TODAİE Yayınları No: 158, Ankara, s.36.

⁴⁴ Birkan Uysal, (1984), “Siyasal Katılma ve Katılma Davranışı Üzerinde Ailenin Etkisi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 4, s 109.

1990'lı yıllarda yeniden gündeme geldiğini görüyoruz. Ancak bu kez kullanılan kavram “governance” yani “yönetişim”dir. Ancak “yönetişim” çerçevesinde gündeme gelen “katılım”, çalışanların demokratik bir hak olarak yönetime örgütlü katılımından çok, “sivil toplum kuruluşları”nın “bağımsız idari otoriteler” yoluyla kamu yönetimine katılımına işaret etmektedir.

Ülkemizde, son yıllarda kabul edilen birçok yasanın gerekçesinde de, “katılımcılık”tan söz edilmektedir. Örneğin, Büyükşehir Belediyeleri Yasası'nın genel gerekçesinde; “... diğer taraftan, kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını gerektirmektedir” denilmektedir.

Türkiye’de de, katılma ve katılımcı yönetime ilişkin çalışmaların, genellikle 1970’li yıllarda yayınlandığını görmekteyiz. Katılma, o yıllarda öylesine yaygın bir kavramdır ki, Milli Prodüktivite Merkezi 1970 yılında “İşçinin Yönetime Katılması” adlı bir yayın hazırlamış, hatta aynı yıl “Endüstriyel Demokrasi” ve 1978 yılında da, “Yönetime Katılma ve Özyönetim” başlıklı sempozyumları düzenlemiştir. 1964 yılında kabul edilen 440 sayılı Kanunla, Kamu İktisadi Teşebbüs’lerin yönetim kurullarında bir işçi bulunması öngörülmüştür. Belirtilen yayınlarda, memur katılımından çok işçinin yönetime katılmasının tartışıldığı görülmektedir.⁴⁵

1980’lerden sonra neoliberal akımın öne çıkması ve özellikle sosyalist sistemin yıkılması, “çalışanların yönetime katılması”nı da gündemden çıkarmıştır. Artık “yönetime

⁴⁵ Nurhan Akçaylı, (1978), Yönetime Katılma ve Özyönetim, Bursa Üniversitesi yayınları, İstanbul, s. 7.

katılma”, “yönetişim” kavramı çerçevesinde gündeme getirilmekte ve temelde işveren örgütlerinin bürokratik yapıya doğrudan dahil edilmesi anlamını taşımaktadır.

Yönetişim kavramında “katılma” çok temel bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Öyle ki yönetişim 21. Yüzyılın neoliberal katılımcılık modeli olarak adlandırılmaktadır. Ancak, bu yeni katılımcılık modelinde hedef, sermayeye açılan iktidar sandalyesiyle, kamu kudretini kapitalizmin egemen sınıfına teslim etmektir. Yönetişim formülü esas olarak “tarihin sonu” ideolojisine dayanmakta, bu nedenle “tarih sınıflar mücadelesi tarihidir” anlayışını gözardı etmekte ve “aynı gemide” olanların uzlaşmasını önermektedir.⁴⁶

Yönetişim anlayışını olumlayan yaklaşımlara göre ise, ödevler yüklenen bireyler, kendi yaratıcılıklarını kullanarak, tepeden konulan kurullarla yönetilenlere göre daha yüksek başarı göstereceklerdir. Böyle bir sistemin yönlendirilmesindeyse performans ölçütlerine dayanılacaktır. Bu yaklaşım iş pratiğine toplam kalite yönetimi söylemi içinde yansımaktadır⁴⁷

Çoğu zaman değer yüklü olmasının yanı sıra, katılma kavramının bir çok tartışmaya kaynak olmasının bir nedeni de, kavramın genişliği, yani belirsizliğidir. Gerçekten de, katılım; tıpkı “özgürlük”, “eşitlik”, “demokrasi” gibi, kullanıldığı zaman ve yerine göre ayrı anlamlar yüklenebilen bir kavramdır. Katılımın ne değer taşıdığını sağlıklı bir biçimde saptayabilmek için, kimin, ne zaman, nereye, hangi biçimlerde katılımından söz edildiğinin açıklığa kavuşturulması gerekir.

⁴⁶ Birgül Ayman Güler, (2003), “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis Dergisi, S. 9, Kış Bahar, s. 93-116.

⁴⁷ İlhan Tekeli,(1999), Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara, s. 251.

Katılım deyince, genellikle, seçimler ve partiler aracılığıyla yasamaya ve yürütmeye; kamuoyu aracılığıyla da siyasetlerin oluşumuna katılma aklımıza gelir. Oysa yurttaşın günlük yaşamında, en etkili devlet kurumu, yasama ya da yürütme değil yönetimdir. Çağdaş devlet toplumsal yaşamın her alanına öylesine sinmiştir ki, yurttaş, hemen hemen her gün, yönetimin şu ya da bu birimiyle yüz yüze gelir. Katılımı sağlamak bakımından asıl önemli olan, işte bu gündelik alışverişlerde, yurttaşın kendisini ilgilendiren konularda yönetimlerde söz sahibi olmasıdır. Bunun için, gelişmiş dünyanın geliştirdiği anlayış, yurttaşa kendisiyle ilgili konularda bilgi verilmesi, karar alma sürecinde görüşünün sorulması, yurttaşın öneri kabul edilmesi, yurttaşı ilgilendiren kararların onunla görüşülerek oluşturulmasıdır.

Katılımın şaşmaz ölçütü, devletin her kuruluşunun yurttaşlarla ilgili her işlemlerinde, yurttaşı dikkate alması, onu dinlemesi, önerilerini ciddiye alması, dahası onu temsil eden örgütlenmelerle görüşmelere girişmeyi ciddiyetle içine sindirmesidir. Kazancı'nın da belirttiği gibi, "Katılma, belirli bir anda toplanıp ortaya atılan çözüm biçimine 'evet' ya da 'hayır' demek değildir."⁴⁸ Katılım, söz konusu olarak ortaya atılan çözüm biçiminin oluşturulma sürecinin içinde bulunarak, katkıda bulunmaktır.

İşin aslına bakılırsa, katılımcılık bir yaşam biçimidir. Bu bakımdan, tüm toplum ilişkilerine yayılması gerekir. Dar anlamda devlete katılımın başarısı, son çözümlemede, bu yaygın katılımın varlığına bağlıdır. Örneğin Türkiye'nin benimsediği parlamenter yönetim, bir anlamda, konuşmaya dayanan bir yönetim demektir. Bunun demokratik

⁴⁸ Metin Kazancı, (1978), Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 147, Ankara, s. 87.

olması için, parlamentonun tek konuşulan yer olmaması, ülkenin baştanbaşa bir tartışma ortamında bulunması, herkesin konuşmaya katılması gerekir.

Son olarak şunu da vurgulamak gerekir ki, katılım, hem yönetenler, hem de yönetilenler için, hiç bitmeyecek bir eğitim sürecidir. Katılım, hem devlet, hem de kişi için, yalnızca bir şeyler elde etmenin değil, aynı zamanda kendini dönüştürmenin de yoludur. Devlet, katılıma açıldığı ölçüde, gerilimlerden kurtulur ve toplumun tümüne hizmet etme işlevini alabildiğine geliştirir; adım adım, her devletin en üstün olgunlaşma aşamasına, toplum içinde erime yazgısına doğru yol alır.⁴⁹

Kamu yönetimi disiplinde 1970’lerde “Kamu Yönetimi”, 1980’lerde “Kamu Politikası ve Yönetimi”, 1990’larda ise, yaşanan bu hızlı değişim sonucu olarak “Yönetişim” kavramlaştırması hakim olmaya başlamıştır. Bu dönemde artan küreselleşme ile birlikte dünya ölçeğinde ortaya çıkan fırsatlar ve sorunlar arasında denge noktasının bulunmasının, devletin yeni görevlerinin başında gelmesi gerektiği, bu görevin etkin şekilde yerine getirilebilmesinin ise ancak iyi bir yönetim yapısının kurulması ile mümkün olabileceği iddia edilmektedir. Bu dönemde neoliberal kuramcılar, daha inşacı ve politik bir yaklaşım benimseyerek yönetim modeli ve kavramı üzerinde odaklanmaya başlamışlardır

Yönetişim, bir toplumsal-siyasal sistemdeki ilgili aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu düzen olarak tanımlanmaktadır.⁵⁰ Bu tanımın yanında kavramın içeriğinin çok farklı şekilde belirlendiği de görülmektedir. Ancak genel kabul

⁴⁹ a.g.e. s.74

⁵⁰ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriyse Sezen, (1998), Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara, s. 274.

gören tanımında yönetim, ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermektedir.

Yönetişim, toplumdaki aktörlere ortaklar olarak bakmakta ve toplumdaki ekonomik, siyasal ve toplumsal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya koyduğu bir süreç olarak iddia edilmektedir.⁵¹

Yönetişim bu şekliyle yönetmekten kaynaklanan, ancak aynı zamanda onun çok ötesinde yer alan bir dizi aktörün ve kurumun varlığına işaret etmektedir. Bu bakış açısı, yönetme sistemine ilişkin anayasal veya formel hukuksal anlayışlar hem sınırlıdır hem de yanlış yönlendirici olduğu iddiasındadır.⁵²

Bundan dolayı yönetim, kamu yönetiminde siyaset ve bürokrasi ayrımının sona ermesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Çünkü bürokrasi toplumla hem bürokratik hem de siyasal süreçte etkileşimde bulunduğu iddia edilmektedir.

Dünya Bankası, Afrika ülkeleri için kullandığı yönetim kavramı ile, bu ülkelerin kalkınmasını ve yönetimini, devlet ya da bürokrasiyi aşan bir fenomen olarak görmüştür.⁵³ Ancak bu ortamda, tüm dünyada; siyasetin giderek karmaşıklaşması ve bağımlılıkların artmasından dolayı geniş bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç, bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bilgi yönetimi sağlamak, vatandaş

⁵¹ İlhan Tekeli, (1999a), "Yönetim Kavramının Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine", Sosyal Demokrat Değişim, Sayı: 3, s. 52-53.

⁵² Mehmet Yüksel, (2000), "Yönetişim Kavramı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, Cilt:58, Sayı: 2, s. 149.

⁵³ Gencay Şaylan, (1979), "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 2, s. 21.

politika oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete olan güvenini sağlamak, daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik yönündeki talepleri karşılamak ve farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan ihtiyaçlara cevap verebileceği iddiası ile yönetişim hızlı bir şekilde yayılmıştır.⁵⁴

Yönetişim, Birleşmiş Milletler tarafından da iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı şeklinde tanımlanmaktadır. Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası orgtler de bu tanıma katılarak, gelişmekte olan ülkelerin hem neo-liberal ekonomik politikaları, hem de yönetişim modelini benimsemeleri gerektiğini iddia etmişlerdir. Yönetişim, neo-liberal politikaların gerçekleşmesini sağlayabilecek uygun bir araç olacağını düşünmüşler ve terime gelişme paradigması çerçevesinde etkinlik ve verimlilikle ilgili nitelikler yüklemişlerdir.⁵⁵

Aslında yönetişim uzun yıllar devlet ya da hükümet sözcüğünden türetilmiş ancak anlam farklılığını ifade etmek için kullanılmış bir terim olarak da görülmektedir. Örneğin bu sözcük uzun bir süre özel şirketlerin yönetim süreci içinde hisse senetleri sahipleri ile şirket yöneticileri arasındaki ilişki biçimini anlatmak için kullanılmıştır.⁵⁶

Ynetişimle yönetmek kavramları arasında her ne kadar benzerlik olsa da, hükümet etmek anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını ne çıkarırken; yönetişim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerle orgtler arasındaki etkileşimi ve formel ya da resmi sıfatı bulunmayan

⁵⁴ Maliye Bakanlığı, (2003), İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, s. 34.

⁵⁵ Mehmet Yüksel, a.g.m, s. 154.

⁵⁶ Gencay şaylan, a.g.m, s. 20.

kişilerin, grupların ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Günümüzde yönetişim terimi, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişki ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kar amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığını ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir.⁵⁷

Yönetişim, kimi zaman refah devletinin kimi zaman kalkınma idaresinin eleştirisini dile getirmek üzere kullanılırken, bazı kesimler tarafından kamu-özel sektör arasında artan etkileşimi tanımlamak amacıyla ya da yeni zamanların uluslararası ilişkilerini betimlemek üzere referans kavram olarak kullanılmaktadır. Ancak kavramın en hızlı yayılan ve yerleşen anlamı, az gelişmiş ülkelerde 21. yüzyıldaki siyasal-yönetimsel yapılanması ya da devletin yeniden yapılandırılmasıdır.⁵⁸

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın governance (yönetişim) terimine ilişkin resmi tanımı şöyledir: *Governance*, bir ülkenin işlerinin yönetimi için her kademedeki kullanılan ekonomik, siyasal ve yönetimsel yetkilerin uygulandığıdır. *Governance* devleti

⁵⁷ Bilal Eryılmaz, (2000), Kamu Yönetimi, İstanbul, s. 28.

⁵⁸ Birgül Ayman Gürel, (2005), Devlette Reform Yazıları Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasal-İdari Liberalizasyona, Paragraf Yayınları, Ankara, s. 131-132.

kuşatır, ama devleti aşarak özel sektör ile sivil toplumu da kapsar. Burada devlet, siyasal kurumlar ile kamu sektörü kurumlarını içerecek biçimde tanımlanmıştır.⁵⁹

Yönetişim kavramı bugünkü anlamında ilk kez 1989 yılında Dünya Bankası tarafından Afrika'nın kalkınmasına ilişkin raporda kullanılmıştır. Bu raporda yönetim, ülke meselelerinin yönetiminde politik gücün kullanımı olarak tanımlanmıştır.⁶⁰

Yönetişim biçimindeki çevirisiyle governance, Türkçe yazına İstanbul'da Haziran 1996'da toplanan Habitat-II konferansı ile girmiştir ve buna göre yönetim, insan yerleşmeleri hakça, sürdürülebilir, yaşanabilir kılınmalıdır. Bu üç amaç, üç araçla gerçekleştirilebilir: yurttaş bilinci, yapabilir kılma stratejisi, çok aktörlü yönetim. Çok aktör; devlete ek olarak özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarından başka bir şey değildir.⁶¹

Yönetişim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta ve bunlar arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılmaktadır. Ayrıca, neo-liberal kuramcıların ileri sürdükleri, küreselleşmenin geri döndürülemez süreci ile birlikte ulus-devletlerin güç kaybettiği, hatta bittiği savlarının yükseldiği bir dönemde tanımlanan yönetim, artık yönetme işlevinin ulus-devletlerle de sınırlandırılmayacağı, uluslararası sermayenin ve NGO'lar olarak tanımlanan küresel sivil toplum örgütlerinin yönetme sürecine dahil edilmelerini öneren bir yönetim tarzıdır.⁶²

⁵⁹ a.g.e. Sy. 149.

⁶⁰ Bekir Parlak, Zahid Sobacı, (2005), Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Aktüel Yayınları, Bursa, s. 211-212.

⁶¹ a.g.e. s. 152-153.

⁶² <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc> , s. 12.

Görüldüğü üzere yönetim kavramı üzerine yapılan söz konusu yoğun çalışmalara rağmen, kavramın herkes tarafından kabullenilmiş tek bir tanımı söz konusu değildir. Yönetim kavramının tek bir tanımının olmamasının nedeni, yönetim kavramının hukuktan siyasete, kamu yönetiminden işletmeye ve uluslar arası ilişkilere kadar bir çok disiplinle ilgili olması ve yerel, ulusal ve global ölçeklerde uygulama alanı bulunmasıdır. Yönetim kavramı kamu yönetimi bağlamında düşünüldüğünde, içeriği değişen devlet-yurttaş ilişkilerini açıklamakta kullanılmaktadır.

I.2 Kuramsal Bir Giriş

Modern devletin oluşumundan bu yana, demokrasi tartışmalarının temel konularından bir tanesini, yönetsel aygıtı oluşturan bürokratlar ile siyasetçiler üzerinden bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki, gerilim ve çatışma oluşturmuştur. Öyle ki, bürokrasi ile siyaset arasındaki bu yakın ve ayrılmaz ilişki, kamu yönetimi disiplininin ilk ortaya çıkışında da kendisini gösterir. En genel anlamıyla bürokrasi-siyaset ilişkisi, ilk kamu yönetimi kuramcılarının temel tartışma konularından biri olmuştur.

Bürokrasi ve Siyaset arasındaki ilişkiler açısından en çok tartışılan temel konu ve soru şudur: Bürokrasi, kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik araçsal nitelikte bir aygıt mıdır? Yoksa, siyasa yapma yetkisine sahip bulunan siyasal organın elinde bir yürütme aracı olmaktan çıkıp, uyulması gereken hedefleri tayin eder bir konuma mı gelmiştir?

Ülkemizde her siyasi iktidar döneminde ve özellikle 1980’li yıllardan itibaren bürokrat–siyasetçi gerilimi olduğu ve siyasi kararların hayata geçirilmesinde bürokrasinin anlayışının engel olduğu siyasal iktidarlar tarafından sıkça dile getirilmiş ve hatta son dönemde T.B.M.M.’de çoğunluğa sahip olan ve hükümeti tek başına oluşturan Adalet ve Kalkınma Partisi’nin Genel Başkanı ve Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’ın da iddia ettiği gibi Türkiye’de “Bürokratik Oligarşi” olduğundan şikayet edilmiştir.

Bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler, tarihsel süreç dikkate alınarak incelenebileceği gibi bu ilişkilerin dinamik bir etkileşim çerçevesinde ele alınıp bağımlı veya bağımsız değişken olma özelliğine göre de incelenebilir. İçinde bulunulan toplumun sosyal, ekonomik ve siyasal şartlara göre bürokrasi, bağımlı(etkilenen) veya bağımsız(etkileyen) bir faktör olarak incelenebilir.⁶³

Genelde kabul edilen, bürokrasinin siyasal iktidara bağımlı olması yani bürokrasinin kendine özgü bir ideolojiye ve amaçları belirleme hakkına sahip bulunmaması anlamına gelmektedir. Buna göre “siyasal iktidar karar alır, bürokrasi ise bunları uygular” şeklinde formüle edilmesi, siyasetin “karar alma ve koyma”, bürokrasinin “kararları uygulama” işlevinden ibaret olduğu varsayımına dayanmaktadır. Böyle bir varsayım bürokrasi ile siyasetin birbirinden kesin çizgilerle ayrılabilceği tezini gündeme getirmektedir. Oysaki böyle bir durum teorik olarak mümkün olsa bile uygulamada, özellikle de günümüzde pek de mümkün değildir.⁶⁴

⁶³ Metin Heper, (1973), “Modernleşme ve Bürokrasi/Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş”, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, s. 69-70.

⁶⁴ Sami Güven, (1976), “İdare-Siyaset ilişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, Amme İdaresi Dergisi, 9/1, s. 50.

Bürokrasi, siyasal sistem içinde faaliyet göstermesi nedeniyle kesin çizgilerle bürokrasi-siyaset ayrımı yapmak oldukça güçtür. Uygulama ideal anlamıyla görülmemekle birlikte, siyasetle-bürokrasi arasındaki ilişkileri anlamak bakımından genelde üç farklı yaklaşım ortaya konulmaktadır.

Bunlardan ilki ve genel olarak kabul göreni; siyasal iktidarın uygulanacak siyaseti tayin ettiği, buna karşılık bürokrasinin görevinin tayin edilen siyasaların istenen şekilde uygulamak olduğudur.⁶⁵

Bu yaklaşıma göre, bütün rejimlerde, bürokrasi ve bürokratlar üzerinde siyasetçilerin denetimi ve bürokratların siyasetçilere kesin itaati vardır. Bürokrasi siyasetin tamamen denetimi altındadır. İdeal anlamda bürokratlar siyasal tercihi olmayan, olaylara yansız yaklaşım başındaki siyasetçi tarafından verilen her kararı uygulayan yönetsel elemanlar kümesi olarak görülmektedir.⁶⁶

İkinci yaklaşım ise, ilkinden farklı olup, bürokrasiye, dolayısıyla bürokratlara farklı roller biçmektedir. Buna göre, bürokrasinin idari rolü olduğu kadar, siyasi rolü de vardır. Bürokrasi siyaset oluşturma sürecinin dahili unsuru olarak görüldüğünden, siyasi rolü önemle vurgulanır.

Devletin yerine getirmesi gereken işlevleri sayısal olarak artıp karmaşılaştıkça, süreklilik arz eden bürokrasi, bunların çözüm yöntemlerini geliştirmede, belirli aralıklarla değişen siyasi otoriteye göre daha avantajlı olmaktadır. Uzmanlığın zorunluluğu

⁶⁵ Bilal Eryılmaz, (2004), a.g.e, s. 94.

⁶⁶ a.g.e. s. 95.

bürokrasiyi öne çıkarınca kural oluşturma işlevi bürokrasinin alanına kaymıştır. Aslında siyasi görevlerle bürokratik görevleri birbirinden ayırmak, bu alanda verilen ölçütler açık olmadığından zor olmaktadır. İşlevler birbirinin içinde, birbirinin devamı durumundadır.⁶⁷ Yani siyasetçilerle bürokratların işbirliği içinde olmak zorunda olduğu vurgulanmakta ve bürokrasinin günümüzde karmaşıklaşan problemleri çözmede yararlanılması gereken bir unsur olarak düşünülmekte ve yararına inanılmaktadır

Üçüncü Yaklaşım, siyasetçiler karşısında, üst düzey bürokratlara idari sistem içinde özerk yetkilerin verilmesi yoluyla bağımsız idari otoritelerin oluşturulmasından yanadır. İdari sistem içerisinde üst düzey bürokratların, siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerle donatılması, genel kamu yararının geliştirilmesine, yozlaşma örneklerini azalmasına, siyasal gücün kötüye kullanılmasına ve güçlü çıkar gruplarının imtiyazlarına engel olunmasına hizmet edeceği iddia edilmektedir.⁶⁸

Son zamanlarda Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların önerdikleri bu modele göre, girişimci ve verimli/etkin idare anlayışının gelişeceği iddia edilmektedir. Bu yaklaşımda dikkati çeken, idarenin tarafsızlığı, etkinliği ve verimlilik ihtiyacı ile siyasi temsil arasında bir denge kurulmaya çalışılmasıdır.

Bu üç yaklaşımda, Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin çerçevesini tam olarak yansıtmadığını düşünmekteyim. Bürokrasi, ülkenin rejimi ne olursa olsun, siyasal iktidar tarafından belirlenen karar ve kuralları uygulayıcı, kamu hizmetlerini yerine getiren kurumların örgütlenme biçimidir ancak her ülkenin bürokrasisi, kendi toplumsal,

⁶⁷ Nuri Tortop, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 32-33.

⁶⁸ Bilal Eryılmaz, (2004), a.g.e, s. 96.

siyasal, kültürel ve diğer temel yapılardan etkilenmekte ve bu çerçevede şekillenmektedir. Her ülkede bürokratik kurumlar ve örgütler benzer olsa bile, bunların işleyişi, doğdukları tarihsel ve toplumsal ortam, etkilendikleri kültürel ve geleneksel yapılar farklılık gösterdiğinden ilişkiler de değişiklik gösterecektir.

Özellikle siyasal rejim, hukuki sistem, tarihsel geçmiş, toplumun zihniyet yapısı ve dünya görüşü ve diğer alanlardaki farklı yapı ve beklentiler bürokrasi ve siyaset ilişkilerin farklılığını sağlayan temel unsurlardır. Bu sebeple bürokrasi ile çevresindeki diğer sistemler arasında yakın ve belirleyici ilişkiler bulunmaktadır. Bu anlamda her ülkede bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler ve bu ilişkilerin temel özellikleri birbirinden farklı olacaktır.

Ülkemizde bürokrasi ve siyaset ilişkilerini belirleyen temel ölçütünün Anayasamızda belirtilen devletin temel nitelikleri ve felsefesi olduğu kabul edilebilir. Söz konusu temel nitelikler ve ilkeler üzerinden siyaset ile bürokrasi arasında uzlaşmazlık olmadığı sürece, bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin, birinci yaklaşımda olduğu gibi, siyasal iktidarın uygulanacak siyaseti belirlediği ve bürokrasinin de belirlenen siyasaların istenen şekilde uyguladığı görülmektedir.

Devletin temel nitelikleri ve felsefesi üzerinde bürokrasi ile siyaset ilişkilerinde uzlaşmaz bir durum olduğu zamanlarda ya siyaset kurumunun bürokrasiyi yıpratmaya ya da bürokrasiyi siyasallaştırmaya çalışarak bu uzlaşmazlığı gidermeye çalıştığı görülmektedir. Buna karşılık olarak ise bürokrasinin, uzlaşmazlık halinde idari görevini bir

yana bırakarak siyasa yapma hatta siyasetin kendisi tarafından belirlendiği, çeşitli şekillerde ülke yönetimine el koyduğu durumlar görülmektedir.

Ülkemizde üçüncü yaklaşımın yani, siyasetçiler karşısında, üst düzey bürokratlara idari sistem içinde özerk yetkilerin verilmesi yoluyla bağımsız idari otoritelerin oluşturulması süreci 1990'lı yıllar ve neo-liberal siyasalar sonucu görülmeye başlanmıştır. Özellikle ekonomik kriz sonrası IMF ve Dünya Bankasından sağlanan kredilere karşılık olarak bu sürecin hızlandığı görülmektedir. Ülkemizde siyasetçilerin, bağımsız idari otoritelerin yetkilerinden yana şikayetlerinin arttığı görülmektedir. Söz konusu Bağımsız İdari Otoritelerin egemenliğin kullanımında 4. güç konumuna geldiği yönünde ciddi eleştirilerde bulunmaktadır.

II. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ VE SİYASET İLİŞKİSİNDE ETİK SORUNU

Günümüzde çok sık olarak yaşanan ve sadece kendi ülkemize özgü olmayan yönetsel ve siyasal yozlaşma olayları, halkın hem siyasetçilere hem de bürokratlara dolayısıyla siyaset ve bürokrasiye olan güvenini sarsmaktadır. Bu durumda yöneten-yönetilen ilişkilerinde güven ortamı ciddi şekilde bozulmakta ve bu bozulma, yönetilenlerin siyasal katılma oranlarının düşmesine kadar gitmektedir.

Yöneten ve yönetilen arasındaki bu güven ortamının yeniden tesis edilebilmesi için, söz konusu olan problemlerin tespit edilerek, buradan hareketle bir takım önlemlerin alınması gerektiği sıkça belirtilmektedir. Bu anlamda öncelikle bürokrasi ve siyaset

ilişkilerinin düzenlenmesi gerektiği açıktır. Bu nedenle siyasetçi ve bürokratların sahip oldukları değerlerin geliştirilmesi ve yönetsel ilkelerle uyumlaştırılması gerekmektedir. Siyasetçi ve bürokratların karar alma sürecine etki eden birçok neden söz konusu olmaktadır. Bu nedenler, mesleki değerler, bireysel tercih ve çıkarlar, kamu yararı, etik değerler vb. olabilmektedir.

Siyasetçiler ve bürokratlar halka hizmet için görev aldıkları ve görevlendirildikleri için karar alırken bireysel çıkarlardan uzak durmalı ve etik bir anlayış içerisinde hizmet ederek, objektif kurullarla hareket etmeleri gerekmektedir. Bu nedenle yönetsel anlamda bir etik anlayışının hakim olması ve yönetilen ile yöneten arasında oluşan güven bunalımının aşılabilmesi için etik ikliminin yaygınlaşması gerekmektedir.

Bu bölümde ülkemizde bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde etik sorununun önemi değerlendirilecek ayrıca etik değerlerin aşınmasının nedeni ve buna bağlı olarak yönetsel etik tartışmalarının artışının nedeni olan siyasal ve yönetsel yozlaşma üzerinde durulacaktır. Halkın hem bürokratlara hem de siyasetçilere güven duyması ve yönetsel etik açısından siyasetçi ve bürokrat için istifa müessesesi üzerinde durulacaktır. Yine bu bölümde Türkiye’de yönetsel etik konusunu kurumsallaştırmaya yönelik olarak kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun yapısına ve sınırlılıklarına değinilecektir.

II.1. Yozlaşma

Gelişmekte olan ülkelerde yoğunlaşan oranda, kamu hizmeti gören kişi ya da grupların özel maddi çıkarlar ya da statü kazançları elde etmek amacıyla, görevlerinin

gerektirdiği hareket tarzlarını, kişisel amaçlarına yönelik olarak saptırmaları kamu yönetiminde yozlaşma olgusunu ortaya çıkarmaktadır.

Yukarıda verdiğimiz tanımlamayla yozlaşma olgusu, rüşvet, yolsuzluk, ihtilas (aşırma, çalma, hırsızlama) gibi isimlendirmelerle hemen hemen tüm toplumlarda geçmişten bugüne toplumların ekonomik ve sosyal yapılarına, özel koşullarına, zamana ve yere göre etkileri farklı şekillerde görülebilmektedir. Bu nedenle herhangi bir toplumda, herhangi bir zaman diliminde yozlaşma olgusunun tamamen yok edildiğini görülmemişse de, yozlaşmanın doğuracağı olumsuz sonuçları ve bunların boyutlarını hiç olmazsa toplumun en az zarar görebileceği bir düzeyde tutabilmeyi sağlayacak bir denetim mekanizmasının kurulabilmesi olanaklıdır.⁶⁹

Yozlaşma ve yolsuzluk, bürokratların ve siyasetçilerin konumlarından kaynaklanan kamusal yetkilerini maddesel ya da maddesel olmayan özel amaçları için yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanmalarıdır. Yolsuzluk terimi, maddesel kazanç için (örneğin rüşvet) ya da maddesel olmayan özel amaç ve çıkarlara yönelik olarak kamusal yetkinin yasalara aykırı kullanımını kapsayan davranış ve eylemleri içermektedir.⁷⁰

Yozlaşma, siyasal karar alma ve uygulama sürecinde yer alan aktörlerin, siyasetçilerin, bürokratların, çıkar grubu ve baskı gruplarının özel çıkar sağlama amacıyla yasal ve etik normları ihlal edici davranış ve eylemlerde bulunmaları şeklinde de

⁶⁹ Turgay Ergun, (1978), “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, Ankara, s. 24.

⁷⁰ Ümit Berkman, (1983), Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayınları No: 3, Ankara, s. 9.

tanımlanmıştır.⁷¹ Yozlaşma kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etik ve yasal olmayan araçların kullanılması suretiyle etik değerlerin ve bütünlüğün bozulması olarak da, tanımlanabilir.

Partizanca atamalar, hizmet talep edenlerin siyasi kimliklerine bakılarak hizmet verilmesi, yasal olan bir süreci hızlandırmak ya da yasal olmayan bir işlemi yaptırmak amacıyla bürokratlara ya da siyasetçilere çıkar sağlanması, yöneten yönetilen ilişkilerinin arasına araçların sokulması türünden uygulamalar kamu yönetiminde yozlaşmanın yaşanılan örneklerindedir.

Günümüzde Türkiye’de de sık sık gündemi meşgul eden ve yaşamımızın neredeyse artık ayrılmaz bir parçası haline gelen yolsuzluk, rüşvet, skandal, kötü yönetim ve benzeri olgular nedeniyle de olsa, etik davranış ve uygulamaların önemi sürekli vurgulanmaktadır.

Nitekim bu anlamda Türk kamuoyunda son yıllarda, özellikle Şubat 2001 ekonomik krizinden sonra oldukça duyarlı bir tutumun yerleştiği söylenebilir. Yine çıkarılan Bankalar Kanunu, Avrupa Birliğine uyum ile ilgili düzenlemeler kapsamında Devlet İhale Kanununun yeniden düzenlenmesi, Bilgi Edinme Yasası, Siyasi Ahlak Komisyonu ve Siyasal Ahlak Yasası’nın yeniden gündeme gelmesi, 57., 58. ve 59. hükümetin konuya ilişkin çalışmaları, bu duyarlılığın ve bu konudaki toplumsal taleplerin adeta yanıt bulması şeklinde değerlendirilebilir.

⁷¹ Coşkun Can Aktan, (1999), Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru:3 - Siyasal Ahlak, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul, s. 13.

Bürokrasi, demokratik biçimde seçilmiş siyasi iktidarların hizmetinde güvenilir bir araç olmak durumundadır. Siyasaların rasyonel ve etkili bir şekilde uygulanmaları da ancak partizanlaşmamış bir bürokrasiyle gerçekleştirilebilir. Bu nedenle siyasal bir müdahale ile işe alınan birisinin, kendilerini kayıran görüş ya da kişilere karşı yükledikleri borcu yerine getirerek sistemi yozlaştırmaları kaçınılmaz bir durumdur.⁷²

Siyasal kadroların yönetsel işlevleri yerine getirirken, kendilerine belli çıkarlar sağlamaları ya da toplumsal kaynakları dağıtırken belli sınıfların çıkarını gözeterek biçimde siyasal tercihlerde bulunmaları yozlaşma tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Yozlaşma ve yolsuzluk kavram olarak salt siyasal anlamda varolan olumsuzlukları değil, aynı zamanda bürokrasinin tavır ve tutumlarını kapsayacak şekilde anlaşılabilir.⁷³

Buradan hareketle yozlaşmayı, iki temel anlamda ele alabiliriz. Siyasal işlevlere ilişkin olarak kullanılan kamu yetkisinin, siyasal yönetim ya da siyasa yapımı sürecinde çıkar gözetilerek, yasal düzenlemelere uygun olmayan bir biçimde kullanılması siyasal yozlaşma olarak nitelendirilebilir. Yönetsel işlevlere ilişkin kamu yetkisinin bürokratik süreçlerde ya da siyasa-uygulama sürecinde çıkar gözetilerek yasal düzenlemelere aykırı biçimde kullanılmasını ise yönetsel yozlaşma olarak tanımlayabiliriz. Bu anlamda bürokratin bir çıkar karşılığında çıkarı sağlayana ayrıcalıklı işlem yaparak hizmeti farklılaştırması yönetsel bir yozlaşma örneğidir.⁷⁴

⁷² Krister Stahlberg, (1989) “Kamu Yönetiminin Politizasyonun Sonuçları, Sebepleri ve Kavramları Üzerine Düşünceler” Çev. Dündar Gültekin, Türk İdare Dergisi, Sayı: 384, s. 199.

⁷³ Gencay Şaylan, (1975), “Toplumsal Değişme, Yönetsel Bozulma ve Yolsuzluk”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 4, Ankara, s. 83.

⁷⁴ TÜGİAD, (1997), 2000’li Yıllara Doğru Türkiye’nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar:23 - Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, TÜGİAD Yayınları, İstanbul, s. 4.

II.1.1. Yönetmel Yozlaşma

Bürokratların özel maddi çıkarlar ya da buldukları statüyü kullanarak kazanç sağlamak amacıyla, görevlerinin gerektirdiği davranışlardan kaçınarak bu özel amaçları elde edebilme yönünde davranışlar sergilemeleri yönetmel yozlaşma olgusunu ortaya çıkarmaktadır.⁷⁵ Yönetmel anlamda yozlaşma olgusunun temel nedenlerinden birisi, bürokrasinin siyasallaşması ve bürokrasi-siyaset ilişkilerinin buna dayalı olarak yürütülmesidir.

Yönetimde yozlaşmanın bir göstergesi olarak siyasallaşma olgusu iki temel ölçütten hareketle açıklanabilir. Bunlardan ilki, atamalarda siyasal amaçların ve parti ideolojisine yakınlığın ön planda tutulmasıdır. Atamalarda ehliyet ve liyakat yerine partiye yakınlık ölçütünü uygulamak yönetimi siyasal davranışlara götürür ve bu da düzeni yozlaştırır. İkincisi ise, bürokratlara tanınan siyasal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünün derecesi ve bu konuda siyasal iktidarların tutumudur.

Çok partili siyasal rejimlerde bürokratların bu tür faaliyetlerine aşırı kısıtlamalar getirilmektedir. Şüphesiz bunun temel amacı bürokratların uygulamalarla ilgili verecekleri kararlarında yansızlığı hakim kılmaktır. Ama asıl önemli olan, kısıtlamaların kendisinden çok, bu kısıtlamaların uygulanış biçimidir.

Diğer bir ifadeyle bu kısıtlamaların bürokratlara uygulanışında değişik ölçütlerin kullanılması olasıdır. Örneğin, bir yerde siyasi iktidar lehine olan karar ve

⁷⁵ Turgay Ergun, a.g.m. s. 24.

davranışlar hoş görülmemekte ve bunun tersi uygulamalar soruşturmalara konu oluyorsa, söz konusu yerde partizanlık dolayısıyla yozlaşma var demektir.⁷⁶

Siyasal iktidarların kendi plan ve programlarını uygularken bazı kritik görevlere kendi elamanlarını getirmeleri doğaldır. Ancak bu yöndeki uygulamaların ölçüsünün ne olacağı çoğu zaman hesaplanamamaktadır. Örneğin Türkiye’de olduğu gibi, her yeni iktidar siyasal sayılamayacak pozisyonları da içeren toplu ya da büyük sayılara varan değişiklikler yapmakta ve adeta bir ganimeti paylaşırır gibi davranmaktadır.⁷⁷

Bu durumda yönetimin temel bir gereği olan uygun iş ve uygun işgücü tercihi yıpranmakta, kamu bürokrasisi temel işlevlerini gereği gibi yapamayarak tıkanmakta, bürokrasi sürekli iş görmezlik ya da işlerin istenilen şekilde yürümemesi anlamında ciddi bir sorun alanı olarak eleştirilmektedir. Bu şekilde yönetimin sürekliliği ilkesi de ciddi şekilde zarar görmektedir.

Türkiye’de bürokratların, özellikle de üst düzey yöneticilerin büyük çoğunluğu, her iktidar değişikliğinde sürekli değişmektedir. Yeni iktidarlar, eski siyasal iktidar döneminde aktif olarak çalışan üst düzey bürokratları görevlerinden alarak ve çoğunlukla müşavir kadrolarıyla atamalar yaparak onları olması gereken aktif yapıların çok ötesinde pasif bir konumda çalıştırmaktadırlar.

Türkiye’de de sık sık gündeme gelen seçim ve iktidar değişikliklerini göz önüne aldığımızda, durumun ne derece vahim bir halde olduğu daha iyi anlaşılabilir

⁷⁶ Cahit Tutum,(1976), “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 4, s.28.

⁷⁷ a.g.e. s.28-30.

Ayrıca kamu kuruluşlarında çalışanlara ödenen maaş ve ücretlerin düşük olması, hızlı enflasyon artışına ayak uyduramaması bürokratların yaşam koşullarını zorlaştırmaktadır. Bu koşullarda kamu personeli arasında yetenek ve beceri sahibi olanların büyük çoğunluğu, daha iyi şartlarda özel sektöre geçmekte, bürokrasi insan gücünün kalitesi açısından sürekli kayıplar vermekte ve genelde bunların yerleri daha az yetenekli siyasal atamalarla doldurulmaktadır. Tüm verdiğimiz bu örnekler sonucunda, yönetsel anlamda yozlaşma olgusu kaçınılmaz bir şekilde tüm bürokratik yaşamı istila etmekte, böylece hizmetsel anlamda aksaklıklar ve yetersiz sunumlar ortaya çıkmaktadır.⁷⁸

Bu konuda en çarpıcı örnek ise Devlet Tiyatroları Genel Müdürü Lemi Bilgin'in görevden alınması ve yerine vekâleten Mine Acar'ın atanması olayıdır. 5441 sayılı Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanun'un ilgili maddesine göre Devlet Tiyatrolarında, Genel Müdür, Kültür ve Turizm Bakanı'nın teklifi üzerine, yükseköğretim kurumlarının birinden mezun, özel veya kamu kuruluşlarında veya bunların her ikisinde en az 15 yıl hizmet görmüş; hayatında başarılarıyla tanınmış sanatçılar, tiyatro yazarları, eleştirmenleri, temayüz etmiş tiyatro yönetmenleriyle üniversitelerde tiyatro sanatı dalında görev yapan öğretim elemanları arasından, müşterek kararnameyle, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun değişik 59. maddesi hükmüne göre göreve alınır.

Söz konusu bu kanun hükmüne rağmen Mine Acar'ın Devlet Tiyatroları genel sanat yönetmenliğine uygun olmayış nedeni, onun B kadrosundan bir dramaturg olması ve

⁷⁸ Refik Çulpan, (1980), "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı:2, s. 33-34.

söz konusu yasa maddesine ve bu maddenin yönetmelik hükümlerine aykırı olarak atanmasıdır.⁷⁹

Ayrıma tabi tuttuğumuz siyasal ve yönetsel yozlaşma süreçlerinde, örneğin siyasal yozlaşmalarda baş aktörler siyasetçiler olurken, yönetsel yozlaşmada baş aktörler, bürokratlar olmaktadır. Bu nedenle hem siyasal hem yönetsel görevleri olan bakanların her iki tür yozlaşma örneğinde de aktif aktör olabilirler.

Örneğin, siyasal güçlerini kullanarak siyasa uygulama sürecinde yolsuzluklara karışabilirler. Yine yasa koyucu ya da hükümetler yasal düzenlemelere giderlerken çoğunlukla bürokratlardan teknik olarak faydalanmaktadırlar. Bu süreçte de yasal düzenlemelerden etkilenecek kişiler ya da gruplar kendileri açısından maksimum avantajlı bir düzenlemeye katkısı için bürokratları çıkar karşılığında etkileyerek, siyasa yapımı sürecine de yolsuzluğu bulaştırabilir.⁸⁰

Sonuç olarak teorik anlamda siyasal ve yönetsel yozlaşmayı ayırabilmek olanaklı gibi görünüyorsa bile, uygulamada iç içe geçmiş bir kavram haline dönüştüğü için pratikte bu sınıflandırmayı kesin net bir çizgi ile ayırabilmek zordur.

İlk olarak yozlaşma ve yolsuzluk olaylarının karmaşık görünümü, oluşum süreci yani gizliliği, ikincisi de siyasal karar alma ve uygulama sürecindeki siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişkidir. Bu ilişkide siyasal iktidar siyasal güçlerini kullanarak

⁷⁹ <http://www.milliyet.com.tr/2005/09/05/yasam/yas06.html> 15.01.2007.

⁸⁰ Ümit Berkman, a.g.m, s. 18-19.

bürokratları etkilemekte, bürokratlarda teknokrat özelliklerini kullanarak karar alma süreçlerinde etkin bir rol oynayarak yozlaşma ve yolsuzluklara karışabilmektedirler.⁸¹

II.1.1. Siyasal Yozlaşma

Siyasal yozlaşma ile siyasetçinin yozlaşmasını birbirinden ayırt etmek gereklidir. Siyasal yozlaşma, siyasetçinin yozlaşmasından çok daha geniş ve genel bir kavramdır. Siyaset sadece siyasetçinin yaptığı ya da ilgilendiği bir eylem değildir. Seçmenler, gazeteciler, memurlar, işçiler, emekliler, köylüler, kendisine iş ve torpil arayanlar, kamu ihaleleri ile ilgilenenler, ihracat ve yatırım desteği peşinde koşanlar, vs. kısaca toplumun her kesimi siyasetle ilgilidir, siyasal etkinliklerden elde edecek yararları ya da zararları vardır. Bu nedenle siyasal yozlaşmadan salt siyasetçileri ya da bürokratları sorumlu tutamayız. Siyaseti haksız talepleri için kullanmaya çalışan doğrudan ya da dolaylı herkes siyasal yozlaşma çerçevesi içindedir.⁸²

Siyasal yozlaşmayı, en geniş anlamda siyasal karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin (siyasetçiler, bürokratlar, baskı ve çıkar grupları, seçmenler vs.) özel çıkar elde edebilme amacıyla yasal ve etik normları yok sayarak davranış ve eylemlerde bulunmak olarak tanımlayabiliriz.⁸³

Siyasal yozlaşmayı, yasama, yürütme, yargı gibi süreçlerinden hareketle bir sınıflandırmaya gidebiliriz. Bu sınıflandırmada siyasal yozlaşma, bu süreçlerin her birinde

⁸¹ Raci Kılavuz, a.g.e, s.183.

⁸² a.g.e. 178.

⁸³ Coşkun Can Aktan, (1992), Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi, AFA Yayıncılık, İstanbul, s. 22.

farklı şekillerde ortaya çıkabileceği ve farklı önlemleri gerektireceği için pratik anlamda yararlar söz konusu olabilmektedir. Bu sınıflandırmanın temel sakıncası kitle iletişim araçları, kamuoyu, siyasal kültür, çıkar kümeleri vb. yapıların dışlanması ve bunların siyasal yozlaşma sürecine etkilerinin göz ardı edilmesidir.⁸⁴

Siyasal yozlaşmayı, siyasetçilerin kitlelere dayanağı olmayan vaatlerde bulunmaları, rüşvet, iltimas, zimmet, siyasal çıkar uğruna kamu yararının göz ardı edilmesi, ekonomik karar ve kamusal hizmetlerden elde edilen rantlarla ilgili haksız kazançlar, denetim organlarından kaçma amacıyla gizlilik ve devlet sırrı kavramlarının savunulması, tayin ve atamalarda liyakatten ziyade siyasal çıkarların gözetilmesi şeklinde bu listeyi uzatmak mümkündür.⁸⁵

Siyasal karar alma sürecinde ortaya çıkan etik değerleri tahrip eden ve yönetsel yansızlığı da olumsuz olarak etkileyen siyasal yozlaşmaların başlıca türlerini şu şekilde özetlemek mümkündür:⁸⁶

1. Rüşvet: Bürokratlar ya da siyasetçilerin devlet hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev ve yetkilerini kötüye kullanarak ve muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yaparak para veya diğer şekillerde bir menfaat sağlamalarına rüşvet adı verilmektedir.

⁸⁴ Türker Alkan, (1993), Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık, Bilgi Yayınevi, Ankara, s. 153-157.

⁸⁵ Raci Kılavuz, a.g.e, s.179-180.

⁸⁶ Coşkun Can Aktan, (1999a), Kirli Devletten Temiz Devlete, Yeni Türkiye Yayınları 2, Ankara, s. 32-33.

2. Zimmet: Bürokratlar ya da siyasetçilerin para veya mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı yasalara aykırı olarak kişisel kullanımı için harcaması ya da kullanması zimmet olarak adlandırılmaktadır.

3. Siyasal Kayırmacılık: Siyasal partilerin, iktidara geldikten sonra kendilerini destekleyen seçmen gruplarına çeşitli şekillerde ayrıcalıklı işlem yaparak bu kimselere haksız yere menfaat sağlamalarına “siyasal kayırmacılık” adı verilmektedir. Siyasal kayırmacılık, “politik yandaşlık” veya “partizanlık” olarak da adlandırılmaktadır.

4. Patronaj ya da Arpalık: Bürokrasinin üst düzeyinde siyasal kayırmacılık eğilimleri patronaj olarak adlandırılmaktadır. Bir diğer ifadeyle seçimi kazanan siyasal partinin, üst düzey bürokratları görevden alması ve bunların yerine kendi politik yandaşlarını ve parti mensuplarını yerleştirmesi patronaj olarak bilinmektedir.

5. Nepotizm ve Kronizm (Adam Kayırmacılık) : Bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı ve eğitim düzeyi vb. faktörler dikkate alınmaksızın sadece siyasetçi ve bürokratlar ile olan akrabalık veya dostluk ilişkileri esas alınarak bürokrat olarak istihdam edilmesi siyasal yozlaşmanın diğer bir türüdür. Akrabalık ilişkilerine dayalı olarak bir kimsenin kamu görevine atanmasına Nepotizm, arkadaşlık-dostluk ilişkilerine dayalı olarak yapılan bir atamaya ise kronizm adı verilmektedir.

6. Hizmet Kayırmacılığı: Siyasal iktidarın yeniden seçilebilmek amacıyla ödeneklerini kendi seçim bölgelerine tahsis etmesi ve bütçe kaynaklarının yağmalamasıdır. Buna bazen “oy avcılığı” da denilmektedir.

7. Lobcilik ve Rant Kollama: Baskı ve çıkar gruplarının siyasal partiler, bürokrasi, basın ve kamuoyunu kendi çıkarları doğrultusunda etkileme çabaları “lobcilik” olarak adlandırılmaktadır. Baskı ve çıkar gruplarının devlet tarafından “suni” olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere ise “rant kollama” ya da transfer kollama adı verilir. Rant kollamanın; tarife kollama, kota kollama, teşvik kollama gibi değişik türleri mevcuttur. Ülkemizde gümrük vergilerinin artırılması için güçlü bir koruma lobisi vardır. Ayrıca ihracatta ve yatırımların teşvikinde rant kollamacılık yaygındır. Hayali ihracat ve Hayali yatırım skandalları, rantiye sınıfının ne kadar güçlü olduğunu göstermektedir.

8. Kamu Sırlarını Sızdırma ve Vurgunculuk: Gizlilik içerisinde muhafaza edilmesi gereken bilgi ve belgelerin bürokratlar ya da siyasetçiler tarafından özel çıkar sağlama gayesiyle bazı özel kişi ve kurumlara açıklanması veya aktarılmasına kamu sırlarını sızdırma adı verilmektedir. Bu tür politik yozlaşma halk dilinde yaygın bir şekilde “vurgunculuk” olarak adlandırılmaktadır.

9. Gönül Yapma: Siyasal iktidarın seçim öncesinde kendisine, yardımcı olan ve destek veren bazı partizan grupları seçim sonrasında devletin olanak ve kaynaklarından daha fazla yararlandırması “Gönül Yapma” olarak adlandırılmaktadır.

Bugün ülkemizde, yukarıda sayılan siyasal yozlaşma örneklerini, kendi yaşamımızdan ya da medya aracılığı ile ülkemizde ve dünyada yakından görme ve öğrenme fırsatımız olmaktadır. Son dönemde siyasal yozlaşma uygulamalarına en güzel örnek, medya da “Ali Dibo” olarak tanımlanan Hatay ilinde ortaya çıkan, ülkemizde

hükümeti oluşturan Adalet ve Kalkınma Partisi Hatay İl Teşkilatının organize olarak, Hatay'daki devlet ihalelerine girdikleri ve neredeyse bütün ihaleleri almaları ile sonuçlanan olaylar dizisidir. AKP Grup Başkanvekili Sadullah Ergin'in Hatay'da bazı ihalelerin kendi el yazısıyla bazı il ve ilçe yöneticilerine verilmesini istediği yönündeki iddiasının ardından Kamu İhale Kurumu'nun ildeki kamu ihaleleriyle ilgili yaptığı incelemede parti yöneticilerinin çok sayıda ihale aldığı ortaya çıktı.⁸⁷

Yine AKP Sinop Milletvekili Cahit Can, Sinop AKP İl Başkanı Dursun Demirel'i ihale komisyonculuğu ve devlet kadrolarına baskı yapmakla suçlayarak, Dursun Demirel siyasi nüfuzunu kullanarak doğum yeri olan Tükeli ilçesinin Çatakörencik köyünde alabalık çiftliği açmak için mülga Orman Köylüleri Kalkınma Fonu'ndan aldığı kredinin ödeme günü geçmiş olmasına rağmen 1532 YTL parayı ödemeyerek olayın örtbas edildiğini belirtmiştir. SSK Hastanesi Müdürü Tahir Bahadır'ın dilekçesine göre usulsüzlükten hakkında rapor bulunan başhekim, Demirel' ile yakınlığı sayesinde görevde kaldığını ve yine Sinop İl Özel İdaresi, Ocak-Şubat 2006 tarihli Stratejik Planlama Çalışmaları raporuna ilişkin olarak il başkanı ve il yönetiminin, Özel İdare'ye yapılacak harcamalar ve ihaleler konusunda baskı yaptığını belirtmiştir.⁸⁸

Yine son dönem yaşanan bir diğer siyasal yozlaşma örneği ise, Çankırı ili, Ilgaz Dağı çevresinde, yeni turizm bölgesi olarak açılan Kadınçayırı bölgesindeki Orman İşletmeleri'ne ait bir tesisi üç yıl önce alarak restore eden İl Özel İdaresi, tesisin işletilmesi için geçen yıl ihale açmış ve bir hafta sonra sadece iki firmanın katıldığı ihaleyi, halen AKP'den il genel meclisi üyesi olan Mehmet Öztürk'ün üç ortağı arasında yer aldığı

⁸⁷ http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6083 (15.01.2007).

⁸⁸ a.g.e. s.1.

Yıldıztepe adlı firma kazanmıştır. Böylece, İl Özel İdaresi'nin "devlet kaynaklarıyla" yapılan yeni düzenlemeye rağmen eski bedelle devam eden kiralama yöntemine gidilmesi sebebiyle devleti zarara uğrattığı tespit edildi.⁸⁹

Bu son dönemde yerel düzeyde oluşan bu etik dışı olan ve siyasal yozlaşma örnekleri dışında, bizzat Başbakan Recep Tayip Erdoğan'ın isminin geçtiği örneklere de rastlanmıştır. Başbakanımız, 12.Ocak.1995 tarihindeki Moskova ziyareti sırasında eşi Emine Erdoğan'a Storks Kuyumculuk sahibi Muammer Alkım tarafından hediye edilen pırlanta ve mercan karışımı gerdanlık ve broş almakta sakınca görmemekteydi. Üstelik bu hediyeler başbakanlık envanterine kayıt edilmiyordu. Yine Başbakan Recep Tayip Erdoğan 14.Ekim.2004 tarihinde, Man Türkiye A.Ş'nin yeni bir üretime başlaması nedeniyle katıldığı törende, kendisine hediye edilen maket otobüs hediyesi üzerine, hakikisini verileceğini düşündüğünü söyleyince, otobüs hediye edilmiş ancak bu hediye olayın üzerinden üç hafta geçmesine rağmen başbakanlık envanterine kayıt ettirilmediği ortaya çıkmıştır.⁹⁰

Özel sektörün desteklediği siyasal partinin iktidara geldiği zaman ne gibi özel çıkarlar elde edebileceğinin en son örneğini, SEKA'ya ait Balıkesir özelleştirilmesinde çok net görebilmekteyiz. Özelleştirme kapsamına alınan işletmenin piyasa değeri 51 milyon 200 bin dolar olarak hesaplanmasına rağmen, 1,1 milyon dolara Başbakanımızın hem dünürü olan hem de kendisini her zaman desteklediğini söylediği Albayrak Turizm Seyahat A.Ş'ye verildi.⁹¹

⁸⁹ a.g.e. s.1.

⁹⁰ İlhan Taşçı, (2005), Af Dağının Ardındaki AKP, Ümit Yayıncılık, Ankara, s. 82-85.

⁹¹ a.g.e. s. 161-162.

Yine bu son dönemde siyasal yozlaşma ve etik dışı uygulamalara, ilginç örnek, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın çocuklarının yurt dışı eğitim masraflarının bir işadamı tarafından burs verilmesi adı altında finanse edilmesi olayı örnek gösterilebilir. Bu davranış, bir siyasetçi ve başbakan ya da bürokrat açısından da etik olarak kabul edilemez bir davranıştır. Özellikle bu söz konusu iş adamı daha sonra AKP tarafından çıkarılan vergi af yasalarından sıklıkla yararlandığı ortaya çıkması, bu ilişkinin neden etik olamayacağını açıklamaktadır.⁹²

Bu tür siyasal yozlaşma örnekleri hem siyaset hem de bürokrasi kurumunun toplumdaki saygınlığını yitirmesine neden olmakta ve toplumun bu kurumlara güvenin sarsılmaktadır. Siyasal ve yönetsel yozlaşma topluma yasa tanımazlık ile beraber kuralsızlığı dayatmakta ve toplumsal benliği tehdit eder hale gelmektedir.

II.2. Etik Bir Araç Olarak İstifa

Siyasal etik ile siyasal yapı ve siyasal kültür arasında yakın bir ilişki vardır. Hem siyasetçilerin hem de bürokratların, yerine getirdikleri görevler ve bu görevlerin kendilerine yüklediği rollerin ve değerlerin olduğuna dair düşünce herkes tarafından paylaşılmaktadır. Bu rol ve değerler onların kararlarını etkileyen faktörlerdendirler. Yönetsel ve siyasal karar alma süreçlerinden istifa mekanizması, yaşanan toplumun siyasal ve yönetsel kültürü ile doğrudan bağlantılıdır. Dolayısıyla istifa mekanizmasının yaratacağı etkiyi, toplumun kültürü ve duyarlılığı belirleyecektir.

⁹² a.g.e. s. 152-156.

Yaşanılan siyasal ve yönetsel yozlaşma olaylarına karşın ya da aldıkları kararlar nedeni ile başarısızlığa uğrayan siyasetçi ve bürokrat açısından kişisel tercih olarak kullanılan istifa tercihinin toplumun bürokrasi ve siyaset kurumuna güvenini devam ettirme açısından son derece önemli bir araç olduğu kabul edilmelidir.

Hem bürokrat hem de siyasetçi açısından istifa müessesesi, büyük ihtimalle kariyerin sonlanması anlamını gelmesi nedeni ile çok zor içsel ve dışsal koşullar altında kullanılacak bir tercihtir. Dolayısıyla istifa müessesesi, her ikisi açısından sorumluluk bilincini göstermesi nedeniyle çok önemli bir etik kaynaktır. Ayrıca hem kişisel hem de toplumsal etik aşınmaların önüne geçebilecek bir mekanizmadır.

Bu bölümde istifa müessesini hem bürokrat hem de siyasetçi açısından inceleyerek, hangi durumlarda her ikisinde istifa tercihinin kullandığını ve ülkemizde istifa müessesinin ne kadar gelişmiş olduğunu incelemeye çalışacağız.

II.2.1. Bürokrat Açısından Etik Bir Araç Olarak İstifa

Bürokratların aldıkları kararlar, deneyimler ve profesyonel değerlerin katkısıyla belirlenirken, bu kararların çok az bir kısmı etik etkenlerle belirlenir. Bir bürokratin kariyeri içerisinde karşılaştığı etik çatışmalarda istifa etmek ya da görevine devam etmek tercihi arasında kalmasının nedenlerinden bir tanesi, bürokratlar için, çalıştıkları kurumla bağlarının kötüleştirmesinin son noktaya gelmesidir. Bunun yanında, istifa etmek bazı durumlarda bireyin dürüst, onurlu ve iyi hizmet ettiği şeklinde algılsa da, siyasetçiler tarafından daha çok sadakatsizlik ve takım oyuncusu olmamak şeklinde değerlendirilir. Bu

tür içsel ve dışsal baskılar ise bürokrat istifa etmek yerine, etik sonuçlara katlanarak görevinde kalması yönünde baskı yaratır.⁹³

Bürokratin onaylamadığı ve etik olarak doğru bulmadığı kararlar karşısında istifa seçeneğine sahiptir. Etik açıdan uygunsuz olan emir ve talimatlara uymak veya sorunlu siyasaları uygulamak artık bir zorunluluk ya da alternatifsizlik değil; tercih meselesine dönüşür. Bireysel sorumluluk dereceleri bulunulan pozisyona göre değişkenlik gösterse de, özellikle üst düzey bürokratlar buldukları pozisyon gereği, kurumlarının aldığı kararları etkileme gücüne sahiptirler. Buna karşın, özellikle bürokratlar karar sürecinde eleştiri aldıklarında, genellikle “emirleri uyguladıkları”, “başka seçenek olmaması” ve “benim yetkim yok” gibi gerekçelerle sorumluluklarını reddetme yoluna başvurur. İstifa tercihinin olması ise, bürokratların bu tür mazeretleri ileri sürmesinin önünde önemli bir engeldir. Bu durum, kişisel sorumluluklar ile mesleki pozisyon arasındaki ilişkiyi gerçek ve somut hale getirir.⁹⁴

İstifa tercihi, kamu kurumlarının sorumluluklarının ortaya çıkarılmasına da yardımcı olabilir. Bir bürokratin kamu kurumundan istifa gerekçeleri açık ve tutarlı ise kamuoyu sorun hakkında bilgi sahibi olur ve söz konusu kurumda daha derin ve ciddi sorunların olduğunun farkına varmasını sağlayabilir. Kamu kurumlarının sorumluluklarının ortaya çıkarılmasına istifa tercihinin yardımcı olacağına en güzel örneğini, Erdemir Yönetim Kurulu Başkanı Recai Berber ve İsdemir Genel Müdürü Atamer Giyici'nin istifaları göstermiştir. Her iki bürokratin istifası, toplumun ve dolayısıyla medyanın bakışlarını Erdemir ve İsdemir özelleştirmesine çevirmiştir. Erdemir ile İsdemirin

⁹³ Muhittin Tataroğlu, (2006), “Kamu Yönetiminde Etik Açısından İstifa”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:39, Sayı:1, s.39.

⁹⁴ a.g.e, s. 41.

özelleştirme yöntemi üzerinden çıkan anlaşmazlık ve bu bürokratların bu yöntem konusunda hükümetle düştükleri fikir ayrılığı sonucu, her ikisinin istifaları, söz konusu kamu kuruluşlarında derin ve ciddi sorunların olduğunu ortaya koymuştur.⁹⁵

Eğer bürokratlar çalıştıkları kuruma kendilerini hiç bir şart altında istifa etmeyecek kadar adarlarsa, bu durumda kendi kişisel etik değerler, iş verimleri ve kurum zarar görür. İstifa etmeyi göze almak, bürokratin etik değerleriyle uyuşmayan siyasa ve talimatları değiştirmek için mücadele gücü sağlar.⁹⁶

Ülkemizde ise bunun tersi gözlemlenmektedir. Bürokratlar çalıştıkları kuruma kendilerini adamak yerine kendilerini üst yönetici olarak atayan siyasal iktidarlara ve dolayısıyla iktidardaki siyasal partiye ve o partinin genel başkanına adamaktadır. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in kararnamesini dört kez geri çevirmesine rağmen, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın tercihiyle TRT Genel Müdürlüğü'ne atanan Şenol Demiröz'ün yaşadıkları bunun tipik bir örneğini oluşturmaktadır. 114 aday arasından yaptığı elemeye dört adayı RTÜK belirlemiş, bu aday belirleme süreci de RTÜK'ün kendi adayı Aydoğan Kılınc'ın seçilmemesi nedeniyle tartışılmıştı. Bakanlar Kurulu, RTÜK'ün belirlediği isimlerden, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in muhalefetine rağmen Şenol Demiröz'ü tercih etmişti. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer de 9 Ocak 2004'te Şenol Demiröz'ün kararnamesini onaylamıştı. Şenol Demiröz hakkında TRT'de yoğun görevden almalar, liyakatsiz kişileri ataması, özellikle de TRT bütçesini zorlayacak harcamalarıyla

⁹⁵ Ahmet Erhan Çelik, Milliyet Gazetesi, 05.08.2005. tarihli haber.

⁹⁶ Muhittin Tataroğlu, a.g.m, s. 42.

hep tartışılmış ve sonunda bazı ciddi iddialar soruşturma konusu edilmiş ve hakkında Başbakanlık Teftiş Kurulu'na soruşturma başlatılmıştı.⁹⁷

İşte tam bu noktada, medyada çıkan haberlere göre, TRT Genel Müdürü Şenol Demiröz'ün istifası beklenirken, 13.07.2006 tarihli Sabah Gazetesinde, Sayın Demiröz'ün “Başbakan'a minnet borcum var, eğer istifamı isterse bir dakika bile durmam, istifa ederim. Zorluk çıkarmam” şeklinde haber çıkıyordu. Aslında bu örnekte, yönetimin nasıl siyasallaştığını ya da siyasallaştırıldığını çok net görebilmekteyiz. Ancak konumuz açısından değerlendirdiğimizde ise, siyasal atama yoluyla gelen bir üst düzey bürokratin kendisini kuruma değil, siyasal iktidara ne denli adadığını açık olarak göstermektedir.⁹⁸

Bazı durumlarda istifa etmek etik olarak benimsenmeyen bir siyasanın uygulanmasının kolaylaşmasına yol açar, bazı durumlarda ise, bürokratin istifa etmek yerine görevde kalmayı tercih etmesi etik olarak daha uygun sonuçlar yaratır. Eski Bayındırlık Bakanı Yaşar Topçu'nun, Karadeniz Sahil Yolu İhalesi'ne fesat karıştırdığı iddiasıyla Yüce Divan'da yargılandığı davanın tanığı, eski Hazine Müsteşarı Mahfi Eğilmez kriz dönemlerindeki bütçe imkansızlıklarına rağmen 55. hükümetin dış kredilerle iş yapma isteği üzerine istifa ettiğini belirtmiştir. Söz konusu dönemde Uzakdoğu'da yaşanan finansal kriz nedeniyle dış kredi ile iş yapılmaması, hatta iç borçlanma dahi yapılmaması gerektiği görüşüne sahip olduğunu belirtmiş ancak 55. hükümetin dış kredilerle iş yapılması yönünde bir görüşe sahip olması nedeniyle istifa ettiğini beyan etmiştir.⁹⁹

⁹⁷ Adnan Keskin, Radikal Gazetesi, 02.08.2005. tarihli haber.

⁹⁸ Ergun Aksoy, Sabah Gazetesi, 13.07.2006. tarihli haber.

⁹⁹ Türker Karapınar, Milliyet Gazetesi, 21.09.2005. tarihli haber.

Öte yandan, bürokratların siyasaları etkilemeye çalışması ve kendi fikirlerini ifade etme şansları olmalarına karşın nihai olarak üstlerinin vereceği kararlara uyma yükümlülükleri bu durumla sıkça çelişir. Bu şartlar altında bürokrat nihai noktada siyasalarda anlaşmazlığa düştüğünde istifa etmeyi seçebilmesine, en uygun örnek yine Erdemir Yönetim Kurulu Başkanı Recai Berber ve İsdemir Genel Müdürü Atamer Giyici'nin istifalarıdır. Aslında her iki bürokrat da, Adalet ve Kalkınma Parti iktidarı döneminde Erdemir ve İsdemir'e atanmış yöneticilerdi ve gazete haberlerine göre, hem Maliye Bakanı Kemal Unakıtan'a hem de Başbakan Recep Tayip Erdoğan'a yakın kişiliklerdir. Erdemir ile İsdemir'in özelleştirme yöntemi üzerinden çıkan anlaşmazlık ve bu bürokratlar bu yöntem konusunda hükümetle düştükleri fikir ayrılığı sonucu istifa etmişlerdi. Özellikle itirazları özelleştirmeye değil, Erdemir ve İsdemir'in özelleştirilme (satış) modeline yönelikti. Yine söz konusu fabrikalar için önerilen fiyatları düşük buluyorlar ve bu fiyatların gerçek değeri ile pek ilgisinin olmadığını belirtiyorlardı. Bütün bu düşüncelerini gerek Maliye Bakanı gerekse Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ile yaptıkları görüşmelerde de dile getirdiklerini bildiriyorlardı. Kısaca yukarıda da belirtildiği gibi siyasal iktidarın özelleştirme politikasını etkilemeye çalışmışlar ancak onların verdiği karar neticesinde, söz konusu politikalara inanmadıkları ve ayrı düştükleri için istifa etmek yolunu seçmişlerdir.¹⁰⁰

Bürokrat, kendisinden kaynaklanan sebeplerle kurum ve amirlerinin olumsuz etkilenmelerine yol açmamak için istifayı ahlaki bir seçenek olarak düşünebilir. Son dönemde medya da sıkça yer alan ve tartışma konusu yapılan Kara Harp Okulu Komutanı tümgeneral Reha Taşkesen'in istifa olayı, kurumun istismar edilmemesi için yapılan

¹⁰⁰ Ahmet Erhan Çelik, Milliyet Gazetesi, 05.08.2005. tarihli haber.

istifaya iyi bir örnek teşkil ettiğini düşünmekteyim. Kara Harp Okulu Komutanı tümgeneral Reha Taşkesen'in özel hayatıyla ilgili ihbarların kendisine sorulması üzerine, “öz iradesiyle” istifa ettiği Genelkurmay Başkanlığı'nca bildirmişti.¹⁰¹

Bu konu ile ilgili bir diğer örnek olay ise, 19 Şubat 2001 günü Milli Güvenlik Kurulu'nda Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile Başbakan Bülent Ecevit arasında yaşanan gerginlik, Cumhuriyet tarihinin en büyük ekonomik krizinin patlamasına yol açtı. Söz konusu kriz sonrasında, dönemin Merkez Bankası Müdürü Gazi Erçel 4 yıl boyunca yürüttüğü görevinden 23 Şubat akşamı istifa etti. İstifa gerekçesini ise ekonomik programda değişiklik yapılması kararı alınması ve yeni ekonomik programın yeni bir kadroyla götürülmesini daha uygun bulması olarak açıkladı. Eski Hazine Müsteşarı Selçuk Demiralp, krizin ikinci kurbanı oldu. Gazi Erçel'den üç gün sonra emekliliğini isteyerek görevden ayrılan Demiralp, etik açıdan yapması gerekeni yaptığını ve programın geleceği için yeni kadrolar gerektiğini belirterek istifa etmişti.¹⁰²

Yine bu dönemde, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK) Başkanlığı'na atanan Zekeriya Temizel, kurumun dönemin ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Kemal Derviş'e bağlanması üzerine istifa etmesi olayı da, bürokratların devlet görevi liyakatine verdikleri önemi göstermek bakımından ilginç bir örnek olacaktır. Zekeriya Temizel, istifasının arkasından basına yansıyan haberlerde, kendisinin bu ülkede bakanlık ve bürokratlık yapmış biri olarak, bir gün bile devlete hizmeti olmayan birine bağlanmasını içine sindiremediğini bildirerek istifa etmiştir.¹⁰³

¹⁰¹ Milliyet Gazetesi, 13.07.2006, tarihli haber.

¹⁰² http://dosya.hurriyetim.com.tr/19_Subat/04kriz.asp, 19.12.2006.

¹⁰³ Hürriyet Gazetesi, 04.03.2001, tarihli haber.

2000 yılının Ekim ayında, Beyaz Enerji Operasyonu adı verilen Ankara DGM Savcılığı tarafından başlatılan ve Jandarma Genel Komutanlığı Organize Suçlar Daire Başkanlığı ile eşgüdüm içinde yürütülen soruşturma kapsamında Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı medya aracılığı ile uzun süre kamuoyu gündemini meşgul etmiş ve dönemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı Cumhur Ersümer'in istifası ile sona ermişti. Bu tarihlerde Tümgeneral Osman Özbek, Jandarma Genel Komutanlığı Harekât Başkanı idi ve basında çıkan haberlere göre, operasyonun yürütülmesinde etkin rolü vardı. O yılın Yüksek Askeri Şura toplantısından sonra Ankara'daki görevinden alındı. Üstelik daha önce tuğgeneral rütbesi ile görev yaptığı Kayseri'ye tekrar tayin edildi. Bunun üzerine Tümgeneral Osman Özbek, Ankara DGM savcısı Talat Şalk ile beraber çok önemli bir operasyon olan beyaz enerji operasyonu başında iken görevden alınmasını doğru bulmaması ve ayrıca askeri geleneklerle uyuşmayacak şekilde daha önce görev yaptığı yere tekrar tayin edilmesi nedeniyle istifa etmiştir. Bu istifanın arkasında, bu operasyona yönelik, dönemin Başbakanı, Başbakan Yardımcısı ve Adalet Bakanı'nın eleştirileri çok büyük rol oynamıştır.¹⁰⁴

Yine son dönemde TMSF Yönetim Kurulu üyesi Hasan İncekara, isminin cinayet suçlamasıyla 34 ay cezaevinde yatan Erol Evcil'e bilgi aktarma haberleriyle anılması ve bu nedenle soruşturma kapsamına alınmasından dolayı istifa etmiştir. Bu olay da, bürokratin etkinliğinin medyadan ve siyasi çevrelerden gelen eleştiriler ve hatta soruşturma konularına isminin karışması nedeni ile kurumun istismar edilmesi karşısında istifa etmesine örnek oluşturmaktadır.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Soner Arıkanoglu, 17.Ağustos 2001, tarihli haber.

¹⁰⁵ Çiğdem Toker, Hürriyet Gazetesi, 16.12.2004, tarihli haber.

II.2.2. Siyasetçi Açısından Etik Bir Araç olarak İstifa

Siyaset, sadece profesyonel siyasetçilerin yapı geldikleri bir eylem değil, aksine başta seçmenler olmak üzere, sivil toplum örgütleri ve toplumun farklı kesimlerinden çıkar gruplarının da bir etkinliğidir. Siyasetle ilgilenen çıkar gruplarından bazıları siyasal düzenin işleyişindeki aksaklıklardan faydalanarak kamu çıkarının zarar görmesine rağmen çıkar sağlama peşinde koşabiliyorsa, burada tek suçlu siyasetçiler olmadığını belirtmiştik.

Türkiye’de siyasi ve bürokratik gelenekler incelendiğinde siyasi ve bürokratik etiğin gelişmemiş olduğu söylenebilir. Bu durum, siyaset kurumunda istifa etiği açısından da geçerlidir. Türk parlamento tarihinde milletvekillerinin kendi etik tercihleri nedeniyle istifa etmesi çok nadir gözlenen bir olgudur.¹⁰⁶

Koalisyonlarda hükümetteki partilerin arasındaki rekabet yüzünden gensoru söz konusu olduğunda, düşürülmeden istifa eden bakanlar olmuştur. Örneğin, 57. Hükümet döneminde ANAP’tan Cumhur Ersümer ve MHP’den Koray Aydın, koalisyonu oluşturan partiler arasındaki rekabet nedeniyle yolsuzlukla ilgili gensoru konusu olmuşlar ve istifa etmek zorunda kalmışlardır.¹⁰⁷

Türkiye’de etik değerlere dayanan istifa örnekleri az da olsa vardır. 1980 öncesinde diplomat kökenli Hasan Esat Işık, Başbakan Ecevit’le ilkesel bir konuda ters düştüğü için istifa etmiştir.¹⁰⁸ Mehmet Ali İrtemçelik, Devlet Bakanlığı’ndan Avrupa Birliği konusunda ayrılığa düştüğü ve hükümetin toplumda güvenilirliğini yitirdiği

¹⁰⁶ Cumhuriyet Ansiklopedisi, 2003, s. 497-531.

¹⁰⁷ Mehmet Barlas, Bu Kadar Mide Onur Bulandırır, Yeni Şafak, 09.06.2001.

¹⁰⁸ Cumhuriyet Ansiklopedisi, a.g.e, Sy. 489.

gerekçeleriyle istifa etmiştir. İrtemçelik, istifa açıklamasında toplumun güvenini yitirmiş ve icraat yeteneği kalmamış bir hükümetin toplum için oldukça büyük tahribat yaratacağına dikkat çekerek, bu durumda görevde kalmanın siyasi etiğe uygun olmayacağını vurgulamıştır. Bu iki bakan da tipik Türk siyasetçisi niteliklerinden uzak görünmektedir.¹⁰⁹

Türk siyasetinde özellikle 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra siyasi parti genel başkanlarının istifa ettiği görülmüştür. Doğru Yol Partisi Genel Başkanı Tansu Çiller, Anavatan Partisi Genel Başkanı Mesut Yılmaz ve Demokratik Sol Parti Genel Başkanı Bülent Ecevit'in partilerinin meclise girememesi ve ciddi oy kayıpları nedeniyle genel başkanlık görevlerinden istifa etmiş ve siyaset yaşantısından çekilmişlerdir. Aynı şekilde 18.Nisan.1999 seçimlerinde Cumhuriyet Halk Partisi'nin tarihinde ilk kez seçim sonuçlarıyla parlamento dışında kalması nedeniyle istifa eden dönemin CHP Genel Başkanı Deniz Baykal, genel başkanlık görevlerinden istifa etmiştir. Aslında bu konudaki diğer bir örnek, Ekim 1979'da yapılan Senato üçte bir yenileme ve milletvekili ara seçimlerinde CHP'nin büyük oy kaybetmesi nedeniyle Meclis'te azınlıkta kalınca dönemin CHP Genel Başkanı Bülent Ecevit, 16 Ekim'de başbakanlıktan istifa ederek, hükümetten çekilmesidir.

Türk siyasetinde yine sıklıkla karşılaşılan milletvekillerinin istifalarıdır. Bu istifalar genellikle milletvekilliğinden istifa olmayıp, partisinden istifa etmek suretiyle ya mecliste bulunan ya da mecliste bulunmayan başka bir siyasi partiye geçmek veya yeni bir parti kuruluşunda etkin olmak için yapılan istifalardır. Bu milletvekillerinin sadece kendi

¹⁰⁹ Mehmet Barlas, "Ecevit Belki de Esenliğe Ulaştı", Yeni Şafak, 05.10.2001.

şahsiyetleri nedeniyle değil, aynı zamanda seçim sürecinde mensup oldukları siyasal partiler nedeniyle oy almaları nedeniyle, bu sebeplerle yapılan istifalar da viddi şekilde eleştirilmektedir.

Ülkemizde sıklıkla yaşanan yolsuzluk olayları ve olayların ortaya çıkarılmasını sağlayan onlarca soruşturmaya ve verilen mahkeme kararlarına rağmen siyaset kurumunda istifa alışkanlığının pek de gelişmemiş olduğu kabul edilmelidir. Özellikle son dönemlerde yolsuzluk iddiası ile bakanlık görevlerinden istifa eden siyasetçilerin varlığına rağmen, siyasal partilerinden ayrılıp, siyaset sahnesinden çekilen pek nadirdir.

Bu duruma istisna teşkil eden örneklerden bir tanesi Bakan Eyüp Aşık olayıdır. Yeraltı dünyasının ünlü ismi Alaattin Çakıcı'yla yaptığı telefon konuşmalarının ortaya çıkmasıyla Devlet Bakanlığı ve milletvekilliğinden istifa eden Eyüp Aşık, “çete üyelerine yardım etmek” suçundan yargılanırken, mahkemede verdiği ifadesinde; suçlamaları reddetmiş önemli bilgiler almak için konuşmalar da bulunduğunu belirtmiştir. Alaattin Çakıcı'nın kendisine Türkbank'ın satışıyla ilgili istihbaratta bulunduğunu ve Tansu Çiller'in 20 milyon dolar rüşvet istediğini söylemiş, bir milletvekili olarak bunu değerlendirmesinin normal olduğunu belirterek kendisini savunmuştur.¹¹⁰

Yine Türk siyasetinden bakanlar arasındaki görüş farklılıkları nedeniyle de istifalara rastlanmaktadır. Özellikle kriz dönemlerinde sıklıkla görülen bir durumdur. Kriz dönemlerinde hükümeti oluşturan parti veya partiler krizden çıkmak için oluşturulacak programlar konusunda anlaşmazlığa düşünce istifa tercihini kullanabilmektedir. Buna

¹¹⁰ Semra Pelek, Milliyet Gazetesi, 08.01.1999, tarihli haber.

örnek olarak, 57. Hükümet döneminin Özelleştirmeden Sorumlu Devlet Bakanı Yüksel Yalova'yı istifaya götüren neden Tütün Yasası'ydı. Yasadaki sorun ise Tekel Üst Kurumu'nun yapısıyla ilgiliydi. Yalova kurulda, Türkiye Ziraat Odaları Birliği'nin temsilcisi bulunmasını istedi ancak Derviş'e bağlı Hazine Müsteşarlığı bu talebe sıcak bakmadı. Yaşanan gerilimin ardından Yalova'nın istifa etti.¹¹¹

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdüllatif Şener'in basına yansıyan şu sözleri, kanaatimce, Türk siyasi hayatında önemle üzerinde durmayı gerektirmektedir. Hiç kimseyi şahsen kastetmediğini özellikle vurgulayan Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Abdüllatif Şener:

“...Almanya ve Japonya gibi birçok ülkede, siyasi sorumluların, kendi iradeleri dışında bile gelişse, kendi sorumluluk alanlarındaki olumsuzluklar üzerine istifa edebildiğini, ancak bu anlayışın Türkiye'de yerleşmediğini...Fakat zannediyorum ki kamusal görev üstlenen kişilerle bağlantılı olarak istifanın tartışılmasının zamanıdır... Türk siyasi gelenek ve kültüründe eleştirilen bir konu var; istifa müessesesi... İstifa müessesesi dünyanın her tarafında var. Türkiye'de de kamu, özel kesim ve siyasette istifalar oluyor. Ancak bu istifalar hep bireysel tepkileri yansıtıyor. Ya konumu ile ilgili bir duruma kızdığı için ya da verilen bir görev kendisi için bir süre sonra çekilmez olduğu için istifa ediyorlar... Asıl olması gereken şey, bir toplumsal sorumluluğun gereği olarak ortaya konacak bir davranıştan kaynaklanan istifadır. Neden? Çünkü siyasi bir kimliğe sahip, kamu görevi üstlenen kişi, toplumsal sorumluluk üstlenmiştir. Kendi görev alanı ile bağlantılı olarak topluma karşı yükümlülüklerin yerine getirilmemesi toplumun güvenini boşa çıkarmasıdır. Toplumun yanılmak gibi durumlara yol açan kişilerin istifa etmeleri gerekir...Türkiye'de bunun örneğini göremiyoruz... Zannediyorum ki istifa ettikleri zaman kendilerini suçlu olarak yargıya teslim olmuş hissediyorlar. Yani delilin en belirgin olanı itiraftır, istifa bir anlamda sanki itiraf olarak algılanıyor... Sözü ettiğiniz özellikte bir istifayı Türkiye'de görme şansımız var

¹¹¹ <http://www.turkhukuk sitesi.com/showthread.php?t=3089>, 19.12.2006

mı?...Bunun bizim siyasal hayatımızdaki önemli bir eksiklik olarak nitelendirmek lazım.”¹¹²

Türk siyasal yaşamında tükenmişlik, enerji azalması, görevini yerine getirmekte yetersizlik hissi, hatalı kararların sorumluluğunu üstlenme gibi etik değerlere dayalı istifa örnekleri pek yoktur. Bunun nedeni demokrasi kültürünün ve “siyasal etik” değerlerinin gelişmemiş olmasıdır. Bu durum toplumsal ve siyasal kültür ile yakın ilişkili olduğunu göz ardı etmemek gerekmektedir.

II.3. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun, Kanun’un genel gerekçesi, bu kanun kapsamında çıkarılan yönetmelik ve genelgeler ile birlikte değerlendirildiğinde, “yönetişim”, “hesap verilebilirlik”, “saydamlık”, “açıklık”, “vatandaş odaklılık”, “sonuca odaklılık”, “sürekli geliştirme”, “kalite”, “standart”, “misyon”, “performans” gibi kavramların Kamu Görevlileri Etik Kurulu’na ilişkin olarak oluşturulan mevzuata girdiği görülmektedir. Öte yandan “kamu yararı”, “hukuka uygunluk” gibi klasik kamu yönetimine ait kavramların da var olduğu ancak eşit ölçüde ağırlıkta olmadığı görülmektedir.¹¹³

Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun amacı “etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek” olarak belirlendiği söylenebilir (Mad.1).¹¹⁴ Bu maddeden

¹¹² Kadife Şahin, Milliyet Gazetesi, 08.01.2006, tarihli haber.

¹¹³ İbrahim Arap, Levent Yılmaz, (2006), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:39, Sayı:2, s.52-53.

¹¹⁴ “Madde 1: Bu Kanunun amacı; gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum

anlaşılacağı gibi Kurulun kural koyucu ve denetleyici olmak üzere iki ana işlevi bulunmaktadır. Kurulun bugüne kadarki çalışmaları değerlendirildiğinde “uygulamayı gözetmek” işlevini yerine getirdiği mümkün görülmemektedir. Bunun nedenlerinden bir tanesi de bugünkü yapısıyla Kurul’un sınırlı olan görev alanına dahil olan alan ve konuları denetleyebilecek kapasitede oluşturulmamasıdır. Dikkat çekici olan, Kurulun Avrupa’daki benzerlerinde denetleme kapsamında yer alan yasama ve yürütme üyeleri ülkemizde kapsam dışındadır.¹¹⁵ Yine Etik Kurulu Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK) ve yargı mensupları ile üniversiteleri de denetleyememektedir. Bu durum, yasa gerekçesinde belirtilen, Kurulun oluşturulmasında ülkemizin yönetim geleneği ve sosyo-ekonomik koşullarına uygun bir modelin benimsenmesi anlayışının yansıması olarak yorumlanabilir.

Bu istisnalar, aslında bir koruma kalkanıdır, örneğin Başbakan’a ve eşine hediye edilen armağanların, Başbakanlık envanterine kayıt edilmemesi, Etik Kurulu tarafından incelenemez. Ulaştırma Bakanı’nın oğlunun gemi acentesi kurarak, denizcilik ile ilgili kamu ihalelerine girişi ve neredeyse her ihaleyi kazanması bu Kurul tarafından incelenemez. Ayrıca eski Deniz Kuvvetleri Komutanı’nın yaptığı usulsüz harcamalar ve malvarlığındaki artışlar nedeniyle hakkında askeri yargı da zimmet suçu işlediğine dair karar verilse dahi, Kurul bu konuyu inceleyemez. Yine üniversite rektörünün ihaleye fesat karıştırmak iddiasını incelemek kurulun görev alanına girmemektedir. Aslında verilen örneklerin her birinin etik dışı olup olmadığı tartışma konusu iken, söz konusu Kanun’un ilgili maddesi gereği Kurul’un bu konuları inceleyememesi aslında Kurul konusunda AKP hükümetinin ne kadar samimi olduğunun açık göstergesidir.

ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır.”

¹¹⁵ Tülay Baydar, (2005) “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 447, s. 113.

Yasada Kurula başvuru konusuna (Madde 4) bakıldığında, başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda, başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı belirtilmesi, başvuracakları caydırıcı niteliktedir. Özellikle başvuru sahibinin etikle ilgili konularda bilgi ve belgeye ulaşması neredeyse imkansızdır.¹¹⁶

Kurulun işlevi ilişkin bir başka konu da, Kurulun yargıyla olan ilişkisidir. Yargı organlarınca düzenlenmekte olan veya karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamaz. İnceleme sırasında yargı yoluna gidildiği anlaşılan başvuruların işlemi durdurulur.¹¹⁷

Kurul 11 üyeden oluşmakta ve bunların tamamı, yasada belirtilen özellikteki kişiler arasından Bakanlar Kurulu'nca seçilmektedir. Her ne kadar Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilememesi, Kurul üyelerinin özerkliğini sağlayabilir gibi görünse de, TBMM yerine Bakanlar Kurulu tarafından atanmaları ve görev sürelerinin sonunda yeniden seçilebilmeleri kurumun özerkliğini zedeleyici bir durumdur. Kaldı ki, Türkiye'de üst düzey bürokrasinin denetimini sağlayıcı mekanizmalardan önemli bir tanesi, bakanlar yani siyasal kişilerdir.¹¹⁸

Bir başka ifade ile üst düzey bürokrasinin denetlenememesinin nedenlerinden biri, üst düzey bürokratların siyasal iktidar tarafından atanmış olmasıdır. Buna rağmen

¹¹⁶ İbrahim Arap, Levent Yılmaz, a.g.m, s.60.

¹¹⁷ a.g.e. s 60-61.

¹¹⁸ a.g.e. s.61-62.

Kamu Görevlileri Etik Kurul'unun da yine siyasal iktidar tarafından atanmaktadır. Buna ek olarak;¹¹⁹

- a- Kurulun Başbakanlık bünyesinde kurulmuş olması,
- b- Huzur hakkı ve Kurulun diğer ihtiyaçlarının her yıl Başbakanlık bütçesine konulan gerekli ödenekten karşılanması,
- c- Sekretarya hizmetlerinin Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmesi (Yasa, md. 2),
- d- Kurulun kesinleşen kararlarının Başbakanlık Makamına sunulması ve Kurul kararlarının, Başbakanlık tarafından Resmi Gazete aracılığıyla kamu oyuna duyurulması (Yönetmelik, md. 39)
- e- Yönetmelik hükümlerinin Başbakan tarafından yürütülmesi gibi düzenlemeler, özerk olması gereken bu Kurulun özerkliği bir yana, Başbakanlığın bir birimi olduğunu göstermektedir

Bu yasaya getirilen eleştirilerin başında, yasayla düzenlenmesi gereken “etik davranış ilkelerinin” yönetmelikle düzenlenmiş olması gelmektedir. Yönetmelikte yer alan etik davranış ilkeleri incelendiğinde ise ilk getirilebilecek eleştiri, ilkelerin bazılarının yeterince belirgin olmamasıdır. Buna, hizmet standartlarına uyma, misyona bağlılık, nezaket gibi ilkeler örnek verilebilir. Ayrıca “katılımcılık” ilkesine yer verilmekle birlikte, katılım mekanizmalarına ilişkin mevzuattaki mevcut düzenlemelere ek bir düzenleme getirilmemektedir. Madde 20’de yer alan yöneticilerin hesap verme sorumluluğu ilkesindeki “kamusal değerlendirmeye ve denetime her zaman açık ve hazır” olma ve

¹¹⁹ a.g.e, s. 62-63.

“yolsuzlukları önlemek için gerekli tedbirleri alma ve personeline örnek olma” ifadeleri de muğlaktır.¹²⁰

Kurulun siyasal iktidardan bağımsızlığının sağlanabildiğini de söylemek son derece güçtür. Kurulun siyasal iktidarla çatışması durumunda eli kolu bağlanacaktır. Siyasal iktidarın olası taleplerine duyarlı olursa bu kez kimi konuları görmezden gelebilme riski vardır. Örnekte TÜPRAŞ’ın satışında yaşanan gelişmelerdir. Siyasal iktidardan özerk bir Etik Kurulun, Özelleştirme İdaresi’nin TÜPRAŞ’ın %14,76’lık hissesinin bir işadamına satılmasında etik açıdan sorun olup olmadığını araştırması gerekmez miydi sorusu akla gelmektedir. Bilindiği gibi Sermaye Piyasası Kurulu bu satış nedeniyle Özelleştirme İdaresi’ni uyarılmış ve satış kararının bildirilmemesinin mevzuata aykırı olduğuna dikkat çekmiştir.¹²¹

III. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİNDE YANSIZLIK SORUNU

Yönetimde yansızlık sorununun, yukarıda bahsettiğimiz yönetsel etik ve yozlaşma ile yakın ilgisi bulunmaktadır. Yönetsel etiği zedeleyen yozlaşma kavramı aynı şekilde yönetsel yansızlık kavramını da zedelemektedir.

Sonuç olarak teorik anlamda yönetsel yansızlık ile yönetsel etik ve yozlaşmayı ayırabilmek olanaklı gibi görünüyorsa bile, pratikte bu sınıflandırmayı kesin net bir çizgi ile ayırabilmek güçtür. Bunun başlıca nedeni, yönetsel etiği zedeleyen yozlaşma

¹²⁰ <http://www.elegans.com.tr/arsiv/67/haber018.html>, 30.07.2005

¹²¹ İbrahim Arap, Levent Yılmaz, a.g.m, s.65-66.

olaylarının siyasal karar alma ve uygulama sürecindeki iktidar ile bürokrasinin tarafsızlığını yitirmesidir.

Siyasal iktidar siyasal güçlerini kullanarak bürokratları etkilemekte, bürokratlar da teknokrat özelliklerini kullanarak karar alma süreçlerinde etkin bir rol oynayarak yozlaşma ve yolsuzluklara karışabilmekte ve bu da yönetsel yansızlığa ağır darbe vurmaktadır. Bundan dolayı teoride birbirinden ayrı gibi gözüken yönetsel etik ve yozlaşma ile yönetsel yansızlık kavramlarının asıl olarak uygulamada iç içe geçmiş bir kavram haline dönüştüğünü söylemek doğru olacaktır.

Yönetimde yansızlığın zedelendiğinin bir göstergesi olarak siyasallaşma olgusu iki temel ölçütten hareketle açıklanabilir. Bunlardan ilki, atamalarda siyasal amaçların ve parti düşüncelerinin ön planda tutulmasıdır. İkincisi ise, bürokratlara tanınan siyasal faaliyetlerde bulunma özgürlüğünün derecesi ve bu konuda siyasal iktidarların tutumudur. Atamalarda ehliyet ve liyakat yerine partiye yakınlık ölçütünü uygulamak yönetimi siyasal davranışlara götürür ve bu da düzeni yozlaştırır.

Çok partili siyasal rejimlerde bürokratların bu tür faaliyetlerine aşırı kısıtlamalar getirilmektedir. Şüphesiz bunun temel amacı bürokratların uygulamalarla ilgili verecekleri kararlarında yansızlığı hakim kılmaktır. Ama asıl önemli olan, kısıtlamaların kendisinden çok, bu kısıtlamaların uygulanış biçimidir. Örneğin, bir yerde iktidar lehine olan karar ve davranışlar hoş görülmemekte ve bunun tersi uygulamalar soruşturmalara konu oluyorsa, söz konusu yerde partizanlık dolayısıyla yansızlık değil, yanlılık var demektir.

Bürokratik örgütlenmeler, alışlagelmiş biçimde değişen siyasal iktidarlara hizmetsel anlamda üretimde bulunan yapılanmalardır. Bürokratlardan yansız ve herhangi bir siyasal görüşün esiri olmadan görevlerini yapmaları beklenir. Bu anlamda siyasallaşmamış bir bürokrasi, her iktidar değişikliğinde bürokrasiyi yeniden oluşturma sıkıntısından ve maliyetinden yeni iktidarlara kurtarır. Şüphesiz ayırım gözetmeksizin her iktidara hizmet üreten ve yansız çalışan bürokrasilere güven son derece büyük olacaktır.

Siyasal iktidarların kendi plan ve programlarını uygularken bazı kritik görevlere kendi elamanlarını getirmeleri doğaldır. Öte yandan, Türkiye’de, her yeni iktidar siyasal sayılamayacak pozisyonları da içeren toplu ya da büyük sayılara varan değişiklikler yapmakta ve adeta bir ganimeti paylaştırır gibi davranmaktadırlar.

Bu durumda bürokrasinin temel bir gereği olan uygun iş ve uygun işgücü tercihi yıpranmakta, kamu bürokrasisi temel işlevlerini yapamayarak tıkanmakta, bürokrasi sürekli iş görmezlik ya da işlerin yürümemesi anlamında ciddi bir sorun alanı olarak eleştirilmektedir.

Bu bölümde öncelikli olarak, siyasal amaçlı atamalar ve bürokratların siyasal faaliyetleri başlıkları altında yönetimin siyasallaşması konusu incelenecektir. Bu anlamda, 1980’den itibaren iktidara gelen siyasetçiler tarafından sıkça dile getirilen, bürokrasinin, kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik araçsal nitelikte bir aygıt olmaktan çıktığı, siyasa yapma yetkisini siyasetçilerle paylaşmayı hedeflediği yargısı ile yönetimin siyallaşması arasındaki ilişki incelenecektir. Ayrıca ülkemizde yansızlık kavramının bürokrasi ve bürokratlar açısından siyasal yansızlık olarak kabul edildiğinin temel

göstergesi olan ve bürokrasi ile siyaset ilişkilerinde bu konunun gerilime, hatta krize dönüşebildiğini siyasal yansızlık gerilimi ve 28 Şubat Süreci başlığı altında incelenecektir.

III.1.Yönetimin Siyasallaşması

Siyasal iktidarlar siyasalarını etkin ve verimli bir biçimde yürütebilmek için bürokrasiyi kontrol altında tutmaya çalışırlar. Bürokrasinin siyasal iktidar tarafından sürekli olarak kontrol edilmeye çalışılması, yönetimdeki gücünün kırılmaya çalışılarak iktidar amaçlarına hizmet eden bir duruma getirilmek istenmesi, bürokrasinin süreklilik arz eden bir siyasal etkiye maruz kalmasına yol açmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde siyasallaşma sorununa yol açmaktadır. Buradan hareketle, yönetimin siyasallaşmasını kamu görevlerine yapılan atamalarda ve yükseltmelerde, liyakat yerine siyasi unsurların öncelikli rol oynaması ve siyasal iktidarların adam kayırmacılığı şeklinde tanımlanabilir.

Ne yazık ki bu konudaki toplumsal tepkilere rağmen, iktidara gelen siyasal partiler yeni kadrolar ve makamlar ihdas etmek suretiyle yönetimde siyasallaşmayı kolaylaştırmaktadırlar. Üstelik siyasal nitelikli atamalar hiç bir zaman yüksek bürokratlarla sınırlı kalmamakta, uygulayıcı teknik görevlilere ve alt kademelere kadar inmektedir.

Yönetimin siyasallaşmasının aşırı boyutlarda olması, yönetimin yansızlığını zedelemekte, özellikle üst düzey yöneticilerin sık sık değiştirilmesi bürokraside tutarlılığı ve istikrarı bozmaktadır. Bu tutum, kamu bürokrasisinin etkin ve verimli işlemesini engelleyerek, bürokratik sistemi yozlaştırmaktadır.

Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri, “yeterlik” ve “siyasal tarafsızlık” olmasına rağmen, uygulamada, yönetimde siyasallaşma çeşitli yöntemler kullanılarak yaygın bir nitelik göstermektedir. Siyasal iktidarlar değiştiğinde müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmekte; bu değişiklik bürokrasinin orta ve alt kademelerine kadar uzanmaktadır.

Bürokratik adeta hükümete ve onu oluşturan siyasal parti veya partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Siyasal atamaların yoğunluğu, bürokratin yükselebilmek için, uzmanlık, bilgi ve becerisini artırmaktan çok, iktidarla veya ona aday bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır.

III.1.1. Siyasal Amaçlı Atamalar

Yönetimin siyasallaşmasına ilişkin literatür gözden geçirildiğinde, işe alma ve yükselmede siyasal tercihlere ağırlık veren uygulamaların Türk kamu bürokrasisinde giderek yaygınlık kazandığı düşüncesinin egemen olduğu söylenebilir. Siyasal iktidarların el değiştirmesini izleyen günlerde, kamu kuruluşlarındaki kilit yerler yerinde bir deyimle hallaç pamuğu gibi atılır. Görev yeri değiştirilen bürokrat yargıya başvurmakta ancak bu yol hem uzun sürmekte hem de lehe verilen yargı kararına rağmen mağduriyet sürüp gitmektedir. Yer ve görev değiştirmeler, tutumu, siyasal olarak onaylanmayan bürokratin cezalandırılmasının bir yöntemi haline gelmiştir

Yansızlık ilkesi, genelde siyasal amaçlı atamalardan korunmayı amaçlamaktadır. Bu nedenle kamu kesiminde çalışanlara siyasi partiye üye olma, seçim

kampanyalarına katılma, siyasi amaçlı gazete çıkarma, memurluk dolayısıyla elde edilen bilgileri siyasi amaçlarla sızdırma vb. alanlarda bazı yasak ve kısıtlamalar getirilmiştir. Burada amaç memurun yansızlığını sağlamaktır. Buradan hareketle yönetimin siyasallaşması, en genel anlamda yönetimin siyasal gücün etkisi altına girmesi ve yönetsel yansızlık ilkesinin zedelenmesi olarak tanımlanabilir.

Siyasal atamaların, uygulama da iki türlü olduğu görülmektedir. Birincisi, hizmete girişte ehliyet ve liyakat yerine siyasi partiye yakınlık ölçütünün ön planda tutulmasıdır. Bu, bir tür siyasi kayırma yöntemidir İkincisi, belirli bazı mevkilere (özellikle yüksek memurluklara) yapılacak atamalarda “siyasal takdir” unsuruna ve “parti tercihi”ne yer verilmesidir. Yönetsel yansızlığı zedeleyen ve asıl tartışma konusu olan atamalar bu tür atamalardır.¹²²

Siyasal kayırma niteliği taşıyan birinci tür atamalar, genellikle yadsınmakta ve eleştirilmektedir. Ancak ne var ki iktidara gelen partiler, zaman zaman bu yolu denemekte ve bu eylemlerini çoğu kez gizli ve ustalıkla bir biçimde yürütmektedirler. Bu tür atama işlemlerinin, partiye hizmet eden ya da yakınlık duyan kimseleri ödüllendirme dışında ussal bir dayanağı bulunmamaktadır. Oysa ikinci tür siyasi atamalar, belli gerekçelere dayandırılmakta ve savunulmaktadır.

Siyasal amaçlı atamalar üzerine yapılan çalışmalarda olumlayan ve olumsuzlayan olmak üzere iki eğilimin hakim olduğu söylenebilir. Siyasal amaçlı atamaları olumlayan yaklaşımın gerekçeleri üç başlık altında toplanabilir. Birincisi, siyasi

¹²² Cahit Tutum, a.g.m, , Sy. 12.

partilerin hizmete yönelik yöntemleri ve gerçekleştirmeyi söz verdikleri çalışma programları farklıdır. Siyasal iktidarların bu program ve yöntemleri gerçekleştirebilmek için, siyasal kadrolarla üst yönetim kadrolarının uyumlu bir bütün oluşturmasına bağlıdır. Bu tür bir uyumluluk, ancak siyasal iktidarın program ve çalışma yöntemlerini içtenlikle benimsemiş bürokratların görevlendirilmesi ile olanaklıdır. Bu nedenle bu tür atamalarda mesleki ve teknik ehliyet yanında “siyasal güven” unsuru aranır.¹²³

Başbakan Recep Tayip Erdoğan, Ankara Sanayi Odası'nın 18.Nisan.2003 tarihindeki Genişletilmiş Meclis Toplantısı'nda :

“...Bir yönetim iktidara geldiğinde üst bürokrasiyle gelmeli, giderken de bürokratını götürmelidir. Niye, çünkü frekanslarım tutacak, söylemimden anlayacak, ilkelerimi paylaşacak. Hangi işyerinde bir yönetim Allah aşkına istemediği adamı barındırır, onun vucut dilini yakalayabilecek Anadolu tabiriyle leb demeden leblebiyi anlayacak yönetici yanında bulundur?” şeklindeki konuşması bu anlamda, siyasetçilerin siyasal amaçlı atamalara bakışını çok net ortaya koymaktadır...¹²⁴

İkincisi, siyasal atamalar, partiye hizmet eden kişileri ödüllendirerek genç ve değerli kimseleri partiliğe özendirir ve dolaylı olarak siyasal yaşamın kalitesini yükseltir. Ayrıca bu yol, esas meslek ya da uğraşını bırakmadan yarı zamanlı olarak siyasal nitelikteki görevleri yerine getirebilecek nitelikli kişilerin uzmanlık ve mesleki ehliyetlerinden yararlanma olanağı da verir.¹²⁵

Üçüncüsü, siyasal atamaların genellikle açıkça belirtilmeyen nedenleri de vardır. Bunlar arasında, parti üyesi ya da sempatizanların ödüllendirmek suretiyle

¹²³ a.g.e. s.13.

¹²⁴ İlhan Taşçı, a.g.e, s. 180-181.

¹²⁵ Cahit Tutum, a.g.m, Sy. 13.

yandaşlarını artırmak, bu yolla atanan kimselerin taşıyacakları “gönül borcu”ndan yararlanmak suretiyle atama yapılan mevkilerin olanaklarını parti lehine kullanmak; parti çevrelerince “rahatsız edici” olduğu düşünülen partilileri, ödüllendirmek bahanesiyle etkin partililikten uzaklaştırmak; siyasal atamalar yolu ile “kişisel güç” kazanmak gibi.¹²⁶

AKP iktidara geldikten 2,5 yıl sonra bürokraside oluşan manzara ikinci ve üçüncü başlığı doğrulamaktadır. Bu dönemde bürokraside 32.582 kişi açıktan, 11.284 kişi naklen, 37.287 kişi sözleşmeli ve 354’ü de geçici görevli olmak üzere toplam 81.507 atama gerçekleşmiştir. Buradan çıkarılması gereken, AKP’nin siyasal atamalar yoluyla ödüllendirme işlevini çok güçlü kullandığıdır.¹²⁷

Siyasal amaçlı atamaları olumsuzlayan yaklaşımın gerekçeleri üç başlık altında toplanabilir. Birincisi, özellikle üst yönetim mevkilerine yapılacak siyasal atamalar, bürokraside dalgalanmalara ve kararsızlıklara yol açar. Bu dalgalanmaların alt kademelere kadar yayılması önlenemez; Bu ise yönetimin ehliyet ve liyakat ilkelerinden uzaklaşılması sonucunu doğurur. Yönetici potansiyelinin sınırlı olduğu bir ülkede, siyasal atamalar yönetim bunalımı doğurmaktan başka bir işe yaramaz.¹²⁸

İkincisi, Siyasal atamaların lehine ileri sürülen görüşler, özellikle koalisyon-rejimlerinde geçerli değildir. Birden çok partilerin koalisyon yaptığı yerlerde, bürokrasinin bir tür paylaşılması söz konusudur. Bu ise, iktidarın emrinde hizmete hazır ve duyarlı bir yönetsel sistemin kurulmasına engel olur ve yönetimin bütünlüğünü bozar.¹²⁹

¹²⁶ a.g.e. s. 13.

¹²⁷ İlhan Taşçı, a.g.e, s. 181.

¹²⁸ Cahit Tutum, a.g.e, s. 13-14.

¹²⁹ a.g.e. s. 14.

Üçüncüsü, Siyasal atamaların bir başka sakıncası da bürokrasi içinde birbirine rakip kümeleri oluşturması olasılığıdır. Bürokrasi içinde ikinci planda kalan “muhaliflerin”, “bağlanmış” oldukları siyasal partilerle el altından ilişki kurmaları sonucunu doğurur. Böylece, çevredeki siyasal çatışmalar bürokrasiye yansır ve bürokrasi içinde gerginliklere yol açar.¹³⁰

Siyasal atamaların en sık gündeme geldiği, istisnai memurluklar belli siyasal ve yönetsel nedenlerle ana personel rejiminden ayrı tutulan ve özellik taşıyan memurluklardır. 657 sayılı Devlet Memurları Yasası ile düzenlenmiştir. Buna göre, Cumhurbaşkanlığı Dairesi ile Cumhuriyet Senatosu, Millet Meclisi Memurlukları, Başbakanlık ve Bakanlık Müşavirleri, Başbakanlık ve Bakanlık özel kalem müdürlükleri, Bakanlıklar basın ve halkla ilişkiler müşavirlikleri, valilik, büyük elçilik, elçilik ve daimi temsilcilikler, dış kuruluşlarda çalışma müşavirlikleri nezdinde görevlendirilecek sendika uzmanlıkları, Din İşleri Yüksek Kurulu üyelikleri, Milli İstihbarat Teşkilatı memurlukları, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Müşavirlikleri ve Hukuk Müşavirliği, Genel Sekreter Sekreterliği istisnai memurluklardandır. Bunlara daha sonra TRT Genel Müdürü ile İktisadi Devlet Teşekkülleri Genel Müdür ve yardımcıları ve devlet sanatçıları da dahil edilmiştir.¹³¹

Kamu kesiminde bazı görevlerin siyasal ve yönetsel açıdan özel durumları vardır. Bu tür görevlere atanacak kimselerin seçiminde siyasal ve kişisel takdir unsuru ağır basar. Bunun nedeni, bu görevlilerin hükümet siyasasının oluşturulmasında ve uygulanmasında doğrudan rol almalarıdır. Bu kimselerin siyasal karar organının özel

¹³⁰ a.g.e. s. 14.

¹³¹ a.g.e. Sy. 16.

güvenini hatta siyasal yöneticinin kişisel güvenini taşımaları zorunluluğu nedeni ile bu görevlere yapılacak atamalarda normal hizmete alma yöntemlerinin elverişli olmadığı genellikle kabul edilir.¹³²

Yasal açıdan bakıldığında istisnai devlet memurluklarının düzenlenme biçimi ve atanmada tanınan serbestliğin bu mevkilere yapılacak atamalarda siyasal yatkınlık ölçütünün ya da açıkça parti düşüncesinin ağırlık kazanıp kazanmayacağı belli olmamaktadır. Ancak atamada tanınan bu serbestinin arkasında böyle bir düşüncenin yattığı bir varsayım olarak ileri sürülebilir. Bu yargı, istisnai devlet memurluklarının tümü için geçerli değildir.¹³³

Siyasal iktidarlar iş başına geldiklerinde, her zaman parti çıkarlarını gözeterek atamalar yapabilmişler, diledikleri kimselerin hizmete alınmalarında etkili olmuşlar ve özellikle üst yönetim kademelerinde de siyasal düşüncelerle diledikleri değişiklikleri yapabilmişler ve bütün bu işlemleri yasaların biçimsel sınırları çerçevesinde gerçekleştirmişlerdir.¹³⁴

Tam da bu noktada siyasal kayırma kavramı üzerinde durmak gerekmektedir. Bunun içinde adam kayırmacılık (iltimas) ve hizmet kayırmacılığı kavramlarını açıklamak gereklidir. Aslında kamu yönetiminin yozlaştırılması ile çok yakın ilişkili olan bu kavramlar, daha önce de değindiğim gibi, hem kamu yönetiminin etik değerlerini hem de yansızlık ilkesini de zedeleyen yozlaşma türleri olduğu açıktır.

¹³² a.g.e. Sy. 16.

¹³³ a.g.e. Sy. 17.

¹³⁴ a.g.e. Sy. 17-18.

1) Adam Kayırmacılık (İltimas): Kamu yönetiminde karar alma süreçlerinde ortaya çıkan bir yozlaşma türü olan adam kayırmacılık maddesel içerikli olmayan bir uygulamadır. Halk dilinde iltimas ve adam kayırmacılık anlamında “torpil” kavramı da yaygın olarak kullanılmaktadır. Kabilecilik olarak da isimlendirilen adam kayırmacılığın uygulamada farklı türleri söz konusudur.¹³⁵

a) Akraba Kayırmacılık (Nepotizm): Kayırmacılık, mevki ve makam sahibi kişilerin, iktidar sahiplerinin, bu mevki ve makamdan kaynaklanan olanaklarla, gerek kan bağı, gerekse siyasal görüşleri itibariyle ya da başka özel nedenlerle kendilerine yakın kişilere mesleki anlamda çıkar sağlayacak yönde davranmalarıdır.¹³⁶

İngilizce’de Nepotizm kavramı ile ifade edilen akraba kayırmacılık, kamusal hizmetlerden yararlanma noktasında akrabalara yapılan iltimas ve kayırma anlamına gelmektedir. Örneğin bir kimsenin beceri, kabiliyet, başarı, eğitim düzeyi vb. faktörleri göz ardı edilerek sadece yetkili bir kamu çalışanına ya da etkin bir politikacıya yakınlığı dolayısıyla kamusal anlamda istihdam edilmesi, tayini ya da terfisi bu anlamda değerlendirilebilir.¹³⁷

Buna verilebilecek örnek ise, AKP İzmir İl Başkan Yardımcısı Kerem Ali Sürekli, Türkiye'nin en büyük sanayi kuruluşu PETKİM'in Yönetim Kurulu'na girmesi ve aynı zamanda ilkokul öğretmeni olan eşinin de Foça Öğretmen Evi Müdürlüğü'ne atanmasıdır.¹³⁸

¹³⁵ Cemil Oktay, (1998), Siyaset Yazıları, Der Yayınları No: 45, İstanbul, Sy. 209.

¹³⁶ Ömer Bozkurt, Seriyeye Sezen, Turgay Ergun, a.g.e, Sy. 144.

¹³⁷ Coşkun Can Aktan, (1999), a.g.e, Sy. 19.

¹³⁸ <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/4.2/3NigarDEGIRMENCI.pdf> 17.01.2007.

b) Eş-Dost Kayırmacılık (Kronizm): Kayırmacılık kavramı günümüzde, kamusal gücü kullananların, akrabayı kollama dışında, benzerlik yoluyla özellikle siyasal parti aidiyeti, coğrafi anlamda yakınlıklar ya da toplumsal, etnik veya dini benzerlikler nedeniyle yapılan uygulamaları açıklamak amacıyla da kullanılmaktadır.¹³⁹

c) Siyasal Kayırmacılık (Siyasal Yandaşlık ve Patronaj): Siyasi partilerin iktidara geldikten sonra kendilerine yakın buldukları kişileri yönetsel kadrolara atamalarıdır. Yönetsel anlamda yapılan atamalarda ehliyet ve liyakat yerine partilere yakınlığı bir ölçü olarak almak ve buna göre atamalarda bulunmak yönetimi partizanlığa götürür.

2) Hizmet Kayırmacılığı: Kamu yönetiminde ortaya çıkan bir diğer yozlaşma türü de hizmet kayırmacılığıdır. Hizmet kayırmacılığı, iktidarların bir sonraki seçimleri düşünerek, kamu bürokrasisini de bu düşünceleri doğrultusunda yönlendirmek ve bu kanalla bütçe tahsisatlarını kendi seçim bölgelerine adeta yağma eder gibi tahsis etmeleri şeklinde gerçekleşir.

Gerçektende seçimleri kazanan siyasal partiler, seçim sonrasında seçim bölgelerine hizmetsel anlamda bir yoğunlaşmanın peşine düşmektedirler. Özellikle Başbakan ve Bakanlar kendi seçim bölgelerine bir sonraki seçimleri de düşünerek, diğer hak sahibi bölgelerin aleyhine bile olsa ödenekler ayırmakta ve bürokrasiyi de bu işe alet etmektedirler. Diğer bir ifadeyle bu tür yozlaşma ile kamusal kaynakların dağıtımında

¹³⁹ Ömer Bozkurt, Seriy Sezen, Turgay Ergun, a.g.e, Sy. 145.

yerleşim bölgeleri ve ihtiyaçlar dikkate alınmamakta, hizmetler ve kaynaklar siyasal iktidarların kendi seçim bölgelerine yoğun şekilde akmaktadır.¹⁴⁰

Ülkemizde son dönemde siyasi atamalar yönünden, AKP iktidar döneminde sıklıkla kullanılan uygulama oluşmuş ve buna medya da “vekaleten bürokrasi” adı verilmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer ile AKP Hükümeti arasında oluşan atama krizleri nedeniyle siyasal iktidar, çeşitli gerekçelerle ataması Cumhurbaşkanlığı’na uygun görülmeyen bürokratları, vekaleten bu görevlere atamaya başlamış ve vekaleten görev süreklilik kazandırarak, devlet yönetiminde vekaleten bürokrasi modeli uygulamaya başlamıştır.

AKP’nin hükümet olmasından sonra 2,5 yıl sonra, 13 Bakanlık ve bağlı kuruluşta 130’u müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire, kurul başkanı düzeyinde toplam 2074 üst düzey bürokrat vekaleten, 337 bürokrat ise geçici olarak göreve getirilmişti.¹⁴¹

Yine bu dönemde partizanlık ve kadrolaşmanın boyutları inanılmaz boyutlara ulaşmıştır. 17.01.2006 tarihli Akşam gazetesine göre, AKP iktidarı boyunca günde 5 bürokrat değiştirilmiştir. Bir başka gösterge ise, AKP hükümetinin ikinci yılını doldurmaya yaklaştığı günlerde, devletiyle mahkemelik bürokrat sayısı 2472’ye ulaşmıştır.¹⁴²

Ülkemizde her kurum kendi personelini merkezi nitelikteki bir sınav sonrasında, bu sınavı kazananlar arasından kurumsal olarak almaktadır. İlk aşamada çok

¹⁴⁰ Coşkun Can Aktan, (1999), a.g.e, Sy. 22.

¹⁴¹ İlhan Taşçı, a.g.e, s. 182.

¹⁴² a.g.e. s.186.

eşitlik oluşmasına rağmen, sonraki aşamada yine siyasal kayırmacılık olgusu ortaya çıkmaktadır. Devlet Memurluğuna girişte her ne kadar “merkezi sınav” yöntemi uygulanıyor ise de, son aşamada yani kuruma girişte, hizmete alma yetkisi ister istemez yine siyasetçilerin ya da siyasetçilerin kendisine yakın görerek atadığı bürokratları yani yine siyaset kurumunun elinde olmaktadır. Bu sistemde siyasetçinin rolü sadece sınavda başarı gösterenler arasından atamaya indirgenmiş olmaktadır.

Merkezi sınavdan sonra kurumların kendisinin oluşturduğu yabancı dil sınavları ve mülakat sistemi ise siyasal kayırmaya son derece elverişli bir ortam yaratmaktadır. Özellikle mülakat sisteminde uygulanan, sınav konularının saptanması ve sonuçların değerlendirilmesine ilişkin uygulamalar nesnellik, geçerlik, güvenilirlik unsurlarından yoksundur. Bu durumun yarattığı boşluk ve eksikliklerden bir yandan siyasetçiler öte yandan kişisel prestijini ve resmi otoritesini artırmak isteyen üst yöneticiler yararlanmaktadır. Ülkemizde belli niteliklerin ağır bastığı bazı meslek dalları dışında sınavlar siyasa veya bürokratik kayırcılığın bir aracı olarak kullanılmaya elverişlidir.

Bu konuda, kanaatimce verilecek en iyi örnek, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderdiği Hakimler ve Savcılar Kanunu, TBMM Genel Kurulu’nda 23.12.2005 günü kabul edildi. TBMM Adalet Komisyonu’ndaki iade gerekçeleri doğrultusunda yapılan değişiklikle kabul edilen yasada, avukatlık mesleğinden hakim ve savcı adaylığına geçmek isteyenlerden, mesleklerinde fiilen en az 3 yıl çalışmış, 35 yaşını doldurmamış ve kendi aralarında yapılacak olan yazılı sınav ve mülakatta başarılı olma koşulu, yasadan çıkarıldı. Düzenlemeyle artık sadece Adalet

Bakanlığı bürokratlarının yetkili konuma getirildiğini açıklar ve bu uygulamanın yargının siyasallaşmasına katkı yapacağı da çok açıktır.

Yine aynı konu ile ilgili olarak, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, hakimlik sınavını kazanan adayların mülakata alınmalarını öngören Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun (HSK) ilgili hükmünü, iptal istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne götürdü. Hâkim adayı İsmail Ercan, 2004 Adli Yargı Hakim Adaylığı mülakat sınavı sonuçları, Adli ve İdari Yargıda Hakim ve Savcı Adaylığı Yazılı Sınav, Mülakat ve Atama Yönetmeliği'ndeki, mülakatın iki kademedan Adalet Bakanlığı'nca yapılmasını öngören maddelerinin iptali ve yürütmesinin durdurulması istemiyle Danıştay'da dava açmıştı. Yine bu düzenlemeyle artık sadece Adalet Bakanlığı bürokratlarının yetkili konuma getirildiğini açıklar ve bu uygulamanın yargının siyasallaşmasına katkı yapacağı da çok açıktır.

Yönetimin siyasallaşma derecesini gösteren bir başka ölçüt de yer ve görev değiştirmelerle ilgili parti aracılığıdır. Yer ve görev değiştirmek isteyen, atandığı yere gitmek istemeyen bir çok bürokrat için partilileri aracı koymak en etkili bir yol olarak gözükmektedir. Ayrıca bulunduğu yörenin parti örgütüne beğenilmeyen bir bürokratin değiştirilmesinde parti örgütü etkin bir rol yüklenmektedir. Alt düzeylerde siyasal kayırma derecesini gösterecek sayısal veriler bulmak olanaksızdır.¹⁴³

Bu konu da verilmesi gereken ve uzun süre de kamuoyunu meşgul eden ve medyada çok sık işlenen söz konusu olay; Ordu'da yaşanan fındık mitingi ve bu miting sırasında çıkan oluşun gözaltı ve yaralanma olaylarının faturası Ordu Emniyet Müdürü'ne

¹⁴³ Cahit Tutum., a.g.m, Sy. 19.

çıkarılmış, hükümete sert tepki gösterilen fındık mitingi sırasında, yardım istediği bir milletvekiline telefonda “İnsanları öldüreyim mi? Gel kendin konuş” dediği için Emniyet Genel Müdürlüğü’nün oluru ve İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu’nun onayı ile merkeze alınmıştır. Kanaatimce, bu olay, siyasal atama ve görevden almaların artık ülkemizde ne boyutlara ulaştığını çok net olarak göstermektedir.¹⁴⁴

Yönetimin siyasallaştırılması açısından asıl önemli atamalar yüksek yönetim kademelerine yapılan atamalardır. Yeni göreve başlayan bakanlar önce, özel kalemde işe başlamakta, giderek müsteşarlık, genel müdürlük ve daire başkanlığı ve hatta şube müdürlüğü gibi mevkilere el atmaktadır. Bu görev değiştirmeleri uygulamada, nöbet değiştirme ya da ekibini kurma terimleri ile anılmaktadır. Görevleri değiştirilen bu kimselerin bir kısmı duruma göre ya buldukları kurumda ya da başka bir kurumda daha önce işgal ettiği göreve denk bir göreve, genellikle müşavirliklere atanmaktadırlar. Bazıları, müktesep haklarının “ihlal” edildiği veya “görev ve unvan denkliğine” uyulmadığı gerekçesi ile Danıştaya başvurmakta, bir kısmı da kaderine rıza göstererek ya buldukları kurumda ya da başka bir kurumda “beklemeye” geçmektedir.¹⁴⁵

AKP hükümeti döneminde, ilk 2,5 yıllık süreçte, Sağlık Bakanlığı’nda 10972 açıktan, 3470 naklen, 13097 sözleşmeli olmak üzere toplam 27539 atama yapılmıştır. Yine Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nda 6145 kişi, Adalet Bakanlığı’nda 2133 kişi, Maliye Bakanlığı’na 2653 kişi, Tarım Bakanlığı’na 1931 kişi, İçişleri Bakanlığı’na 1876

¹⁴⁴ Radikal Gazetesi, 01.08.2006 tarihli haber.

¹⁴⁵ Cahit Tutum., a.g.m, Sy. 19-20.

kişi, Bayındırlık Bakanlığı'na 1589 ve diğer bakanlıklara benzer oranlarda siyasi nitelikte atama yapılmıştır.¹⁴⁶

İşte tüm bu örneklerde siyasal iktidarların mevcut siyasal amaçlı atama sistemini, partizanlığa nasıl döndürdüğünü göstermektedir. Tüm bu örneklere rağmen halen bürokrasinin siyasal partilerle beraber, iktidara ortak oldukları söyleminin inandırıcılığı konusunda zorluklar bulunmaktadır.

III.1.2. Bürokratların Siyasal Faaliyetleri

Yönetimin siyasallaşmasının bir başka yönü olan bürokratların siyasal faaliyetleri üzerinde de durmak gerekir. Bürokratların siyasal faaliyetlerini seçme ve seçilme hakkı gibi doğal vatandaşlık hakları ve bunların dışında kalan siyasal faaliyetler olmak üzere iki kümede toplayabiliriz. Bürokrat olan kişinin peşinen vatandaşlık haklarından vazgeçtiği biçiminde bir düşünce, hareket noktası olarak alınamaz. Bu açıdan bakılınca, bürokratların oy verme hakları üzerinde her hangi bir kısıtlamanın mevcut olmadığı söylenebilir. Buna karşılık seçilebilme hakkı üzerinde derece derece kısıtlamalara rastlanmaktadır. Seçime katılmak isteyen memur adayların seçimlerden önce istifa etme zorunluluğu, görev yaptıkları bölgeden aday olamamaları, seçilen kimsenin memuriyetiyle ilişkisinin kesilmesi gibi kısıntılar örnek olarak gösterilebilir.¹⁴⁷

Bu konudaki tartışmalar bürokratların öteki siyasal faaliyetleri ile ilgili yürütülmektedir. Bu bir siyasal partiye üye olma, seçim kampanyalarına katılma, siyasal

¹⁴⁶ İlhan Taşçı, a.g.e, s. 182.

¹⁴⁷ a.g.e. Sy. 14.

amaçlı yardımlar toplama, siyasal toplantılarda konuşma, bir siyasal kişi ya da partiye yönelik demeç verme, yazı yazma ya da davranışlarda bulunma, memurluk dolayısıyla elde ettiği bilgileri siyasal amaçlar için kullanma gibi eylem ve davranışlar üzerinde derece derece sınırlamalar getirilmiştir.

Yönetimde siyasallaşma konusu incelenirken göz önünde tutulması gereken ikinci alan bürokratlara tanınan siyasal faaliyetlerin kapsam ve içeriğidir. Daha önce de belirtildiği gibi siyasal faaliyetler deyimini geniş kapsamlı bir deyim olup türlü eylem biçimlerini içine alır. Yürürlükteki yasalar, bürokratların siyasal faaliyetleri üzerine bazı kısıtlamalar getirmiştir. Bu kısıtlamaların amacı, kamu görevlilerinin “yansızlığını” sağlamaktır. Bürokratların siyasal faaliyetleri üzerinde getirilen belli başlı yasal kısıtlamaları bir kaç noktada toplayabiliriz :¹⁴⁸

- a. Bürokratlar, siyasal partilere ve sendikalara üye olamazlar,
- b. Görevlerini yerine getirirken siyasal parti ya da siyasal inane farkı gözetemezler,
- c. Herhangi bir parti ya da kişinin yararını ya da zararını amaçlayan davranışlarda bulunamazlar,
- d. Grev, boykot, işi yavaşlatma gibi eylemlerde bulunamazlar,
- e. Seçimlerin başlangıcından belli bir süre önce istifa etmedikçe görevli buldukları seçim çevresinde adaylıklarını koyamazlar.

¹⁴⁸ a.g.e. Sy. 24-25.

f. Seçim süresince siyasal partilere ya da adaylara her ne nam ile olursa olsun bağış ve yardımlarda bulunamazlar, olanaklarını tahsis edemezler, etkileyici yayınlarda bulunamazlar,

g. Siyasal propaganda niteliğindeki ilan vb. Basılı şeyleri dağıtamazlar.

Bu noktada siyasal faaliyetlerin üzerine konulmuş kısıtlamaların, “zaman” unsuru ile sınırlı olup olmadıklarının açıklığa kavuşturulması gerekir. Başka bir deyişle bu kısıtlamalar, memurun görevi dışında da devam edecek midir? Bu sorunun yanıtının “evet” olması gerekir. Aksi takdirde, “mesai” saatleri dışında kendisine yasaklanan faaliyetlere devam edecek bir bürokratın yansızlığı hakkında kuşku uyandırabilir. Oysa “yansızlık”, “memurluk statüsünün” bir parçasıdır.¹⁴⁹

Seçim yasaklarına gelince, seçimlerin başlangıcından iki ay önce, yenileme halinde yenileme kararının ilanından itibaren yedi gün içinde istifa etmeden görevli bulunduğu seçim çevresinden adaylığını koyan bürokrat, ağır para cezası ile cezalandırılır. Öte yandan seçim süresince herhangi bir parti ya da adayın lehinde ya da aleyhinde propaganda, telkin ve etkileme eylemlerinde bulunan kamu görevlilerine de aynı ceza uygulanır. Buna karşılık, seçim süresince, siyasi partilere veya adaylara her nam altında olursa olsun bağış ve yardımlar da bulunan, yahut emrindeki görevlileri ya da olanakları siyasal parti ya da adayın ermine veren veya siyasal faaliyetlerde çalıştıran yahut, tarafları etkileyici yayın yapan kamu görevlileri için hapis cezası, öngörülmüştür.¹⁵⁰

¹⁴⁹ a.g.e. Sy. 25-26.

¹⁵⁰ a.g.e. Sy. 26.

Bürokratin siyasal faaliyetlerine ilişkin kısıtlamaların ereği onun günlük siyasete karışmasını önlemek ve “yansızlığını” sağlamaktır. Yoksa mevcut düzenlemeler kamu görevlisinin “yurt sorunları ile ilgili düşünce, görüş ve kanılarını açıklama hakkını ortadan kaldırmamaktadır. Örneğin bir bürokrat, mesleki konularda ya da yurt sorunları üzerinde kişisel görüş ve çözümlerini açıklayabilir. Çok geniş anlamda siyaset kavramına girebilecek bu tür eleştiri yazı ve beyanlar yasaklanmamıştır.¹⁵¹

Yasal düzenlemeler yukarıdaki gibi olmakla birlikte uygulamada bu sınırların aşıldığı ve yönetimde siyasallaşmayı kolaylaştırıcı tutum, davranış ve işlemlere rastlandığı yaygın bir yakınma konusudur. Bu konuda ileri sürülen savları şöylece özetleyebiliriz:¹⁵²

a. Bürokratların siyasete atılma, olanakları gerek yasal gerek uygulama açısından kolaylaştırılmıştır. Seçimlerde istifa etmeden aday olabilme, seçimin kaybedilmesi halinde geriye dönüşün garanti edilmesi gibi kolaylıkların bürokratları siyasete özendirdiği ileri sürülebilir.

b. Siyasal iktidarların seçim kaybetmiş eski milletvekillerini yönetim kurulu üyeliklerine ya da benzer üst yönetim mevkilerine getirmeleri yönetimde siyasallaşma eğiliminin bir başka belirtisi olarak değerlendirilebilir.

c. Kamu görevlilerinin söz, yazı ve eylem biçiminde ortaya çıkan siyasal davranışlarının izlenmesinde ve değerlendirilmesinde farklı ölçütler kullanılması partizanlık yakınmalarına güç kazandırmaktadır.

¹⁵¹ a.g.e. Sy. 27.

¹⁵² a.g.e. Sy. 28.

Yukarıda belirtilen yakınmalar ile ilgili olarak son dönemde verilebilecek örnek ise, AKP'den 3.Kasım.2002 seçimlerinde aday olup milletvekili seçilemeyenlere ilişkin olarak yapılan atamalardır. Ağrı adayı, İzmir'e TEDAŞ Müdürü olarak atanırken, 4 İzmir adayı da üst düzey devlet görevlerine getirildi. Öte yandan diğer atamalarda partiye yakınlık, fikir akrabalığı, hemşehricilik gibi bağlar birinci derecede rol oynadı.¹⁵³

Vakıflar İzmir Bölge Müdürü olarak görev yapan Feridun Hatip emekli olmasına karşın, AKP'den İzmir Milletvekili adayı olması nedeni ile TEKEL Genel Müdür Yardımcılığına getirildi.¹⁵⁴

AKP'den 3.Kasım.2002 seçimlerinde aday adayı olması nedeni ile üst düzey bürokratik olarak alan bir diğer isim ise Ümran Başar oldu. Kendisi AKP İzmir 2. Bölge'den, eşi Dr. Mehmet Ganip Başar da 1. Bölge'den AKP Milletvekili adayı olan Ümran Hanım, PTT Ödemiş İlçe Müdürlüğü'nden, PTT İzmir Başmüdürlüğü'ne atandı. AKP İzmir 1. Bölge'den milletvekili adayı olan Yasemin Kumral ise, Kültür eski Bakanı Hüseyin Çelik döneminde Bakanlık Sanat Danışmanlığı görevine getirildi. AKP Ağrı Milletvekili Adayı Abdullah Atalay da, TEDAŞ İzmir Müessese Müdürlüğü'ne atandı. Erkan Mumcu'nun uzun zamandır Danışmanlığı'nı yapan ve 3.Kasım.2002 seçimleri öncesi AKP İzmir 1. Bölge'den milletvekili aday adayı olan Fethullah Gündüz de seçimden sonra Kültür Bakanlığı Basın Müşaviri oldu.¹⁵⁵

İşte bu örneklerden de siyasi partilerin, iktidara geldikten sonra, kendisini destekleyen kişilerin, bürokrasi de atamasını yaparak, hem bürokrasiyi siyasallaştırmakta

¹⁵³ <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/4.2/3NigarDEGIRMENCI.pdf> 17.01.2007.

¹⁵⁴ a.g.e. s. 1.

¹⁵⁵ a.g.e. s. 1.

hem de destekçilerini ödüllendirmektedir. Tüm bunlar yönetimin siyasallaşmasına ve yönetimin yansızlığı ilkesini ciddi zedelenmesine yol açmaktadır. 1980'den itibaren iktidara gelen siyasetçiler tarafından sıkça dile getirilen, bürokrasinin, kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik araçsal nitelikte bir aygıt olmaktan çıktığı, siyasa yapma yetkisini siyasetçilerle paylaşmayı hedeflediği iddiasının aslında siyasetçiler tarafından yönetimin siyasallaşması ya da siyasallaştırılması ile çeliştiği görülmektedir.

III.2. Siyasal Yansızlık Gerilimi Ve 28 Şubat Süreci

Ülkemizde siyasal yansızlık konusu son zamanlarda çok tartışılan bir kavram olmuştur. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer 12.04.2006 tarihinde, Harp Akademileri Konferansı'nda yaptığı konuşmada siyasal yansızlık kavramına değinmiştir. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in aşağıda belirtilen konuşmasında:

“...Anayasa'nın 104. maddesinde, Devlet'in başı sıfatıyla Cumhurbaşkanı'na Anayasa'nın uygulanmasını gözetme görev ve yetkisi verilmiş...Bu nedenle, Cumhurbaşkanı, Anayasa Mahkemesi kararlarını uygulamak ve içerikleri bu kararlarla belirginleşen anayasal kuralların uygulanmasını gözetmekle yükümlüdür. Ayrıca, Anayasa'nın 103. maddesi uyarınca, Cumhurbaşkanı ulusun bölünmez bütünlüğünü koruyacağına, Anayasa'ya, Atatürk ilke ve devrimlerine ve laik Cumhuriyet ilkesine bağlı kalacağına ve görevini yansız biçimde yerine getireceğine ant içmiş; başka bir deyişle Türk Ulusu'na söz vermiştir. Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa uygulamasını gözetme görev ve yetkisi ile ant içtiği öğeler birlikte değerlendirildiğinde, yansızlığının siyasal yansızlık olduğu, Atatürk ilke ve devrimleri ile laik Cumhuriyet söz konusu edildiğinde bu değerlerden yana tutum takınmak zorunda olduğu görülecektir. Devlet rejimini oluşturan bu değerleri korumak, düşünce ve eylemde bu değerler yönünde yan tutmakla olanaklıdır. Cumhurbaşkanı'nın laik

Cumhuriyet'e ilişkin yanlış gözetim görevi göz önünde bulundurularak anayasal kuralların kısaca irdelenmesi yararlı olacaktır...¹⁵⁶

Kanaatimce söz konusu bu konuşma metni Türk kamu bürokrasisinin “yansızlık” konusundaki bakış açısını da belirtmektedir.

Çalışmamızı belirlerken, ortaya koyduğumuz Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde yansızlık ölçütlerini belirleyen temel kriterin, cumhuriyetin kuruluş felsefesi ve temel ilkeleri olduğu ve bu temel ilkelerin kriz, kriz sonrası yeniden yapılanma dönemlerinde bürokratlar ile siyasetçiler arasında gerilime yol açtığı tezimiz, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in 12.04.2006 tarihinde, Harp Akademileri Konferansı’nda yaptığı konuşması ile örtüşmektedir.

Türkiye’de bürokratların ve siyasetçilerin devleti algılayışlarının farklı olduğu ve ülkemizde meydana gelen siyasal krizlerin aslında kendisini ülkenin kurucusu ve kollayıcısı sayan bürokrasi ile ülkenin ve devletin temel nitelikleriyle uyuşmayan siyasal iktidarlar arasındaki ilişkilerin gerilmesi ve birbirlerine direnç göstermelerinin siyasal yansızlık açısından en somut örneği, “28 Şubat Süreci” olarak adlandırılan, 28.Şubat.1997 tarihinde yapılan Milli Güvenlik Kurulu toplantısı ve sonuçlarıdır.

Ülkemizde bürokrasinin askeri kanadını oluşturan Türk Silahlı Kuvvetleri, kuruluş ve görevleri yasalarla düzenlenmiş bir kamu organıdır. TSK İç Hizmet Kanunu’nun 35.maddesine göre Türk Yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti’ni kollamak ve korumak ile görevlendirilmiştir. Buna bağlı olarak, Silahlı

¹⁵⁶ http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/KONUSMALAR/12.04.2006-457.html 22.12.2006.

Kuvvetlerin asıl görevinin “milli birliği, yurt bütünlüğünü, cumhuriyeti korumak ve kollamak” olduğu; dikkatini “özellikle hudutlara, dış güvenliğe” yöneltmesi gerektiği ileri sürülmüştür.¹⁵⁷ Devlet ile hükümetin artık içi içe olmadığı, birbirinden ayrıldığı ve halkın da bu ayrımın bilincine vardığı¹⁵⁸ ileri sürülerek, Silahlı Kuvvetlerin temel görevinin devleti her türlü iç ve dış tehlikeden korumak olduğu kabul edilmektedir.

TSK'nın Türk Yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyeti'ni korumak ve kollamakla görevli olduğu, yürürlükteki 1961 tarih 211 sayılı TSK İç Hizmet Kanunu'ndan önce yürürlükte olan, 1935 yılında kabul edilmiş 2771 sayılı Ordu Dahili Hizmet Kanunu'nda yer almıştır.

O tarihlerde tartışma konusu olmayan TSK'nın bu görevi, daha sonra yapılan askeri müdahalelerde hukuki dayanak olarak kullanıldığı için tartışılmaya ve çok sık konuşulmaya başlanmıştır. TSK İç Hizmet Kanunu'ndaki “koruma ve kollama” görevinin hatalı yorumlandığı ve bu maddeye, askeri hiyerarşinin sivillerin denetiminde olduğu dikkate alınarak açıklık getirilmesi gerektiği ileri sürülmüştür.

Ulusal güvenliğin sağlanması ve ulusal hedeflerin gerçekleştirilmesi, yasalar ile TSK'ya verilmiş bir görevdir. Bu görev, TSK'nin varlık nedenini oluşturur. TSK, üstlendiği bu görevin gereği olarak hazır, örgütlü, disiplinli, eğitilmiş en büyük güç olarak ulusal sistem içinde belirgin bir yere sahiptir. Bu büyük güç, demokrasilerde meşru yoldan iktidara gelmiş yönetimin buyruğu altındadır. Ancak, az gelişmişlikten kurtulma sürecinde bulunan bir ülke olarak Türkiye'de hazır, her an kullanılabilir örgütlü en büyük güç

¹⁵⁷ Hikmet Bila, “Dünü Bugünü ile 27 Mayıs 27 Mayısçılar” Milliyet, 30.05.1986.

¹⁵⁸ Metin Heper, “Devlet ile Hükümet Artık İç İçe Değil”, Milliyet, 13.01.1986.

olması nedeniyle, Silahlı Kuvvetlerin anayasal düzen içindeki konumuna özel bir ağırlık verilmiştir. Yapılan düzenlemeler ile; TSK'nın, siyasal iktidar için mücadele eden güç unsurlarından birinin lehine harekete geçerek siyasal sürecin olağan işleyişini bozması ve dengeyi birdenbire belirli çevreler lehine değiştirmesi önlenmek istenmiştir.

Diğer taraftan hem Silahlı Kuvvetlerin tamamen siyasal iktidarın kontrolünde olması önlenmeye çalışılmış, hem de Silahlı Kuvvetlerin kendine özgü yapı ve işleyişine karışılmamasına özen gösterilmiştir. Bununla beraber, siyasal iktidarın ülkenin genel yönetiminden; TSK'nın ise ulusal güvenliğin sağlanmasından sorumlu olduğu dikkate alınarak, Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Yüksek Askeri Şura gibi denge noktaları oluşturulmuş; siyasal iktidar ve askeri bürokrasinin belli aralıklarla bu kurumlar içinde biraraya gelerek ülke sorunları hakkında görüş alışverişinde bulunmalarına da imkan sağlanmıştır.

TSK'nın anayasal düzen içindeki konumuna gösterilen duyarlılık ve sistem yaklaşımının gereği olarak TSK ile anayasal düzen ve bu düzen içinde yer alan diğer kurumlar arasında ortaya çıkan karşılıklı etkileşim, TSK'nın siyasal süreç içindeki yeri üzerinde belirleyici bir etkiye sahiptir.

1982 yılında kabul edilen yeni Anayasa ise, Genelkurmay Başkanlığının statüsünde herhangi bir değişiklik yapmamış olmakla birlikte, 1924 Anayasasından bu yana süre gelen Başkomutanlık sorununa çözüm getirerek, Genelkurmay Başkanının savaşta da Başkomutanlık görevini üstleneceğini öngörmüştür. Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı, 1982 Anayasasının 117'nci maddesinde düzenlenmiştir. Anılan

maddede, Başkomutanlığın TBMM'nin manevi varlığından ayrılamayacağını öngörülmesi, dolaylı bir biçimde, bu gücün belirli bir kişi ya da makama verilemeyeceğini ifade etmektedir. TBMM'nin manevi varlığından ayrılmayan Başkomutanlığın, Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunacağı öngörülmüş; Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunan Başkomutanlık görevinin sorumluluğu, Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Ulusal güvenliğin sağlanmasından ve TSK'nın yurt savunmasına hazırlanmasından, TBMM'ye karşı Bakanlar Kurulu sorumlu tutulmuştur. TBMM'nin manevi varlığından ayrılmayan, Bakanlar Kurulunun sorumluluğunda bulunan ve Cumhurbaşkanı tarafından temsil olunan Başkomutanlık görevinin fiilen Genelkurmay Başkanı tarafından yerine getirileceği öngörülmüştür. Genelkurmay Başkanının kanunda belirtilen görev ve yetkilerinden dolayı Başbakana karşı sorumlu olacağı belirtilmiştir.¹⁵⁹

Görüldüğü üzere, Genelkurmay Başkanlığı ve Başkomutanlığın anayasal düzen içindeki yerleri çok ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve bu kurumlar, bir kaç anayasal kuruma birden bağlanmıştır. Bu düzenlemeler ile, TSK'nın siyasal sürecin olağan işleyişine müdahale ederek mevcut dengeyi bozmasının önlenmesi amacı güdülmüştür. Aynı şekilde, Başkomutanın en seçkin, en deneyimli ve askeri dehaya sahip bir asker olması gerektiği ve TBMM'nin bu özelliklere sahip olmayan bir kimseyi Cumhurbaşkanı seçme ihtimalinin mevcut olduğu değerlendirildiği için, Başkomutanlık yetkisinin fiilen kullanımı Cumhurbaşkanıya bırakılmamıştır. Başkomutanlığın gerektirdiği özelliklere sahip olmayan bir kimsenin Cumhurbaşkanı seçilmesi durumunda, ülkenin güvenliği konusunda sorunlarla karşı karşıya kalınabileceği değerlendirilmiştir. Diğer taraftan Cumhurbaşkanlığı makamının sorumluluğu olmayan bir makam olduğu dikkate alınırsa, Başkomutanlığın

¹⁵⁹ Belgelerle Türk Tarih Dergisi, Temmuz Aralık 1991, Özel Sayı: 77-82, s.28.

fiilen kullanımının bu makama bırakılmasının çok ağır sakıncalar doğurabileceği tartışma konusu yapılmaktan uzak olacaktır.

TBMM'nin egemenlik haklarından olan Başkomutanlık yetkisinin, fiilen TBMM tarafından kullanılması da imkansızdır. Çünkü Başkomutanlık bir yürütme yetkisi olup, 550 milletvekilinden oluşan TBMM'nin böyle bir yetkiyi kullanması düşünülemez. Bu yetkinin kullanımının, TBMM'nin belirleyeceği bir kişiye bırakılmasının da çok ağır sakıncaları olabilir. Belirtilen bu sakıncaları gidermek üzere, Başkomutanlık yetkisini fiilen kullanacak olan Genelkurmay Başkanının, Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanması esası getirilmiştir.¹⁶⁰

Bu şekilde atanan Genelkurmay Başkanı, anayasa ile belirlenmiş Türkiye Cumhuriyeti'ni koruyacak ve kollayacak olan Silahlı Kuvvetlerin komutanıdır. 1982 Anayasasının 87, 92 ve 104. maddelerindeki düzenlemeler de 117. madde ile birlikte ele alındığında; TSK ile TBMM, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında Anayasal bağlantılar kurulduğu görülür. Bu düzenlemeler ile, bir taraftan askeri sistemin kendine özgü işleyiş biçimine karışılmaması, diğer taraftan da TSK'nin tamamen siyasal iktidarın kontrolü altında olması önlenmeye çalışılmıştır.

Öncelikle, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in yukarıda belirttiğimiz, siyasal yansızlığı açıklayan ve Türkiye'de siyaset ile bürokrasi ilişkileri söz konusu olduğunda genellikle ilk akla gelen kurum olan TSK'nin yönetsel yapı içindeki konumunu belirten ve askeri darbelere de gerekçe olan, TSK İç Hizmet Kanunu'nun "Silahlı

¹⁶⁰ İlhan Arsel, (1962), Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, AÜ Yayınları, Ankara, s. 366-369.

Kuvvetlerin vazifesi, Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumaktır” şeklindeki 35. maddesi birlikte değerlendirildiğinde, bürokrasinin tarafsızlığının hangi koşullar altında siyasal yansızlığa kaydığının en somut örneğini “28 Şubat Süreci” olarak adlandırılan siyasal iktidar ile asker-sivil bürokrasi arasında oluşan gerilimde görmekteyiz.

24.Aralık.1995’te yapılan genel seçimlerde, Refah Partisi (RP), oyların %21,4’ünü alarak seçimlerden birinci parti olarak çıkmıştı. Seçim sonuçlarına göre, %19,6 oy oranıyla Anavatan Partisi (ANAP) ikinci ve %19,2 oy oranıyla da Doğru Yol Partisi (DYP) ise, üçüncü sıradaydı. Bu sonuçlar doğrultusunda, önce ANAP Genel Başkanı Mesut Yılmaz’ın Başbakanlığında, ANAP-DYP Koalisyon Hükümeti kurulmuş ve bu hükümet 06.Mart.1996-28.Haziran.1996 tarihleri arasında görev yapmıştı. Bu hükümetin yürümeyip dağılması üzerine, bu kez hükümeti kurma görevi seçimden birinci parti olarak çıkan RP’nin Genel Başkanı Necmettin Erbakan’a verilmişti. Bu kez, Necmettin Erbakan’ın Başbakanlığında RP-DYP Koalisyon Hükümeti kurulmuştu. 28 Şubat Süreci olarak adlandırılan dönemi, bu hükümetin kurulduğu tarihten itibaren başlatmak mümkündür.

Toplumun, RP’nin “Siyasal İslamcı” ya da “köktendinci” diye tanımlanan bir çizgiye sahip olduğu yolunda genel bir algılamaya sahip olması ve asker-sivil bürokrasinin Türkiye’deki kendine özgü konumu ve hassasiyetleri nedeniyle, o dönemde böyle bir hükümetin kurulmasının oldukça sıkıntılı bir siyasal süreci beraberinde getireceği daha başlangıçta belliydi. Necmettin Erbakan’ın Başbakanlığında RP-DYP Koalisyon Hükümetinin kurulmasından hemen sonra ortaya çıkan çeşitli uygulamalar, bu zemin

üzerinde, RP ile ilgili toplumsal algılamayı güçlendirmiş ve bir anlamda söz konusu hassasiyeti tahrik etmiştir.

RP'nin iktidarda olmasının, o dönemde “köktendinci” çevrelerin tavırlarını etkilediği ve onların cesaretlerini artırdığı çok açıktır. Necmettin Erbakan'ın Başbakanlığında RP-DYP Koalisyon Hükümetinin kurulması ile beraber, bir dizi olay arka arkaya gelmeye başlamıştır.

Aczimendi olayı, televizyonlarda dergah görüntüleri, birtakım cemaatlerin önde gelen isimlerine Başbakanlı resmi konutunda iftar yemeği verilmesi, tarikat tartışmaları ve çekişmeleri, Taksim Meydanı'na cami yapılmasının tartışmaya açılması, Sincan'da 3 Ocak 1997'de gerçekleşen “Kudüs Gecesi” kutlaması İran'ın Türkiye'deki Büyükelçisi ile RP arasındaki yakınlık ve bu büyükelçinin Türkiye'yi hedef alan sözleri...¹⁶¹

Burada dikkat edilmesi gereken husus, söz konusu işaretlerde ifadesini bulan, toplumun ve dolayısıyla asker-sivil bürokrasinin siyasal iktidara ilişkin algılamasının aniden ortaya çıkmadığıdır. O dönemde, RP'li bazı siyaset adamlarının ve toplumun RP ile özdeşleştirdiği bazı kesimlerin medyaya yansıyan beyan ve demeçleri, dikkat çekicidir. Bunlardan bazıları şunlardır:

RP'li Kayseri Belediye Başkanı Şükrü Karatepe'nin katıldığı 10 Kasım töreni için sarf ettiği sözler: “İnancımıza saygı duyulmadığı bu dönemde, içim kan ağlaya ağlaya

¹⁶¹ <http://www.netbul.com/superstar/ozeldosyalar/siyaset/donemecler/7.asp> 27.2.2006.

bugünkü törenlere katıldım...Bu zulüm düzeni yıkılmalıdır...Müslümanlar içlerindeki hırsı, kini, nefreti eksik etmesin...”¹⁶²

TBMM’deki bütçe görüşmelerinde ise YÖK Başkanı Kemal Gürüz’e bazı tehditler savruldu. RP Kahramanmaraş Milletvekili Mustafa Kamalak’ın için sarf ettiği sözler: “Türban benim bacımın iffetidir. Ona uzanan eller Yunan’ın, İngiliz’in, Fransız’ın eli olsaydı kırmasını bilirdik. Nitekim kırdık da. Ama bugün Türk dekanının, Türk profesörünün ve YÖK Başkanı’nın eli uzanıyor...”¹⁶³

Bu ve benzeri beyanların ve olayların, toplumun ve asker-sivil bürokrasinin siyasal iktidar ile ilgili algılamasını etkilememesi düşünülemez. 28 Şubat Sürecine nasıl gelindiğine bakarken, bunları görmek gerekir.

Kendisini ülkenin kurucusu ve kollayıcısı sayan bürokrasinin, ayrıca en önemli reflekslerinden biri olan yargı erki, RP’li Adalet Bakanı Şevket Kazan’ın baskısı altındaydı. RP’li Adalet Bakanı Şevket Kazan, tepkiler nedeniyle, eylül ayına çektiği hakim ve savcı atamalarına karar veren Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nu toplantıya çağırarak ve yargı tarihinde unutulmayacak bir kıyım operasyonu yapacaktı. Türkiye’deki hakim ve savcılarının neredeyse dörtte birini kapsayan bir sürgün listesi hazırlanmıştı. 1230 kişiyi kapsayan atama ve yer değiştirme listesi, yargı bürokrasisi ile hükümetin arasındaki zaten gergin olan iplerin kopmasına neden olmuştur.

¹⁶² Cüneyt Arcayürek, (2003), Uzakta Kalan Tarih, Bilgi Yayınevi, Ankara, s.233.

¹⁶³ Hakan Akpınar, (2001), Post Modern Darbenin Öyküsü, Ümit Yayıncılık, Ankara, s.133.

Yargıtay Başkanı Müfit Utku, 06.09.1996 tarihinde, Adli Yıl Açılış Töreni nedeni yaptığı konuşmasında doğrudan Başbakan Erbakan'ı ve hükümeti hedef aldı. “Türkiye’ye şeriatı getirmeye kimsenin gücünün yetmeyeceğini” söyledi. RP’lilerin, o günlerde, sıkça söyledikleri “Laik-Müslüman” ayrımını, “haince, bölücü bir ayrım” diye tanımladı. Daha sonar kürsüye çıkan Türkiye Barolar Birliği Başkanı Eralp Ozgen ise “Ülkemiz, trafik kazalarını mevlit okutarak ve kurban keserek önlemek isteyen, yağmurun çaresini duada bulan, bütçe açığını karşılamak için Allah’ın nimetlerini kaynak gösteren ve dini politikaya alet eden bir zihniyetle idare edilmektedir”.

Devletin kendini koruma reflekslerinden olan yargı erki, 06.09.1996 tarihinde, Adli Yıl Açılış Töreni nedeni ile yargı erkinin önemli unsurları olan Yargıtay Başkanı ve Türkiye Barolar birliği Başkanı’nın konuşmaları ile artık RP-DYP Koalisyon hükümetine karşı muhalefetinin artık kurumsallaştığının açık göstergesi oluyordu. Kısaca askeri bürokrasi, yanına sivil bürokrasiyi almış oluyordu.

Aynı şekilde sivil bürokrasinin en önemli kurumlarından olan YÖK ve üniversite rektörleri, “İktidara gelince hepsini dize getireceğiz” diyen RP’ye karşı açık tavır koymuştu RP’lilerin turban baskısına direnen rektörlerin büyük çoğunluğu, YÖK’ün laik yönetimi sayesinde organize bir şekilde RP-DYP Koalisyon Hükümeti’ne karşı çıkıyorlardı.

Yargı ve üniversite gibi bürokrasinin çeşitli kesimlerinin Genelkurmay Karargahına kalabalık ziyaretler gerçekleşmiştir. Bu ziyaretler, askeri bürokrasinin endişe ve isteklerinin, hem daha yakından anlatılmasına hizmet etmiş, hem de bunlardan destek

gördüğünü işaret etmiştir. Devam eden gerginlik ortamında, hükümette değişikliğe gidilerek, koalisyon hükümetindeki bazı bakanların istifası karşısında, söz konusu MGK toplantısından yaklaşık 3,5 ay sonra, Haziran 1997'de hükümetin kendisi de istifasını vermiştir.

12 Haziran 1997'de Genelkurmay'ın konferans salonunda Yargıtay üyelerine verilen brifinge Yargıtay üyeleri aslında, sivil bürokrasinin, askeri bürokrasiye verdiği desteği ve cumhuriyetin temel nitelikleri ve felsefisi üzerinde oluşan gerilimde, nasıl bir taraf olduğunu göstermesi açısından önemlidir. Yargıtay da bulunan, yaklaşık 250 Yargıtay üyesinden brifinge katılmayan 4-5 üyenin olması da ayrıca dikkat çekicidir. Hatta yargı mensuplarına yönelik 10 Haziran 1997'de ilk brifinge katılmayan bazı üyeler, dönemin Yargıtay Başkanı Müfit Utku'dan ricada bulunarak yeni bir brifing düzenlenmesini istemiş. Utku, gelen talep üzerine Genelkurmay Başkanı Orgeneral İsmail Hakkı Karadayı'yla görüşerek, Yargıtay daire başkanları, üyeler, tetkik hakimleri ve savcılar için 12 Haziran'da ikinci özel bir brifing verilmesini sağlamıştır.

28 Şubat Sürecinin, siyasal iktidar ve asker-sivil bürokrasi açısından görülmesi gereken nokta, burada salt askeri bürokrasinin gösterdiği bir refleks söz konusu değildir. Aynı şekilde sivil bürokrasinin de askeri bürokrasi ile aynı reflekse sahip olduğu ve toplam olarak bürokrasinin, kendisini ülkenin kurucusu ve kollayıcısı sayan bürokrasi ile ülkenin ve devletin temel nitelikleriyle uyuşmayan siyasal iktidar arasındaki mücadele olarak görmek gerekmektedir. 28 Şubat Süreci içerisinde, Sivil bürokrasinin, askeri bürokrasiye verdiği destek, yargı erki üzerinden olmuştur.

Yine bu dönemde, yeni yasama yılının açılış konuşmasını yapan Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in konuşmasında, Atatürk ilke ve devrimlerinin önemini üstüne basa basa vurgulamış ve "Cumhuriyetin temel nitelikleri değiştirilemez" ifadesi ile hükümete ve bu milletvekillerine uyarı yapıyordu. Artık devletin ve bürokrasinin başı olan Cumhurbaşkanlığı makamı da, siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki gerilim de taraf oluyordu.

RP-DYP Koalisyon Hükümeti ile bürokrasi arasında yaşanan diğer önemli bir gerilimde, bürokrasisinin muhalefetine karşı gerçekleştirilmiş Libya gezisidir. Libya'ya yapılacak siyasi bir gezinin "sakıncalı" olacağı belirtilmesine rağmen, siyasal iktidarın bu geziyi gerçekleştirilmesi ve Libya Devlet Başkanı Kaddafi'nin, Türkiye Cumhuriyeti devletini diplomatik teamüllerin dışına çıkararak aşağılaması ve siyasal iktidarın buna tepki göstermemesi, yine Türkiye Cumhuriyeti'nin ve başta Milli Güvenlik Kurulu olmak üzere bürokrasinin en duyarlı olduğu etnik-ayrılıkçı terör hareketlerine verdiği destek ve Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı sıfatıyla, siyasal iktidarın suskunluğu tartışma yaratmıştı ve böylece başta Dışişleri Bakanlığı bürokrasisi olmak üzere, diğer bürokratik kurumlarla, siyasal iktidar arasında tekrar gerilim oluşmaktaydı.

İşte sözü edilen bu olaylar, siyasal iktidar ile bürokrasi arasında ciddi gerilimlere neden olmuştur. Bugün bakıldığında, 28 Şubat Sürecinin Necmettin Erbakan'ın Başbakanlığında RP-DYP Koalisyon Hükümetinin göreve başlamasından hemen sonra ortaya çıkan ve siyasal iktidar ile asker-sivil bürokrasi arasındaki gerilime işaret eden, dışarıdan bakıldığında küçük ve şekli gibi gözükken olayların, sonradan bakılınca, bunların oldukça önemli ve bürokrasi-siyaset ilişkilerinin hızla ciddi bir olumsuz zemine kaymasına

ve gerilime neden olduğu anlaşılmaktadır. Necmettin Erbakan'ın Başbakanlığında RP-DYP Koalisyon Hükümetinin göreve başladığı Temmuz 1996'dan, Şubat 1997'deki MGK toplantısına kadar geçen yaklaşık sekiz aylık süre içinde, küçük gibi görünen ve siyasal iktidar ile sivil-asker bürokrasi arasındaki anlaşmazlığa dikkat çeken olaylar, adım adım ülkeyi 28.Şubat.1997'deki MGK toplantısına taşımıştır.

Dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel de, dönemin hükümetinin 28 Şubat 1997 tarihli MGK toplantısından hemen sonra değil de, toplantıdan “3,5 ay sonra kendiliğinden” çekilmiş olmasını çıkış noktası olarak, yaşananların bir darbe olarak nitelendirilemeyeceği değerlendirmesinde bulunmuş ve “28 Şubat Sürecini” devletin kendisini koruması olarak nitelemiştir.¹⁶⁴

IV. BÖLÜM: TÜRKİYE'DE BÜROKRASI VE SİYASET İLİŞKİLERİNDE KATILIM SORUNU

Kapitalist sistemin, 1970'lerden itibaren düşen kâr oranlarıyla birlikte ekonomik ve toplumsal dengeleri derinden sarsan yeni bir bunalıma girmesiyle, neo-liberal ideolojiyi doğurmuştur. Böylece, gelişmiş kapitalist ülkelerde Keynesci ekonomik politikalar ve refah devleti anlayışına, azgelişmiş ülkelerde ise ulusal kalkınmacı devlet politikalarına ve bunları uygulayan kurumlara yönelik olarak, neo-liberalizm, dünya çapında yeni bir siyasal ve ideolojik hegemonyanın kuruluşuna yönelmiştir. Kapitalist ilişkilerin dünya ölçeğinde giderek daha fazla belirleyici hale geldiği bu aşamada, devlet de bu değişime uygun bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu yeniden yapılanma

¹⁶⁴ Vatan Gazetesi, “REFAHYOL 28 Şubat'a Direnmedi, 27.02.2006.

sürecinde ekonomik ilişkiler, siyasal ve ideolojik ilişkilerle desteklenmekte ve bu durumda devletin rolü de dönüşüme uğramaktadır.

1980'lerden bu yana gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş kapitalist ülkelerde kamu yönetimi alanı köklü reform uygulamalarına sahne olmaktadır. Gelişmiş kapitalist devletlerden başlayarak, devletin yeniden yapılandırılması yönünde atılan radikal adımlar, kamu yönetimi alanındaki tartışmaları “paradigma” dönüşümlerinden sıklıkla söz etmeye yöneltmiştir. Söz konusu dönüşümleri iki ana başlık altında toplamamız mümkündür:

1) Yönetimsel açıdan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına; siyasal açıdan ise bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine geçiş;

2) Yeni kamu işletmeciliği paradigmasından, yönetim paradigmasına geçiş.

Kısacası, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur. Bu dönüşümler sadece kuramsal değil, ayrıca uygulama düzeyinde de somutluk kazanmıştır. Bu süreçte kamu yönetimi çalışmalarında ilk sıraya yerleşen “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” kamu yönetimi disiplininin iki önemli paradigması olarak popülerlik kazanmıştır.

Bu bölümde neo-liberal siyasaların, yeni devlet anlayışı çerçevesinde, yönetilenleri keyfilikten koruyacak, objektif ve yansız davranacak “rasyonel” ve “verimli” bir idare oluşturmak için yeni bir katılım modeli olduğu iddiası ile önerdikleri yönetim modeli incelenmiştir.

Yine bu bölümde yönetim modelinin ayrılmaz parçası olarak sunulan, özellikle son yıllarda Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların önerileri ve kredileri desteklenen, idari sistem içinde özerk yetkilerin verilmesi yoluyla bağımsız idari otoritelerin oluşturulması süreci ve bu sürecin egemenliğin kullanımına etkileri incelenmiştir.

IV.1. Yeni Bir Katılım Modeli: Yönetişim

Gelişmiş ülkelerde refah devleti ve bu devletin kamu yönetiminden, az gelişmiş ülkelerde kalkınma yönetiminden uzaklaşmayı öngören gelişmeler, kamu yönetimi disiplini içinde yansımalarını doğrudan bulmuştur. Kamu yönetimi disiplini içinde Taylor’dan bu yana var olan işletmecilik damarı, 1970’li yıllardan itibaren yeni gelişmeleri olumlu karşılayarak destekleyen zemin olmuştur. Bir anlamda, kamu yönetimi disiplini içinde bir alt başlık olan kamu işletmeciliği, “*managerialism*” özüyle öne çıkarak baskın hale gelmeye başlamıştır. Bu süreç, disiplin tartışmalarına özel sektörün işletmecilik özünün kamu yönetimine aktarılması ve böylece “kamu işletmeciliği” diye yeni bir disiplin oluşturulması önerilerine kadar uzanmıştır.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Yılmaz Üstüner., “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı”, Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler, C.1. TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, Sy. 66.

Bu tartışma zemini, 1980’li yıllarda önemli yön değiştirmiş ve örgüt içi yapı ile süreçlere dönük olan “managerialism”; profesyonel yönetim, performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, müşteri odaklılık, toplam kalite yönetimi gibi özel sektör işletme yöntemlerinin kamu sektörüne transfer edilmesini öngörmeye başlamıştır. Bununla da yetinilmemiş, Thatcherism ve Reaganizm olarak adlandırılan İngiltere ve ABD kökenli iktisadi politikalar, bir bütün olarak devletin rolü ve konumunun yeniden tanımlanmasını gündeme getirmiştir. Yeni kurumcu iktisat olarak adlandırılan bu yaklaşım, kamu yönetimi bünyesinde yapısal değişiklikler yapılmasını ve kamu hizmeti sunumunda parçalanmış bürokratik kuruluşlar, ihalecilik sistemi eliyle daha geniş rekabet ve piyasa ortamı, tüketici tercihleri gibi yapıların yerleştirilmesini önermiş ve buna “yeni kamu işletmeciliği” adı verilmiştir. Batı literatüründe bu yaklaşımın doğuşu bir “paradigma değişimi” olarak değerlendirilmiştir.¹⁶⁶

Bilindiği gibi, neo-liberalizmin önerilerinin başında devletin ekonomiye müdahale etmekten vazgeçmesi ve devletin küçültülmesi gelmektedir. Küresel kapitalizm koşullarında “devletin küçültülmesi”nden anlaşılan özelleştirme, deregülasyon ve liberalizasyon uygulamaları ile sosyal devlet kurumlarının giderek tasfiye edilmesidir. 1980’li yıllardan itibaren, neo-liberal ideolojinin sunduğu “minimal devlet”, “optimal devlet” söylemleri altında gerçekleştirilen bu tasfiye süreci yani kamu işletmeciliği yaklaşımı, geleneksel bürokratik yapılanmaya karşı çıkmakta, hantal devlet örgütlenmesinin yerine şirket mantığında işleyecek bir yapılanmayı önermektedir.

¹⁶⁶ Birgül Ayman Gürel, (2005),a.g.e, s. 138-139.

Neo-liberal ideolojinin yükselişi ile kamu yönetimi alanında yeni arayışlar “kamu işletmeciliği” adı altında siyasal bir çözüm olarak sunulmuştur. Kamu yönetiminin geleneksel kuramları ve uygulamaları, temelde neo-liberal projenin ve bu proje yanlısı reform girişimcilerinin açık hedefi olmuştur. “Kamu yönetimi”nden “kamu işletmeciliği”ne vurgu değişimi, hem işlevsel açıdan hem de kuramsal açıdan önemli bir değişimi yani bir bütün olarak devletin rolünün yeniden tanımlanmasını çıkarmıştır.¹⁶⁷

İşte tam da bu nokta da ortaya çıkan yönetim formülü, içlerinden hiçbirinin baskın olmadığı üç ana ortaklı bir sistem öngörmektedir. Yönetişim formülünün iddiasına göre katılımcılık, topluma tanınmış hak ve ayrıcalıktır. Yönetişim yaklaşımında toplum; devlet (siyasi otorite ve bürokrasi), özel sektör (şirket, sermaye kesimi), STK olarak belirlenmiştir. Bunlar arasındaki ilişki eşitlik ilişkisidir; biri diğerine üstün değildir.

Ortaklardan biri, genel toplumsal düzen ve düzenliliği sağlama zorunluluğu nedeniyle devlet ya da bürokrasi olacaktır. Diyelim ki oluşturulan kurul, komisyon, vb. yapı tarım sektöründedir; devleti tarım bakanlığı adına görev verilecek bürokrat temsil edecektir. İkinci ortak olarak belirlenen özel sektör (şirketler, sermaye kesimi) küreselleşme sürecinin yerli-yabancı şirket arasında ayrımları kaldırdığı bir ortamda, yabancı da olabilir. Aynı örnekten gidecek olursak, “şirketler” tarafında artık sektördeki konumlarına göre Cargill, Nestle, Koç ya da Sabancı şirketleri sandalyelere oturabilecektir. Üçüncü ortak ise, tüm toplumsal kesimleri hedefleyen sivil toplum örgütleri (STK) olmaktadır. Bu anlamda STK sürekli-geçici amaçlı olabilir; sendikalar gibi ekonomik, dernekler gibi toplumsal amaçlı olabilir. Bunların arasında TTB, TMMOB gibi serbest

¹⁶⁷ <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc> ,21.12.2006, s. 4.

meslek uzmanlık odalarının yanı sıra TOBB, Esnaf ve Sanatkarlar gibi işveren meslek odaları, TİSK gibi işveren konfederasyonunun yanı sıra DİSK, TURK-İŞ, HAK-İŞ gibi işçi konfederasyonları, TÜSİAD gibi işveren derneklerinin yanı sıra ilçe güzelleştirme dernekleri, vakıflar, çeşitli toplumsal örgütlenmeler yer almaktadır.¹⁶⁸

Yönetim olgusunu devletle özdeşleştiren klasik yönetim kavramından farklı olarak yönetişim, devletin dışında piyasa ve toplum alanında faaliyet gösteren örgütleri de kapsayan bir model olmuş, kendisine yönetme gücü bağışlanan sivil toplum örgütlerini de yönetim sürecinin bir parçası haline getirmiştir. “Devlet-sermaye-sivil toplum” ortaklığı söylemi üzerine inşa olan yönetişim, aslında, Ahmet H Köse'nin de belirttiği gibi, toplumun karar verme yetkisinin kamusalardan çıkarılarak, özel alana indirgenmesidir.¹⁶⁹

Yönetişim modelinde devletin rolü, hizmet sunumuna dahil olan kamu, özel, gönüllü kuruluşlar adı da verilen hükümet dışı örgütlenmeler (NGO) ve özerk kamu kuruluşlarından oluşan çoklu yapıyı koordine etmek olarak sınırlandırılır. Yönetimden yönetişime bir dönüşümün gerçekleşmesi, devletin üstlendiği işlevlerin devlet tarafından yapılmasından, devlet tarafından yönlendirilmesi anlayışına geçilmesine bağlıdır.¹⁷⁰

IV.2. Egemenliğin Kullanımı Yeni Aktör: BİO

Neo-liberal politikalar devletin mümkün olduğunca “küçültülmesi”ni hedef alırken, yönetişim, devleti de firma gibi örgütlemek iddiasındadır. Anayasal açıdan bakıldığında, siyasal sistem, 1980’li yıllarda yürütmenin güçlenmesi, başbakanın gücünün

¹⁶⁸ Birgül Ayman Gürel, (2005), a.g.e, Sy. 158.

¹⁶⁹ http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_Uye/soylesi_tem02.html , 24.12.2006

¹⁷⁰ <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc> , s.16. 21.12.2006.

artırılmasıyla sağlanmıştır.¹⁷¹ 1982 Anayasası, aralarında kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi de bulunan birtakım düzenleyici işlemler yapma yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir.¹⁷² Ayrıca, “bütçe dışı fonlar” gibi araçların yaratılması, yasama karşısında yürütmenin, özellikle de başbakanın gücünü arttıran önemli değişikliklerdendir.¹⁷³

Türkiye’de üst kurullar diye adlandırılan bağımsız düzenleyici kurumlar, yakın zamana kadar “bağımsız idari otoriteler” olarak adlandırılmıştır. Bağımsız idari otoriteler, kamu hukukuna dayanan sorumluluklara ve yetkilere sahiptir; yöneticileri ne doğrudan seçimle belirlenir ne de seçilmiş memurlardan oluşur; doğrudan hesap verme yükümlülükleri yoktur; örgütsel olarak bakanlıklardan ayrıdır.

Ekonomi yönetiminin siyasal iktidarın elinden alınması ile birlikte çok önemli bir alanın sevk ve idaresi bağımsız idari otoritelere bırakılmıştır. Bu alanlar, aralarında enerji, tarım, telekomünikasyon gibi Türkiye ekonomisinin % 60’ından fazlasını kapsamakta ve böyle bir alandaki yönetim erki, hiç şüphe yok ki, önemli bir iktidar alanına işaret etmektedir. Bu yeni iktidar alanı nedeni ile bağımsız idari otoritelerin ekonomik ve siyasal açıdan konumunu ortaya koymak gerekecektir.¹⁷⁴

Bağımsız idari otoriteleri, klasik devlet kurumlarından ayıran temel bir özelliğe, “düzenleme yetkisi”ne değinmek gerekmektedir. Türkiye’deki bağımsız idari otoritelerin düzenleme yetkisi vardır. Avrupa’da, düzenleme yetkisinin yasama organından devralınan

¹⁷¹ Yavuz Sabuncu, (2003), Anayasaya Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 202.

¹⁷² Cem Eroğul, (1993), Anayasa Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara, s. 199-200.

¹⁷³ Korkut Boratav, (2003), Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002, İmge Yayınevi, Ankara, s. 78-79.

¹⁷⁴ Sonay Bayramoğlu, (2005), Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 300-301

bir yetkidir. Örneğin Fransa’da, düzenleme yetkisi, yasama işlevi olarak kabul edildiği için bağımsız idari otoritelere düzenleme yetkisi devredilmemektedir. Türkiye’de bu kurumlara aktarılan düzenleme yetkisi, bugüne kadar yapılan tartışmalarda yasama erkine değil de, yürütme erkine ait bir yetki olarak değerlendirilmektedir. Oysa düzenleme yetkisi, teorik olarak yasama erkine ait bir yetkidir ve bu Türkiye’deki hukuk geleneğinde de böyledir.¹⁷⁵

1982 Anayasası’nda, yasal dayanak olmaksızın yürütmenin düzenleyici işlem yapamayacağı belirtilmektedir. Ayrıca yürütmenin kendine özgü bir düzenleme alanı bulunmadığı da anayasada yer alır.¹⁷⁶

Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesini sağlayan önemli araçlardan biri olan kanun hükmünde kararname bile ancak yetki yasası ile çıkartılabilmektedir. Bu durumda, bağımsız idari otoritelerin kanuna dayalı olarak kullandığı düzenleme yetkisi, ilkel olarak yasama erkinin alanına ait bir yetkidir. Bu yetkinin kurullara devredilmesi, yasama erkinin gücünü sınırlandırmaktadır.

TÜSİAD’ın bu kurumlar ile ilgili olarak yayımladığı rapora göre bağımsız idari otoritelerin düzenledikleri ve denetledikleri sektörlerin büyüklüğü verilmektedir: Bu kurumlar, 2000 yılında GSMH’nin yüzde 60’ını; 2001 yılında ise GSMH’nin yüzde 62’sini oluşturan sektörleri düzenleyip denetlemektedirler. Dolayısıyla Türkiye ekonomisinin yarısından fazlasının denetimi ve düzenlenmesi bağımsız idari otoritelere aittir. Buna Sayıştay denetiminden muaf olmaları, siyasal sorumluluklarının bulunmaması, mali

¹⁷⁵ a.g.e. s. 302.

¹⁷⁶ Yavuz Sabuncu, a.g.e, s. 204.

özerklikleri gibi özellikleri eklendiğinde, ortaya çıkan durum, bu kurumların siyasal içeriklerinin önemini açık bir biçimde gösterir.¹⁷⁷

Bağımsız idari otoriteler, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'in mali sermayenin alacaklarını güvenceye alan kanunu, Sayıştay denetiminden muaf tutan maddeleri gerekçe göstererek veto etmesi nedeniyle kamuoyu gündemine gelmiş ve Başbakan Bülent Ecevit'in "Denetleyemiyoruz" sözleri ile anayasal ve idari yapıdaki yerlerinin ne denli kuvvetli olduğunu göstermiştir.

Bu kurumların, yasama, yürütme ve yargının dışında yeni bir erk yaratmaya aday olup olmadığı tartışılmaktadır. Hükümetten aldıkları idari işlem ve denetleme yetkisini, parlamentodan aldıkları düzenleme yetkisini ve yargıdan aldıkları yaptırım yetkilerini kendilerinde birleştiren bu kurumlar, buna rağmen, siyasal sorumluluk taşımamaktadırlar. Aynı zamanda ne hükümete ne de parlamentoya karşı sorumludurlar, Bu yetkileri kullandıkları alanlar ise Türkiye'nin doğal tekel özelliğine sahip stratejik sektörler olan enerji ve telekomünikasyon, güven üzerine kurulu bankacılık, kamu mal ve hizmet üretimini doğrudan etkileyen kamu ihaleleri gibi alanlardır.¹⁷⁸

Bağımsız idari otoritelerin yetki ve görevlerinin genişliğine karşın, herhangi bir kuruma karşı sorumlu olmamaları çok önemlidir. Sektördeki kuruluş ve kişilere piyasaya giriş izni verme, lisans, onay, yetkilendirme vb idari işlemler; yönetmelik, tebliğ, genelge, karar gibi kodlarla yapılan düzenlemeler; görev alanında denetleme işlevi, suç duyurusunda bulunma; para cezası, faaliyetten geçici veya sürekli men etme gibi yargı

¹⁷⁷ Sonay Bayramoğlu, a.g.e. s. 386.

¹⁷⁸ a.g.e. s.388.

benzeri yaptırım uygulama faaliyeti görev alanı içinde bir müdahale/denetim aracı olarak yönetime katılma, gibi faaliyetler bu kurumların faaliyetleri arasındadır. Bağımsız idari otoriteler, bu faaliyet alanlarında, kuvvetler ayrılığı ilkesince tasnif edilen devletin üç temel alanında da faaliyette bulunurlar. Bu nedenle de Anglo-Sakson yazınında bu kuruluşlarla ilgili olarak “Devletin Dördüncü Erki” (Fourth Branch of Government) deyimini kullanılmaktadır.¹⁷⁹

Bağımsız idari otoritelerin bu geniş yetkileri siyaset bilimi açısından önemli bir tartışma konusudur. Örneğin, Rekabet Kurumu’nda olduğu gibi, bağımsız idari otoriteler toplumsal yaşam için önem arzeden alanları düzenlemekte, denetlemekte, yönlendirmekte ve çoğu zaman bu alanlarda yargı işlevini de yerine getirmektedir. Devlet düzeninde üç temel erkin (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş değil, “karma ve melez” (hybride) nitelikte oldukları .ok açıktır. Bağımsız idari otoritelerin elindeki erki şöyle tanımlamak mümkün: “Davulu hükümet tutuyor tokmağı kurullar vuruyor!”¹⁸⁰

Bağımsız idari otoritelere yetki devrinin boyutu, ülkenin siyasal dokusuyla çok yakından ilişkilidir. Konu, düzenleyici reformlar dışında da, sürmekte olan yapısal reformlarla yakından ilgilidir. Kamu yönetimi reformu, yerel yönetimler reformu, Sayıştay’ın yeniden yapılandırılması, Maliye Bakanlığı’nın yeniden yapılandırılması, memurluk sistemini değiştiren personel reformu, il idaresi reformu, sosyal güvenlik sistemi reformu, bunlardan bazılarıdır.¹⁸¹

¹⁷⁹ Ali İhsan Karacan, (2003), Özerk Kurumlar Üzerine Denemeleri, Creative Yayınları, İstanbul, s. 5.

¹⁸⁰ Sonay Bayramoğlu, a.g.e, s. 391-392.

¹⁸¹ a.g.e. s. 409.

Tüm bu reformların dikkat çekici yanı, kurumsallaşmaya öncelik vermesidir. Kurumsallaşmakta olan bu yapı, siyasetin işlevlerini ve iktidar alanını daraltmaktadır. Ancak daralan siyasal iktidar alanı, toplumsal mücadelelerin sonuçlarına açık bulunan, siyasal partileri, parlamentosu, hükümeti, idaresi ile bir bütün olan demokratik siyasal alandır. Bölüşüm ilişkilerini bu alanın etki alanı dışına çıkarmak ve üstelik bu yapıyı kalıcı kılmak, sermayenin alanını genişletmek ile eşdeğerdir.¹⁸²

Sermaye kesiminin alanın genişlemesi ve bağımsız idari otoritelerin yapısı ile birlikte değerlendirildiğinde, yönetim modelinin bir parçası olduğu açıktır. Bağımsız idari otoritelerin gücü ve pozisyonu, siyasal sistemin demokratik geleceği bakımından mutlak tartışma konusudur.

V. BÖLÜM: GENEL DEĞERLENDİRME

Tez çalışmamın son bölümünde, Türkiye’de bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin etik, yansızlık ve katılım boyutlarında yaşadığı sorunlara ve mevcut durumdaki aksaklıklara ilişkin elde ettiğim bulguları, bu bulgular yönünde geliştirilen ve geliştirdiğim önerileri ortaya koymaya çalıştıktan sonra tez çalışmama ilişkin sonuçları değerlendirmeye çalışacağız.

Ülkemiz açısından özellikle 1980’li yıllardan itibaren sıkça tartışma konusu edilen bürokrasi ve siyaset ilişkisi, bu ilişkinin tez çalışmam açısından konusunu ve sınırlarını oluşturan etik, yansızlık ve katılım boyutları yönünden incelediğimizde,

¹⁸² a.g.e. s. 409.

özellikle ortaya çıkan bulgular ve bu bulgulara ilişkin olarak ortaya konan öneriler ve bunlara ilişkin olarak sonuçlar bu bölümün çerçevesini oluşturmaktadır.

V.1. Bulgular

Bürokraside ve siyaset kurumunda çıkan yozlaşma türlerinin, siyasal sisteme, devlete ve kamu yönetimine verdiği zarar, özellikle bu kurumlara karşı saygınlığın ve güvenin yitirilmesidir. Kamu yönetiminin sistem anlamında çürümesinin göstergeleri olan bu uygulamalar, bir görüşe göre, toplumsal ahlaktaki olumsuz bazı sosyal değişmelerin yönetime yansımalarıdır.

Yönetimsel yozlaşma, yolsuzluk ve rüşvet gibi bozulmalar, uygulamalar yönetimin var olduğu ilk andan itibaren söz konusu olmuştur. Yönetimin temel ögesinin büyük ölçüde ‘insan’ olduğu düşünülürse, bu duruma da şaşırılmamalıdır. Çünkü, “örgütleri kuran ve çalıştıranlar” insanlar olduğuna göre, örgütün işleyişindeki biçimsel süreçler de insanın ürünüdür.

Şüphe yok ki, tüm örgütsel yapılara hayat veren insan faktörü, yine aynı toplumun içerisinde yaşayan bireylerdir. Onların davranış biçimlerinin toplumsal anlamda negatif özellikler göstermesi, örgütsel anlamda da olumsuzlukların ortaya çıkmasını beraberinde getirmektedir.

İnsan ögesinin ‘iyi’ olması ve yasal düzenlemelerin ötesinde siyasal ve yönetimsel ahlak anlayışının yerleşmesi ile arzu edilen tarafsız ve etkin yönetim

gerçekleşebilir. Bu amaçla, yönetimde görev ve sorumlulukları açık ve anlaşılır biçimde tanımlayan yasal düzenlemelerin yanında, tutum ve davranışları biçimlendirecek etik kuralların da oluşturulması gereklidir.

Bürokratların ve siyasetçilerin görev, yetki ve sorumlulukları öncelikle anayasa ve yasalar tarafından belirlenmektedir. Fakat bu düzenleyici işlemlerin yeterli olmadığı, uygulamada sıkça rastlanan yozlaşma örnekleriyle görülmektedir. Öncelikle, bürokratların ve siyasetçilerin karşılaştığı en önemli sorunlarından biri, mesleki uygulamalara temel oluşturacak norm ve değerlere yönelik standartların belirlenmemiş olması ya da belirlenmiş standartların uygulamaya geçirilmemesidir.

Günümüzde çok sayıda yaşanan yozlaşma örnekleri ve yönetsel skandallar, hem siyasetçilere hem de bürokratlara olan güveni sarsmakta, kamu hizmeti açıklarını ortaya çıkarmakta ve doğal olarak kamu hizmeti anlayışı içerisinde verilen hizmetlere olan güveni azaltmaktadır.

Bu nedenle devlet tarafından yapılması gereken hizmetlerin etkin olarak yerine getirilmesi ve yöneten-yönetilen ilişkilerinde güven ortamının yeniden tesisi için, söz konusu olan problemlerin tespit edilerek, buradan hareketle bir takım önlemlerin alınması sık sık gündeme gelmektedir.

Kamu yönetiminde yaşanan bu yozlaşma, siyaset kurumuna ve bürokrata olan güveni ciddi bir biçimde sarsmıştır. Kamu yönetiminde yozlaşmanın gerisinde yatan en temel neden, hukuk kurallarının uygulanmamasıdır. Kuralların ve düzenlemelerin

yerleşmediği bir kamu yönetiminde rüşvet, yolsuzluk, yozlaşma gibi kötü yönetim uygulamaları kaçınılmaz olacaktır. Yozlaşmanın gerisinde yatan diğer bir neden, yine kurallarla ilgilidir.

Yönetimin en temel ögesi olan 'denetim'in zayıflaması, kamu yönetiminde yozlaşmayı getirdiği açıktır. Siyasal ve yönetsel yozlaşmaya karşı önlemler alınması gerektiği ve bunun için denetim mekanizmalarının daha etkin ve daha yoğun kullanılması gerekmektedir.

Siyasal ve yönetsel yozlaşmaya karşı alınan önlemlerin başında yönetsel anlamda görev alan bürokratlar ve siyasetçilerin sahip oldukları değerlerin geliştirilmesi ve yönetsel ilkelerle uyumlaştırılması gelmektedir. Özellikle karar alma konumunda olan bürokratlar ve siyasetçilerin, aldıkları kararlarda birçok etken söz konusu olabilmektedir. Bu etkenler, mesleki değerler olabileceği gibi, bireysel çıkarlar, kamu yararı, etik değerler vb. olabilmektedir.

Kamu yöneticilerinin hemen hemen tüm toplumsal sistemlerde derecesi farklılaşmakla birlikte yolsuzluklara karıştığı ve temelde birtakım örgütsel nedenlerin buna yol açtığı ileri sürülebilir. Yeterlilikleri olmayan çalışanlar, yetersiz ücretler, verimsizlik, eksik motivasyon, düşük moral seviyesi vb. nedenlerle kamu görevlilerinin ve siyasetçilerin içinde buldukları toplumsal sistem ne olursa olsun yolsuzluğa itilerek sistemin yozlaştırıldığı söylenebilir ve şüphe yok ki bu geçerli bir yargı olarak da kabul edilebilir.

Türk siyasi yaşamında tükenmişlik, enerji azalması, görevini yerine getirmekte yetersizlik hissi, hatalı kararların sorumluluğunu üstlenme gibi etik değerlere dayalı istifa örnekleri pek yoktur. Bunun nedeni demokrasi kültürünün ve “siyasal etik” değerlerinin gelişmemiş olmasıdır.

Kamu Yönetimi Etik Kurulu çalışmaya başladığı süre göz önüne alındığında, “uygulamayı gözetme” işlevini yeterince yerine getiremediği tespitinin haklı olmadığı söylenebilirse de, tek yaptırımı etik olmayan davranışları kamuoyuna duyurmak ve Resmi Gazete’de yayımlatmak olan Kurulun, gerçekte simgesel bir kurum olup işlevsel olmadığı görülmektedir.

Kamu Yönetimi Etik Kurulu bugüne değin res’en ve başvuru üzerine yaptığı incelemelere ulaşamamakta ve basına yansıyan beyanatlar dışında bir veri bulunmamaktadır. Örneğin bu Kurulun kaç kişi hakkında inceleme başlattığı, kaçını sonuçlandırdığı ve etik ihlali olduğunu belirlediklerinden hangilerini Resmi Gazete’de ilan ettiği belirsizdir.

Etik konusunda kurul oluşturularak etik davranışlara uygun hareket edilmesini sağlamak düşüncesi, üstelik bunu siyasal organları denetim dışı bırakarak yapmaya çalışmak, bu Kurulun simgesel olduğunun kanıtıdır.

Yönetmelik etik ve yönetmelik yansızlık birbirleriyle iç içe olan kavramlardır. Yönetmelik etiği tahribata uğratan faktörlerin, direkt olarak yönetmelik yansızlığı etkilediği açıktır. Bu anlamda yönetmelik etiği direkt olarak etkileyen siyasal yozlaşma, aynı şekilde

yönetmel yansızlığı da etkisi altına almaktadır. Yine personel rejiminde liyakat sistemine uyulmaması ve siyasal partizanlık yapılarak kamu yönetiminde siyasal nitelikli atamalar yoluyla kadrolaşma hareketleri de yönetmel yansızlığı tahrip etmektedir.

Ülkemizde kamu yönetimiyle ilgili olarak en çok dikkat çeken özelliklerden biri yönetici devrinin çok yüksek olmasıdır. Siyasal iktidar değişikliklerinde ya da aynı partinin iktidarı sürdürdüğü halde yalnızca bakanın değişmesiyle üst düzey yönetim kadrosunda çok kısa sürede çok fazla değişiklik yapıldığını görüyoruz. Bu açıdan baktığımızda Türk kamu yönetiminin aşırı politize olmuş bir yapıya sahip olduğunu söyleyebiliriz.

Memur güvenliğini sağlayan çeşitli hükümlerden de yola çıkarak görevden alınan kişilerin -kızak, merkeze alınmak- tabir edebileceğimiz yerlerde, kendilerine yakın siyasal partilerin iktidara gelmelerini beklediklerini ve böylece büyük bir savurganlığın ortaya çıktığını görüyoruz.

Türk kamu yönetiminin bütün kurumları siyasallaşma ya da siyasallaştırılma sorunuyla karşı karşıyadır. Çünkü, siyasal iktidarlar, yönetimin siyasallaşmasını kolaylaştırmak için, yeni kadrolar ve makamlar oluşturma yoluna gitmektedirler. Devlet memurluğunun bir güvencesi ve gereği olarak, personeli görevden alma olanağı olmadığı için, görevden alınacak olan kamu yöneticilerinin özlük haklarına uygun çok sayıda üst düzey kadrolar, bu amaçla kullanılmaktadır. Çoğu zaman merkez valiliği, uzmanlık, müşavirlik, müfettişlik gibi kadrolar istenmeyen personelin “beklemede tutuldukları” ya da “kızağa çekildikleri” yerlerdir.

Bugün Türk kamu yönetiminde hangi yüksek kademelerin siyasal nitelikli olduğu yasal olarak saptanmamıştır. Ancak, uygulamada, siyasal nitelik taşıyan atamaların yapılabileceği kimi yüksek kademe mevkileri (müsteşarlar, genel müdürler, daire başkanları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler) bulunmaktadır. Bu uygulama partizanlık haline dönüşmemiş ve yalnız yüksek kademe yönetim mevkilerini içerecek biçimde, dar sınırlar içinde tutulmuş olsaydı, belli ölçüde alışkanlık yaratabilir ve zamanla kabul görebilirdi. Ancak, son yıllarda bu tür uygulamanın tüm yönetim basamaklarına ve kimi kez bürokrasinin alt basamaklarına kadar ulaştığını kabul ediyoruz.

Ülkemizde her kurum kendi personelini merkezi nitelikteki bir sınav sonrasında, bu sınavı kazananlar arasından kurumsal olarak almaktadır. İlk aşamada eşitlik oluşmasına rağmen, sonraki aşamada yine siyasal kayırmacılık olgusu ortaya çıkmaktadır. Devlet Memurluğuna girişte her ne kadar “merkezi sınav” yöntemi uygulanıyor ise de, son aşamada yani kuruma girişte, hizmete alma yetkisi ister istemez yine siyasetçilerin ya da siyasetçilerin kendisine yakın görerek atadığı bürokratları yani yine siyaset kurumunun elinde olmaktadır.

Bu sistemde siyasetçinin rolü sadece sınavda başarı gösterenler arasından atamaya indirgenmiş olmaktadır. Bu ise, politikacının elinden önemli bir gücü almadığı gibi, devlet memurluluğuna girişte zorlu bir merkezi sınavdan geçerek, kurumsal girişte kalan kişilerin, siyasetçilere ve siyaset kurumuna ihtiyacı daha da artmaktadır.

Merkezi sınavdan sonra kurumların kendisinin oluşturduğu yabancı dil sınavları ve “mülakat sistemi” ise siyasal kayırmaya son derece elverişli bir ortam yaratmaktadır.

Özellikle mülakat sisteminde uygulanan, sınav konularının saptanması ve sonuçların değerlendirilmesine ilişkin uygulamalar nesnellik, geçerlik, güvenilirlik unsurlarından yoksundur. Bu durumun yarattığı boşluk ve eksikliklerden bir yandan siyasetçiler öte yandan kişisel prestijini ve resmi otoritesini artırmak isteyen üst yöneticiler yararlanmaktadır. Ülkemizde belli niteliklerin ağır bastığı bazı meslek dalları dışında sınavlar siyasal veya bürokratik kayırcılığın bir aracı olarak kullanılmaya elverişlidir.

28 Şubat Süreci, asker-sivil bürokrasinin devletin temel nitelikleri ve felsefesi konusundaki endişelerini ve isteklerini dikkate almak yerine, seçmene dönük bir yaklaşım gösterilmesinin, siyaset ve bürokrasi ilişkileri açısından önemli bir kırılma noktasıdır. Burada önemle vurgulanması gereken nokta, kanaatimce, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer 12.04.2006 tarihinde, Harp Akademileri Konferansı'nda yaptığı konuşmasında belirttiği siyasal yansızlık kavramı ile bu kavramın pratikte uygulaması olan 28 Şubat Sürecinin sonucunda, halkın oyları ile siyasal iktidara sahip olan siyasetçiler ile devletin temel ilkeleri ve felsefesine bağlı olan bürokratlar üzerinden, siyaset ve bürokrasi ilişkilerinin çerçevesi çizilmektedir.

1980'lerden bu yana, neo-liberal politikalarla kamu hizmetlerinin bedelsiz olmaktan çıkarılması, "kullanan ya da yararlanan öder" ilkesinin uygulanması, devlet-yurttaş ilişkilerinin "yöneten-yönetilen"den, "üretici-tüketici" (müşteri) konumunda dönüştürülmesi gerektiği hem söylemde hem de reform uygulamalarında yerini korumaktadır. Kamu sektörünü özel işletme kılmaya dönük bu çabalar, önceki dönemlerin yaklaşımlarından farklı olarak, devlet-piyasa; devlet-bürokrasi; devlet-vatandaş; ve bürokrasi-vatandaş ilişkilerinde de bir dönüşümü temsil eder. Bu gelişmelerin açıldığı

yönelim ise doğrudan devletin içerden piyasalaştırılması, devletin bir piyasa aktörü olarak piyasa mekanizmalarının ve özel sektörün uygun işleyişine elverişli zemini hazırlayacak şekilde rolünün yeniden tanımlanmasıdır.

Türkiye, 1999 yılında, sessizce siyasal ve yönetsel yapıda önemli sonuçlar doğuracak bir dönüşüm sürecine girmiştir. 1999 yılındaki dönüşüm, yöneten ve yönetilen sınıf konumlarının değişmesiyle ya da 1980'deki gibi bir darbe ya da muhtırayla ortaya çıkan bir dönüşüm değildir. Sözü edilen dönüşüm, egemen sınıfın yönetme biçimi ve iktidar tarzında ortaya çıkmıştır. 1999 tarihini, Türkiye'de yeni bir siyasal iktidar modelinin başlangıç tarihi olarak görmek gerekecektir. Yönetişim, bundan önceki bölümlerde ortaya konduğu gibi, zaten zayıflamış bulunan demokratik sistemin zayıf noktalarının üzerine sermaye sınıfının yalın iktidarını bina eden; demokratik iktidar biçiminin içeriğini değiştiren bir modeldir

Yönetişim modeli, neoliberal politikalardan farklı olarak devleti, birtakım yeni ilkelerle yeniden inşa etmektedir. Düzenleyici reformlar adı verilen politika demetleri ile yönetim modeli, eş zamanlı bir biçimde sosyal devletin unsurlarını ve yapılarını yok etmeye yöneliktir.

Yönetişim, yeni kurumlar inşa ederken, mevcudu ya yıkmakta ya da geçersiz kılmaktadır. Örnek bürokrasiden verilebilir: 1999'la birlikte, hızlı bir biçimde küresel sermaye ile birlikte hareket edecek yeni bir bürokratik elit yaratılırken, aynı zamanda geleneksel bürokratik elit ya işlevsiz kılınmış ya da yıpratılarak sistemden dışlanmasına

neden olunmuştur. Hatta çoğu kez, geleneksel bürokratik yapı doğrudan tasfiye edilmeyerek, ikili bir yapının oluşmasına olanak tanımıştır.

Türkiye'deki bağımsız düzenleyici kurumlar, devlet için yaşamsal önemde sektörlerin düzenlenmesi ve denetimi yetkisine sahip olarak kurulmuştur. Siyaset ve siyasetçilerin “yoz” olduğu yönündeki yaygın düşünce ve kanaatleri, bu kurumlara büyük bir meşruiyet kazandırmıştır. “Siyaset yolsuzluk üretir” düşüncesi işlenerek, ekonomi yönetiminin siyasetten bağımsız olarak yönetilmesi gerektiği fikri geliştirilmiştir. Dünyadaki örnekler incelenirken görüldüğü gibi, ekonominin siyasetten arındırılması gerektiği iddiası, bu kurumların kurulmasını meşrulaştıran söylemlerden biridir. Şu halde ekonomi ile demokratik siyaseti birbirinden ayıran bu olgunun, siyasetin yolsuzluk üretmesi gerekçesine bağlanması ideolojik bir önermedir. Ekonomi yönetiminin siyasetin etkisinden kurtarılması demek, siyasetin anlamının değişmesi demektir

Bu kurumların, yasama, yürütme ve yargının dışında yeni bir erk yaratmaya aday olup olmadığı tartışılmaktadır. Hükümetten aldıkları idari işlem ve denetleme yetkisini, parlamentodan aldıkları düzenleme yetkisini ve yargıdan aldıkları yaptırım yetkilerini kendilerinde birleştiren bu kurumlar, buna rağmen, siyasal sorumluluk taşımamaktadırlar. Aynı zamanda ne hükümete ne de parlamentoya karşı sorumlu değildirler, Bu yetkileri kullandıkları alanlar ise Türkiye'nin en önemli sektörleridir. Doğal tekel özelliğine sahip stratejik sektörler olan enerji ve telekomünikasyon, güven üzerine kurulu bankacılık, kamu mal ve hizmet üretimini doğrudan etkileyen kamu ihaleleri gibi alanlar, bunların önde gelen alanlarıdır.

Bu kurumları diğer kamu kurumlarından farklı yapan özelliklerinden biri, özel fonlarının olması yani harcamalarını, genel bütçeden kendilerine tahsis edilen paydan yapıyor olmalarıdır. Kurumların gelirleri, yetki belgesi, izin, ruhsat, kesilen cezaların belli bir bölümü vs.den oluşmaktadır. Mali güç, idari işlem yapma ve düzenleme yetkisi ile birleşmektedir. Bunun dışında, kendi alanlarında elde ettikleri ün ve uzmanlık nedeniyle, pratikten gelen bir güçleri de olmaktadır.

Hukuki yetki ve görevlerine pratikten gelen, bir alanın uzman kuruluşu olmaktan kaynaklanan güç ve itibar eklendiğinde, bağımsız düzenleyici kurumların güçlerine dair daha fazla ipucu elde edilir. Bağımsız kurumların, kendi alanlarında en uzman kuruluş haline gelmeleri, bu yetki ve güçle birlikte düşünüldüğünde, bilgi açısından bile kısa sürede vazgeçilmez olmalarını sağlayabilecektir. Böylece mali güç, düzenleyici ve icracı güç ile uzmanlık bilgisi birleştiğinde, kurumların gerçek güçleri ortaya çıkmaktadır.

V.2. Öneriler

Devletin kamu hizmetlerinin sunulmasında ve düzenlenmesinde etkin olduğu bir ortamda, yaptığı yatırımlar, siyasal ve ekonomik çıkar gruplarının ilgi odağı olmaktadır. Bu durum da, kamu yöneticilerini baskı altına almaktadır. Yönetmelik yozlaşmanın gerisinde yatan en temel nedenlerden birisi olan bu baskı, genellikle hükümette yer alan siyasal partilerin bakanları, milletvekilleri ya da yöneticilerinden gelmektedir

Bürokratlar ve siyasetçiler için uygun davranış modeli olarak etik kuralların açık biçimde belirlenmesi, hem siyasetçilere, hem de bürokratlara yapılacak baskıların,

diğer taraftan da her ikisinin yetki ve sorumluluklarını aşan nitelikteki etkinliklerinin en aza indirilmesini sağlar.

Söz konusu bu kuralların, etik açıdan sorgulanmasında, doğru ya da yanlış bir davranış olarak değerlendirilmesinde farklılıklar ortaya çıkmamalıdır. Örneğin hediye kabulü kimilerince suç sayılamayacağı yönünde savunulabilirken, kimilerince de kesinlikle suç olarak değerlendirilebilmektedir. Yine belirlenecek bu kurallar zaman içerisinde açmazlara neden olmamalıdır.

Siyaset kurumunda ve bürokrasi de etik davranışları sadece yasal düzenlemeler ile değil, etik davranışları empoze edecek kurumsal mekanizmaları oluşturulmalıdır. Kurumsal anlamda en önemli uygulama, sürekli aktif olan Kurum İçi Etik Denetime yer verilmesidir.

Hem siyaset hem de bürokrasi kurumuna ilişkin olarak denetim mekanizmaları etkin olarak kullanılmalıdır. Söz konusu belirlenecek etik kurallara uygulanmaması halinde, yaptırımların ne olacağı net bir şekilde ortaya konulmalı ve bu yaptırımlar mutlaka uygulanmalıdır.

Kamu Yönetimi Etik Kurulu, en önemli işlevi olan denetim görevinin üst yöneticiler açısından raportör eliyle, diğer kamu görevlileri açısından mevcut denetim birimleri (disiplin kurulları) eliyle görmeye devam etmeli ancak suç unsuru bulunanlar açısından yargıya intikal ettirmesinin yanında kendisinin de yaptırım gücü olmalıdır. Kamu

Yönetimi Etik Kurulu'nun bütün üyelerinin Bakanlar Kurulunca seçilmesi kriteri mutlaka değiştirmelidir. Kurul, Başbakanlık bünyesinden çıkarılmalıdır.

Bir bürokrat ile çalıştığı kurum ve milletvekili ile TBMM arasındaki ahlaki ilişkiyi en somut ortaya koyan süreç, bireyin çalışmaya başlarken kurumun sorumluluklarını yerine getireceğine dair verdiği taahhütler veya yemindir. Görevine girerken verilen bu sözler, kişisel ahlak ve sorumluluklarla kurumsal yükümlülükleri birbirine bağlar.

Bireyin sorumlulukları kanunlara uymak, yetkinliklerini geliştirmek, davranışlarını kurumsal ve yasal kurallar çerçevesinde gerçekleştirmek, yüklendiği sorumluluklarını kabul etmek ve kurumun iç işleyişiyle uyumlu olmaktır. Bazı temel varsayımlara dayanan bu yükümlülüklerin ihlal edilmesi istifa etmek yolunda oldukça güçlü gerekçeler sağlar.

Özellikle üst düzey bürokratlar siyasi iktidarla daha yakın ilişki içindedirler ve demokratik sorumluluk mekanizması içinde hem kendi üstlerini hem de iktidarı destekleme ve koruma yükümlülüğündedirler. Siyasi iktidarın politikalarının ve temel tercihlerinin dışına çıkmamak ve üstlerinin zarar görmelerini önlemek şeklinde tanımlanmış yükümlülükler de üstlenmişlerdir. Üst düzey bürokratların görev üstlenirken yükümlülüklerini ifade eden sözler ve yeminler karmaşıktır ve bu yüzden sorumluluk alanları ve bu alanı belirleyen hatlar da oldukça karmaşık ve belirsizdir.

Siyasetçileri ve bürokratların yaptıkları işin bilincinde olmalarını gerekmektedir. Siyasetçilere ve bürokratlara varlık gerekçelerinin halka hizmet olduğu bilinci yerleştirilmelidir. Bu bilincin gelişimi yönünde uzun yıllardan beri, bürokrasi açısından en demokratik denetim seklinin ne olabileceği üzerinde çalışılmaktadır. Günümüzde bu çalışmaların odak noktasını hukuk devleti anlayışı oluşturmaktadır.

Hukuk devletinde yasalar ve kurallar kesindir ve bürokrasi ile siyaset kurumu bunlara uymak zorundadır. Yönetmelik anlamında tanınan takdir yetkisi de, kaynağını bu kanunlardan alır ve yasal anlamda takdir yetkisi tanınmayan hiçbir bürokrat yetki kullanamaz.

Bugün siyasal partilerimizin yönetime verilecek biçim ve öz konusuna yeteri kadar eğilmedikleri görülmektedir. Siyasal partiler, çoğu kez etkin bir yönetime olan özlemi dile getirmekte, ama bu konuda somut öneriler ve önlemler üzerinde durmamaktadırlar. Siyasal partilerin, yönetime ilişkin somut tartışmalardan kaçındıkları görülmektedir. Yönetimin yansızlığını ve etkinliğini sağlayacak nesnel koşullar yaratılmadan ve gerekli kurallar getirilmeden yönetimin siyasallaşmasının önüne geçilemez.

Ortak nitelikteki görevlere eleman alınmasının merkezi sisteme bağlanması, kayırcılığı ve siyasallaşmayı önemli ölçüde azaltabilir. Bugün mutlak mülakat sisteminin nesnel, şeffaf ve kabul edilebilir kriterlere göre oluşturulması şarttır. Mülakat sistemini, bütün kamu kurumları için değil, belli başlı kurumlarda, yukarıda ifade ettiğimiz kriterlere uygun olarak uygulamak gereklidir.

Üst düzey yönetim mevkilerine atanmada izlenen yöntem, değiştirilmelidir. Bu gün bu mevkilere atanmada “siyasal takdir” unsuru ağır basmaktadır. Bu mevkilere mutlaka yöneticilik öğrenimi görmüş kimseler atanmalıdır.

Yönetişim modelinde tanımlanan toplum sermaye kesiminden ibaret olmaktan çıkarılmalı, toplumun tam anlamı ile temsil edileceği bir katılım ortamı yaratılmalıdır. Sermaye, siyasal ve yönetsel iktidarı, toplumun diğer kesimleri ile paylaşmalıdır. İktidar formülünde sermayenin toplumsal karşıtı işçi-emekçi kesimlerine yer verilmelidir.

Bu katılım modelinin etkin üyesi olan STK’lar kesin olarak belirlenmelidir. STK niteliği taşıyan örgütlenmeler, asıl olarak yine sermaye kesiminin güç sergilediği örgütlenme tarzlarıdır. Dolayısıyla sermaye, bürokrasi karşısında ikinci eşit ortak olarak kalmamakta; üçüncü kategoride de gizli ortak olarak ağırlık kazanmaktadır.

V.3. Sonuç

Yolsuz ve yozlaşmış uygulamalar sadece Türkiye’nin değil evrensel anlamda, dünyanın her ülkesinde az ya da çok yaşanan bir olgudur. Başka bir açıdan bakıldığında, bu gibi kötü uygulamaların sadece ülkemize ve ülkemiz insana özgü bir durum olmadığını kabul etmemiz gerekir. Bu anlamda, ülkemizin ve ülkemiz insanın, dünyanın herhangi bir ülkesinden veya ülke vatandaşından daha az ahlaklı veya daha fazla ahlaklı olarak nitelenmemek bilimsel açıdan daha doğru olacağı kanaatindeyim. Önemli olan, kötü uygulama örneklerinin engellenmesi açısından denetim mekanizmalarının oluşturulması ve etkin olarak işletilmesinin siyasal ve toplumsal irade ile gerçekleştirilmesidir.

Her şeyden önce, siyasal yozlaşmayla, siyasetçinin yozlaşmasını birbirinden ayırmalıyız. Siyasal yozlaşma, siyasetçinin yozlaşmasından çok daha geniş ve genel bir kavramdır. Siyaset, sadece siyasetçinin yaptığı veya ilgilendiği bir eylem değildir. Seçmenler, gazeteciler, öğrenciler, memurlar, işçiler, köylüler, kendisine iş ve torpil arayanlar, ihalesini en uygun koşulla bağlamak isteyenler, ihracat ve yatırım desteği peşinde koşanlar, vs... hepsi uzak veya yakın siyasetle ilgilidir.

Siyasal etkinliklerden sağlanacak bazı çıkarların veya uğrayacakları zararları vardır. Bu insanlardan bazıları siyasal düzenin işleyişindeki aksaklıklardan yararlanarak kamu çıkarının zedelenmesi pahasına çıkar sağlıyorsa, tek suçlu siyasetçi midir? Siyasetçiyle işbirliği halinde bu yozlaşma çarkından yarar sağlayanlar, kuşkusuz ki en az siyasetçinin kendisi kadar siyasal yozlaşmadan sorumludur. Bu nedenle, siyasal yozlaşmadan söz edildiği zaman, eleştiri oklarımızı sadece siyasetçiye çevirmemeliyiz, fakat, siyaset işleviyle doğrudan veya dolaylı olarak ilgilenen herkesi bu çerçevenin içinde değerlendirmeliyiz.

Ülkemizde 1983'ten sonra hükümet programlarında yer alan 'ekonomik liberalleşme', 'minimal devlet', 'küçültülen kamu bürokrasisi' gibi politik tercihler kamu yönetiminde bürokratik ve ahlaki değerleri ciddi bir biçimde sarsmış ve yönetsel yansızlık kavramı da bütün bu kavramlardan etkilenmiştir.

Bu, geleneksel kamu hizmeti anlayışını çözmeye yönelik hükümet politikalarının teker teker uygulamaya konmasıyla daha da artmıştır. Devletin yürütmekle yükümlü olduğu temel kamu hizmetleri ve kamu hizmetinin geleneksel değerleri yerine,

'asgari hizmet' ya da 'evrensel hizmet' gibi yeni kavramlar egemen olmuştur. Bu tanım içinde hizmet sunulan kişi 'yuttaş' değil, 'müşteri' ; hizmeti sunan kamu değil, işletme; hizmeti sunmada egemen olan değerler 'kamu yararı' değil, 'pazar değerleri' olacaktır.

Türkiye'de son yıllarda, toplumun çeşitli kesimleri, sivil toplum örgütleri ve iktidar ya da muhalefetteki hemen hemen tüm siyasi partiler tarafından bürokrasiye karşı eleştiriler yapılmakta, kamu yönetimi sisteminde bir reform gerçekleştirilmesi gerekliliği dile getirilmekte, yerel yönetimlerin yetki ve imkanlarının artırılmasının artık bir zorunluluk olduğu iddia edilmektedir.

Siyasi iktidar, bir toplumun tümünün ve diğer iktidar türlerinin de üzerinde olan otorite biçimidir. Temsili demokrasilerde iktidarın kullanımı, temsilcileri vasıtasıyla halk tarafından gerçekleştirilir. Halk iradesinin oluşturduğu meclis'in belirlediği bir hükümet, yürütme işlevini yerine getirir.

Siyasi iktidar ülkeyi yönetmek için kararlar alır ve onları uygulatır. Bu süreçte bürokrasi örgütü ve bürokratlar, teorik ve yasal olarak siyasi iktidarın emrindedir. Siyasi iktidar aldığı kararların uygulanmasını bürokrasi örgütü aracılığıyla gerçekleştirir.

Bazen siyasi iktidar, karar alırken de bürokrasiden yardım ister. Bürokrasinin bilgi ve uzmanlığından yararlanmak, çoğu yerde siyasi iktidarın karar almasına yardımcı olur. Bürokrasi, siyasi iktidarın talep ettiği durumlarda bu hizmeti vermek durumundadır. Özetle bürokrasiler, siyasi iktidarın emrinde olan hizmet örgütleridir.

Ancak siyasi iktidarın kullanımı yasal olarak seçilmişlerde olmasına rağmen, siyasi kararların alınmasında tek başlarına hareket edemezler. Siyasiler iktidarı kullanırken veya siyasi kararlar alırken pek çok faktörün etkisinde kalırlar. Baskı grupları, kamuoyu, bürokrasi ve dış faktörler gibi güçler, iktidarın eylem ve kararlarına etki etmeye çalışırlar.

Bürokrasiler, siyasi iktidarın kullanımına etki eden veya paylaşan bir güç olarak diğer unsurlardan daha fazla önem taşımaktadır. Diğerlerinin siyasi iktidar üzerindeki etkileri, değişken ve geçici iken, bürokrasi sürekli ve istikrarlı bir kurumdur. Siyasi iktidarlar da, bürokrasi örgütü olmaksızın hükümet edemezler.

Bürokrasinin siyasi güç kazanma isteği dünyanın hemen her ülkesinde ve her siyasi sistemde vardır. Ancak bürokrasi, kapalı sistemlerde, açık ve demokratik sistemlere nazaran daha fazla iktidar gücüne sahip olabilmektedir. Bürokrasiye siyasi iktidarın kullanımı konusunda, bürokrat-siyasetçi ilişkilerinde güç sağlayan pek yok unsur vardır.

Günümüzde kamu politikalarının belirlenmesinde gittikçe daha fazla teknik ve ihtisas komisyonlarına başvurulmaktadır. Oldukça yüksek derecede bilgi ve uzmanlığa sahip bürokratlardan oluşan bu kurumlara siyasilerin direnmesi zordur.

Siyasetçilerin, bürokratlar kadar uzmanlık bilgisine sahip olmaması ve uğraşmakla yükümlü oldukları konuların çokluğu, siyasilerin bürokratlar karşısında güçsüz kalmaları sonucunu doğurmaktadır. Kendisinden daha fazla uzmanlık ve teknik bilgiye sahip olan bürokrasiler karşısında siyasiler, kendi görüş ve projelerinden taviz vermek zorunda kalırlar.

Bürokrasiye güç sağlayan bu unsurlar karşısında, siyasilerin halk tarafından seçimle iktidara getirilmeleri, onlara meşru anayasal otorite kazandırır. Bürokratların yapmak istediklerini gerçekleştirecek yetki, siyasiler tarafından belirlenmektedir. Ayrıca bürokratların tayinleri de büyük ölçüde siyasilerin elindedir. Siyasi nitelikli üst düzey bürokratik mevkilere yapılan atamalarla bürokrasiyi otoriteleri altında tutmaya çalışırlar.

Siyasi iktidarın kullanımının anayasal ve meşru olarak hükümetlere bırakmakla birlikte, uygulamada bunun nasıl bir biçim kazandığı ve siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerinin nasıl yürüdüğü konusunda tartışmalar sıklıkla yapılmaktadır.

Türkiye’de bürokratların siyasi-idari kararların alınmasında önemli bir etkisi bulunmaktadır. Nitekim siyasiler, bürokratların siyasi-idari kararların alınmasında etkilerinin çok fazla olduğunu belirtmişlerdir.

Siyasal iktidarlar, kamu politikası oluşturma konusunda temel belirleyici aktör olabilmek için bürokrasinin bütün üst düzey kadrosunu, kendisiyle uyumlu çalışacak bürokratları göreve getirmeye ve bu uygulamayı “Kendi bürokrat ekibini kurmayan siyasi, bürokrasiye istediğini yaptıramaz” anlayışı içinde gerçekleştirmektedir.

Siyasal iktidarlar, bürokrasi üzerinde egemen olmak ve hakimiyet kurmak için, bürokrasi ile fikir ayrılığına düştüklerinde, anlaşmazlıkları kendi iradeleri doğrultusunda çözebilmek ve bürokrasi ile uzlaşmak yerine anlaşmazlıkların tamamen kendi iradesine uygun olarak sonuçlandırmak adına siyasal atamalara ve partizanca kadrolaşmaya yönelmektedir.

Kamu bürokrasisi, bilgi ve uzmanlık kaynağı, karar verme gücü, istikrarlı bir statü ve profesyonellik gibi nitelikleriyle siyasi iktidar karşısında önemli bir güç haline gelmiştir. Bu gelişmeler karşısında, kamu bürokrasisinin hizmet yükü ve rolü artmış, buna bağlı olarak verimliliği, denetimi, hizmet sunduğu çevreye karşı sorumluluğu, hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik açısından kamu yönetiminde etik uygulamalar ve sorgulamalar önem kazanmıştır.

Yeni bir katılım modeli olarak sunulan yönetim modeli, sermaye kesiminde yerli-yabancı ayırımının ortadan kalkmış olması nedeniyle, siyasal ve yönetsel iktidar doğrudan yabancı unsurlara açılmakta; kamu gücü yabancı sermayenin iktidar alanı haline getirilmektedir.

Bürokrasi, rütbe-kariyer sistemi ve iç bütünlüklü yapılanmadan uzaklaştırılmaktadır. Bireysel sözleşme esasına ve piyasa mantığına göre örgütlenen bu yapının sermaye karşısında genel kamu çıkarını gözetme potansiyeli ortadan kaldırılmıştır. Bu nedenle, üç eşit ortaktan biri, öncülüğünü kabul ettiği özel sektör mekanizmasının doğal unsuruna dönüşmüştür. Açık sermaye iktidarının devlet zorunu uygulayan aktörden başka bir konuma yerleşmesi olanaksız hale gelmiştir.

Yönetişim, ne bir yönetim tarzı ne de bir katılım sürecidir; yönetişim, kamu kudretinin doğrudan sermayeye teslimi için bir araçtır. Bu formül kuşkusuz katılımcıdır. Katılım, devletin siyasal ve yönetsel karar alanlarında devlet dışında duran toplumsal unsurların yer alması ya da bu alanlara etki edebilme mekanizmalarına sahip olması biçiminde tanımlanıyorsa, yönetişim formülünün katılımcı bir model geliştirdiği

tartışmasız bir gerçektir. Ancak, Birgül Ayman Güler'in de belirttiği gibi "...kamu kudretini doğrudan doğruya sermaye kesimine teslim ettiği için anti-demokratiktir. Bu formül, geçtiğimiz yüzyılın "burjuva demokrasisi" kavramıyla karşılaştırıldığında, yapısı gereği "burjuva diktatörlüğü" sıfatını hak etmektedir... ve karşı-devrim atağı olarak nitelendirilmelidir."

İşte bu nedenlerle, yönetim bir karşı-devrimdir. Yönetişim formülünün katılımcılığı, şeffaflığı, devletten topluma akışları, hakim sınıfları yönetici sınıf haline getirmekten başka bir anlam taşımamaktadır.

Egemenliğin kayıtsız şartsız millete ait olduğu ilkesi ile bağlantılı olarak bu egemenlik hakkının kullanımı ile Türkiye'de egemenlik hakkının kime ait olduğu konusu siyasetçiler tarafından özellikle son dönemde tartışmaya açılmış ve milli irade kavramı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Ülkemizde siyasetçiler, meclis duvarında yazılı bulunan "Egemenlik, kayıtsız şartsız Milletindir" cümlesinden hareket ederek, milletin oluşturduğu milli iradenin mecliste bulunduğunu ve meclis içinden çıkan yürütme oranı aracılığı ile her şeye müdahale etme hakkı aramaktadır.

Oysa ki, siyasetçilerin kullandıkları, bu milli irade ve egemenlik perspektifinde unutulmuş çok önemli bir husus vardır. 1982 Anayasasının egemenlikle ilgili 6. maddesi şu kurala yer vermektedir: "Türk Milleti, egemenliğini, Anayasanın koyduğu esaslara göre yetkili organları ile kullanır". Bu ifadeden Anayasanın temsili demokrasiyi benimsediği anlaşılmaktadır. Burada öncelikle belirtilmelidir ki, Anayasa, egemenliğin kullanımını tek

bir organa değil, birden fazla organa vermiştir. Keza, Yargı erki, ‘‘Türk Milleti...’’ adına karar vermektedir.

Bürokrasinin, kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik araçsal nitelikte bir aygıt olmaktan ve meşru siyasal organın emrinde bir yürütme aracı olmaktan çıktığı, siyasa yapma yetkisini seçilmişlerle paylaşmayı hedeflediğı yargısı, 1980’den itibaren iktidara gelen siyasetçiler tarafından sıkça iddia edilen ve iktidardakiler tarafından genel kabul gören bu yargının, dönemin yaygın ideolojisi yeni sağ ve onun siyasal projesi ile doğrudan bağlantılı olduğı kanısına varılmıştır.

Türkiye’de bürokratların ve siyasetçilerin devleti algılayışları farklıdır. Ülkemizde meydana gelen ekonomik ve siyasal krizler aslında kendisini ülkenin kurucusu ve kollayıcısı sayan bürokrasi ile ülkenin ve devletin kuruluş felsefesi ve temel nitelikleri ile uyuşmayan siyasal iktidarlar arasındaki ilişkilerin gerilmesi ve birbirlerine direnç göstermelerinin sonucudur. Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ilişkilerinde yansızlık ölçütlerini belirleyen temel kriter, cumhuriyetin kuruluş felsefesi ve temel ilkeleridir. Bu ilkeler kriz, kriz sonrası yeniden yapılanma dönemlerinde bürokratlar ile siyasetçiler arasında gerilime yol açar. 28 Şubat Sürecide bunun açık kanıtıdır.

KAYNAKLAR

- Akçaylı, Nurhan. (1978) Yönetime Katılma ve Özyönetim, Bursa Üniversitesi yayınları, İstanbul.
- Akpınar, Hakan. (2001) Post Modern Darbenin Öyküsü, Ümit Yayıncılık, Ankara.
- Aktan, Coşkun Can. (1992) Politik Yozlaşma ve Kleptokrasi: 1980-1990 Türkiye Deneyimi, AFA Yayıncılık, İstanbul.
- Aktan, Coşkun Can. (1999) Ahlaki Yeniden Yapılanma ve Toplam Ahlaka Doğru:3 - Siyasal Ahlak, Arı Düşünce ve Toplumsal Gelişim Derneği Yayınları, İstanbul.
- Aktan, Coşkun Can. (1999a) Kirli Devletten Temiz Devlete, Yeni Türkiye Yayınları 2, Ankara.
- Alkan, Türker. (1993) Siyasal Ahlak ve Siyasal Ahlaksızlık, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Arap, İbrahim., Yılmaz, Levent. (Haziran 2006) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yeni Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:39, Sayı:2, s.51-69.
- Arcayürek, Cüneyt. (2003) Uzakta Kalan Tarih, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Ardanış, Bülent., Ergun, Turgay. (Haziran 1980), “Siyasal Nitelikli Yönetici Atamaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:13, Sayı:2, s.51-69.
- Arsel, İlhan. (1962) Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, AÜ Yayınları, Ankara.
- Aydın, İnayet. (1998) Yönetmel, Mesleki ve Örgütsel Etik, Pegem Yayıncılık İstanbul.
- Baydar, Tülay. (2005) “Yönetim Etiği Açısından İngiltere’deki Kamu Yönetimi Uygulamaları”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 447, s. 108-121.
- Bayramoğlu, Sonay. (2005) Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları, İstanbul.

- Baykal, Deniz. (1970) Siyasal Katılma Bir Davranış İncelemesi, AÜ SBF Yayınları No:302, Ankara.
- Belgelerle Türk Tarih Dergisi, (Aralık 1991) Özel Sayı: 77-82, Ankara, s.19-34.
- Berkman, Ümit. (1983) Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet, TODAİE Yayınları No: 3, Ankara.
- Bilgin, Kamil Ufuk. (1997) “Kamu Yönetiminde Yönetimsel Etiğin Yönetim Ölçeğinde Değerlendirilmesi”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Boratav, Korkut. (2003) Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002, İmge Yayınevi, Ankara.
- Bozkurt, Ömer., Ergun, Turgay., Sezen, Seriyeye. (1998) Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Cevizci, Ahmet. (2003) Felsefe Sözlüğü, Paradigma Yayınları, Ankara.
- Cumhuriyet Ansiklopedisi. (2003) s. 497-531.
- Çulpan, Refik. (Haziran 1980) “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı:2, s. 31-45.
- Demir Ömer., Acar, Mustafa., (1992) Sosyal Bilimler Sözlüğü, Ağaç Yayınevi, İstanbul.
- Emre, Cahit. (2003) Yönetim Bilim Yazıları, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Ergun, Turgay. (Mart 1978) “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, Ankara, s. 19-31.
- Ergun, Turgay. (2004) Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama, TODAİE Yayınları No: 322, Ankara.
- Eroğul, Cem. (1993) Anatüzeeye Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal. (2000) Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal. (2004) Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Yayınları, İstanbul.

- Fişek, Kurthan. (1977) Yönetime Katılma, TODAİE Yayınları No: 158, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman. (Kış Bahar 2003) “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis Dergisi, S. 9, s. 87-121.
- Gürel, Birgül Ayman. (2005) Devlette Reform Yazıları Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona, Paragraf Yayınları, Ankara.
- Güven, Sami. (Mart 1976) “İdare-Siyaset ilişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, Amme İdaresi Dergisi, 9/1, s. 45-57.
- Heper, Metin. (1973) “Modernleşme ve Bürokrasi/Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş”, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, s. 58-75.
- Karacan, Ali İhsan. (2003) Özerk Kurumlar Üzerine Denemeleri, Creative Yayınları, İstanbul.
- Karasu, Koray. (2001) Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları Tezler Dizisi: 11, Ankara.
- Kazancı, Metin. (1978) Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 147, Ankara.
- Kılavuz, Raci. (2003) Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Kılıoğlu, İsmail. (1988) Ahlak-Hukuk İlişkisi, Marmara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayını, İstanbul.
- Maliye Bakanlığı, (2003) İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Nohutçu, Ahmet. (2003) “Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu

- Yönetimine Etkileri”, II. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, İzmit, s. 2-10.
- Nohutçu, Ahmet. (2004) “Etik ve Kamu Yönetimi”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s.389-413.
- Oktay, Cemil. (1998) Siyaset Yazıları, Der Yayınları No: 45, İstanbul.
- Öztürk, Namık Kemal. (Haziran 1998) “Kamu Yöneticilerinin Kararlarında Etik Değerler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 2, s. 75-96.
- Öztürk, Namık Kemal. (Haziran 1999) “Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 30, Sayı: 2, s. 12-28.
- Öztürk, Namık Kemal. (2000) “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etkisel Bir Bakış”, Türk İdare Dergisi, Sayı:426, s.142-157.
- Öztürk, Namık Kemal. (2003) Bürokrasinin Gücü ve Siyaset, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, Namık Kemal. (2003a) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Kitabevi, Ankara.
- Parlak, Bekir., Sobacı, Zahid. (2005) Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler, Aktüel Yayınları, Bursa.
- Pehlivan, İnyet. (7-9 Mayıs 1997) “Yönetimde Etik Sorunu ve Kamu Yöneticisinin Etik Davranışları”, 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Sabuncu, Yavuz. (2003) Anayasaya Giriş, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Stahlberg, Krister. (1989) “Kamu Yönetiminin Politizasyonun Sonuçları, Sebepleri ve Kavramları Üzerine Düşünceler” Çev. Dündar Gültekin, Türk İdare Dergisi, Sayı: 384, s. 199.

- Şaylan, Gencay. (Haziran 1970) “Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu ve Yapısal Sınırlılıklar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 2, Ankara, s. 19-32.
- Şaylan, Gencay. (Aralık 1975) “Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 4, Ankara, s. 76-91.
- Şaylan, Gencay. (Haziran 1979) “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 33, Sayı: 2, s. 16-28.
- Şener, Hasan Engin. (Aralık 2005) “Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 38, Sayı: 4, s. 1-22.
- Taşçı, İlhan. (2005) Af Dağının Ardındaki AKP, Ümit Yayıncılık, Ankara.
- Tataroğlu, Muhittin. (Eylül 2002) “Kalkınma Sürecindeki Toplumlarda Politikacının Ahlaki Çıkmazı”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:35, Sayı:3, s.75-89.
- Tataroğlu, Muhittin. (Mart 2006) “Kamu Yönetiminde Etik Açısından İstifa”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:39, Sayı:1, s.39-59.
- Tekeli, İlhan. (1999) Modernite Aşılırken Siyaset, İmge Kitabevi, Ankara.
- Tekeli, İlhan. (1999a) “Yönetim Kavramının Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Sosyal Demokrat Değişim, Sayı: 3, s. 44-61.
- Tortop, Nuri., İsbir, Eyüp G., Aykaç, Burhan. (1999) Yönetim Bilimi, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Tutum, Cahit. (Aralık 1976) “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:9 Sayı: 4, s. 9-32.
- Tutum, Cahit. (1994) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, İstanbul.

TÜGİAD, (1997) 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar:23 - Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet, TÜGİAD Yayınları, İstanbul, s. 1-28.

Uysal, Birkan. (1981) "Siyasal Otorite, Laiklik ve Katılma", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 4, s 61-74.

Uysal, Birkan. (1984) "Siyasal Katılma ve Katılma Davranışı Üzerinde Ailenin Etkisi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 4, s 109-134.

Yüksel, Mehmet. (2000) "Yönetişim Kavramı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, Cilt: 58, Sayı: 2, s. 133-159.

Yararlanılan İnternet Adresleri :

<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/selime.doc> , 23.13.2006.

http://dosya.hurriyetim.com.tr/19_Subat/04kriz.asp, 19.12.2006.

<http://www.turkhukuksitesi.com/showthread.php?t=3089>, 19.12.2006.

www.elegans.com.tr/arsiv/67/haber018.html, 30.07.2005.

<http://www.tmmob.org.tr/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=498>, 10.07.2005.

http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/KONUSMALAR/12.04.2006-457.html 22.12.2006

<http://www.netbul.com/superstar/ozeldosyalar/siyaset/donemecler/7.asp> 27.2.2006.

http://www.bilkent.edu.tr/~yeldanbs/Yazilar_Uye/soylesi_tem02.html , 24.12.2006

http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=6083 (15.01.2007)

<http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/4.2/3NigarDEGIRMENCI.pdf>
17.01.2007.

Yararlanılan Gazete Yazıları:

Semra Pelek., Milliyet Gazetesi, 08.01.1999, tarihli haber.

Hürriyet Gazetesi, 04.03.2001, tarihli haber.

Mehmet Barlas., “Bu Kadar Mide Onur Bulandırır”, Yeni Şafak, 09.06.2001.

Tolga Şardan, Milliyet Gazetesi, 02.09.2001 tarihli haberi.

Mehmet Barlas., “Ecevit Belki de Esenliğe Ulaştı”, Yeni Şafak, 05.10.2001 tarihli haber.

Çiğdem Toker, Hürriyet Gazetesi, 16.12.2004 tarihli haber.

Adnan Keskin., Radikal Gazetesi, 02.08.2005 tarihli haber.

Ahmet Erhan Çelik., Milliyet Gazetesi, 05.08.2005 tarihli haber.

Türker Karapınar, Milliyet Gazetesi, 21.09.2005 tarihli haber.

Kadife Şahin., Milliyet Gazetesi, 08.01.2006 tarihli haber.

“REFAHYOL 28 Şubat’a Direnmedi”, Vatan Gazetesi, 27.02.2006 tarihli haber.

Milliyet Gazetesi, 13.07.2006 tarihli haber.

Ergun Aksoy., Sabah Gazetesi, 13.07.2006 tarihli haber.

Radikal Gazetesi, 01.08.2006 tarihli haber.

Fatih Çekirge., Hürriyet Gazetesi, 02.10.2006 tarihli haber.