

**T.C.**  
**MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİSİ: 1980–1983**  
**DÖNEMİ**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HAZIRLAYAN**  
**NAİL MAMMACIOĞLU**

**DANIŞMAN**  
**YRD. DOÇ. DR. SAVAŞ ÇAĞLAYAN**

**EKİM, 2016**  
**MUĞLA**

T.C.  
MUĞLA SITKI KOÇMAN ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİSİ:  
1980-1983 DÖNEMİ

NAİL MAMMACIOĞLU

Sosyal Bilimler Enstitüsünce  
“Yüksek Lisans”  
Diploması Verilmesi İçin Kabul Edilen Tezdir.

Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 09.11.2016  
Tezin Sözlü Savunma Tarihi : 19.10.2016

Tez Danışmanı : Yrd.Doç. Dr. Savaş ÇAĞLAYAN  
Jüri Üyesi : Prof. Dr. İbrahim KAYA  
Jüri Üyesi : Doç. Dr. Zafer DURDU

Enstitü Müdürü : Prof. Dr. Mehmet MARANGOZ

EKİM 2016  
MUĞLA

## TUTANAK

Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 21/09/2016 tarih ve 749 sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 24/6 maddesine göre, Sosyoloji Anabilim Dalı Yüksek lisans öğrencisi Nail MAMMACIOĞLU ' nun "Türkiye'de Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi : 1980-1983 Dönemi " adlı tezini incelemiş ve aday 19/10/2016 tarihinde saat 16:00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 60 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin kabul edildiğine Oybirliği ile karar verildi.

Tez Danışmanı

Yrd.Doç.Dr. Savaş ÇAĞLAYAN

Üye

Doç.Dr.Zafer DURDU

Üye

Prof.Dr. İbrahim KAYA

## YEMİN

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİSİ: 1980-1983 DÖNEMİ” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

09/11/2016

Nail MAMMACIOĞLU

**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ**  
**TEZ VERİ GİRİŞ FORMU**

**YAZARIN**

Soyadı :MAMMACIOĞLU

Adı : Nail

Kayıt No: 10129436

**TEZİN ADI**

Türkçe : TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİSİ : 1980-1983  
DÖNEMİ

Y. Dil : THE RELATIONSHIP BETWEEN BUREAUCRACY AND POLITICAL  
POWER IN TURKEY: PERIOD OF 1980-1983

TEZİN TÜRÜ: Yüksek Lisans

Doktora

Sanatta Yeterlilik

x

0

0

**TEZİN KABUL EDİLDİĞİ**

Üniversite : Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi

Fakülte : Edebiyat Fakültesi

Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü

Diğer Kuruluşlar :

Tarih :

**TEZ YAYINLANMIŞSA**

Yayımlayan :

Basım Yeri :

Basım Tarihi :

ISBN :

**TEZ YÖNETİCİSİNİN**

Soyadı, Adı : ÇAĞLAYAN Savaş

Ünvanı : Yrd. Doç.Dr.

TEZİN YAZILDIĞI DİL : Türkçe

TEZİN SAYFA SAYISI:106

TEZİN KONUSU (KONULARI) :

1. Weberyen Bürokrasi
2. Türkiye’de Bürokratik Yapı
3. Türkiye’de Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkisi

TÜRKÇE ANAHTAR KELİMELER:

1. Weber
2. Bürokrasi
3. Siyasi İktidar
4. 24 Ocak
5. 12 Eylül

İNGİLİZCE ANAHTAR KELİMELER:

1. Weber
2. Bureaucracy
3. Political Power
4. 24 January
5. 12 September

- |   |   |
|---|---|
| 1- Tezimden fotokopi yapılmasına izin vermiyorum                            | x |
| 2- Tezimden dipnot gösterilmek şartıyla bir bölümünün fotokopisi alınabilir | x |
| 3- Kaynak gösterilmek şartıyla tezimin tamamının fotokopisi alınabilir      | x |

Yazarın İmzası :

Tarih : 09/11/2016

## ÖZET

TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ SİYASİ İKTİDAR İLİŞKİSİ : 1980-1983 DÖNEMİ

Nail MAMMACIOĞLU

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Savaş ÇAĞLAYAN

Ekim, 2016

Bu çalışmada, weberyen bürokratik yapının Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararları ve 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle birlikte değişime uğramaya başladığı ve bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin de yeni bir sürece girdiği, günümüz Türkiye’sinde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin yaşadığı krizlerin temeli olarak değerlendirilen dönüşümün ortaya çıkardığı sorunsal kapsamında, öncelikle Weber’in bürokrasi teorisi üzerinden kuramsal çerçeve çizilmiştir. Kuramsal çerçevenin devamında Osmanlı Devletinin son zamanlarından 1980’ne kadar Türkiye’deki bürokratik yapı ve bürokrasinin siyasi iktidarla olan ilişkisi anlatılmıştır. Çalışmanın yöntemine ilişkin tartışmalar ayrı bir bölümde yer verilmiştir. Son bölümünde ise çalışmanın asıl sorunsalı temelinde, 1980-1983 dönemine yönelik Türkiye’deki weberyen bürokratik yapının ve bürokrasinin siyasi iktidarla olan ilişkisinin uğradığı değişikliğin; siyasi, ekonomik ve toplumsal etkileri üzerine tartışılmış ve sonuçta elde edilen bulgular ile sorunsalın geçerliliği sınanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Weber, Bürokrasi, Siyasi İktidar, 24 Ocak, 12 Eylül*

## ABSTRACT

### THE RELATIONSHIP BETWEEN BUREAUCRACY AND POLITICAL POWER IN TURKEY: PERIOD OF 1980-1983

NAİL MAMMACIOĞLU

Master's Thesis

Advisor: Assist. Prof. Savaş Çağlayan

October, 2016

This study seeks to analyse changes, which Weberian bureaucratic structure has gone through with 24 January 1980 decisions and 12 September 1980 military intervention, the new process to which political power and bureaucracy has entered, within the scope of problem which is regarded as the basis of the crisis resulting from transformation between bureaucracy and political power in current Turkey, a theoretical framework is drawn primarily on the basis of Weber's bureaucracy theory. After theoretical framework, the bureaucratic structure in Turkey and its relationship with political power from late Ottoman to 1980's is explained. A separate section is allocated for discussions regarding methodology of the study. In the last section, on the basis of primary research question of the study, Weberian bureaucratic structure in Turkey and the changes in Weberian bureaucracy's relationship with political power; their political, economic, and social effects are discussed and finally the validity of research question is tested by means of obtained findings.

**Key Terms:** *Weber, Bureaucracy, Political Power, 24 January, 12 September*



## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	I
ÖNSÖZ.....	III
GİRİŞ .....	1

## I. BÖLÜM

### BÜROKRASİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ

1.1. Bürokrasi Kavramı .....	4
1.1.1. Rasyonel Örgüt Olarak Bürokrasi.....	5
1.1.2. Verimsizlik ve Kötü Yönetim.....	6
1.1.3. Kamu Yönetimi.....	8
1.1.4. Memurlar Tarafından Yönetim .....	9
1.1.5. Modern Toplum ve Geniş Ölçekli Organizasyon .....	10
1.2. Weber'in Bürokrasi Teorisi.....	11
1.2.1. Genel Olarak .....	11
1.2.2. İdeal Tip Bürokrasi Modeli.....	14
1.3. Weber'e Göre Otorite.....	17
1.3.1. Egemenlik Kavramı .....	17
1.3.2. Meşruluk .....	19
1.3.3. Weber'e Göre Meşru Otoritenin Üç Saf Türü .....	19
1.3.3.1. Geleneksel Otorite .....	20
1.3.3.2. Karizmatik Otorite.....	24
1.3.3.3. Yasal Otorite.....	27
1.3.3.3.1. Yasal Otoritenin Saf Tipi .....	27
1.3.3.3.2. Bürokratik İdarenin Dayandığı İlkeler.....	27
1.3.3.3.3. Bürokratik İdarede Memurun Durumu .....	29
1.3.3.3.4. Bürokratik İdarenin Üstünlükleri.....	29
1.4. Bürokrasi-Siyasal İktidar İlişkisi.....	31
1.4.1. Genel Olarak .....	31
1.4.2. Weber'e Göre Bürokrasi-Siyasal İktidar İlişkisi .....	31
1.4.3. Siyasal İktidar, Siyaset ve Bürokrasi .....	35

## II. BÖLÜM

### TÜRKİYE’DE BÜROKRASI-SİYASAL İKTİDAR İLİŞKİSİNİN GELİŞİMİ

2.1. Osmanlı Mirası.....	39
2.2. Cumhuriyet Dönemi ve Bürokrasinin Altın Yılları: Tek Parti Dönemi.....	48
2.3. Darbeli Yıllar .....	53
2.3.1. 1946–1960 Dönemi: Çok Partili Siyasal Hayat.....	53
2.3.2. 1960–1970 Dönemi .....	55
2.3.3. 1970–1980 Dönemi .....	59

## III. BÖLÜM

### ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

3.1. Araştırmanın Konusu ve Temel Sorunsalı .....	63
3.2. Araştırmanın Amaç ve Önemi .....	65
3.3. Araştırmanın Yöntemsel Modeli ve Uygulanması.....	65

## IV. BÖLÜM

### 1980–1983 DÖNEMİ: BÜROKRASİDE KIRILMA SÜRECİ

4.1. 24 Ocak Kararları.....	69
4.2. 12 Eylül 1980 Darbesi Ve Darbe Geleneği.....	76
4.3. Darbe Sonrası Dönem .....	80
4.4. Darbeden Önce Bürokrasinin Genel Görünümü İle Darbenin Bürokrasi ve Toplumsal Yapıda Yarattığı Değişim ve Dönüşümler.....	82
4.4.1. Bürokratik Atamalar .....	85
4.4.2. Bakanlıkların Yönetim Yapısı .....	87
4.4.3. 1982 Anayasasında Bürokrasi .....	92
4.4.4. Darbe Hükümetinin Bürokrasi ile İlişkisinin Toplumsal Etkisi .....	94
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....</b>	<b>98</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>101</b>

## ÖNSÖZ

*“Söylediklerinde yalın ve anlaşılır olmayı amaç edinmek bütün entelektüeller için ahlaki bir görevdir; açık olmamak günah, gösteriş yapmak ise suçtur.”(Karl Popper)*

Çalışmayı hazırlarken aklımdan geçenler aslında tam olarak Karl Popper’ın ifade ettiği gibiydi: Yalın ve anlaşılır olmak. Yazılı metinlerde; roman, hikaye, şiir veya bilimsel makale hepsinde yazarın dilini ne kadar ustaca kullandığı veya kullanmadığıdır, onun geleceğini belirleyen. Popper’ın dediği gibi: Ne az ne fazla. Bu sorumluluk içinde hazırladığım çalışmada emeği geçen; öncelikle Sosyoloji Anabilim Dalında, bilimsel hazırlık ve yüksek lisans ders hocalarıma çok teşekkür ediyorum. Çalışmamın her aşamasında birlikte analizler yaparak, çalışma konum hakkında olduğu kadar bilimsel çalışma, anlama, analiz etme ve yazma konuları hakkındaki bilgi ve tecrübeleriyle her daim katkı sağlayan çok değerli tez danışmanım Savaş ÇAĞLAYAN’a çok teşekkür ederim.

Çalışma süresince her zaman yanımda olan ve hiçbir yardımı esirgemeyen sevgili eşim Öngül ile küçücük gözleri ve kocaman kalbiyle yanımda olduğunu her saniye hissettiğim oğlum Ömer Asaf’a ve çalışmama doğrudan katkıları olmasa da dolaylı yoldan en güçlü destekçilerim olan aileme ve eşimin ailesine çok teşekkür ederim.

Yine üzerimde çok büyük emeği olan ablam Ayser GÜNEŞ ile gündelik yaşamdaki tartışmalarımızda yol gösterici ve ufkumu genişleten muhabbetlerinden her daim yararlandığım eniştem Hasan GÜNEŞ ve sevgili yeğenim Ferdi GÜNEŞ’e, teşekkürü borç bilirim.

Tezime okuyarak genel katkı sağlayan değerli üstadım Sayime BALABAN’a ve değerli ağabeyim Ahmet Tayfun KUTUN’a ayrıca teşekkür ederim.

Genel teşekkürüm çalışmamda emeği geçen arkadaşlarıma.

Özel teşekkürüm, beni dinleme lütfunda bulunup, çalışmamı bilgelikleriyle gözden geçiren ve değerli düşünceleriyle katkı sağlayan, jüri hocalarım; Prof. Dr. İbrahim KAYA ve Doç. Dr. Zafer DURDU’ya.

En özel teŖekkürüm ise, alıŖmamı satır satır okuyup en ince detayına kadar düzeltme ve değerlendirmeler yapan, değerli düŖünceleri ile büyük katkıda bulunan ve hiçbir yardımını esirgemeyen çok değerli hukukçu kardeŖim Soygül YILDIRIM'a teŖekkür eder ve sevgilerimi sunarım.

Nail MAMMACIOğLU



## GİRİŞ

Bürokrasi, siyasetlerin uygulama aracıdır. Bu nedenle, bürokratik mekanizma ne zaman ki iyi işlememeye başlar, en yetkin siyasalar bile uygulanamaz hale gelir; uygulansa bile kötü uygulamalar sebebiyle siyasalar amacından sapar ve yozlaştırılır. Yani iyi işleyen ve güvenilir bir bürokratik yapı, deyim yerindeyse o ülkedeki düzenin koruyuculuğunu üstlenmektedir. O kadar ki, siyasi iktidardaki istikrarsızlıklardan ya da aksaklıklardan doğabilecek boşluğu bürokrasi doldurarak kamu düzeninde süreklilik ve güvenilirliği sağlayabilir.

Gerçekte bürokrasi olgusunun tam anlamıyla anlaşılabilmesi, bürokratik sisteme etki eden diğer sistemlerdeki özellik ve gelişmelerin açıklanması ile olanaklıdır. Bunun sebebi de, kamu yönetimi anlayışının toplumsal işleyişin bir alt mekanizması olması, onunla sürekli etkileşim halinde bulunmasıdır. Bürokratik yapının Türkiye'deki gelişim çizgisinin incelenmesi sırasında da anılan bu teori tam anlamıyla vücut bulmaktadır. Türkiye'nin bürokratik ve toplumsal yapılanmasına ilişkin çalışmalarda, Türkiye tarihinde alışlagelmiş darbe geleneği ve özellikle de 12 Eylül darbesi ele alınması gereken en önemli olgulardandır. 12 Eylül darbesi toplumsal ve siyasal yapılara nüfuz etmiş ve sonrasında gerçekleştirdiği dönüştürücü etkisi sebebiyle bürokrasi açısından bir kırılma dönemi yaratmıştır.

1913'de Enver Beyin başını çektiği Babıali baskını ile gerçekleştirilen askeri darbe, Osmanlı Devletinden cumhuriyete miras kalan kurumlardan birisi olarak Türk siyasi tarihinde yer bulmuştur. Cumhuriyet döneminde de askeri bürokrasi gücünü koruyarak devam etmiştir. 1950 de demokrat partinin iktidara gelmesiyle birlikte gücünü kaybetmeye başlayan askeri bürokrasi tarihten gelen mirasını hatırlayarak 1960 darbesini gerçekleştirmiş ve sonraki dönemde geleneksel olarak bu yönetime başvurmuştur. Ülke pratiğinde ise modern siyasetin içinde darbe iktidarları kurarak, inşa ettiği kurumlar ile meşruluk kazanmıştır. Askeri yönetim her ne kadar belirli sürelerde iktidarda kalsa da, kurumsal olarak yaptığı dönüşümler toplumun geleceğine yön vermiştir. Bu kapsamda görülmektedir ki askeri darbe yönetimlerinin, siyasi iktidarın meşru güç kullanma tekeline elde etmiş olmaları Türkiye pratiğinde bir siyasi iktidar olarak görülmesine sağlamıştır.

Çalışmanın temel amacı; 12 Eylül 1980 askeri darbesi öncesi ve sonrasındaki toplumsal yapıdan hareketle darbe sürecinde yaşanan toplumsal ve anayasal değişimin bürokratik yapıya etkilerini, Weberyen bürokrasi modeli kapsamında tartışmak; bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini ekonomik ve siyasal politikalardaki değişimler doğrultusunda bürokrasi açısından kırılma noktası sayılabilecek 1980–1983 dönemi bakımından ele almaktır. Çalışmanın amacından hareketle belirli bir döneme odaklanarak bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkilerindeki değişimi acık bir şekilde anlatmak ve dönemin idari yapısındaki değişim yöntemlerindeki farklılığın tüm boyutlarıyla tartışmak konun literatür olarak genişlemesini yardımcı olacaktır. Asıl olarak bu çalışmada yeni bir durumu ortaya koymaktan ziyade var olan tartışmalar kapsamında dönemin her yönüyle incelenerek bugün bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini anlamamızda yol gösterici olmasına sağlamaktır.

Çalışmada, geniş bir literatür taramasına yer verilmiştir. Ancak çok kapsamlı bir literatür olmasına rağmen çalışmanın tutarlılığı ve genel bir bakış açısı kazandırmak için konu üzerinde çok fazla çalışma yapmış yazarların eserlerinden sıkça yararlanılmıştır. Bununla birlikte, Türkiye’de bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinde kırılma süreci olarak değerlendirilen 1980-1983 dönemine kadar ki sürecin geniş bir analizi yapılarak çalışmanın temel konusu daha anlamlı kılınmaya hedeflenmiştir.

Bu noktadan hareketle ilk olarak, bürokrasi tanımı ve Weber’in bürokrasi modelinden hareketle bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi üzerinde durularak araştırmanın kavramsal çerçevesi oluşturulacaktır. Yine çalışmanın içeriğini belirleyen bürokrasi ve siyasi iktidar kavramlarının geniş tanımlarına yer verilecek ve aralarındaki ilişkinin teorik alt yapısı tartışılacaktır. Bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi ile ilgili genel bir bakış açısı kazandırıldıktan sonra son olarak, klasik parlamenter hükümet sisteminde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin teorik olarak nasıl işlediği konusu üzerinde durulacaktır.

İkinci bölümde, Türkiye’de bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisinin gelişimi, Osmanlı Devleti’nden miras alınan yapı analiz edilmek suretiyle; belirli dönemler esas alınarak 1980 öncesi döneme kadar alt başlıklar halinde ele alınacaktır. Tek parti dönemi; birinci meclisin açıldığı(1920) tarihten çok partili döneme geçildiği 1946 tarihine kadar olan süreci kapsayacaktır. Sonraki alt dönemler ise, her 10 yılda bir

tekrar eden askeri darbe ve muhtıraların belirleyici olduğu yıllar kendi içinde analiz edilecektir.

Üçüncü bölümde ise çalışmanın yöntem kısmı anlatılmaktadır. Çalışma süresince izlenen yol, kullanılan yöntem ve teknikler, yöntemsel modeli araştırmanın konusu, sorunsalları, amacı, önemi, kapsamı gibi yöntem ve tekniğe bağlı bilgiler verilmiştir.

Dördüncü bölümde, çalışmanın temel noktasını oluşturan 1980–1983 döneminde bürokraside meydana gelen değişim ve dönüşümler 12 Eylül Darbesi öncesindeki ve sonrasındaki süreç analizleri üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır. 24 Ocak kararları ile başlayan kırılma darbe rejiminin devam ettiği 3 yıl boyunca devletin bütün yapılarına sirayet ederek yeni bir dönem başlamıştır. Weberyen rasyonel bürokratik yapıdaki değişimle birlikte bürokrasi siyasi iktidar ilişkisindeki ve kurumsal yapılarıdaki değişimlerin toplumsal yapıya etkileri üzerinde kapsamlı olarak durulacaktır.

Sonuç bölümünde ise, Türkiye’de 24 Ocak 1980 kararlarıyla başlayan devletin dönüşümünün, ‘12 Eylül Askeri Rejimi’nin oluşturduğu siyasi iktidarı ile birlikte devletin bütününü kapsayacak 3 yıl içerisinde çok hızlı bir değişimin temellerinin atılması ve bürokratik yapıyı klasik weberyen modelin dışına çıkararak piyasa ekonomisine uygun yeni örgütsel bürokratik yapıların oluşturulması ile birlikte bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin de yeni bir döneme girmesi, birinci bölümde ele alınan kuramsal çerçeve kapsamında irdelenmiştir.

# I. BÖLÜM

## BÜROKRASİNİN TANIMI VE NİTELİĞİ

### 1.1.Bürokrasi Kavramı

Bürokrasi kavramının bilimsel düzeyde yaygın olarak incelenmeye başlanması, Max Weber'in bürokrasi ile ilgili yazılarından sonra hareketlendiği söylenebilir. Bürokrasi yönetsel, siyasal ve sosyal yönleri olan geniş bir kavramdır. Bürokrasinin farklı anlamları, devletin, toplumun ve kamu özel örgütlerin geçirdiği aşamaları ifade ettiği kadar, onların yapılarını ve performansını, işleyişini ve örgütsel hayatın değişik yönlerini de anlatmaktadır.

Weber bürokrasiyi tanımlamak yerine, onun unsurlarını ve özelliklerini belirtmekle yetinmiştir. Bu bakımdan Weber'in yazılarında bürokrasinin tanımına rastlanılmamaktadır. Weber'in ideal bürokrasi kavramı, yapısal ve işlemsel özelliklerden meydana gelmektedir. Bu özellikler şu şekildedir: (Weber, 2008:192–194) Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, otorite hiyerarşisi, yönetimin yazılı belgelere dayanması, uzmanlaşma, gayrişahsilik, kariyer yapısı, kurallar sistemi ve kamu ve özel hayatın ayrışmasıdır.

Bürokrasi (bureaucracy) kavramı, büro (bureau) ve krası (cratie) olmak üzere, iki sözcüğün bir araya gelmesinden oluşmuştur. Büro sözcüğünün kökü Latince'dir. Eski Fransızca'da büro anlamında kullanılan "la bure" ifadesi, koyu renkli çuha, bir çeşit kumaş anlamına geliyordu. Büro sözcüğünün geçirdiği dönüşümü incelediğimizde, kamu hizmetlerini yürüten kamu görevlilerinin işgal ettikleri masaların, o dönemde koyu renkli kumaşlarla örtüldüğünü anlıyoruz. Büro başta devlet işlerinin yapıldığı masa anlamındayken, sonraları bu masaların bulunduğu devlet daireleri anlamına gelmiştir. Bürokrasi kavramının ikinci kısmı "cratie" ise, Eski Yunan'dan gelmekte ve iktidar, hâkimiyet anlamlarını çağrıştırmaktadır (Abadan, 1959: 8). Bürokrasinin etimolojik analizi büroların iktidar olduğu, gücünü ve hâkimiyetini gerçekleştirdiği bir sistemi anlatmaktadır (Önder, 2013: 23).

Bürokrasi kavramının ilk kez Fransa'da ortaya çıktığı ve ilk kez 1745 yılında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından, büroların kamu yönetiminde artan egemenliğini göstermek amacıyla kullanıldığı konusunda görüş



birliği bulunmaktadır (Heper, 1984: 290; Eryılmaz, 2013: 19). Vincent de Gournay, bürokrasiyi klasik Yunan yönetim sınıflandırmasına göre düşünmüştür. Ona göre, memurların yönetimini anlatan bürokrasi; monarşi, aristokrasi ve demokrasi gibi bir yönetim biçimidir. Kendisi aynı zamanda ticaret bakanı da olan de Gournay, Fransa'da büromani "*bureaumania*" denilen bir hastalık olduğunu, büroların etki alanlarını genişletmek istediklerini, bunun da birçok olumsuzluğu beraberinde getirdiğini, ifade etmektedir (Albrow, 1970, Aktaran: Önder, 2013: 24).

Bürokrasinin birçok anlamda kullanıldığı bilinmektedir. Bunların temel olarak kullanılanları ise birer başlık altında incelenecektir.

### 1.1.1. Rasyonel Örgüt Olarak Bürokrasi

Sosyal bilimlerde bürokrasi kavramı genellikle organizasyonel yapı ve performans analizlerinde kullanılır. Bu analizlerin başlama noktası Weberyen anlamda organizasyonların en rasyonel şekli ve teknik bakımından en üst düzeyde olan organizasyondur. Hiçbir analiz Max Weber'in bürokrasi kavramını görmezlikten gelemez. Çünkü Weber, sadece insan faaliyetlerinin organizasyonunda yasal-rasyonel otoritenin avantajlarını belirtmekle kalmaz, aynı zamanda dezavantajlarını ve çağdaş toplumlarda gittikçe artan bürokratizasyonu bütün hatlarıyla ortaya koyar (Caiden, 1994, Aktaran: Öztürk, 2003: 7).

Weber, ölümünden iki yıl sonra 1922 de yayınlanan "Ekonomi ve Toplum" adlı eserinde, üç tür otorite türünden yola çıkarak ulaştığı ve ideal tip kavramına bağlı olarak geliştirdiği bürokratik örgütlenmenin ayırt edici özelliklerini ve bunların dayandığı ilkeleri;

- Önceden kurallara bağlanmış, sürekli kamusal görevler,
- Belirlenmiş ve özel bir yetki alanında yapılan etkinlikler,
- Astın üstün gözetim ve denetiminde olduğu bir hiyerarşi sistemi,
- Örgütün ussal kurallara göre yürütülmesi için teknik bilgi ve formasyon sahibi kişilerin atanması,
- Yönetmel çalışanların üretim ve yönetim araçlarının mülkiyetiyle ilişkilerinin olmaması,

- Görev yeri, onu dolduran çalışanın şahsi malı olmaması,
- Yönetimsel işlem ve kararların yazılı olarak kaydedilmesi şeklinde açıklamıştır (Weber, 1995: 318–320).

Bürokratik yönetiminin üstünlüğünün esas kaynağı teknik bilginin malların üretiminde vazgeçilmez bir nitelik kazanmış olmasıdır. Bu açıdan bakıldığında ekonomik sistemin kapitalist ve sosyalist temeller üzerinde örgütlenmiş olmasının bir önemi yoktur. Buna karşılık kapitalizm, bürokratik yönetim için en rasyonel ekonomik temeli oluşturmakta ve özellikle finansal açıdan gerekli para kaynaklarını temin etmekle, bürokratik yöneticinin en rasyonel biçimiyle gelişmesini mümkün kılmaktadır.(Weber, 2013:65-66)

Weber'den sonra birçok yazar, bürokrasinin bu rasyonel niteliğini onaylamışlar ve bürokrasinin rasyonel niteliğinden hareketle, onu verimlilik kavramıyla tanımlamaya çalışmışlardır. Örneğin Francis ve Ston, geniş ve karmaşık organizasyonlarda istikrarın ve verimliliğin sağlandığı organizasyon formu olarak tarif etmiştir. Leonard, bürokrasiyi faaliyetlerin açık ve net olarak belirlendiği, organizasyonların amaçlarını gerçekleştirmeye yönelmiş örgüt olarak değerlendirmektedir. Wriston bürokrasiyi ifade ederken, onun birçok demokratik idealin şekil kazanmasında etkili olduğunu, kanunlar önünde eşitliği sağladığını, karar alımında zorlama ve kaprisleri ortadan kaldırdığını belirtir. Bürokrasi birçok karmaşık görevi etkin olarak yerine getirmekle, modern toplumların gelişmesine katkıda bulunmuştur (Smith, 1988, Aktaran: Öztürk, 2003: 10).

Bürokrasi, tarihi olarak yönetimsel gelişmeyi ifade etmekle kalmamış, keyfiliği önlemek, kanun önünde eşitliği sağlamak ve demokratik karar sürecine bağlılık gibi hususlarla, demokratik ideallerin gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Bürokrasi aynı zamanda, karmaşık görevlerin yürütülmesinde etkinliği sağlamayı mümkün hale getirdiği için, modern toplumların gelişmesine önemli katkılarda bulunmuştur (Smith, 1988:5).

### **1.1.2. Verimsizlik ve Kötü Yönetim**

Bazı yazarlar da, bürokrasiyi örgütlerin olumsuz davranışlarını ve işlemlerini dikkate alarak, tanımlamaya çalışmışlardır. Bu yazarlarca, devlet tarafından

oluşturulan büyük organizasyon anlamındaki bürokrasi kavramına, olumsuz ve kötüleyici bir anlam yüklenmiştir. Bu anlamda bürokrasi verimsizlik, kırtasiyecilik, işlerin ağır yürümesi, hantallık, yetkiyi kötüye kullanma, kötü yönetim, kuralcılık gibi olumsuz davranış ve eylemler olarak nitelendirilmiştir. Ayrıca yapısal işlevsizlik, kişisel işlevsizlik, aşırı denetimden kaynaklanan işlevsizlik, toplumsal ihtiyaçlarla ilgili işlevsizlik biçiminde de ifade edilmektedir (Aykaç, 1997: 21–30; Eryılmaz, 1998: 202–204).

Fransız sosyolog Frederic Le Play, 1864 yılında bürokrasiyi, otoritenin az sayıdaki memurlar arasında yayılması, ayrıntıda boğulma, işleri zorlaştırma ve başkalarının girişimini önleme olarak nitelendirmiştir (Smith, 1988: 5).

Verimlilik amacına göre düzenlenmiş bürokratik yapılar ve yöntemler, uygulamada amaçlarla araçların yer değiştirmesi sonucunu doğurabilmekte; kurallar araç olması gerekirken birer amaç haline gelebilmektedir. Kurulu yapılar, değişime direnç gösterirler, bürokratların istek ve değerlendirmeleri, örgütün amaçlarıyla çelişebilir. Bürokrasiler, çoğu kere kurallara bağlı olarak işlemez. Genellikle karar almada sosyal ve siyasi değerler önemli olur. Memurlar, takdir alanlarına giren konularda, çoğu kez kendilerince bir değerlendirmede ve tercihte bulunurlar. Memurların, kurallarla aşırı bağlılıklarından şikayet edildiği ve bu şekilde bir davranıştan bürokratik diye yakınıldığı gibi, aynı zamanda aşırı yetkinin ve inisiyatif kullanma özgürlüğünün de, otoritenin kötüye kullanılması sonucunu doğurduğu için eleştirildiği de bir gerçektir. Bu ise bir çelişkidir (Smith, 1988: 6).

Kötü yönetim, bürokratların yeteneklerinin yeterli olmaması veya onların hareketlerini yönlendiren nedenlerden çok bürokratik yapının bir sonucu olarak görülmektedir. İşlemlerin yavaş ve formalitelerin uzun olması, vatandaşlara zarar verebilir. Bunlar, bürokratik kural ve prosedürlerin ürünüdür. Benzer şekilde bürokratik işlemler ve alışkanlıklar onların kendi çıkarları peşinde koşmalarına neden olabilir. Ancak bu gibi durumların açıkça belirlenmesi, her bir olay için ayrı ampirik çalışmaların yapılmasını gerektirir (Öztürk, 2003: 14).

Weberyen model, bürokratik verimsizliğin ya da kötü yönetimin tehlikesiyle ilgilenmemektedir. Çünkü Weber'in kavramsallaştırmasında bürokrasi, hem teknik

eğitim almış uzmanlar tarafından yönetim hem de gayri şahsi emirler ile kontrol edilen verimli bir örgüt biçimi olarak ngrlmştir.

### 1.1.3. Kamu Yönetimi

Bürokrasi genellikle kamu ve özel yönetim arasındaki farkı ifade etmek için, kamu yönetimi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bürokrasi, siyasal sistemin bir parçası olan yönetsel yapıyı ve onun eylemlerini anlatmaktadır. Yapısal anlamda bürokrasi, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu devlet örgütlerine kamu bürokrasisi denir. İşlevsel bir kavram olarak bürokrasi ise, genel kuralları ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Bu süreç, belirli usul ve kurallar çerçevesinde memurların işlem ve eylemlerinden oluşur (Eryılmaz, 2013: 24).

Kamu yönetimi, devletin günlük olarak vatandaşa yansıyan yüzüdür. Dolayısıyla bürokrasi, vatandaşın gözünde devletin somutlaştığı noktadır. Yasaların, hükümet kararlarının, emir ve talimatların, kğit üzerinde kalmaktan çıkıp, vatandaşın günlük hayatına girmesidir. Resmi Gazete’de her gün yasa, kararname ve yönetmelik yayınlanır. Çoğumuzun bundan haberi bile olmaz. Ancak bir devlet dairesine işimiz düştüğünde, nelerin olduğunu, değiştiğini öğreniriz. Bu açıdan bürokrasi, bir bakıma devletin vitrinidir (Bener, 1998:3).

Bürokrasinin, siyasal toplumun yönetimi ve kanunların uygulanması ile kamu politikalarının şekillenmesi olarak algılanması, kamu yönetiminin modern devlette ne gibi işlevleri olduğunu ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi, politik toplumların yönetilmesi, yasaların uygulanması ve kamu politikalarına şekil verilmesi gibi işlevleri yerine getirmektedir. İleri endüstri toplumlarında bu görevleri yerine getirebilmek için bürokrasi kendisini nitelikli personel ile donatmıştır. Kamu görevlilerinin işi, politikaların uygulanmasıdır. Bu bakımdan memurlar ile siyasetçiler arasında rol farklılaşması ortaya çıkmaktadır. Bu ayrılıktaki temel nokta, siyasetçiler ile bürokratların farklı metotlarla göreve gelmeleridir. Bürokratlar, objektif olarak niteliklerine uygun işlere atama ile gelirler. Siyasetçiler ise seçim sonuçlarına göre görev alırlar (ztrk, 2003: 15). Ancak genel kural bu şekilde olmasına rağmen bürokrat atamalarında fiili olarak aslında işler tam olarak böyle

yürümez. Zira liyakat ilkesi, bürokratin objektif niteliğine uygun atama gerektirse de, bürokrasi siyasi iktidar arasındaki ilişki bürokratin nasıl atanacağını yönünü belirler. Ama bu durum bürokrat ve siyasetçinin göreve başlamadaki metotların farklı olduğu gerçeğini değiştirmez.

Kamu yönetiminin son zamanlarda, düşünce ve uygulama olarak özel sektördeki işletme yönetimlerinin teknik ve yöntemlerinden yararlanması ve çeşitli alanlarda onlarla işbirliğine gitmesi sonucu, yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmış ve bu çerçevede ‘kamu işletmeciliği’ ya da ‘girişimci idare’ kavramları kamu yönetiminde kullanılmaya başlanmış olsa da, amaçlar ve yöntemler bakımından kamu yönetimi ile özel yönetim arasında bazı farklılıklar önemini korumaktadır. Siyaset bilimi ile uğraşanlar yasallık, kamusal sorumluluk, eşitlik, kamu yararı konularında kamu yönetimi ve özel yönetim arasında farklılıklara vurgu yapmaktadırlar. Bu bağlamda özel işletmeler, kar elde etmek için sermayeyi riske ederken, kamu görevlilerinin de eşitliği artırmak, adaletsizlikleri önlemek, kamu yararını korumak ve hataları azaltmak için çalışması gerektiği düşünülür. Kamu görevlileri, aynı zamanda toplumun değişik kesimlerinin ihtiyaçlarını ve haklarını dikkate almak, sosyal maliyetleri azaltmak ve çatışan çıkarlar arasında hakem rolü oynamak zorundadır (Smith, 1988: 18–24; Eryılmaz, 2013: 26–27).

#### **1.1.4. Memurlar Tarafından Yönetim**

Bürokrasinin yaygın anlamalarından biri de, hükümet etme işinin memurların elinde olduğu bir yönetim biçimi olmasıdır. Bürokrasinin bu anlamı 18. yüzyılda kullanılmaya başlanmıştır. Bürokrasi o dönemlerde, bakanlık pozisyonlarının genellikle krala karşı sorumluluk taşıyan meslekten gelen memurlar tarafından doldurulduğu bir yönetim biçimine işaret etmektedir. Bu yönetim biçiminde, memurlar gerçekten patroneurlar, kendilerini imtiyazlı, güçlü ve üstün kabul ederler. Bu bağlamda bürokrasi, birer yönetim biçimi olan demokrasi, aristokrasi ya da monarşi ile karşılaştırılabilir. Bir siyasal sistem tipine işaret eden bürokrasi kavramı, ilk kez Vincent de Gournay tarafından, yönetici unsurların niteliğine göre yeni bir yönetim biçimini, memurlar tarafından yönetimi, anlatmak için icat edilmiştir. Vincent de Gournay bürokrasiyi, monarşi, aristokrasi ve demokrasinin yanına dördüncü bir yönetim biçimi olarak ilave etmiştir (Eryılmaz, 2013: 28–29). Benzer

şekilde John Stuart Mill de, bürokrasiyi profesyonel yöneticiler tarafından devletin yönetilmesini ifade eden bir sistem olarak tanımlamıştır. Mill, bürokrasiyi memurlardan oluşan bir yönetici sınıfı olarak nitelendirmiştir (Mill, 1997: 221–222).

İtalyan siyaset bilimcisi Gaetano Mosca ‘Yönetici Sınıf’ adlı eserinde, maaşlı memurların devlet yönetiminde sahip oldukları güce dikkat çekmiştir. Mosca, bütün düzenli toplumlarda hükümet denilen bir kurumun varlığından söz ederek, toplumu yönetici sınıf ve yönetilen sınıf olarak ikiye ayırmıştır. Mosca’ya göre, yönetici sınıfı, iktidarın nimetlerinden yararlanan, iktidar tekeli elinde tutan, bütün siyasi fonksiyonları icra eden, ama sayıca az olan kesimdir. Yönetilen sınıf ise, yönetime katılmayan, az ya da çok keyfi muameleye muhatap olan, birinciler tarafından yönetilen, fakat sayıca çok olan gruptur. Mosca, bürokratik devleti gücün merkezde toplandığı, vergi gelirleriyle hizmetleri karşılayan, çok sayıda sivil ve askeri görevlinin bulunduğu bir yapı olarak ifade etmiş ve bunun en somut örneği olarak 17. yüzyıl Avrupa merkezi monarşilerini göstermiştir. Ona göre memurların sayısı arttıkça, toplum giderek daha çok bürokratikleşmektedir. Mosca, yönetici sınıfı bürokratik tabaka ile eşitlememiştir; ancak bürokrasi, yönetici sınıfın elinde güçlü bir araçtır (Mosca, 1939, Aktaran: Eryılmaz, 2013: 28–29).

### **1.1.5. Modern Toplum ve Geniş Ölçekli Organizasyon**

Bürokrasi, toplumda büyük yapıları örgütlerin hâkim olduğu bir gelişmeyi anlatmak için de kullanılır. 19’uncu yüzyıl sonunda birçok sosyal bilimci, bürokratikleşmenin, yalnızca devlet dairelerinde değil, siyasi partilerde, sanayide, yargıda ve kilisede hâkim bir özellik olacağı sonucuna varmışlardır. Bu bakımdan organizasyonların bürokratikleşmesi, bütün sosyal ilişkilerin bürokratizasyonu anlamına gelmektedir. Günümüzde sosyal ilişkileri bürokratikleştiren organizasyonların sayıları ve yapıları giderek büyümektedir. Uzmanlaşmış fonksiyonlara sahip büyük yapıları örgütler, modern hayatın çok önemli yapısal özelliklerinden biridir. Örgütsel toplum, her bir sosyal alana yayılmış büyük ölçekli bürokratik kurumlardan meydana gelmiştir. Toplumdaki örgütlenmenin her alana yayılması ve yapı itibarıyla büyümelerinin yanında, çeşitli devlet dairelerinin kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasal hayata yönelik yaptıkları düzenlemelerin çoğalması anlamında toplum giderek bürokratikleşmektedir (Eryılmaz, 2013: 31).

## 1.2. Weber'in Bürokrasi Teorisi

### 1.2.1. Genel Olarak

Bürokrasi, ilk bakışta yalnız kamu yönetimi ile ilgili bir kavram olarak görünse de ordudan sendikalara, üniversiteden iş dünyasına kadar bütün önemli toplumsal kurumları kapsaması ve sosyal değişimin, modernleşme sürecinin başlıca sürükleyicilerinden biri olması nedeniyle Max Weber'den Mills'e, J.S.Mill'den Marx ve Lenin'e Balzac'dan Kafka ve Milan Kundera'ya kadar çağımızın önde gelen sosyolog, politikacı, edebiyatçı ve sanatçıların ilgi alanını oluşturmuştur (Ertürk, 1986: 5). Çünkü bürokrasi, sosyal bilimlerle uğraşan düşünürler açısından siyasal ve sosyal hayatta önemli ve güçlü bir kurum olarak iktidar ilişkilerinde temel rol oynamaktadır (Eryılmaz, 2013: 39). Bürokrasinin siyasi iktidarla olan ilişkisi toplumların değişiminde asli bir unsur olarak yer aldığı, bu nedenle toplumu anlamaya çalışan her düşünür mutlaka dolaylı veya doğrudan bürokrasiyi de ilgi alanlarının içine almışlardır.

Bürokrasinin bilimsel düzeyde yaygın olarak incelenmeye başlanması, Alman sosyal bilimci Max Weber'in bürokrasi ile ilgili yazılarından sonra hareketlenmiştir (Eryılmaz, 2013: 19). Günümüzde Weber ismi, bürokrasi kavramıyla adeta bütünleşmiştir. Modern kamu yönetimi, siyaset sosyolojisi ve işletme bilimi, çağdaş örgütleri incelemek için hareket noktası olarak Weber'in bürokrasi modelini seçmektedir. Bu bürokrasi modeli, örgütlerle ilgili çalışma yapan birçok bilim adamı için başlangıç noktası ve esin kaynağıdır (Eryılmaz, 2013: 60).

Max Weber, bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı bir biçimde inceleyen Alman sosyal bilimcisidir. Weber'in, modern örgütler, kapitalizm, siyasi güç ve karşılaştırmalı dinler tarihi konularındaki görüş ve analizleri, onun sosyolojide haklı bir üne kavuşmasını sağlamıştır. Weber'in sosyolojideki büyük şöhreti, onun 1950'lerde Amerika Birleşik Devletlerinde yeniden keşfedilmesinden ve yorumlanmasından sonra gelişmiştir (Mardin, 1990: 101–104). Weber, bürokrasiyi rasyonel ilişki ağları içinde bir yönetim ve örgütlenme şekli olarak ele almıştır. İsmi bürokrasi kavramıyla birlikte anılan Weber, aynı zamanda klasik yönetim düşünürleri arasında da gösterilmektedir. Weber, bürokrasi kavramını bilimsel olarak incelemiş ve bu incelemesini teorik hale getirmiştir (Önder, 2013: 46–47).

Weber, bürokrasinin çağdaş siyasal rejimler içindeki ağırlığını vurgulayarak, Marks'taki sınıf çatışmalarının yerine bürokrasiyi koymaya çalışmıştır. Ona göre çağdaş toplumların bürokratikleşmesi kaçınılmazdı ve bürokrasi siyasi iktidarların aldığı kararları ölü metinler durumuna düşürebilme gücüne sahipti (Kışlalı, 1997: 26).

Weber'e göre bürokrasi, kimilerinin düşündüğü gibi kötü olumsuz ya da korkulacak bir unsur değildir. Çünkü klasik teoride, bir organizasyon yaklaşımı olarak bürokrasi, günlük dilde kullandığımız işlerin geciktirilmesi, yokuşa sürülmesinin aksine, bir organizasyon yapısını ifade etmektedir. Weber'in düşündüğü bürokrasi, kesin şekilde hiçbir kişisel bağlılık ve duygusallığa yer vermeyen sosyal kurumların en mükemmel şeklidir (Özkalp, 1984: 76).

Weber, eski örgüt biçimlerinin kırsal ve geleneksel toplumun ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olduğunu, ancak sanayileşme ile birlikte bu örgütlerin yetersiz kaldığını söylemiştir. Bu eski örgüt tiplerinin yerini Weber'in 'bürokrasi' dediği yeni bir örgüt tipi almaya başlamıştır. Weber bu kavramla, mantığın en yüksek düzeyde gelişmiş olduğu bir formel örgütü kast eder (Özkalp, Sabuncuoğlu, 1996: 47).

Weber bürokrasinin rasyonel otoriteye dayandığını ya da bürokratik örgüt tipi için en uygun otorite tipinin rasyonel otorite olduğunu ve 'ideal tür' olduğunu söylemiştir. Weber'e göre, bürokrasileşmenin artması, gelenek, imtiyaz ve görev gibi fikirleri zayıflatan ve bunların yerine açık rekabet ve seçkinler yönetimini getiren demokratikleşme baskılarıyla daha da fazla kamçılanmıştır. Weber, rasyonelleşme sürecinin, adı ister kapitalist ister komünist olsun, benimsedikleri bürokratik yönetim şekilleri nedeniyle bütün sanayi toplumlarının giderek daha fazla birbirlerine benzemelerini sağlayacağına inanıyordu (Heywood, 2010: 508).

Weber, bürokratik yönetimin diğer yönetim biçimlerinden üstün olduğunu iddia etmektedir. Bu üstünlüğü bürokrasinin devamlılık, disiplin, hız, kesinlik, doğruluk, güvenilirlik gibi özelliklerine bağlamaktadır. Bu özellikler örgüt yönetiminin ve örgüt hizmetlerinden yararlananların, sonuçları büyük bir kesinlikle önceden tahmin etmelerini mümkün kılmaktadır. Sonuçların önceden tahmin edilebilmesi, her makamın yetki ve sorumluluğunun önceden belirlenmiş olmasından, faaliyetlerin



belirli kaidelere göre yürütülmesinden, sorunların, genellikle, aynı kişiler tarafından ele alınıp aynı biçimde çözümlenmesinden ileri gelmektedir (Yıldırım, 2004: 56).

Weber'e göre ideal bürokrasinin üstünlüklerinden bir tanesi de 'rasyonel' olmasıdır. İdeal bürokrasinin rasyonel olmasını sağlayan faktörler; görev ve sorumlulukların belirlenip, dağıtılmış olması, kimin ne yapacağını bilmesi, kimin kime bilgi veya rapor vereceğini bilmesi vb. hususların iyi işlenmesinden ileri gelmektedir (Weber, 2008: 206).

Bürokrasi, uzmanlaşma yoluyla verimliliğin artmasına yol açarak, kişilerin uzman oldukları dallarda çalışmalarına imkân sağlamaktadır. Büyük örgütlerin yapılarının son derece karmaşık olmasına rağmen, bürokrasi bu karmakarışıklığı nispeten basitleştirmekte ve örgütün en alt kademelerinde olduğu kadar, yöneticiler düzeyinde de işbölümüne ve uzmanlaşmaya imkân vermektedir. Bürokrasi örgüt yapısına sağlamlık kazandırmakla birlikte her şeyden önce örgüt yapısını şekillendirmektedir. Ayrıca, örgüt yapısında yer alan pozisyonları işgal edenlerin yerine getirmeleri gereken görevleri tanımlamakta ve her alt ünitenin faaliyetlerinden sorumlu bir kumanda hiyerarşi öngörmektedir. Bu sayede örgüt yapısı faaliyetleri arasında mantıksal ilişki kurarak kontrol ya da yönetim alanı vasıtasıyla yöneticilerin işlerinin, kapasite sınırları içinde kalmasını sağlamaktadır(Yıldırım, 2004: 57).

Demokrasi ve bürokrasi ilişkisini inceleyen Weber'e göre kendileri bürokratik makineler olan geniş ölçekli partilerin varlığı modern demokratik düzenin kaçınılmaz bir özelliği olmaktadır. Weber'e göre doğrudan demokrasi yoktur. Çünkü O'na göre bu küçük topluluklarda geçerli olabilir, ancak çağdaş toplum için bütünüyle geçersizdir. Demokrasi ve bürokrasinin modern toplumda birbirini gerilime götüreceğini belirten Weber, bürokrasi ve demokrasi arasında temel bir çelişkinin varlığını ileri sürer. Bürokrasinin güç kazanımı ile beraber, siyasi iktidar karşısında da güçlü olacağını söyler. Weber'e göre bürokrasi zayıf siyasi iktidarı arzular (Weber, 2008: 993).

Weber, bürokratizm eğiliminin devletin arkasındaki diğer kuruluşların yansıması olduğunu vurgulayarak, karar vermenin idari bir biçime dönüştüğünü ve uzmanların öngörülerine göre yerine getirildiğini söyler (Weber, 2008: 984).

Weber'in bürokrasi teorisi her dönemde farklı okumalarla sürekli üretimin merkezinde tutulmaya çalışılmıştır. Örgüt kuramlarının günümüzde vardığı aşama çerçevesinde weberyen bürokrasi anlayışına dönülmesinin anlamsız ve yararsız olduğu düşünülebilir. Ancak Weber'in başta kurguladığı bürokrasiyi günün koşullarına göre okunması aslında bir nevi teorinin revize edilmesinde başkaca bir işe yaramamaktadır. Oysa Weber'in ideal tip olarak nitelendirdiği ussal bürokratik örgüt aslında var olan bir yapı değildir. Ütopik bir yaklaşımla kurgulanan ussal bürokratik örgüt her dönemin ulaşması için uğraştığı bir hedef halindedir.

Devletlerin bürokratik yapısındaki değişimleri ve siyasi iktidarlara bürokrasinin etkileşimindeki değişiklikleri anlamak için Weber'i klasik bir bakış açısıyla okumak gerekmektedir. George Ritzer gibi düşünürler ise Weber'in klasik teorisini toplumun değişiminde nasıl kullanıldığı üzerinde durmuşlardır. Bu çalışma da ise Türkiye'deki bürokrasi klasik bürokrasi teorisi açısından ele alınacaktır. Böylelikle Türkiye'deki bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin 1980'li yıllardan sonraki dönüşümü daha net bir şekilde ortaya konulma çalışılacaktır. Bu nedenle kuramsal çerçeve oluşturulurken farklı Weber okumalarına yer verilmeyecektir.<sup>1</sup>

Çalışmanın bu kısmında, Weber'in bürokrasi teorisi ideal tip bürokrasi modelinden hareketle ele alınıp değerlendirilerek, çalışmanın sonraki bölümlerine kavramsal temel oluşturulması amaçlanmaktadır.

### 1.2.2. İdeal Tip Bürokrasi Modeli

Sosyal bilimler alanında kullanılan kavramlara ayrı ayrı kişiler tarafından değişik anlamlar verilmesi, bazen bu kavramların değer yargılarından arınmış bir biçimde ortaya atılması ve bu nedenlerle sosyal olayların bir bütün olarak tam açıklığa kavuşmaması karşısında, Max Weber açık seçik, sınırlı ve soyut bir takım tiplerin yaratılması gerektiğini ileri sürmüştür. Böylece Max Weber, kişisel tecrübe ve kanıların, ancak ciddi ve uzun bilimsel incelemeler sonucunda ortaya çıkması gereken, kanuna benzer düzenliliklerle bir tutulmasını önlemek, sosyolojik yöntemin belirli, sağlam ölçü tiplerle objektifleştirmek istemiştir. Bu ölçü tipler, Max Weber tarafından icat edilmiş değildir. Söz konusu terimi ondan çok daha önce ekonomik

<sup>1</sup>Weber'in bürokrasi teorisinin farklı okumaları için; George Ritzer'in '*Toplumun Mcdonaldlaştırılması*' ve '*Büyüsü Bozulmuş Dünyayı Büyülemek*' ile Bruno Rizzi'nin '*Dünyanın Bürokratikleşmesi*' eserlerinden yararlanılabilir.

teorileri ile uğraşanlar kullanmışlardır. Hatta ölçü tiplerin, bilimsel yöntem aracı olarak, en önce Machiavelli (Prens tipi), Burckhardt (Rönesans insanı tipi) ve botanik alanında Goethe (ilk bitki tipi) tarafından ele alındığı kabul edilir. Max Weber'i etkileyenlerin ise, dolayısıyla Nietzsche ya da doğrudan doğruya Jellinek olduğunu ileri sürenler vardır. En sonunda bu terimin, değer yargılarından arınmış, ampirik bir yöntem olarak ilk defa Sigwart tarafından kullanıldığı da söylenmiştir. Max Weber'in ideal tip sözcüğünü, şu ya da bu düşünürden almış olmasının, hiçbir önemi yoktur. Asıl olan, onun ideal tip sözcüğünü, orijinal bir kavram haline getirmiş olmasıdır (San, 1971: 23–24).

Weber'e göre, rasyonel olarak düşünme süreci bilgi üretir ve ideal tip araştırılan nesnenin daha rasyonel biçimde neye benzeyeceğine dair bir açıklamadır. Weber, örgütlerin yapısı ve işlemleri üzerinde yaptığı incelemeler sonucu geliştirdiği bürokrasi modelini, ideal tip olarak kavramlaştırmıştır. Bu nedenle, weber'de bürokrasi ideal tipi bir bürokrasi modeli değildir, ne gerçek dünyada var olabilecek bir şey, ne de ortalama bir tiptir: Bürokrasi rasyonel bir inşa, rasyonel prosedürler ve örgütsel yapılar kataloğudur. Bu yüzden ideal tipi kullanarak mevcut bürokrasiyi gerçek dünyadaki bürokrasilerle karşılaştırılabilir ve böylece, gerçek dünyadaki bürokrasilerin hangi noktalarda birbirlerinden ayrıldıklarını öğrenebilir ve dolayısıyla onların işleyiş biçimlerini daha iyi anlayabiliriz (Benton ve Craib, 2012: 107).

İdeal tip kavramını kendine özgü bir anlamda kullanan Max Weber, bu kavramsal yapının oluşturulması yöntemini şöyle açıklamaktadır: *“Bir ya da birkaç görüş açısından, tek taraflı olarak çoğaltılan ve tek taraflı olarak ön plana geçirilen bu görüş açıları bakımından, kendi içlerinde bir bütünlük gösteren zihni yapıtlar olmaya elverişli, bazen sık sık, bazen az rastlanan, yer yer ise hiç rastlanmayan, dağınık ve pek göze çarpmayan münferit görüntülerin (özelliklerin) birleştirilmesi ile kazanılır. Kavramsal saflıkları içinde bu zihni yapıtlar, hiçbir zaman gerçek hayatta bulunmazlar... Her münferit olayda, gerçeğin bu ideal tiplere ne dereceye kadar yakın yada uzak olduğunu tespit etmek gerekir...”*(Weber, 1968, Aktaran: San, 1971: 24)

Görüldüğü gibi, ideal tip oluşturmada türdeş bir düşünce tablosuna ulaşmak amacı vardır. Bu amacı gerçekleştirmede izlenen yöntem ise, bir ya da birçok

görüşleri tek yanlı olarak vurgulamak ve izole, dağınık ve kesikli yani pek göze çarpmayan ve ilgi çekmeyen olguları birbirine bağlamaktır. Bu olgular kimi zaman çok, kimi zaman az sayıda bulunabilirler; kimi zaman ise bu tür olgulara rastlamak olanaksız olabilir. Demek ki önemli olan olguların sıklığı değildir. Bir başka anlatımla, türdeş düşünce tablosu çerçevesinde rastlanılabilen türden olması zorunlu değildir. Olguların ayrıksınlığı ve bireyselliğini belirleyen özelliklere sahip olması yani karakteristik ve orijinal olması sıklığından daha önemlidir. Weber'e göre, ayrıksınlıkları dolayısıyla anlamlı olan bireysel ilişkilerin ayırt edici ve belirleyici niteliklerini ortaya koymak ve tarihsel gerçeğin önemli öğelerinin görgül içeriğini aydınlatmak bakımından ideal tiplerin kaçınılmaz olduğunu belirtmektedir. (Weber, 2013: 55).

İdeal tip bürokrasi ise, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değil, daha çok zihni bir tanımlama ve niteleme; kavramsal bir çerçeve ve kalıptır. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir (Abadan, 1959: 54). İdeal tip için güdülen amaç, soyut bir zihni yapıt olan ideal tiple gerçek hayatta görülen somut olayların karşılaştırmasını yapmak, bu yolla tüm benzerlikleri bulmak ve farklılıkların ise nedenini araştırmaktır (San, 1971: 26). Görüldüğü gibi ideal tip Max Weber'in de sık sık tekrarladığı gibi amaç değil, münferit olayların saptanması, anlaşılması ve açıklanmasına doğrudan katkı sağlayacak bir araçtır.

Bürokrasi özet olarak, işbölümü, resmi yetki alanı, otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi, yazılı belgeler, kamu ve özel hayatın ayrıştığı, gayrişahsîlik ve liyakati esas alan bir örgüt biçimidir. Weber'e göre bürokrasi, bir yönetim biçimi değil, yazılı kurallara göre işlerin profesyonel görevliler tarafından yürütüldüğü bir örgüt biçimidir; özel sektörde de bu örgütlenme biçimi yaygındır. Weber, bürokrasi olgusunu bir örgüt sorunu olarak ele almıştır. Onun için önemli olan, toplumsal fonksiyonların "rasyonel" olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yürütülmesidir. Weber rasyonelliğin yanına bir de 'yasallık' unsurunu eklemiştir. Bürokratik örgüt, rasyonel olduğu kadar, soyut düzeyde ifade edilmiş sistematik hukuk kurallarına bağlı olarak işleyecektir. Bu yasal rasyonel bürokrasi tipi, kişisellikten ve politikadan arınmış bir yapı olduğu için, her siyasi iktidara aynı verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet sunacaktır (Eryılmaz, 2013: 64).

Weber'in bürokrasiyi bakış açısı ve bürokrasinin özelliklerini açıklarken otorite teorisi ile iç içe geçmiş bir bütün anlatmaya çalışmıştır. Bu durum çalışmanın ilerleyen kısımlarında açıklanacak olan bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini daha iyi anlamamız için ayrı bir başlık olarak weber'in 'otorite teorisinin' incelenmesi gereklidir.

### **1.3. Weber'e Göre Otorite**

#### **1.3.1. Egemenlik Kavramı**

Weber'in bürokrasi analizinde, otoritenin özel bir yeri vardır. Weber'in bürokrasi düşüncesi, onun otorite teorisi ile yakından ilişkilidir. Weber egemenlik kavramını yazılarında, konferanslarında sık sık kullanmış ve bu kavramı ölümünden iki yıl sonra 1922 de yayınlanan 'Ekonomi ve Toplum' adlı büyük eserinde derinlemesine incelemiştir.

Max Weber'e göre, egemenlik kavramı en geniş anlamında ele alındığı takdirde, bu kavramın sosyal eylemin en önemli unsurlarından biri olduğu görülecektir. Nitekim hemen göze çarpmasa da, birçok toplumsal eylem, egemenlik ilişkisi temeline dayanır. Özellikle ekonomik bakımdan önemli olan toplumsal kuruluşlarda, egemenlik ilişkisi büyük rol oynar. Örneğin, geçmişin feodal düzeninde ve zamanımızın büyük işletmelerinde olduğu gibi. Böylece sosyal iktidarın en geniş anlamında kullanılan egemenlik kavramı, başkalarının davranışlarını kendi isteklerine zorla uydurabilme olanağını ifade eder. Bu anlamda egemenlik, çok çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilir. Ancak, bu kadar geniş olarak ele alınan egemenlik kavramı, bilimsel açıdan fayda sağlaması mümkün olmayan bir kategoridir. Bu nedenle Max Weber, başka amaçlarla inşa edilmesi mümkün olan birçok egemenlik tipi üzerinde durur. Bunlardan birincisi, 'karşılıklı çıkarlar'a dayanan egemenliktir ve bu egemenlik çeşidinin saf tipini, serbest piyasadaki tekelleri teşkil eder. İkinci egemenlik tipi ise, 'otorite ilişkileri'ne dayanır ve bu egemenlik çeşidinin saf tipi, aile babasının ya da resmi makamların otoritesidir. (Weber, 2012, c.2: 308–309).

Max Weber'in asıl üzerinde durmak istediği, çıkarların birbirleriyle karşılaşması ve çatışması sonucunda ortaya çıkan egemenlik tipleri değil, " emretme gücü" ile bir tuttuğu, dar anlamda egemenlik tipidir. Burada hatırlanması gereken husus, Max

Weber'in otoriteyi toplumsal bir olay olarak ele aldığıdır. Nitekim Max Weber, meşruluk ilkelerini otorite tiplerinin açıklanmasında çıkış noktası olarak ele almakta ve birçok defa “sosyal otorite” terimini kullanmaktadır (San, 1971: 64).

Max Weber otoriter egemenliği şöyle tanımlar: *“Burada otoriteden, otoriteyi elinde bulunduran kişinin ya da kişilerin açıkladıkları iradenin (emir), diğerlerinin (otorite altında bulunan kişi ya da kişilerin) davranışlarını etkilemeye yönelmesi ve gerçekten bu davranışları, sanki otorite altında bulunanlar emrin içeriğini kendi davranışlarının temel kuralı yapmayı bizzat kendileri (itaat eden) istiyormuşçasına hareket edecek biçimde etkilemesi olayı anlaşılmalıdır.”*Max Weber, özellikle ve önemle, otorite altındaki kişilerin, emirlere uyarken gösterdikleri subjektif kabul üzerinde durur. Ona göre, otorite altında bulunanların sadece fiili olarak emirlere uymaları otorite kavramını tam olarak açıklamaya yetmez. Emirleri yerine getirenlerin aynı zamanda geçerli olduğunu kabul ettikleri bir norma uyma isteği ya da endişesiyle davranmaları gerekir (San, 1971: 65–66).

Weber'in egemenlik kavramında söz konusu olan şey her şekilde başkaları üzerinde güç kullanmak ya da etkide bulunmak değildir. Bu anlamda otorite, duygusuz bir alışkanlıktan amaç açısından rasyonel olmakla farklılaşan en saf değerlendirmelere kadar, bir emre çok değişik güdülerle uyulması üzerine kurulmuş olabilir. Yine de, her gerçek egemenlik ilişkisinin ayırt edici kriteri, en düşük düzeyde bile olsa, belli bir ölçüde gönüllü kabuldür: Yani itaate (ister gizli saiklere ister hakiki kabule dayansın) bir çıkarın bulunmasıdır (Weber, 2013: 49).

Egemenlikle ilgili her durumda ekonomik araçlar kullanılamaz; egemenliğin ekonomik amaçlarının, hala daha az olduğu söylenebilir. Ama çok sayıda insan üzerinde kurulacak her egemenlik, normal olarak idari personelin başka deyişle genel politikayı ve özel emirleri yerine getireceklerine güvenilen belli bir grup insanın varlığını gerektirir. Bir grup güvenilir olduğu varsayılan insanın eyleminin, büyük ihtimalle üst otoritenin genel politika ve emirlerine odaklanacağı aşikârdır. Bu idari personel grubunun üyelerinin üstüne (ya da üstlerine) itaat etmesi gelenekten, duygusal bağlardan, yalnızca maddi çıkarlardan ya da düşünsel saiklerden kaynaklanıyor olabilir. Amir ve idari memurlar arasındaki dayanışma bağının yalnızca maddi çıkar ya da hesaplardan oluşması, genellikle izafi olarak istikrarsız

bir duruma sebep olur. Normal olan, duygusal ve düşünsel nitelikteki başka unsurların maddi çıkarlara eklenmesidir (Weber, 2013: 50).

### 1.3.2. Meşruluk

Max Weber'in meşruluk kavramını hukuki kuralcılık anlamında hukuki geçerlik olarak değil, kesin bir biçimde ve sosyolojik anlamda kullandığını belirtmek gerekir. Başka bir deyişle, Max Weber'in otorite tiplerini açıklamada çıkış noktası olarak kullandığı meşruluk sözcüğü, dar anlamda hukuki meşruluğu aşan toplumsal meşruluğu da kapsayan bir üst kavramdır (Abadan, 1959).

Meşruluk sözcüğü, sosyal gerçeklikte var olan ve otorite için, otorite altında bulunanlar tarafından beslenen gerçek bir inancın karşılığı olarak ele alınmaktadır. Max Weber bu meşruluk inancının temelini teşkil ettiğini ve tarihsel deneyler göz önünde bulundurulacak olursa, hiçbir somut otoritenin devamlılığını, otorite altında bulunanların salt maddesel ya da salt duygusal veya salt değerlere yönelmiş akılcı saiklere dayalı itaatleri ile sağlayamayacağı kanısındadır. Bu nedenle her otorite, meşruluğu hakkında geniş halk tabakalarında sağlam bir inanç uyandırmaya ve bu inancı sürdürmeye çalışır. Ancak bu çaba, yalnız bir felsefi spe ulasyon meselesi değil, her iktidarın sürekliliğini sağlayabilmek için başvurmak zorunda olduğu bir yoldur (San, 1971: 67–68; Weber, 2012, c.1: 332). İleri sürülen meşruluğun türüne bağlı olarak; kabulün biçimi, idari memur grubunun türü ve otoriteyi uygulama yöntemi, köklü değişiklikler gösterir. Eşdeğer temel bir nitelik de etkilemedeki farklılaşmadır. Bundan dolayı otorite türlerini, her birinin meşruluk tezini ifade biçimine göre sınıflandırmakta fayda vardır (Weber, 2013: 50).

### 1.3.3. Weber'e Göre Meşru Otoritenin    Saf Türü

Weber'e göre meşru otoritenin    saf türü vardır. *“Bu meşruluk tezinin geçerliliği asıl olarak karşılıklı bağımlılık içindeki şu düşünceler üzerine kurulu olabilir:*

1. *Rasyonel Temeller: Normatif kuralların meşruluğu ve bu yasalara göre egemenlik konumuna getirilenlerin, emir verme hakkı olduğu inancına dayalıdır (yasal otorite).*

2. *Geleneksel Temeller: Çok eski zamanlardan beri süregelen geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna olan yerleşik inanca dayalıdır (geleneksel otorite).*
3. *Karizmatik Temeller: Bir bireyin istisna kutsallığına, kahramanlığına, örnek özelliklerine ya da onun tarafından açıklanan veya emredilen normatif kalıpların ya da emrin kutsallığına olan bağlılığa dayalıdır (karizmatik otorite).*

*Meşru egemenlik durumunda uyulması gereken şey, yasalarla konulmuş ve şahsi nitelikte olmayan düzendir. Bu egemenlik, kendi çerçevesi içindeki dairelerin (birimlerin) emirlerinin resmen meşru sayılması nedeniyle ve bu emirleri ancak o dairenin/birimin yetkisiyle sınırlı olmak üzere uygulayan bireyler için de geçerlidir. Geleneksel otorite durumunda uyulması gereken, geleneklerle kutsal kılınmış güç konumunda bulunan ve (kendi alanında) geleneklerle bağlı olan kişinin kendisidir. Ancak buradaki itaat yükümlülüğü, resmi yolla değil, geleneklerle belirlenmiş yükümlülükler alanına giren şahsi bir bağlılık söz konusudur. Karizmatik otorite durumunda, kendisine uyulan kişi ise, vahyi, kahramanlığı ya da örnek nitelikleri dolayısıyla karizmatik lider olarak nitelenen kişidir ve bu otorite bireyin söz konusu karizmaya inancı ile sınırlıdır” (Weber, 2013: 54–55).*

Max Weber’e göre tarihte görülen otorite şekilleri, karizmatik, geleneksel ya da yasal otorite tiplerinin birleşiminden, karışımından, birbirine uydurulmasından veya birbirlerine dönüştürülmesinden meydana gelmiştir (Weber, 2012, c.2: 320).

### **1.3.3.1. Geleneksel Otorite**

Geleneksel otorite, eskiden beri yaşayan geleneklerin ve bu geleneklere uygun olarak otoriteyi elinde bulunduranların meşruluğunun, kutsal olduğu inancına dayanır. Emretme gücünü kullananlar, genellikle tevarüs ettikleri statü nedeniyle kişisel otoriteye sahip olan efendilerdir. Böyle bir sistemde kanunlara değil, geleneklerin tayin ettiği efendilere itaat edilir. Efendilerin verdikleri emirlerin meşruluğu ise, bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Ayrıca efendilere, keyfi kararları için serbest alan bırakılmıştır. Ancak bu serbest alanın da efendilere gelenekler yoluyla tanınmış olması gerekir. Emirlerle uyan kişiler ise, bu topluluğun üyeleri değil, gelenek yoldaşı ya da uyruk durumundadır ve emirlere



içlerinde yer etmiş bulunan geleneksel sadakat duygusu nedeniyle itaat gösterirler. İdare örgütü ise, memurlardan değil, ya efendilerinin özel hizmetlilerinden ya da efendilerine sadakatle bağlı vassallerden meydana gelir (Weber, 2012, c.1: 346–350).

Bu otorite biçimi, patrimonyal ve feodal olmak üzere iki şekilde kendini gösterir.

Max Weber, “patrikaryalizm” kavramını, kökeni ev topluluğu şefin otoritesinde bulunan, geleneksel otoritenin saf tipi anlamında kullanmaktadır. Ona göre aynı çatı altında yaşayan ev halkının ihtiyaçlarını karşılamak için aralarında oluşturdukları ilişkilere bağlı bir otorite biçimidir. Aile şefinin otoritesi, belli kurallara bağlı, üstün ve özel bir haktır. Aile şefi isteklerini, bir örgütü bulunmadığı için, topluluk üyelerinin otoritesine gösterdikleri saygı dolayısıyla gerçekleştirir ve ona tamamen özel bağlarla bağlı olan ev topluluğunun üyeleri, şefin bütün emirlerine uyarlar. Şef emirlerinin muhtevası bakımından, geleneklere bağlıdır ve geleneklere aykırı emirler verdiği takdirde, otoritesinin meşruluğunu tehlikeye sokmuş olur. Değişiklik ancak eskiden beri geçerli olan, fakat uygulanmayan bir kuralın ihtiyaç halinde birdenbire fark edilmesi yoluyla olur. Patrikaryal şefin malvarlığının büyümesiyle, yönetime ilişkin görevleri de artar ve ortaya birtakım örgütlenme sorunları çıkar. Böyle bir durumda şef normal olarak kendine kişisel bakımdan bağlı olanlara ve ailelerine, tarla, ev, demirbaş eşya ve davar verir. Böylece patrikaryal şefin merkezi otoritesinin dağıtılması sonucunda ortaya çıkan otorite yapısına Weber, “patrimonyal otorite” adını verir (Weber, 2012, c.1: 351–352).

Patrikaryalizmin patrimonyal otoriteye dönüşmesiyle, şefin malvarlığının artması ve otorite altında bulundurduğu alanlarının genişlemesiyle, geleneksel otoritenin sürdürülebilmesi için bir yönetim örgütü gerekli hale gelir. Bu örgütü meydana getiren memurlar, patrimonyal şefin akrabaları ve kendine yakın tebaası arasından seçilir. Patrimonyalizm tamamen şahsa bağlı idari personelin ve askeri gücün gelişmesine dayanır. Askeri birlikler ve idare örgütü, kendine kişisel ve ekonomik bakımdan bağlı olan tebaadan meydana geldiği sürece, patrimonyal şefin otoritesi sağlam temellere dayanır. Fakat yeni toprakların ve halkların otorite altına alınması ile bunların bir merkezden yönetilmesi güçleşir. Patrimonyal otorite geniş bir alana yayılınca, doğal olarak harcamalar artar ve tebaa üzerinde doğrudan doğruya denetim olanaksızlaşır. Ayrıca ulaşım olanaklarının iyi durumda olmaması nedeniyle iktidarın

sayıları sınırlı memurlar eliyle kullanılması güçleşir. Böylece büyük patrimonyal devletlerde merkezi idare ancak kısa bir süre etkili olabilir (Weber, 2012, c.2: 375–376). Bu sakıncaları ortadan kaldırmak ve otoritelerini yeniden etkili kılmak için, patrimonyal şefler birlikler kurarlar. Max Weber'in burada kullandığı birlik terimi, soyut bir üst kavramdır ve örneklerine patrimonyal safhadan geçen tüm ülkelerde rastlanır. Siyasal ve ekonomik amaçla kurulan ve ilgililerin girmeleri zorunlu olan birlikler yetki ve sorumluluklar bakımından patrimonyal şefe karşı sorumlu olup, patrimonyal otorite tipine çok da uymamakla beraber devletin ekonomik olarak ihtiyaçlarını para ve mal olarak karşılamakla yükümlü birlikler patrimonyalizmin sık rastlanan belirtilerinden biridir (San, 1971: 101).

Merkezdeki askeri birliklerin ve idare örgütünün kadrolarının zorunlu olarak genişletilmesi, patrimonyal şefin iktidarı yönünden tehlikeli olmaya başlar. Bu nedenlerle patrimonyal şef, eninde sonunda merkezi otoritesini, yerinden yönetime (adem-i merkeziyete) çevirmek ve iktidarını kendilerine tumarlar verdiği ya da harçlardan, vergilerden hisse almalarını kabul ettiği bölgesel memurlar eliyle kullanmak zorunda kalır. Ancak bu durumda, patrimonyal şef ile giderek bağımsızlaşan memurlar arasında, kaçınılmaz bir iktidar mücadelesi başlar (Weber, 2012, c.2: 403–406).

Patrimonyal otoritenin büsbütün parçalanmasına engel olmada şefin kişisel nitelikleri önemli rol oynar. Otoritesinin dağılmasına engel olabilmek için, patrimonyal şef, otoritesi altındaki çeşitli bölgeleri sık sık ve düzenli olarak ziyaret ederek otoritesini tebaaya hatırlatmak, ülke çok büyük olduğu takdirde olağanüstü yetkilerle donatılmış merkez memurlarını sistemli bir biçimde kendi yerine çeşitli bölgelere göndermek, her an denetleyemeyeceği görevler verdiği memurlardan kişisel garantiler almak gibi olanaklara sahiptir. Patrimonyal otorite tipinde, bölgelerinde sosyal prestij ve iktidarı bulunan toprak sahiplerine oldukça sık rastlanır. Toprak sahipleri, kendi bölgelerinde yaşayan halk üzerindeki otoritelerinin, patrimonyal şef tarafından garanti edilmesini ya da şefin bu otoriteye karışmamasını isterler. Patrimonyal şef, tebaanın üretim gücünü toprak sahiplerinin sömürüsüne karşı garanti altına almak ve vergi ile asker toplama yetkilerini elinde tutmak ister. Ancak genellikle ne patrimonyal şef ne de toprak sahipleri bu isteklerini tamamen gerçekleştirebilirler. Patrimonyal şeflerin maddesel olanakları, bütün bölgelerdeki

yönetmel ve yargısal görevleri yerine getirme bakımından yeterli değildir. Diğer yandan toprak sahiplerinin kendi aralarında tam bir birlik yoktur ve her şeye rağmen şefe olan bağımlılıkları onların günün birinde bağımsız hale gelmelerini önler. Böylece birbirleriyle mücadele eden bu güçler sonunda uzlaşmak zorunda kalırlar. Toprak sahiplerine, patrimonyal şefin askeri ve mali çıkarlarına dokunmadığı oranda siyasal otorite ve ekonomik özerklik tanınır. Bölgede yaşayan halkın yönetimi ve basit yargı işleri münhasıran toprak sahiplerinin yetkisine bırakılır (San, 1971: 106–10; Weber, 2012, c.2: 406–434).

Weber'in geleneksel otoritenin belli başlı iki tipinden biri olduğunu ileri sürdüğü feodalizm Weber'e göre, bir örnek donatılan, düzenli eğitim gören ve atlı askerlerden oluşan ordulara duyulan ihtiyaç sonucunda ortaya çıkmıştır. Feodal düzenin en önemli unsuru tımarlardır. Vassal hem araziye hem de bölgesiyle sınırlı olarak siyasal iktidara sahiptir. Harç ve vergileri kendi adına toplar ve idari harcamaları da gene kendi malvarlığından karşılar. Tımar sözleşme devam ettiği sürece doğrudan doğruya vassalın mülkiyetinde kalır. Bu özellikler, patrimonyal otoritede verilen tımarları, feodal düzenin tımarlarından kesin olarak ayırır. İdeolojik bakımdan da feodalizm ile patrimonyalizm arasında farklar vardır. Feodal düzende otorite, silah kullanma sanatını çok iyi bilen, sayıları sınırlı kişilerin elindedir. Patrimonyalizmde, iktidarını kullanmak için memurlara muhtaç olan bir tek kişi, otoritenin sahibidir. Ayrıcalıklı sınıflara karşı, tebaası ile birleşmeye çalışan patrimonyal şefin ideali savaş kahramanı değil, iyi kral olmaktır. Refah devletini gerçekleştirmek, patrimonyal şefin rüyasıdır ve otoritesinin meşruluğu tebaa için daha iyi yaşam koşulları sağlamak sistemine dayanır. Feodal düzende ise, arkadaşlığa, şerefe, şövalyelik âdetlerine, lidere duyulan bağlılığa büyük önem verilir. Patrimonyal düzende eğitim, idari görevler için memur yetiştirmeye yönelmiştir. Feodal düzende ise silah kullanma sanatı, ata binme, kahramanlıkları övme, güzel sanatlar, müzik vb. eğitimin ağırlık noktasını teşkil eder (San, 1971: 108–109; Weber, 2012, c.2: 442–450). Max Weber'e göre, patrimonyal ve feodal otorite tipleri, tarihsel gerçeklikte birbirine kaynaşmış biçimde bulunurlar ve birbirinden kolaylıkla ayırt edilemezler.

Karizmatik ve yasal otoriteye karşılık Max Weber'in tipolojisi içerisinde en az ilgi uyandıran geleneksel otoritedir. Max Weber'in otorite kategorilerini yorumlayan ya da eleştiren yazarlarda, geleneksel otorite genellikle diğer tiplerden biri ya da ikisi

ile birlikte ele alınmaktadır. Geleneksel otorite tipinin pek fazla yankı bırakmamış olması, özellikle köklü eleştirilere konu yapılmamasının nedenleri ‘*Coşkun San*’ tarafından, Max Weber’den önce ve sonra patrikaryalizm, patrimonyalizm ve feodalizmin birçok bilim adamı tarafından incelenmiş olması sebebiyle pek orijinal olmayan bir konu olması ve Max Weber’in geleneksel otorite ile ilgili analizlerinin ve vardığı sonuçların doğruluk derecesinin, ancak aynı konuda yapılacak karşılaştırmalı araştırmalarla saptanabileceği, muhtemelen böyle bir çaba gereksiz sayıldığı için bu yönde bir çalışmanın yapılmadığı şeklinde değerlendirilmiştir (San, 1971: 110–111).

### 1.3.3.2. Karizmatik Otorite

Max Weber’in otorite tipolojisi içinde, başka yazarlar tarafından en çok üzerinde durulan ve en ilginç bulunanı, hiç kuşkusuz karizmatik otorite tipidir (San, 1971: 70).

Karizma kavramı, bireysel olarak bir şahsı sıradan insanlardan ayıran onun normal insandan üstün kılan ve belirli özellikleri olduğu kabul edilen bir nitelik anlamında kullanılacaktır. Sıradan insanların ulaşamadıkları ancak kutsal kökenleri olan bir kişi bu özellikler temelinde lider sayılır. Genellikle karizmatik kişinin normalin dışında bir güce sahip olduğu düşünülür. Söz konusu niteliğin etik ve şekilsel olarak uygunluğundan ziyade, bireyin karizmatik güce konu olanlar ve toplum tarafından nasıl görüldüğüdür. (Weber, 2013:90)

Weber, karizmatik otoriteyi, bir kişinin kutsallığına ya da kahramanlık gücüne veya örnek alınacak niteliklerine ve bu kişi tarafından yaratılan düzene diğer kişilerin (halkın) tam bir teslimiyet içinde bağlanmaları sonucunda ortaya çıkan otorite tipi olarak tanımlamaktadır. Bu kişisel otorite, geleneklere tamamen karşıt bir doğrultuda gerçekleşebilir. Önemli olan, liderin sihir, kahramanlık ya da diğer olağanüstü yetenekleri ile karizmaya sahip olduğu hakkında bir inanç uyanmasıdır (Weber, 2012, c.1: 362–363).

Max Weber değer kavramını tamamıyla değerlerden bağımsız bir anlamda kullandığını ileri sürer. Karizmatik liderin, peygamber, kahraman, sihirbaz, demagog ya da haydut olması sosyoloji biliminin bakış açısı için önemli değildir; sosyoloji bu

tür değer yargılarıyla ilgilenmez. Önemli olan bu kahraman ve büyücülerin karizmalarını ispat etmeleridir (Weber, 2012, c.2: 475–476).

Karizmatik otorite, bürokratik örgütlenmeyle köklü bir karşıtlık içinde memurların atanmaları, görevden alınmaları konusunda düzenli usul kuralları, meslekte ilerleme, maaş, yönetim ya da denetleme kurulu, yerel ya da salt teknik yargı ile karizmatik kişilikten bağımsız bürokratik daireler tarzında hiçbir sabit kurum tanımaz. Karizmatik niteliklere sahip kişi kendi sınırları belirler, uygun gördüğü görevleri yüklenir ve getirdiği mesaj/misyonu gereği kişilerin kendine itaat etmelerini ister. Gönderildiği kişilerin kendisini tanımadığını düşünürse, yeterli nitelikte ve nicelikte taraftar bulamazsa, başarısızlığa uğramış demektir. Buna karşılık yeterli taraftar bulan kişi, artık diğer kişilerin mutlak hâkimidir. Kural olarak karizma oldukça bireysel bir niteliktedir. Karizmatik nitelikleri olan kişinin getirdiği mesaj/misyonu mahiyeti ve konusu açısından bölgesel, etnik, sosyal, politik, mesleki ya da herhangi bir biçimde sınırlandırılmış insan gruplarına yönelebilir (Weber, 2012, c.2: 476–477).

Karizmatik liderler, genellikle toplumların buhranlı devrelerinde ortaya çıktıkları için, otoritelerini uzun zaman sürdüremezler; karizmatik otorite doğal olarak istikrarsızdır. En önemli nitelikleri radikalist (köktenci) oluşları ve sorunları temelden çözümlenmek istemeleridir. İnsanlara günlük yaşamı düzenleyen düşünce ve davranış kuralları ile uyuşmayan nitelikleri aracılığıyla hâkim olurlar. Karizmatik lider otoritesini, resmi bir yeterlikmiş gibi, yerleşik bir düzenden ve yasalardan ya da patrimonyalizmde olduğu gibi gelenekten ya da feodal bağlılıktan almaz. Otoritesini, yalnızca güçlerini uygulamada kanıtlayarak kazanır ve sürdürür. Eğer karizmatik lider bu olağanüstü niteliklerine dayanan gücünü koruyamaz hale gelirse, bütün müritlerini kaybeder. Bir peygamber olmak istiyorsa, mucizeler göstermek zorundadır, bir savaş lordu olmak istiyorsa olağanüstü kahramanlıklar yapmalıdır (Weber, 2012, c.2: 478; San, 1971: 74–75).

Max Weber, siyasal, ekonomik, dinsel vb. buhranlardan birinin ya da daha fazlasının bir araya gelmesiyle ortaya çıkan karışık durumlarda, olağanüstü nitelikleri olduğuna inanılan karizmatik liderlerin başa geçmesinin saf anlamda karizmatik otorite tipini yarattığını ifade eder. Erken devirlerin kabile şefleri, karizmatik

otoritenin bütün fonksiyonlarını, kişiliklerinde birleştirirlerdi. Nitekim bunlar, aynı zamanda aile ve soy birliğinin patrikaryal şefleri, avcılarının ve savaşçıların önderleri, baş sihirbaz, hekimbaşı ve yargıç idiler. Daha sonraları, bu fonksiyonlardan bazıları, sayıları sınırlı bireyler arasında paylaşıldı. Tarihsel olaylarda gözlemlendiği gibi fonksiyonların sistemleşmesi, sürekli kuruluşların ortaya çıkmasını sağlar ve saf karizmatik otoritenin şeklinde ve amacında değişiklikler meydana getirir. Günlük koşullara, özellikle ekonomik çıkarlara uygun olarak, savaş liderinin karizmatik uyruklarından oluşan topluluk, devlet; peygamberlerin, sanatçının, filozofun etik ya da bilimsel alanda yenilikler getirenlerin karizmatik taraftarları, belirli örgüt toplulukları içinde; belli bir ideolojinin karizmatik takipçileri de, yine siyasal parti içinde örgütlenirler. Otorite altında bulunanlar, vergi ödeyen uyruklar haline dönüşürler. Karizmatik liderin olağanüstü gücüne ve misyonuna duyulan inanç yerini geleneklerin kutsallaştırdığı otoriteyle beslenen bağlılığa bırakır (San, 1971: 78–79).

Karizmatik otorite, peygamberin, kahramanın, öğretmenin, parti şefinin yerine kimin geçeceği söz konusu olduğu zaman, kaçınılmaz bir biçimde kuralların ve geleneklerin doğrultusuna girer (San, 1971: 79). Max Weber bu konuda üç süreçten söz eder: karizmatik nitelikleri kanıtlayacak kriterlere göre seçim, karizmatik liderin halefini bizzat seçmesi müritlerin yeni liderlerini seçmeleri (Weber, 2012, c.2: 487–489). Weber'in açıkladığı bu süreçlerde, karizmatik otoritenin saf tipinden sapmalar vardır. Halefin birtakım kriterlere göre seçimi, olağanüstü niteliklerin artık kişisellikten sıyrılmış bir biçimde ele alınması demektir. Karizmatik liderin halefini bizzat seçmesi ise, daha önce meşruluğunu dayandırdığı yüksek bir gücün yerine geçerek, meşru otoritenin kaynağı haline geldiğini göstermektedir. Halefin müritler tarafından seçimi ise, karizmanın mahiyetini tamamen değiştirmektedir. Ancak yeni liderlerin seçilmesine ilişkin her üç yöntemde de, karizmatik otoriteyi diğer otorite tiplerinden ayıran bir yön vardır. Nitekim tüm bu durumlarda otorite, olağanüstü niteliklere sahip olduğuna inanılan, somut bir kişi tarafından kullanılmaktadır. Zamanla yeni liderlerin seçildiği tüm karizmatik toplumlarda seçim usulleri normlara bağlı hale gelir. Bu normların meşruluğu ya geleneksel ya da yasal ilkelere dayanır. Tarihsel süreçte karizmatik liderin seçiminin onaylanmasından, temsili sisteme kadar uzayıp giden bir yol, uzun yılların geçmesiyle aşılabilmiştir (Bendix, 1964, Aktaran: San, 1971: 81).

### 1.3.3.3.Yasal Otorite

Max Weber'in yasal otoriteyi daha iyi anlayabilmek için karizmatik ve geleneksel otorite tiplerini, incelemiştir. Ancak, Weber, karizmatik ve geleneksel otorite tipleri hakkındaki açıklamaları sonucunda batının özelliği olan modern devletin, nasıl meydana geldiğini belirtmekten kaçınmış, yasal otoriteyi anlatırken de benzer bir tutum izlemiştir.

#### 1.3.3.3.1. Yasal Otoritenin Saf Tipi

Weber'e göre, herhangi bir yasal kural amaca göre ya da rasyonel değer olarak ya da her iki bakımdan, en azından söz konusu toplumsal grup üyelerince uyulması beklenerek yapılabilir. Ancak genellikle söz konusu gücün etki alanında yer alan ve belli toplumsal ilişkiler içinde sosyal eylemlerde bulunan ya da grubun yönetim düzeni içinde uygun olduğu bildirilen etkinliklerde bulunan tüm bireylerin, bu kurala uyması beklenir. Her yasal düzenleme, özünde, genellikle bilinçli şekilde oluşturulmuş, birbiriyle tutarlı soyut kurallar bütününden ibarettir. Ayrıca yasanın yürütülmesi de, bu kuralların özel durumlara uygulanmasından oluşur; yönetim süreci ise, söz konusu grubun yönetim düzeni çerçevesinde yasa hükümleriyle belirlenmiş sınırlar içinde ve genellemeler biçiminde anlatılabilen ve grup sistemince onaylanan ya da en azından kınanmayan ilkeleri izleyen menfaatlerin rasyonel bir şekilde sorgulanmasıyla oluşur. Dolayısıyla tipik otorite sahibi kişinin bir bürosu/dairesi vardır. Konumuyla ilgili eylemlerinde verdiği emirler dâhil, kendisi de, gayrişahsî bir düzene bağımlı kalır ve faaliyetlerini kendi koyduğu kurallar ve emirler çerçevesinde yürütür. Bu nokta sadece "resmi memurlar" şeklinde meşru otoriteyi uygulayan kişiler için değil, mesela seçilmiş bir devlet başkanı için de geçerlidir. Otoriteye itaat eden kişi bunu sadece ilgili kurumun üyesi olduğu için yapar ve sadece kanuna itaat eder. Kurumun üyeleri otorite sahibi kişiye itaat ederken, o kişiye bir birey olarak itaat yükümlülüğünde bulunmadıkları, kişilerden ayrı olan düzene uymakta oldukları savunulmaktadır (Weber, 2012, c.1: 336–337).

#### 1.3.3.3.2. Bürokratik İdarenin Dayandığı İlkeler

Max Weber, yasal otoritenin saf tipi olarak bürokrasiyi ele alır. Weber'in yasal otoritenin saf tipi olarak incelediği bürokratik idare örgütü, sadece siyasal otoriteye

özgü değildir. Modern endüstri toplumunda ortaya çıkan kurumlarda bürokratik bir bünyeye sahip olabilirler (San, 1971: 125–126).

Yasal otoritenin gerçekleştiği bir ortamda, bürokratik idare şu ilkelere dayanır:

1. Kurallara bağlanmış, sürekli resmi işlevlerin örgütlenmesi,
2. Belirli bir yetki alanı: işlevleri yerine getirme yükümlülüğü alanı, işlevleri yerine getirebilmesi için atananların gerekli yetkiyle donatılması, zorunlu güç kullanma araçlarının tanımlanması ve kullanımlarının belirli kurallar dahilinde olması.
3. Dairelerdeki idari örgütlenme hiyerarşi ilkesiyle gerçekleşir. Bu ilkeye göre her bir alt idare üstünde bulunanın denetimine tabidir, astın ise üste başvuruda bulunma ve şikâyet hakları vardır.
4. Bir dairenin teknik davranışını düzenleyen kurallar, teknik kurallar ya da normlardır. Her iki durumda da uygulamanın rasyonelliği için özel bir eğitime gerek vardır. Uygun teknik eğitimden geçtiğini ispatlayan kişi böyle bir örgütlü grubun yönetici sınıfına üye olabilir ve sadece bu kişiler resmi mevkilere başvurabilir.
5. Rasyonel türde, ilke olarak, idari memurların üretim ya da yönetim araçlarının sahipliğinden tümüyle soyutlanmış olması gerekir. Görev alanı çerçevesinde denetlenen örgütün malları ile memurların kendi özel kullanımına ait şahsi mülkiyeti arasında tam bir ayrılık söz konusudur.
6. Rasyonel türde hiçbir görev onu dolduran kişinin malı değildir; görevin gerekleri doğrultusunda tamamen objektif ve bağımsız bir nitelik kazandırılmıştır.
7. İdari faaliyetler, kararlar ve kurallar, der durumda yazılı formüle edilip kayda geçirilir. Modern örgütlü davranışın her türünün odak noktası olan *büro/daire* yazılı belgeler ve memurların sürekli olarak yaptıkları işlemlerin birleşiminden oluşur (Weber, 2012, c.1: 337–338).



### 1.3.3.3. Bürokratik İdarede Memurun Durumu

Bürokratik idarede memur, şahsî olarak özgürdür ve belli kurallara bağlı olarak görevlerini yerine getirmesi dolayısıyla otoriteye karşı sadece bu görevinden kaynaklanan gayrişahsî yükümlülükleri vardır. Memurluğa atanması, genellikle memur ile bürokrasi arasındaki bir anlaşmaya dayanır; memurların özgürce seçilmesini mümkün kılan özgür sözleşmeyle atanma sistemi modern bürokrasinin temelidir. (Yetkilerin şahsî olmadığı, ama resmen bürokratik bir biçimde çalışanlar da özgür olmayan memurlarca-köleler ya da resmi biçimde bürokratik olarak örgütlenen hizmetçiler- üstlenildiği hiyerarşik bir örgütün bulunduğu durumlar için “patrimonyal bürokrasi” terimi kullanılacaktır.)

Bürokratik kuruluşlarda teknik niteliklerin rolü giderek artmaktadır. Bu doğrultuda memurun atanmasında memurun uzmanlık bilgileri üzerinde titizlikle durulur. En rasyonel durumda bu niteliği sınavla test edilir ya da teknik eğitim sahibi olduğunu gösteren bir diploma ile güvenceye alınır veya her iki yola birden başvurulur. Modern devlette teknik nitelikler gerektirmeyen görevler sadece bakanlık ve başkanlık/başbakanlık görevleridir. Bu ise, onların tıpkı büyük bir iş ortaklığının başkanı ya da müdürü gibi temelde değil, sadece biçimsel anlamda memur olduklarını ispatlar. Fakat kapitalist girişimcinin pozisyonunun bir kralınki kadar kesin biçimde sahiplenilmiş olduğuna şüphe yoktur. Bu nedenle bürokratik bir örgütlenmenin en tepesinde, zorunlu olarak, en azından saf tipte bürokrat olmayan biri bulunmalıdır. Bürokrasi kategorisi sadece özel bir idari memurlar grubu aracılığıyla denetim yapılması ile ilgilidir.

Memurluk, idari görevleri sadakatle yapması kendisinden beklenen memur için bir meslektir. Tipik bürokratik memur, görevini aslî işi olarak görür. Memurun emeği düzenli bir maaş ve terfi sistemi ile karşılır. Terfi, üstlerin yargısına bağlı olarak gerçekleşir. Memur, görevin yapılışı bakımından katı ve sistematik bir disiplin ve denetime tabidir (Weber, 2012, c.1: 339–342).

### 1.3.3.4. Bürokratik İdarenin Üstünlükleri

Bazı düşünürler bürokrasiyi, baskıcı bir araç, kırtasiyecilik ve verimsizlik olarak nitelendirirken Weber, verimli bir örgüt olarak tanımlamıştır. Weber’e göre, rasyonel bürokratik esaslara göre örgütlenen yapılar, diğerlerine göre önemli üstünlüklere

sahiptir. Weber'e göre, bürokratik örgütlerin gelişme nedeni, onların, öteki örgütlenme biçimlerine olan teknik üstünlüklerinden kaynaklanmaktadır. Bu teknik üstünlükleri, Weber, doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık, sürtüşmenin maddi ve beşeri maliyetlerin azaltılması olarak sıralar. Weber'e göre, tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın üstünlüğü, makineyle yapılan üretimin mekanik olmayan tüm öteki üretim biçimlerine olan üstünlüğünün aynısıdır (Weber, 2008: 321;).

Hiyerarşik bir düzen içinde ve son derece disiplinli bir biçimde işleyen bürokratik idare, batıda modern devletlerin oluşumunda büyük rol oynamıştır. Ancak akılcı idarenin doruk noktası olan bürokrasi, sadece devlete özgü bir örgüt şekli değildir. Nitekim bütün modern devlet şekilleri, ordu, siyasal partiler, ekonomik işletmeler, çıkar birlikleri, dernekler, tesisler vb. bürokratik usulleri uyguladıkları oranda, gelişme kaydetmektedirler. Bu nedenle bürokrasi, yüz yüze ilişkilerin kaybolduğu büyüklükteki tüm örgüt biçimleri için, vazgeçilmez bir idare tipi olarak, gün geçtikçe önem kazanmaktadır (San, 1971: 127–128).

Weber karmaşıklaşan ve çeşitlenen yönetim işlerinin, fahri görevlilerle çözülemeyeceğini, bunların ancak tam gün mesai yapan profesyonel bürokratlarla daha hızlı, düşük maliyetli ve az hatalı olarak yürütülebileceğini vurgular. Yönetimdeki bu gelişmenin, kapitalist piyasa ekonomisinin gereklerine de uygun olduğunu belirtir. Weber'e göre, bürokratikleşme, idari fonksiyonların nesnel esaslara göre uzmanlaşmasını ortaya çıkarır. Her görev ve bunların yürütülmesi, uzmanlık eğitimi görmüş ve sürekli uygulama içinde hep daha fazlasını öğrenen memurlara verilir. İşin nesnel biçimde yürütülmesi, her şeyden önce hesaplanabilir kurallara göre ve kişilere göre değişmeyen bir biçimde yürütülmesi demektir. Weber, bu iki temel ilkenin, aynı zamanda kapitalizmin de benimsediği temel ilkeler olduğunu vurgular: bürokrasi ne denli kişisellikten uzaksa, o denli kusursuz gelişir; resmi işlerden sevgi, nefret ve tüm hesaplanamaz kişisel, irrasyonel ve duygusal öğeler ayıklanırsa, bürokrasi asıl niteliğine o denli yaklaşır. Bürokrasinin bu özgül niteliği, onun özel erdemi olarak kabul edilir (Weber, 2008: 322–324).

Weber'e göre, çağdaş kültür ne denli karmaşıklaşır ve uzmanlaşırsa, onu destekleyen dışsal aygıtı da kişisellikten uzak ve tam anlamıyla nesnel uzmana

gereksinim duyar. Bu uzman, geçmişin toplumsal yapılarında, kişisel sempati ve iyilik, lütuf ve şükran duygularıyla hareket eden yöneticilerin yerini alır. Bürokrasi, çağdaş kültürün dışsal aygıtının gerektirdiği tutumları, en uygun bir birleşim içinde sunar. Rasyonel bir yasal sistemin uygulanmasının temelini atan da bürokrasidir. Rasyonel hukuk sistemi, önce Roma imparatorluğu döneminde kavramsal bir sistematığe kavuşmuş; orta çağlar boyunca adliyenin bürokratikleşmesine paralel olarak benimsenmiş; irrasyonel varsayımlara dayalı eski muhakeme yöntemlerinin, rasyonel eğitim görmüş yetkin uzmanlarca kaldırılması yoluyla gerçekleşmiştir (Weber, 2008: 324).

## **1.4. Bürokrasi-Siyasal İktidar İlişkisi**

### **1.4.1. Genel Olarak**

Siyaset kavramı, birçok düşünür tarafından farklı anlamlarda kullanılmıştır. Bu bağlamda siyasal bilimcilerin başöğretmeni Aristoteles, insanı '*siyasi bir varlık*' olarak tanımlamaktadır. Aristo'ya göre insan, başkalarıyla iletişim kurabilen, söz gücüne, kendisini ifade etme yeteneğine sahip bir varlıktır (Oktay, 2009: 6-7). Bu anlamıyla siyaset, odağında insan ilişkilerinin yer aldığı sosyal ilişkiler sistemidir. Sosyal ilişkiler sistemini düzene koyacak bir iktidara ihtiyaç tam da bu noktada belirlemektedir. İşte bu ihtiyacı karşılayacak olan iktidar, siyasi iktidar olarak adlandırılmaktadır. Siyasi iktidar siyasal topluluklarda ortaya çıkmaktadır. Buna da, siyasal toplum denmektedir. Siyasal toplumun en gelişmiş şekline ise devlet denir (Gözübüyük, 2007: 16). Aristo'ya göre politika, devletin temel amacı olan iyi yaşamayı sağlamak için gösterilen faaliyettir. Ayrıca devletin aile ve bireylere göre önceliği olduğunu savunmaktadır. Yani siyasal olan emretme, hükmetme ve başkasının davranışlarını kendi isteğine uydurma gibi birtakım niteliklere sahiptir (Türk, 2011: 8).

### **1.4.2. Weber'e Göre Bürokrasi-Siyasal İktidar İlişkisi**

Weber, siyasetin öncelikli konusu olarak devlet/modern devleti görmüş ve bunu incelemiştir. Weber'e göre sosyolojik olarak devlet, erekleri açısından tanımlanamaz. Neredeyse hiçbir işlev yoktur ki bir siyasal topluluk tarafından ele alınmış olmasın; yine hiçbir işlev yoktur ki yalnızca ve özel olarak siyasal topluluklar olarak

adlandırılan devletin öncüleri olan birlikler tarafından yürütülmüş olsun. Modern devlet, bütün siyasal birlikler gibi, sosyolojik olarak ancak kendine özgü somut araçları açısından tanımlanabilir. O da fiziksel güç ve şiddet kullanımındır. Elbette şiddet, devletin olağan ya da tek aracı değildir, ama şiddet kullanımı devlete özgü bir araçtır. Geçmişte çok çeşitli kurumlar fiziksel şiddet kullanımını oldukça normal saymışlardır. Ama bugün için, devlet, belli bir arazi içinde, fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde bulunduran insan topluluğu olarak kabul edilebilir. Fiziksel şiddet kullanma hakkı başka kurumlara ya da bireylere yalnızca devletin izin verdiği ölçüde tanınmaktadır. Devlet, şiddet kullanma hakkının tek kaynağı kabul edilmektedir (Weber, 2008: 138–139).

Böylece Weber'e göre siyasetin anlamı, devletler ya da bir devlet içerisindeki çıkar grupları arasında süren iktidar elde etme çabası ya da iktidar paylaşımının etkilenmesi faaliyetleridir.

Tarihte kendinden önce gelen siyasal kurumlar gibi, devlet de insanın insana egemenliği ilişkisidir ve bu ilişki meşru şiddet araçlarıyla desteklenmiştir. Devlet var olacaksa, egemenlik altındakilerin, egemen güçlerin sahip olduklarını iddia ettikleri otoriteye itaat etmeleri gerekir (Weber, 2008: 139). İnsanlar ne zaman ve nasıl itaat ederler sorusuna, Weber'in otorite teorisinde, yukarıda incelendiği üzere, egemenliğin üç içsel gerekçesi ve dolayısıyla temel meşrulaştırması çerçevesinde bakılmaktadır: Geleneksel, Karizmatik ve Yasalara dayanan otorite.

Weber, bu meşruluk arayışları içerisinde de en önemli olanının en yüksek anlamıyla görev çağrısı fikrinin kökü olan karizmatik liderlik olduğunu belirtir.

Peygamberin, komutanın ya da kilise ve parlamentodaki demagogun karizmasına bağlılık, önderin insanların başına geçmek için görev çağrısını içsel olarak almış kişi olarak kabul edilmesi anlamına gelir. İnsanlar ona gelenekler ya da yasalar nedeniyle değil, inandıkları için itaat ederler. Geçmişteki en önemli iki örneği, bir yanda büyücü peygamber, öbür yanda seçimle gelen komutanlardır. Günümüzdeki örneği ise, batıya özgü anayasal devletin topraklarında yeşeren parlamenter parti liderinin temsil ettiği siyasal önderliktir. En gerçek anlamıyla görev çağrısına koşan bu politikacılar, siyasi iktidar mücadelesinin karışık akıntıları içinde tek belirleyici etmen değildir. Emirlerindeki yardımcı araçların da önemli ölçüde belirleyiciliği

vardır. Siyasal egemenliğin sürdürülebilmesi için, bir yandan yönetici kadroların davranışlarının meşru gücün sahibi olduklarını iddia eden efendilere itaat için şartlandırılması; öte yandan bu itaat gerçeği yüzünden, fiziksel şiddetin kullanımı için gerekli maddi araçların denetimi gerekir. Siyasal egemenliğin dışsal yönünü temsil eden yönetici kadro, sadece meşruiyet kavramıyla değil, maddi ödül ve toplumsal onur gibi kişisel çıkarlar dolayısıyla iktidar sahibine itaat etmektedir. Bunları yitirme korkusu, yönetici kadroyla iktidar sahibi arasındaki dayanışmanın nihai ve belirleyici temelidir (Weber, 2008: 141–142).

Weber, bir iktidar sahibine ait olan iki araç; kişisel yönetici kadroları ile yönetimin maddi araçları arasındaki ilişkiye değinmiş ve iktidar sahibinin yönetimi bizzat yönlendirip ve örgütleyip yürütme yetkisini kişisel hizmetkârına, maaşlı memurlara ya da gözde ve sırdaşlarına devredip devretmediği yani yönetici kadroların maddi araçlara sahip olup olmadığı sorunu üzerinde durmuştur. Özellikle feodal dönemdeki devletten hareket eden Weber nihayetinde, çağdaş devletin egemenliği örgütleyen zorunlu bir birlik olduğunu ve belli bir arazi içindeki egemenliğin aracı olarak fiziksel gücün meşru kullanımını tekeline alma arayışında başarılı olduğunu belirtmiştir. Bu süreç sonunda devlet, örgütlenmenin maddi araçlarını bu amaçla önderlerinin elinde toplamış ve bu araçları daha önce kendi mülkleri olarak denetleyen tüm özerk yetkililerin elinden almıştır; yani devlet onların yerini almıştır ve bugün hepsinin üzerinde bulunmaktadır. Sonuç olarak Weber, devleti belli bir arazi içindeki egemenliğin aracı olarak fiziksel gücün meşru kullanımını tekelinde tutan bir örgüt olarak tanımlamış ve devletin yönetimin maddi araçlarına sahip olan siyasal lider ile onun altında yönetimin maddi araçlarından tamamen kopuk olan yönetici kadro tarafından yönetildiğini söylemiştir (Weber, 2008: 142–145).

Dünyanın tüm ülkelerinde yönetimin maddi araçlarını yönetici kadrodan alma süreci farklı başarı dereceleriyle gerçekleşmiş ve bu süreç içinde profesyonel politikacılar ortaya çıkmıştır. Bir yandan hükümdarın politikalarını yürüterek geçimlerini sağlamışlar bir yandan da yaşamlarına manevi bir içerik kazandırmaya çalışmışlardır. Weber, profesyonel politikacıların varlığının yarattığı durumu açıklığa kavuşturmak için ikili bir ayırım yapmıştır: meslek olarak siyaset yapanlar, yan faaliyet olarak siyaset yapanlar. Meslek olarak siyaset yapanlar için, hem maddi hem

manevi olarak siyaset yaşamsal önem taşımaktadır. Yan faaliyet olarak siyaset yapanlar ise, ancak gerektikçe politikaya girerler; politika onlar için maddi ve manevi bakımdan yaşamsal önem taşımaz. Bunların büyük bir kısmı, siyasal yapılar içindeki ya da arasındaki güç dağılımını etkileyebilmek için geçici bir politikacı olarak politikaya girebilir, ancak bundan öteye gidemez. Bu tür geçici yardımcı güçler hükümdarlar için yeterli olmadığından, hükümdarlar kendilerine bütün varlığıyla hizmet edecek ve kendisini bu hizmete adayacak kadrolara ihtiyaç duyarlar. Dolayısıyla bunu asıl uğraş haline getiren bir yardımcılar kadrosu yaratmaya çalışırlar (Weber, 2008: 145–147).

Weber, siyaseti asıl meslekleri haline getiren politikacıların nasıl kişiler olduğu sorusuna cevaben, insanın politikayı meslek edinmesinin iki yolu olarak ‘siyaset için yaşamak’ ve ‘siyaset sayesinde yaşamak’tan bahseder. Ancak insanlar kural olarak, hem düşünce hem uygulama düzeyinde ikisini de yaparlar. Siyaset için yaşayan kişi, içsel olarak, siyaseti yaşam biçimi haline getirir; ya sahip olduğu iktidarın çıplak mülkiyetinden hoşlanır, ya da yaşamının bir davanın hizmetinde anlam kazandığı bilinciyle iç dengesini ve saygısını korur. Bu içsel anlamdadır ki, bir dava için yaşayan her içtenlikli kişi aynı zamanda dava sayesinde yaşar. Dolayısıyla bu ayrım, sorunun daha çok elle tutulur yanı, yani ekonomik yönüyle ilgilidir. Siyaseti kendine sürekli bir geçim kaynağı yapmaya çalışan kişi, meslek olarak siyaset ‘sayesinde’ yaşar; bunu yapmayan siyaset ‘için’ yaşar. Bir devlet ya da parti önderliğinin, ekonomik yönden tümüyle politika için yaşayan kişilerce üstlenilmesi, önde gelen siyasal kesiminin plütokratik olarak devşirilmesini zorunlu kılar. Tabii, önderliğin plütokratik olması, siyasete egemen kesimin de siyaset sayesinde yaşamak istemeyeceği ya da egemen tabakanın siyasal egemenliğini ekonomik çıkarları için kullanmayacağı anlamına gelmez. Profesyonel politikacı, siyasal çalışmaları için doğrudan bir kazanç beklemeyebilir, ama geliri olmayan her politikacı bunu mutlaka talep etmek zorundadır. Öte yandan mülksüz politikacı mutlaka ya da genellikle siyaset yoluyla özel ekonomik çıkarlar sağlamaya çalışacak ya da konuların özünü hep ikinci plana atacağını söylemek de yanlış olur (Weber, 2008: 148–150).

Weber, çağdaş bürokratların, bir yandan maddi olarak siyaset ‘sayesinde’ yaşayan profesyonel politikacılar olduğunu öte yandan da uzun yıllar süren hazırlık eğitimi sonucu uzmanlaşmış yüksek nitelikli profesyonel bir iş gücü olduklarını

söylemektedir (Weber, 2008: 152). Ancak gerçek bürokratlar siyasete karışmamalı, kendini ‘yansız yönetim’e vermelidirler. Bürokratların onuru, üst düzey yetkililerin emirlerini titizlikle, kendi inançlarına tam uyuyormuşçasına uygulama yeteneğine bağlıdır. Siyasal liderin, önde gelen devlet adamının onuru ise, yaptıkları için tümüyle kişisel, devredilemeyen ve reddedilemeyen bir sorumluluğa dayanır. Yüksek ahlaklı bürokratlar doğaları gereği kötü politikacılar; sözcüğün siyasal anlamında, sorumsuz politikacılar (Weber, 2008: 162–163).

#### 1.4.3. Siyasal İktidar, Siyaset ve Bürokrasi

Gerçek yaşamda bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki çok yakın bir ilişkidir. Politika, değerler, inançlar, kararlar, hedefler ve sorumluluk gibi alanlarda faaliyet gösteren politikacının egemen olduğu bir alan olarak; idare ise, olaylar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun görev alanı olarak görülmektedir. Politikacılar idari görev yapabilmekte, idareciler ise politik görevler üstlenebilmektedir. Dolayısıyla birbirleriyle birçok alanda örtüşebilmektedirler (Öztürk, 2003: 92).

Bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişkilerin ne olması gerektiği konusundaki akademik tartışmalar, üç temel yaklaşımı ortaya çıkarmaktadır. *Birinci yaklaşım*, bürokrasi ve bürokratların, temsili demokrasilerde seçimle işbaşına gelen politikacılar tarafından sıkı kontrol edilmesini öngörür. Bu yaklaşımı savunanlar, ister otoriter, ister monarşi veya seçimli demokrasi olsun, isterse sosyalist ya da kapitalist sistem olsun tüm sistemlerde bunun geçerli olduğunu, siyasetçilerin mutlaka bürokrasi ve bürokratlar üzerinde denetim kurmasının kaçınılmazlığını belirtir. Aksi takdirde bürokrasi, demokrasi ya da siyasi otorite karşısında bir tehdit unsuru haline gelebilir. Bu yaklaşım siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması esasına dayanır; siyasetçilerin rolünün siyasa yapımı olduğu, bürokratların rolünün ise alınan siyasa kararlarını uygulamaktan ibaret bulunduğunu savunur (Eryılmaz, 2013: 109).

Siyaset ve yönetim ayrımı ise Weber ve Wilson’un görüşlerine dayanır. W. Wilson, 1887 yılında yayımlanan “İdarenin İncelenmesi” adlı makalesinde, bu konudaki düşüncesini şöyle ifade etmiştir: “ *Kamu yönetiminin alanı bir iş idaresi alanıdır. O, siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır... İdari meseleler siyasi*

*meseleler değildir. Her ne kadar siyaset, kamu yönetimine vazifeler yüklüyorsa da makamlarının oynatılmasına razı olmamalıdır... Siyaset, devlet adamının, idare ise teknik memurun alanıdır.*” (Wilson, 1961, Aktaran: Eryılmaz, 2013: 109). Wilson, işletmelerin yönetim yapılanmasına benzeyen bir kamu yönetimi ve bürokrasi modeli önermiş; bu model içerisinde de bürokratların siyasetten uzak olması gerektiğini savunmuştur.

İdare-siyaset ayrılığını benimseyen yazarlar, genellikle şu görüşlere sahiptirler: Siyaset, ülke yönetiminde temel tercihlerle uğraşır. Büyük sorunlara bulunacak çözüm yollarını saptar. İdare ise, niteliği itibariyle tekniktir. Siyasi olmayan bir alanda çalışır. (Güven, 1976: 51).

İdare-siyaset ayrılığını benimseyen görüşler II. Dünya Savaşı'ndan sonra terk edilmeye başlamıştır. İdare-siyaset ayrılığını bir bakıma gündeme getiren Weber'in ideal tip bürokrasisiydi. Ancak yeryüzünde mevcut bürokrasilerin hiç biri 'ideal tip'e uymamakta ve bürokratlar iki yönden siyasal sürece katılmaktadırlar. Birinci olarak bürokratin siyasal bir eğilimi vardır. İkinci olarak da bürokratik yapı içinde mücadele ve yarışma belirli örgütsel düzeyin üstünde siyasal bir nitelik almaktadır. Bu ikinci tip siyasi süreç özellikle yüksek pozisyonlara terfi ve azil işlemlerinde kendini göstermektedir. Sonuç olarak, bürokratları apolitik sayma olanaksız görülmektedir (Şaylan, 1986: 35).

*İkinci yaklaşım* ise buna aykırı bir görüşü savunur ve siyaset yönetim ayrımını reddeder; bürokrasinin idari rolü olduğu kadar, siyasi rolünün de bulunduğunu; bürokratların da yönetim ve politika yapım sürecinin dâhili bir unsuru olduğunu belirtir. Bu görüşü savunanlara göre, bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişki, hiyerarşik değil, akıcı, interaktif, tamamlayıcı ve iç içe girmiş bir nitelik gösterir. Bu yaklaşım, bürokrasinin faydasına inanmakta; bürokrasi ile demokrasinin uzlaştırılabileceğini düşünmektedir (Eryılmaz, 2013: 110).

Devletin her eyleminin siyasi olması nedeniyle yönetim ve siyaseti birbirinden kesin çizgilerle ayırmak mümkün değildir. Ayrıca yönetim ve siyaset ilişkilerinde etkileşimin iki taraflıdır. Bürokratlar ve politikacılar bir bütünün iki yüzü gibi olmaları nedeniyle bürokratların da politikacılar gibi yansız davranmasını beklemek gerçekçi değildir. Ancak, bu onların faaliyetlerinde partizanca bir tutum takınmaları



anlamına gelmemeli ve özellikle siyasal yansızlığın sağlanmalıdır. Yönetimin, siyasetten ancak belli özel amaçlarla (araştırma, yetiştirme, eğitim gibi) sağladıkları kolaylıklar nedeniyle ayrılabilceği belirtilmektedir (Güven, 1976: 51).

Bürokrasinin siyasallaşması, demokratik toplumlar için geçerli bir olgudur. Otoriter ya da totaliter rejimlerde idarenin siyasallaşması mümkün değildir: Çünkü komünist-nasyonel sosyalist ve faşist rejimlerde parti ile devlet birdir (Merikoski, 1971: 170). Bu rejimlerde bürokrasi siyasal güç bütünleşmesi dolaysız ve kesindir. Ancak buna karşılık çok partili rejimlerde değişik bir devlet anlayışı egemendir, yani devletin her eylemi siyasidir. Dimack'ın ifadesiyle, "*idare kuvvetle arzu edilse bile, siyasetten arınmış bir hale getirilmesi mümkün değildir*" (Güven, 1976: 54).

Kurumsal kimliğini tamamlamış fakat siyasal sistemleri aşırı boyutlara varmış toplumlarda, siyasallaşma çok fazladır. Hızla siyasallaşmanın yaşandığı kurumların başında da genellikle kamu kurumları gelmektedir (Oktay, 1983: 206). Bunun en önemli sebebi ise, kamu yönetiminin siyasal organın almış olduğu kararları uygulaması ve ona karşı sorumlu olmasıdır. Başka bir ifadeyle, kamu yönetimi siyasal sistemin yürütmeye ilişkin bölümünü oluşturmaktadır. Bu kurumlar kendi alanlarından taşarak genel siyasete karışmaktadırlar. Özellikle kamu yönetiminin üst kademesinde görev yapan bürokratlar, diğer kamu kurumlarıyla ve yasama organıyla ilişkiler kurup işlerin ussal biçimde yürütülmesinden sorumlu oldukları için yönetim ve siyaset arasında bir ayırım yapmak bu bağlamda zorlaşmaktadır (Gökçe, Şahin, Örselli, 2002: 45).

*Üçüncü yaklaşım* ise, yeni gelişmekte olan ve dikkatlerin üzerinde yoğunlaştığı bir düşüncedir; üst düzey bürokratlara idari sistemde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerin verilmesinden yanadır. Bürokratik otoritenin sınırlı sorumluluğunu kabul ederek, iktidardaki siyasetçilerin yetkilerini partizanca veya başka biçimlerde kötüye kullanmalarına karşı bir önlem olarak ve ayrıca idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratları yetkilendirmek isterler. Bu durumda, üst düzey bürokratların yetkilendirilmesi, genel kamu yararının geliştirilmesini sağlayabilir; böylelikle siyasal gücün potansiyel olarak kötüye kullanılmasına ve güçlü çıkar gruplarının imtiyazlarına engel olunmasına hizmet edebilir. Bu yaklaşım son zamanlarda Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların, özellikle

ekonomi yönetiminde önerdikleri bir modeldir. Bu yaklaşım bürokratik idarenin tarafsızlığı, etkinliği ve verimliliği ihtiyacı ile siyasi temsil arasında bir denge kurmaya çalışmaktadır (Eryılmaz, 2013: 111).

Çalışmanın kuramsal olarak çerçevesinin çizildiği bu bölümde, bürokrasinin tanımı, genel olarak Weber'in bürokrasi teorisinin ne anlama geldiği ve bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin teorik olarak nasıl kurgulandığı, bürokrasinin ve siyasetin güç kaynakları ile birlikte değerlendirilerek ele alınmıştır. İkinci bölümde ise ilk bölümde ele alınan kuramsal çerçeve kapsamında Türkiye'deki bürokrasi siyaset ilişkisinin tarihsel gelişimi anlatılacaktır.



## II. BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜROKRASI-SİYASAL İKTİDAR İLİŞKİSİNİN GELİŞİMİ

Bürokratik yönetim geleneğine sahip olan ülkemizde, bürokrasi siyaset ilişkileri, yaklaşık yüz elli yıllık dönem dikkate alındığında, bürokrasinin siyasal sistem karşısında tamamen ikinci plana itilemeyen, hatta belirli dönemlere göre daha da güçlenen bir nitelik gösterdiği söylenebilir (Eryılmaz, 2013: 146).

Cumhuriyet bürokrasisi, Osmanlı'dan güçlü bir bürokratik gelenek ve yapıyı miras almıştır. Tanzimat'tan itibaren artış gösteren merkeziyetçi anlayış, yeni kurulan ulus-devlet yapısının vazgeçilmez bir sacayağını oluşturmuştur. Bürokratik gelenek ile birlikte, bürokratik kadrolar da Osmanlı Devletinden Cumhuriyet'e geçmiştir. Uzak yerlere kadar yayılmış bu idari yapıda görevlendirilmiş Osmanlı bürokratlarının çoğu, Cumhuriyet'in kamu hizmeti anlayışına idari beceri ve tecrübeleri ile politik ve sosyal bakış açılarını da beraberinde getirmişlerdir (Önder, 2013: 205). Bu nedenle, Cumhuriyet dönemi bürokratik yapısını anlayabilmek ve temellendirebilmek için Osmanlı Dönemi bürokratik yapısı ciddi biçimde değerlendirmeye alınmalıdır.

#### 2.1. Osmanlı Mirası

Osmanlı Devleti'nde hükümdar olmak için hanedana mensubiyet gerekir. Hanedanın hâkimiyetinin sağlanmasında meşru kaynak Allah'a dayandırılmıştır. Tanrının vekili/gölgesi olan sultan, toplumdaki (reaya) sorumludur. Padişah, devletin kişileşmiş bir temsilcisi olduğu gibi, başta toprak olmak üzere kaynakların sahibi ve icra kuvvetinin de başıydı. Devlet; varlığını, şeri ve örfi hukuktan başka kanun yapıcı bir güç kaynağı olarak padişahın şahsında bulmuştur. Ancak, bu onun takdir yetkisinin sonsuz olduğu anlamına gelmemektedir. Devlet-saltanat ve bürokrasi-organik bir bütün olarak birbirine bağlı ve İslami hükümet ilkeleri çerçevesinde birbirlerini sınırlandırabilmektedir. Padişahların dışarıdan bakıldığında mutlak olan yetkileri sistemin iç kontrolleri ile sınırlandırılmıştır. Adalet düşüncesi, bu kontrol mekanizmasının merkezindedir. Hükümdar, adaleti gözeterek tebaasının huzur, refah ve güvenliğini sağlayacaktır. Sultan için ilahi yetkiyle hüküm sürdüğü Osmanlı

ülkesinde adaletin sağlanması, hem tebaa hem de yönetenler için güven vermekteydi (Önder, 2013: 144–145; Heper, 2015: 55).

Osmanlı toplumsal yapısı, askeri sınıf ve reaya olmak üzere, iki ana sınıflandırmadan oluşmaktadır. Yönetenler, doğrudan sultana hizmet eden ve üretimle uğraşmayan tüm askeri gruplar, bürokratlar ve ulemadan oluşmaktadır. Reaya ise, Müslüman olsun veya olmasın üretim yapan, vergi veren ama yönetim mekanizmasında bulunmayandır. Osmanlı Devleti'nde sultanın iktidar alanına müdahale edebilecek her türlü aristokratik ve bürokratik yapılar engellenmiştir. Böyle bir tehlike, Osmanlı Devleti'nin kuruluş döneminde söz konusu olmuştur. Bu dönemde; boy beyleri, aşiretlerin önde gelen kişileri, büyük ailelerin reisleri ve bunların yanındakilerden doğan yönetici bir grubun varlığı söz konusudur. Bunlar, Osmanlı'ya Selçuklulardan geçen aristokrasinin üyeleri idi. 14. yüzyılda Osmanlı Devleti'nin ne büyük ve sürekli bir ordusu ne de büyük bir bürokratik teşkilatı vardı. Bu durum karşısında Osmanlı devleti beylerin işbirliğine güveniyordu. Ancak bu aristokratik yapı Osmanlı'nın kurmaya çalıştığı merkezi yapı için tehlikeli olmaya başlamıştı. Bu tehlikenin bertaraf edilmesi adına devşirme sistemine geçilmiştir. Bürokrasideki Müslüman Türk unsurların yerini alan devşirmeler, “kul” olarak sultana kişisel olarak bağlanmıştır. Kul sistemi devlet içinde üstün nüfusu olan kudretli uçbeyleri karşısında, Osmanlı padişahlarının merkezi otoritesinin kurulmasında başlıca faktör olmuştur. Hıristiyan nüfustan toplanan devşirmeler, bu sistem sayesinde saraydan yeniçeri ocağına kadar yönetim mekanizmasının çeşitli yerlerinde görev almışlardır. Osmanlı İmparatorluğu'nda; merkezi otoriteye bağlı olarak oldukça akılcı ilkelere göre işleyen, üretimi kontrol eden, iç ve dış güvenliği sağlayan bir bürokrasi meydana getirilmiştir. Dolayısıyla bürokrasinin ilk işaretlerinin klasik dönemde görüldüğü söylenebilir (Kongar, 1976, Aktaran: Önder, 2013: 146–147).

Yöneten sınıf mensupları, birçok imtiyazdan yararlanan birer seçkinler sınıfını oluştururken, aynı zamanda bu imtiyazlara paradoks oluşturacak şekilde can ve mal emniyeti konusunda riskli bir hayat yaşamışlardır. Prensip olarak vergiden muaf olmaları, sultanın otoritesinden kaynaklanan bir takdir yetkisi ve dolayısıyla iktidara sahip olmaları, onların imtiyazlarını oluştururken, sultanın kullarını istediği gibi

cezalandırması, yani onların adeta mirasçısı olması da Osmanlı yöneticilerinin risklerini oluşturmaktadır (Önder, 2013: 148).

Osmanlı bürokrasisinin örgütleyici ilkesi, padişahın kişiliğinde yapılan bir devleti ve adeta mekanik bir şekilde faaliyet gösteren kamu bürokrasisi modelini düşünceden uygulamaya geçirmek için görev sınırına dikkat etmek olarak belirlenmiştir. Her memur kendi alanında özerkti. Aynı ölçüte göre, her bürokrat yaptığı işleri tamamen kendi yetki alanı ile sınırlandırmak ve kendi faaliyetlerine benzer veya ilişkili olsalar bile, yetki alanları dışına çıkmamaktaydı. Memurlar, yönetenden neşet eden, dolayısıyla onun uzantısı olarak algılanırlardı; onlar gözü kapalı bir biçimde padişahın emrettiği ve mümkünse düşündüğü her şeyi yerine getirmeli, onun irade ve emirlerine tamamen kendilerini adanmışlardı. Osmanlı'da, liyakatin bir anlamı padişaha sadakat idi. Yönetici sınıf, padişahın isteklerini eksiksiz yerine getiren bir mekanizma olarak algılanırdı. Öte taraftan, Osmanlı'da her memur, halkla olan ilişkilerinde “*padişahın elleri ve ayakları olarak birer mini padişah*” idi. Padişahın mutlak iktidarını sürdürebilmek için kendi isteklerinin dışına çıkmayacak bir bürokrat tabakaya gereksinimi vardı. Bu tabakanın yetkilerinin tek kaynağı, padişahın iradesi ve onun tarafından görevlendirilmeleri idi. Bu nedenden dolayı, padişahın hizmetinde olanlar ve onun adına yetki kullananlar, halktan çok farklı bir statüye sahipti (İnalçık, Aktaran: Heper, 2015: 60–61).

Osmanlı toprak düzeninin dayanağı olan tımar (dirlik) sistemi, hem devlet topraklarının hem de nüfusun kontrolünü sağlamaya yönelik bir sistem olmuştur. Devlet, miri arazisini savaşta faydalı olmuş komutanlara ve üst düzey memurlara hizmet karşılığı, ancak mülkiyet devlette kalmak kaydıyla vermiş olup memuriyetlerin önem derecesine göre verilen tımarlar, mülkiyete konu olamadıkları için Avrupa feodal sistemine benzer bir yapı Osmanlı'da oluşmamıştır. Ayrıca Osmanlı'da aristokrat bir sınıf da olmamıştır. Devlet kendini tehdit edecek özerk/yerel oluşumlara izin vermemiş, tımar sistemi aynı zamanda bu kontrolün bir aracı olmuştur. Tımarların verilmesi hem şekil hem de içerik olarak bazı bürokratik işlemleri gerektirmiştir. Tımarların terfi ve tayin yoluyla verilmesinde kıdem, temel prensip olmakla beraber özellikle teknik bilgi ve beceri isteyen işlerde liyakat başlıca unsur olmuştur. Ancak 17. ve 18. yüzyıllarda tımar alabilmek için hileli yollara başvurulması, liyakat sisteminin çökmesine neden olmuştur (Önder, 2013: 149–150).

Osmanlı Devleti'nin klasik dönem kurumsallaşma yapısı, 16. yüzyılın ikinci yarısından 19. yüzyılda kadar önemli ölçüde değişime uğramıştır. Üretim, ticaretin ve değerli madenlerin biçim ve hacmindeki temel dönüşümler ve bu yüzden Avrupa'da meydana gelen fiyat artışları Osmanlı sosyo-ekonomik yapısının büyük zarar görmesine yol açmıştır. Hem el sanatlarının büyük sarsıntı geçirmesi hem de henüz gelişmemiş olan endüstri ve bunun sonucu olarak bozulan dış ticaret dengesi imparatorluğu ekonomik olarak bir darboğazın içine atmıştır. Bununla beraber, Osmanlı'nın 16. yüzyılın sonuna doğru ve sonrasında girdiği savaşlar, artık savaş ganimeti sağlamamış ve bu durum da finansal kayıplara yol açmıştı. Yeni dönem ve beraberinde getirdiği yeni savaş teknolojisi orduları ateşli silahlar ile donatma ve devamlı silâh altında tutmayı gerektirmeye başlamıştır. Askeri teknolojiye bu yeni gelişmeler karşısında, Osmanlı ordusunun ve Osmanlı vergi sisteminin geleneksel olarak bel kemiği olmuş olan tımar sistemi geçerliliğini yitirmiştir. Giderek büyütülmesi gereken yeni, profesyonel ve modern bir ordu için merkezi bütçeden yüksek harcamalar yapılması gerektirmiş, bu durumun sonucu olarak, tımar sistemine son verilerek iltizam sistemine geçilmiştir (Heper, 2015: 61–62).

Bu durum, devletin şahsında yapılandığı padişahın konumunu da olumsuz etkilemiştir. Mali kaynaklar üzerindeki denetimini ve giderek itibarını kaybeden padişah devlet efradının sadakatini sağlamak için cülus bahşişi ödemek zorunda kalmıştır. Bu dönemde padişahın etkinliğini yitirmesinin bir başka nedeni çoğunlukla taht'a, merkezde o esnada hâkim hizbin desteği sayesinde çıkabilmesi olmuştur. Tahta çıktıktan sonrada tahtta kalabilmek için, üst düzey memurun yaptığı gibi, padişahın da kendine taraf grubunu oluşturması gerekiyordu. Padişah, ancak bu suretle yerini sağlamlaştırdıktan sonra kendi taraflarına uzun dönemli memuriyetler temin edebilmekteydi. Bu gelişmelerin sonucu olarak Osmanlı Devletinin gerileme devrinde, Osmanlı bürokratları, eskiden olduğu gibi, artık padişahın uzantısı ve devletin sadık hizmetkârı değildi. Osmanlı Devletinin gerilemesiyle birlikte memurlar, kendi toplumlarını yağmalayan bir kitleye dönüşmüş, memurlar ile ağır vergiler yüklenmiş bulunan köylüler arasındaki ilişki, daha önceki dönemlerdeki sert padişahlık yönetim biçiminden büyük ölçüde farklı olan bir sömürü biçimine, doğu tarzı despotizme, evrilme sinyalleri vermeye başlamıştır. Devlet yönetimi, önceki dönemin aksine, kural tanımaz bir hale gelmiştir. Bu şartlar altında yerel eşrafın

enerjisi, üretici girişimcilikten iltizama kaymış, sınıfın mensupları, devlet arazilerini nakit ödemeler için ele geçirmiş fakat kârlarını temelde kendilerine hayat boyu bahşedilen iltizam haklarını devletin onayladığı ikinci el mültezimlere satarak elde etmişlerdir. Devletin fiili memurları olmalarından dolayı, üst düzey devlet bürokratları ile kişisel bağlarını güçlendirmeyi ve korumayı tercih etmişlerdir. Böylece, Osmanlı'da burjuvalaşma süreci, kendine özgü bir çizgi takip etmiştir (Heper, 2015: 63–66).

Osmanlı Devleti'nin, 15. ve özellikle 16. yüzyılda her bakımdan altın çağını yaşadığı devirlerde devletin bürokratik kurumu kuvvetli '*patrimonyal bürokrasi*' özelliğini taşımaktadır. Buna göre; patrimonyalizm geleneksel toplumlarda görülen evin erkeği ile ev halkı arasındaki geleneksel iktidar-itaat ilişkisinin tüm toplumla şef (padişah) arasındaki ilişkiye uyarlanması ve böylece geniş toplumsal kesimlerin yönetilmesini sağlayan bir yönetim tarzına verilen addır. Bu yönetim tarzının en önemli özelliği baba ile çocuklar arasındaki şefkate ve sadakate dayanan iktidar ilişkisinin toplum ve devlet ilişkisine uyarlanmasıyla hükümdarın mutlak yönetimine meşruiyet kazandırılmasıdır. Bu anlayışa göre yönetilen sınıflar, tanrı tarafından aile reisinin himayesine verilen insanlardır (Cangir, 1999: 66).

Osmanlı sisteminin karakteri Marksist ve Weberyen (Patrimonyal) modellere göre açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak birçok tarihçinin vurguladığı gibi, her iki model de Osmanlı yönetimi anlayışını açıklama noktasında yetersiz kalmaktadır. Weber'in patrimonyal modeline göre yöneten ve yönetilenler patrimonyal şefin himayesindedir. Burada yöneten sınıf, padişahın hizmetini görenleri de içerecek şekilde geniş anlamda kullanılmıştır. Weber'in bu yaklaşımında asıl başvurduğu kavram, rasyonel otorite formundan ayrılmış bir sultanizmdir. Bu modelde sultanın keyfi bir despotizminden bahsedilebilir. Halil İncılık, Osmanlı tarihinde kişisel otoritesini kurmaya çalışan bazı padişahlar olduğunu kabul etse de sultanizmin bir tür kontrol-denge sistemi ile sınırlandığını belirtir. Weber'in sultanlık tarifine yaklaşan tek örnek, hem geleneksel sistemi hem de sultanın mutlakiyetini sınırlamış kurumları yıkan II. Mahmut'tur. Halil İncılık, sultanizm yaklaşımına bürokrasinin niteliğini ileri sürerek de karşı çıkar. 16. yüzyılın gelişmiş Osmanlı bürokrasisi sadece hükümdar hizmetinin bir parçası değildir. Kalemler, yalnız kişisel ilişki ve mutlak tabiiyete dayanmıyordu. Bürokrasi, saf bir patrimonyallikten belli kural ve usullerle

nispeten rasyonellik içinde çalışan, zamanla içedönük ve uzak bir teşkilata doğru evrilmiştir (İnalçık, 1993, Aktaran: Önder, 2013: 150–151).

18. yüzyılda padişahın tüm meşru gücün kaynağı olduğu düşüncesine bağlı kalınmaya devam edilmiştir. Fakat bu eğilim bürokratik merkez içerisindeki oligarşik eğilimler karşısında devlet katlarında uyumu sağlama çabasından başka bir şey değildir. Aslında yapılmak istenen, Osmanlı geleneğine uygun olarak, merkezkaç eğilimi gösteren bürokratik grupların etrafında bütünleşebileceği toparlayıcı bir idealin aranmasıydı. Bu nedenle, her ne kadar padişahın, bütün meşru gücün kaynağı olduğu kabul ediliyorsa da onun bu gücü doğrudan doğruya kendisi tarafından kullanması istemiyordu. 17. yüzyılın sonlarından itibaren padişahlar sistemin en üst noktasındaki mevkilerini muhafaza ettilerse de nadiren etkin bir yönetim sergilemişlerdir. Osmanlı'nın gerileme döneminde yönetici sınıf padişahın değil devletin hizmetkârı olmuştur. Giderek padişahlar yönetici sınıfın gözünde karizmalarını kaybetmişler, karizma padişaha değil devlete atfedilmeye başlanmıştır. Padişahlar artık devlet adına tahttan indirilebilmişlerdir. Devlet, nizamı sağlamakla görevli görülmüştür. Nitekim 1808 yılında, padişah ile âyan arasında imzalanan Sened-i İttifak'ta antlaşmanın bir tarafında padişah değil “devlet” ibaresi kullanılmıştır. 1699'dan sonra Osmanlı Devletinin barışçıl ve reformcu politika izlemesi ve diplomasiye büyük önem vermesinin nihayetinde sivil bürokrasi devlet hayatında daha önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Sadrazamlar daha önce ordudan atanırken artık daha çok sivil bürokratlar mevkiye getirilmeye başlanmıştır (Heper, 2015: 69–71).

Osmanlı'da modern bürokrasi, 19. yüzyılda kurumsal, düşünsel ve işlevsel bir yapıya kavuşmaya başlamıştır. Ancak bu değişim, geçmişten arındırılmış bir gelişme anlamına gelmez. Osmanlı Devleti, 19. yüzyılda geleneksel devlet tipini terk etmeye ve modern merkezîyetçi devlet tipine dönüşmeye başlamıştır. Modern merkezîyetçi bir idare sisteminin temelleri II. Mahmut döneminde atılmıştır (Önder, 2013: 152). Merkezîyetçilik, bürokrasinin gücü anlamına gelmiş ve merkezîyetçi reformist dönüşümler aydın mutlakîyetçiler tarafından yürütülmüştür (Ortaylı, 2006: 121).

19. yüzyılda gerçekleştirilen kurumsal reformların amacı, merkezin vilayetlerde önde giden kişiler, başkentte ise yeniçeriler tarafından zayıflayan otoritesini yeniden



sağlamak ve aynı zamanda, resmi görevliler sınıfının onları kendi dalkavukları olarak gören sultan karşısında özerkliği artırmaktı. Sultanın ev halkına mensup görevliler, bakanlık benzeri bir mevkiye yükseltildiler ya da zamanla bakan durumuna geldiler. Bu son yenilikler, sultanın iktidarının kolayca kırılmayacağını gösterecek şekilde onun kaprislerine göre değiştirilip düzenleniyor olsa da, yapılan reformlar, bakanlardan oluşan hükümetin ve gerçek bürokrasinin doğuşunu belirlemiştir (Ahmad, 2014: 37).

Bu dönem değişikliklerinin en önemli sonucu, yeni bürokratlar sınıfının yaratılmasıydı. Sultana ve Osmanlı hanedanına sadık olmaya devam eden bu sınıfın üyeleri, artık ifadesini sadece sultanın kişiliğinde bulmayan devlete daha büyük bir sadakatle bağlıydılar. Tanzimat olarak bilinen yeni bir reform ve yeniden örgütlenme programını başlatan bu yeni devlet görevlileri, ülkeye batılı devlet fikirlerini getirdiler ve Avrupa'yı kendileri için bir model ve esin kaynağı olarak gördüler. Onlar modern Avrupa'nın gerçekleştirdiği başarıların temelinde özel mülkiyetin kutsallığı ve sultanın o zamana kadar mutlak olan otoritesinin anayasayla sınırlandırılması gibi iki ilkenin bulunduğunu anlamışlardı. Her iki fikir de, geleneksel Osmanlı siyasal teori ve pratiği için yasaktı; ancak devletin kurtarılması için, bunların meşru kabul edilmesi gerekiyordu. 19. yüzyıl boyunca Tanzimat taraftarları, daha sonra onları izleyen Jön Osmanlılar ve Jön Türkler bu ilkelerin gerçekleşmesi için zorlu bir mücadele verdiler. İlk adımı 1839'da Gülhane Hattı Hümayunu ile attılar (Ahmad, 2014: 37–38).

Son dönem Osmanlı bürokrasisinin yapı ve işleyişiyle ilgili unsurları esas itibariyle 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hattı Hümayunu ile birlikte yeniden biçimlenmiştir. II. Mahmut döneminin son yılları ve Tanzimat dönemi, tüm Osmanlı kurumlarının yeniden yapılanması çalışmasıyla geçmiştir. Bugünkü anlamda bakanlıkların kurulmaya başlanması, eyaletten Fransız usulü il yönetimine geçiş, belediyelerin, il özel idarelerinin, Sayıştay ve Danıştay gibi temel kurumların oluşturulması memurların padişah otoritesi karşısında can, mal ve onur bakımından güvence altına alınması gibi bürokrasinin yenilenmesi ve güçlendirilmesi çalışmaları Tanzimat döneminin ürünüdür. Sivil ve askeri bürokrasiye eleman yetiştiren okulların hemen hemen tümü Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde açılmıştır. 1859 yılında açılan Mektebi Mülkiye, üst düzey yönetici ve bürokrat kadrosunun

yetiştirilmesine ve dolayısıyla kamu bürokrasisinin güçlendirilmesine kaynaklık etmiştir. Tıbbiye ve Harbiye mektepleri de, Tanzimat ve sonrası dönemlerin önemli siyaset ve bürokratik kadrolarının yetiştirilmesinde rol oynamıştır (Eryılmaz, 2013: 146).

19. yüzyılla birlikte Osmanlı bürokrati kul statüsünü reddetmiş, modernleşme ve reform hareketlerinin öncüsü konumuna gelerek aynı zamanda siyasi iktidarın da kontrolünü ele geçirmiştir. Osmanlı bürokratları, reform dönemiyle birlikte kişi haklarını koruma altına alan Batı kaynaklı kavramları getirirken aslında kendi haklarını belirlemek ve onları korumak istemiştir. Bu statünün yerini alan yeni hukuki statü ile yönetici tabakanın üst kesimindekiler; hem siyasal olarak korunmuş hem de varislerine kendilerinden sonra bırakabilecekleri servetler elde etmeye başlamıştır (Önder, 2013: 166).

Tanzimat ile birlikte bürokratlar ve bürokrat kökenli devlet adamları siyaset sahnesinde hâkim bir unsur olarak ortaya çıkmışlardır. Kalemîye'ye mensup, az çok Avrupa'yı görmüş ve kısmen yabancı dil bilen bürokratlar, devlet yönetiminde ulemanın önüne geçmiştir. Ülkede egemen otorite, saraydan Babîâli'ye intikal etmiştir. Ülkedeki yönetim yetkisi, bir taraftan sultandan bürokratlara aktarılırken, diğer yandan da geleneksel ulemanın rolü ikinci plana itilmek suretiyle, kalemlerden ya da mekteplerden yetişen yeni bir yönetici kadro devlet yönetiminde liderlik konumuna yükselmiştir. Tanzimat dönemi bürokratların devlet yönetimindeki misyonları çok geniştir. Tanzimat bürokratları, kendilerini devlet sahibi olarak görüp, yeni bir medeniyetin temsilcileri rolünde toplum üzerinde öğretmenlik misyonuna soyunmuşlardı. Tek parti dönemi bürokratları da benzer rolü, Osmanlıdan miras olarak geliştirmeye çalışmışlardır (Eryılmaz, 2013: 147).

Tanzimat ve Islahat Fermanları önemli idari reform belgeleri olarak ortaya çıkmış olsa da tüm değişim çabalarına rağmen bürokraside patrimonyalizm geleneği güçlü bir şekilde devam etmiştir. Bu durumun en önemli nedeni, Tanzimat reformlarının hayli sınırlı ve etkisiz kalmış olmasıdır. 19. yüzyıl reformlarında Osmanlı sistemine yeni öğeler ilave edilirken hiçbir zaman eskiler ortadan kaldırılmamıştır. Bu durum son derece karmaşık ve çalışması olanaksız bir hiyerarşi düzeninin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte, kazanılmış hakları olan

güçlü grupların direnmesi karşısında ancak zorunluluk doğdukça yeni görevler yaratılmıştır; hiçbir zaman bürokrasi kurumu bir bütün olarak ele alınıp köklü bir reforma gidilememiştir. Ayrıca örnek alınan batı toplumları içinde bürokrasinin yeri de iyi anlaşılammıştır. Bu toplumların siyasal, sosyo-ekonomik ve kültürel yapıları savsaklanmış, bürokrasi kurumunun bu yapılar ile nasıl bir etkileşim içinde ortaya çıktığı ve bu evrimin bu kuruma nasıl bazı özellikler kazandırdığı üzerinde durulmamıştır (Savcı,1965,Aktaran: Heper, 1977: 64).

Tanzimat bürokrasisi, özellikle üst kademelerde, kişisel bir idare biçimini benimsemiştir. Tanzimat üst kademe bürokratlarının kişisellik yönü ağır basan yönetim biçimleri bürokratik rasyonalite ile çatışma içerisindedir. Bu dönemde, idarecilerin amirlerine kişisel sadakati önemli olmaya devam etmiş; özellikle Abdülhamit devrinde yöneticilerin herşeyden önce sadakatine daha fazla önem verilmiştir (Heper, 1977: 67).

Birinci Meşrutiyet'te II. Abdülhamit'in kişisel özellikler ve yönetim anlayışı sebebiyle saray, büyük ölçüde Babiâli'ye geçen siyasi ve idari otoriteyi tekrar ele geçirmiştir. Abdülhamit, kendisine bağlı bir sivil bürokrat kadro oluşturmayı başarmıştır. Gazeteci-aydınların II. Abdülhamit'e karşı muhalefetlerinde bu iktidar kayırmasının da önemli etkisi olmuştur. 19. yüzyılın sonlarında İttihat ve Terakki ile ordu, siyaset sahnesine etkili bir unsur olarak katılmıştır. 20. yüzyılın başında hâkim otorite ne Babiâli bürokratları ne de hükümdar değil siyasi bir cemiyet olan İttihat ve Terakki'nin elindeydi. Bürokrasi, İttihat ve Terakki'nin ortaya çıkması ve güçlenmesi ile birlikte siyasallaşmış, teknik uzmanlık niteliği yerine, siyasi yakınlık faktörünün öne çıktığı bir görünüm sergilemiştir. Kurtuluş Savaşının yönetici kadroları, büyük ölçüde İttihat ve Terakki içinde yetişmiş veya en azından o gelenekten etkilenmiş kişilerdi (Eryılmaz, 2013: 148).

19. yüzyıl hukuksal düzenlemeleri kontrol ve sınırlı rasyonalite amaçları taşımıştır. 19. yüzyıl boyunca süren ve İttihat ve Terakki döneminde de devam eden reform çabaları, Osmanlı bürokrasisine yeni hukuki-rasyonel özellikler kazandırmıştır. 19. yüzyıl boyunca ve İttihat ve Terakki döneminde yönetmelik veya ona muadil düzenleyici işlemlerdeki artış hukukilik vasfına verilen önem ve

memuriyetin şahsilik unsurunun azaltılması çabaları yanında başka atılımlar da yapılmaya çalışılmıştır (Heper, 1977: 90–91).

İttihat ve Terakki'nin lider kadrosunda, yönetim ve siyaset anlayışı konusunda Tanzimat reformları esnasında beliren iki farklı yaklaşım, siyasi nitelik kazanarak daha sonraki uygulamaları etkilemiş ve günümüze de yansımıştır. İttihat ve Terakki liderlerinden Ahmet Rıza, Osmanlı Devleti'nin sorunlarının ancak güçlü, merkeziyetçi, devletçi ve otoriter bir yönetim anlayışıyla çözülebileceğini düşünmekteydi. Karşıt grubun temsilcisi olan Prens Sabahattin ise, âdemi merkeziyetçi (yerinden yönetim) ve teşebbüsü şahsi (özel girişim) esasına dayalı bir idare anlayışını savunuyordu. Prens Sabahattin'in hareket noktası, Osmanlı Devleti'nin bir memurlar devleti olması ve iktisadi gücün devlet tarafından kontrol edilmesiydi. Osmanlı toplumunda geçerli olan değer kolektiflikti. Oysa Batıda hâkim olan anlayış, kolektiflik değil, ferdiyetçilikti. Prens Sabahattin'e göre, bütüncü, kamucu, her şeyi devletten bekleyen ve kaderine razı Osmanlı toplumunun gelişebilmesi için ferdiyetçi bir yapıya geçmesi gerekiyordu. Âdemi merkeziyetçilik ilkesi de, bu ferdiyetçi yapıya ve uygulamalara geçilirken, devlet yönetiminin yeniden yapılanmasında temel ilke olacaktı. Prens Sabahattin'in bu âdemi merkeziyetçi görüşü, devleti bölünmeye götürecek bir yaklaşım olarak değerlendirilerek Jön Türklerin çoğu tarafından tepkiyle karşılanmıştır. İttihat ve Terakki içinde Ahmet Rıza'nın anlayışını benimseyen kadro egemen olduğu için, merkeziyetçi, seçkinci ve otoriter eğilimler, devletin resmi politikası haline gelmiş ve kamu bürokrasisi de, bu bakış açısına göre biçimlendirilebilmiştir (Mardin,1993, Aktaran: Eryılmaz, 2013: 149). Böylelikle cumhuriyet bürokrasisi uzun bir süre güç sahip olacağına sinyalini, bu dönemde tercih edilen bürokratik yapılanmayla bir nevi göstermiş oldu.

## **2.2. Cumhuriyet Dönemi ve Bürokrasinin Altın Yılları: Tek Parti Dönemi**

Tanzimat ve sonrasında gerçekleşen anayasal dönemdeki modernleşme girişimleri, Cumhuriyet yönetiminde de artarak devam etmiştir. Cumhuriyet bu modernleştirme hedefi doğrultusunda Osmanlı asker ve sivil bürokrat aydınların öncülüğünde kurulmuştur. Tek parti iktidarı döneminde de bürokrasi, Batılılaşmanın ve modernleşmenin taşıyıcı gücü olmuştur. Cumhuriyet bürokrasisi, kuruluş

dönemlerinde özellikle askeri bürokrasi ağırlıklı olmuş ve bu ağırlık sayesinde siyasal gücün artırılması hedeflenmiştir. Ancak Atatürk ve İnönü de dâhil olmak üzere lider askeri kadro asker kökenli olmasına karşın, askeri bürokrasinin etkisinin azaltılması çabaları görülmüştür. Bu şekilde sivil bürokrasinin gücü artırılmaya çalışılmıştır (Heper, 1974: 112).

Atatürk orduyu siyasal arenanın itiş kakışından uzakta tutmak hususuna çok dikkat göstermiştir. Bu konu ile ilgili olarak, İsmet İnönü'nün 1940'ların ortalarında muhalefet partilerinin kurulmasına ve daha sonra çok partili sisteme geçilmesine izin vermeye yönelik tarihi kararını almadan önce ordu yetkililerine danışmasının da altı çizilmelidir. İnönü orduyu, çok parti sisteminin Atatürk'ün reformları için hiçbir tehlike oluşturmayacağı konusunda ikna etmiş, öte taraftan ordunun devletin ve yeni kurulacak demokratik sistemin koruyucusu olmaya devam edeceğini söylemiştir. Gerçekten de ordu, daha o tarihlerden itibaren giderek kendini Cumhuriyetin ilkeleri ve Atatürk reformlarıyla özdeşleştirmeye başlamıştır. Atatürk, genelde, Birinci Dünya Savaşı sırasında görev yapmış subaylara özel bir güven duymuştur. Fakat ordu sadece bu tip subaylardan oluşmamıştır. Önde gelen kumandanlarla ve farklı düşünceleri olan subaylarla zamanla görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştır. Bu nedenlerle Atatürk, Kurtuluş Savaşının başlarında bazı subaylar hakkında çekincelere sahip olmuştur. Sivil bürokrasinin tamamına karşı ise daha derin güvensizlik duymuştur. Atatürk'ün sivil bürokrasi konusundaki bu izlenimi, Osmanlı'da çok sayıda bürokratin Padişaha körü körüne itaat ederek kişisel çıkarını pekiştirmek istediğini düşünmesinin bir sonucudur(Heper, 2015: 98–100).

Kurtuluş Savaşı'nın başlangıç aşamasında, Atatürk, İstanbul hükümetini sivil bürokratların sadece ulusal çabalara ilgisiz kalmadıkları, daha da kötüsü bu çabalara zarar verdikleri konusunda sürekli uyarmıştır. İstanbul hükümetinden, sadece ulusal gayeyi destekleyecek kamu görevlilerinin Anadolu'daki görevlere atanmasını istemiş ve söz konusu kamu görevlilerinin milliyetçi ve onurlu kişiler olmaları konusunda ısrar etmiştir (Nutuk, 1934: 200, 205, 207–208).

Savaş sırasında Anadolu'daki vilayetlerdeki sivil bürokrasi büyük ölçüde denetim altında tutulmuştur. Sivil bürokrasi bazı bölgelerde adeta tamamen ordunun denetimi altına sokulmuştur. Bölük veya kolordu kumandanları, askeri görevlerine ek

olarak, buldukları sınır vilayetlerinde valilik görevlerini de yürütmüştür. Ordu sivil görevleri üstlenmediği yerlerde de, kurtuluş hareketini yürütenler ile sivil bürokrasi arasındaki bağlantı görevini görmüştür. Sivil bürokrasiden Osmanlı dönemine bağlı olan memurların uzaklaştırılmaları, Ankara hükümetinin sivil bürokrasi üzerinde kesin otoritesini tesis etmesinden sonra da devam etmiştir. Savaş sona erdiğinde ve yeni devlet kurulduğunda dahi sivil bürokrasi, bir bütün olarak milli misyonu tamamen benimsememiştir. O kadar ki, yeni devletin kurucularının gözünde Ankara sembolik bir öneme sahip iken, İstanbul'daki kamu görevlileri Ankara başkent olduğunda bile burada görev kabul etme konusunda tereddüt etmiştir. Bu yüzden Kurtuluş Savaşı sona erdiğinde sivil bürokrasi hala çifte yapıya sahipti (Heper, 2015: 101–102).

Atatürk bu koşullar altında sivil bürokrasinin devletin yapılandırılması için uygun bir kurum olamayacağı sonucuna varmıştır. Atatürk, sivil bürokrasiyi devleti temsil edecek kurum olarak uygun bulmamış, bu amaçla Babıâli hükümeti yerine Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetinin geçeceğini ilan etmiştir. Atatürk, Meclisi siyasal bir organ olarak görmemiştir, çünkü onun gözünde, meclis son tahlilde bir hükümet ve hatta bir yönetim organıdır (Heper, 2015: 105–106).

Erken Cumhuriyet döneminde, siyasal parti bürokrasisi sivil bürokrasiden daha etkili bir hale getirilmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) 1927 kongresinde, sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel konular ile ilgili devlet dairelerini yöneten yetkililerle, köy muhtarlarının sadece parti müfettişlerinin onayıyla atanabileceği karara bağlanmıştır. CHP, sivil bürokrasiye paralel, bir taraftan bürokrasiyi bazı geleneksel işlevlerden yoksun bırakan, diğer bir deyişle kendini geniş yetkilerle donatan bir örgütlenmeye gitmiştir (Lewis, 1961, Aktaran: Heper, 2015: 103–104). CHP örgütlenme ve işleyiş bakımından bürokrasi ile özdeşleşmiş; yeni kurulan bir devlette reformların ve politikaların üstlenicisi, yürütücüsü olmuştur. Bu bakımdan CHP, toplumca bürokrasinin partisi olarak da nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 2013: 150).

Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasinin yapısı ve işlevleri, fazla gelişmemiştir. Henüz kapsamlı toplumsal ve ekonomik devlet görevleri oluşmadığı için, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Adalet ve Savunma gibi, daha çok klasik devlet hizmetlerini yerine getirmekle görevli bakanlıklar dikkati çekmekteydi. Bayındırlık, Sağlık, Eğitim,

Tarım ve Ticaret gibi bakanlıkların örgütsel yapısı oldukça küçüktü. Tek parti döneminde, reformların uygulamaya aktarılmasında, büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden yararlanılmıştır. İçişleri Bakanlığı bu dönemde güçlü bir konuma yükselmiştir. 1935 yılında toplanan CHP'nin kongresinde devlet-parti özdeşliği resmen kurulmuştur. İçişleri Bakanı, CHP'nin resmen genel sekreteri ve valiler de partinin il başkanı olmuşlardır. Bölge müfettişleri, hem parti hem de hükümet işlerini denetlemekle görevlendirildiler ve bütün millet CHP'nin üyesi sayıldı ( Eryılmaz, 2013: 151).

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi, reformları geliştirerek devam ettirmek ve yerleştirmek ile ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamak şeklinde iki temel misyon üstlenmiştir. Reformları halka benimsetmekte temel misyon, kamu bürokrasisine verilmiştir (Eryılmaz, 2013: 150). Laikleşme ve modernleşme politikaları nedeniyle öncelik reformlara verildiğinden, bürokrasinin misyonu, birinci derecede değersel temellere dayanmış, Weberyen anlamdaki verimlilik gibi ilke ve hedeflere ikinci derecede yer verilmiştir. Önemli kararlar Ankara'da alınmış, uygulama ise, il ve ilçe yöneticilerine bırakılmıştır. Taşradaki mülki yöneticilere önemli ölçüde yetki devredilmiştir. Devrimler, şehir ve kasabalarda daha etkili biçimde uygulanmış; kırsal kesimde ise, sadece eşrafın desteği ile yetinilmiştir. 1939 yılında toplanan parti kurultayında, parti ile bürokrasi arasındaki özdeşlik, valilerin partinin il başkanlığından ayrılması ile gevşetilmeye çalışıldıysa da, parti-devlet birliği anlayışı yine devam etmiştir (Çavdar, 1995: 350).

1931 yılında toplanan CHP'nin Üçüncü Büyük Kurultayında, önceki ilkelere ek olarak devrimcilik ve devletçilik ilkeleri benimsenmiştir. Devletçilik ilkesi, ülke ekonomisinin yönetiminde, devletin üretim, düzenleme ve denetim fonksiyonları bakımından aktif rol alması sonucunu doğurarak iki yönde gelişme göstermiştir. 1930–1950 yılları arasında kamu iktisadi teşebbüslerin kurulması ile birlikte, geleneksel bürokrasinin yanında iktisadi bürokrasiler de yer almaya başlamış ve böylece bürokratlar iktisadi alanda deneyim sahibi olmaya ve kalkınma konularıyla daha yakından ilgilenmeye başlamışlardır. Devletçilik uygulamasının yaygınlık kazanması, bürokrasinin toplumun ekonomik hayatına da doğrudan doğruya, etkili bir biçimde müdahale ederek, egemenliğini güçlendirmiştir. Toplumsal hayatın her alanında etkinliğini ve denetimini artıran kamu bürokrasisi, toplumdaki güçlerin

üstünde, onlardan bağımsızmış gibi bir görünüm kazanmıştır. (Şaylan, 1983: 300–301).

Tek parti döneminde, ne kamu iktisadi teşebbüsleri ne de özel sektör kuruluşları, merkezi yönetimdeki bürokratların saygınlık ve güçlerini ciddi olarak tehdit edecek bir konuma gelmemiştir. O nedenle bürokratlarda, özel sektöre veya kamu iktisadi teşebbüslerine geçme eğilimi ortaya çıkmamıştır. Tek parti yönetiminin seçkinci, devletçi ve otoriter bir yönetim sistemine dayanması nedeniyle kamu yöneticileri, Osmanlı Devleti'nde bile görülmeyen yüksek sorumluluk makamlarında önemli olanaklardan ve statü itibarından yararlanmışlardır (Eryılmaz, 2013: 154).

1950'ye kadar devam eden süreç, toplumun yeniden düzenlenmesiyle geçmiştir. Dönemin temel çizgisi, toplumu geleneksel düşünce ve yapılardan arındırmak olarak belirlenmiştir. Toplumun modernleşirecek güç, halkın yönetime etkin katılımından yoksun olarak halk tabanına dayanmayacak, ilme ve akla dayanan modern bürokratik elit kesim, toplumu modernleştirme misyonunu üstlenecektir (Şahin, 2007: 426–427).

Cumhuriyetin tek parti dönemi klasik hale gelmiş bir söylemle ifade edilecek olunursa bürokrasinin altın yıllarıdır. Bunun temel nedeni bürokrasinin modernleşirmenin anahtar kurumu olarak görülmesidir. Tek parti iktidarı döneminde bürokrasi ve siyaset ilişkileri, meşru iktidar tipolojisi açısından Weberyen bağlamda değerlendirildiği zaman, Osmanlı Devleti'nden miras kalan geleneksel bürokratik yönetim anlayışı ve hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışının bir arada olduğu söylenebilmektedir.

Cumhuriyet dönemi tek parti iktidarı döneminde, bürokrasi bağımsız olarak, siyaseti kontrol altına almayı başarmıştır. Bu dönemde, anayasal ve kanuni düzenlemeler olmak üzere birçok reform girişiminde bulunulmuştur. Bu reform girişimleriyle Cumhuriyet dönemi, hukuksal zemine dayalı olarak modernleştirilmek istenmiştir. Bu dönemde bürokrasi, hukuki rasyonel bir yönetim anlayışı içerisinde gerçekleştirilmek istense de hukuki rasyonel bürokrasi zemini tam olarak sağlanamamıştır. Halktan kopuk bir şekilde, tek yanlı olarak kararların alındığı bir düzen içerisinde, bürokrasi ve siyaset patrimonyal yönetim özellikleri göstermeye devam etmiştir. Bu bağlamda, Cumhuriyet reformlarını ve yeni bir ulus inşa etme



çabasında yönetim çıkarlarını desteklemeye girişen Cumhuriyet bürokrasisi, Weberyen anlamda hukuki-rasyonel anlamda etkin ve verimli olma işlevini tam anlamıyla yerine getirememiştir. Bürokratik yapı, patrimonyal özellikler göstermiştir (Göküş,1999:101–102). Heper'e göre, Türk kamu bürokrasisi hukuki-patrimonyal bir bürokrasidir. Bürokrasi geniş bir hukuki düzen üzerine otursa da, kurallar patrimonyal özelliklere uygun olarak uygulanmaktadır (Heper, 1977: 146).

Weber'e göre, yasallık, hukukun üstünlüğü ve rasyonellik bağlamında gelişen bir bürokrasiye tabi olanların bu bürokratik aygıtın denetiminden kurtulabilmeleri, ancak bürokratik denetime tabi olan kendilerinin kurdukları bir bürokratik örgüt aracılığıyla sağlanabilir. Bir devrim ya da savaş koşullarından sonra bile, bürokratik aygıt faaliyetlerine kaldığı yerden devam eder (Weber, 2013: 66–67). Nitekim Cumhuriyet dönemi tek parti iktidarı döneminde bürokratik yönetim geleneği siyaseti baskı altına alma bağlamında zirveye ulaşmıştır. Bürokrasi, devlet yönetimine ilişkin kararların alınması ve uygulanmasında başat ve belirleyici bir konuma yükselmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, bürokrasinin direncinin kırılmasını görmek için siyasal yaşamda çok partili hayatın başlamasını beklemek gerekmiştir.

### **2.3. Darbeli Yıllar**

#### **2.3.1. 1946–1960 Dönemi: Çok Partili Siyasal Hayat**

1946 yılında Türk siyasal sisteminde önemli bir değişme yaşanmıştır. Siyasal sistem, kendini halkın katılımına açma kararı vermiş ve Demokrat Parti (DP)'nin kurulması ile birlikte Türkiye resmen çok partili siyasal hayata geçmiştir. Demokrat Parti'nin kurulması, bir bakıma bütün gücü elinde tutan merkezin, edilgen durumda olan geniş halk kitlelerinin siyasete katılmasına izin vermesi demektir. Politikada çok partili siyasal hayat başlayınca, modernleştirici bürokratik elitin eski gücünün azalmaya başlaması kaçınılmazdı. DP, 1950'deki seçimlerden önce, program çalışmaları esnasında bürokrasiyi karşısına almamaya özen gösteren bir siyaset izlemiş; seçim çalışmalarında eleştirilerini, bürokrasi yerine CHP üzerinde yoğunlaştırmıştır (Ahmad, 2014: 131).

Mevcut yapıdaki değişim sinyalleri CHP içerisinde de yayılmaya başlamıştır. Daha önce, parti programlarında övülen ve her türlü huzur ve refaha layık görülen

memur kesimi, 1947 yılına gelindiğinde CHP programında artık kayıtsız şartsız övülmemektedir. Memurların halkın hizmetinde olacakları vurgulandığı gibi görevini yerine getirmeyen memurların da şiddetle ve süratle cezalandırılacağı söz konusu programda belirtilmiştir. Aynı programda halkın idari kararlara karşı yargıya gidebilmesinden de söz edilmektedir. Diğer bir deyişle halkla bürokrasi arasındaki denge gözetilmeye çalışılmıştır (Önder, 2013, 263).

DP'nin 1950'de iktidara gelmesi, tek parti döneminde ülkeyi yöneten kentli elitin iktidardan düşmesiyle sonuçlanmış, Heper'in ifadesiyle, devlet merkezli siyasetin yerini, parti merkezli siyaset almaya başlamıştır (Heper, 1990: 609). 1950–1960 dönemi, bürokrasi açısından büyük bir gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllardır. Bu dönemde siyaset ve siyasetçiler öne çıkmış; bürokrasi ikinci plana itilmiş ve kamu bürokrasisi 'kamusal hizmet aracı' olarak görülmeye başlanmıştır. Toplum, devlet iktidarı karşısında özerk alanlar meydana getirmek için siyasete ağırlığını koymuştur (Eryılmaz, 2013: 155–156).

Çok partili siyasal hayatın başlaması; devleti ve onun ideolojisini kuran, uzun bir dönem devlet bürokrasisiyle adeta kaynaşan CHP'nin karşısına yine kendi içinden ama yeni bir düşünceyi temsil eden siyasal elitleri çıkarmıştır. Siyasal hayat çok partili olarak nitelense de aslında iki partili bir sisteme geçilmiştir. DP, katı bürokratik devletten mustarip olmuş kesimlerin istek ve taleplerine duyarlı olurken, bürokrasiye eskisi kadar önem vermeyeceğinin de işaretlerini vermiştir. Uzun yıllar prestij ve önemini koruyan bürokrasi, ilk kez kendisiyle organik bağı olmayan bir siyasi örgütün emri altına girmiştir. Artık siyasi iktidar; siyasi-bürokratik elitlerin değil ekonomik elitler, serbest meslek sahipleri ile büyük toprak sahiplerinden oluşan yeni siyasal elitlerin kontrolündedir. Yeni siyasal elitler, liberal eğilimlerinin sonucu ya da çok yakın ilişkileri olmadığı bürokrasinin tarihsel nüfuzuna olan tedirginliğinden dolayı bürokratik elitlerin kontrol ettiği bürokratik mekanizmanın sınırlandırılmasından yana olmuştur. Bürokrasiyi doğrudan zayıflatacak tedbirlerden ziyade dolaylı etkileyecek adımlar atılmıştır. DP'nin izlediği ekonomik ve mali politikaların bürokrasi üzerinde nesnel sonuçlara neden olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemle birlikte tarımda, ticarete ve sanayide kapitalist bir dönüşüm görülmeye başlamıştır. 1950 ve sonrası büyük kamu yatırımlarına girişilmiş, artan enerji ihtiyacını karşılamak için barajlar inşa edilmeye başlanmış,

tarımda ise traktör ve makine kullanımını geçmişle kıyaslanmayacak oranda artmıştır. Ayrıca bu dönemde hızlı bir kentleşme sürecinin de başladığına şahit olunmuştur. Kırsal kesimde açığa çıkan nüfus kentlere göç etmeye başlamıştır ve bu durum gecekondulaşmayı ortaya çıkarmıştır. Yüksek tarım fiyatları ve fiyat denetiminin gevşetilmesi gibi unsurlar tarım ve ticaret kesimlerinin gelişmesini hızlandırmıştır. Ortaya çıkan sermaye birikimi, memurlar gibi sabit gelirli dışındaki kesimlerin büyümesini sağlamıştır. Bu gelişmelere yüksek enflasyonun da eşlik etmesiyle 1950'den sonra bürokratlar maddi olarak görece bir gerileme içine girmiştir (Şaylan, 1976: 47–48). Devletin kontrolünde yürüyen tüm bu gelişmelerin geleneksel seçkin bürokrasiyi ister istemez arka plana attığı bir gerçektir (Önder, 2013: 268).

Değişen siyasi ve ekonomik iklime ayak uydurmaya çalışan bürokratik elitler için bu değişim çabaları çok da kolay olmamıştır. Özellikle de tek parti döneminde önemli işlevler yürütmüş olan çoğu mülki idare amirleri için bu değişim, psikolojik olarak zor bir dönem olmuştur. Bürokrasinin geleneksel gücünden uzaklaşması, 1960 askeri darbesine giden yolda önemli yer tutmuştur. Bürokrasi bu müdahale ile kaybettiği iktidarına karşı bir tepki vermiştir (Önder, 2013: 269).

1950–1960 döneminde, bürokrasi siyasi iktidar ilişkilerindeki sıkıntılar ve parti merkezli siyasetin gücünün artmasıyla bürokrasinin itibarının zayıflaması nedeniyle asker-sivil bürokrat aydınlar, DP iktidarına birlikte muhalefet etmişlerdir. Bir yandan gücü ve itibarı azalan, diğer yandan da mali sıkıntıya düşen bürokrasi, eski günlerinin özlemi içinde 27 Mayıs 1960 darbesine sempati ile bakmıştır (Eryılmaz, 2013: 158–159).

Demokrat partinin yeniden biçimlendirmeye çalıştığı bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi, bürokratların gücünün azalması ve etkinliğin siyasilerin kontrolünde geçmesi asker-sivil bürokrasi işbirliğini getirmiş, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi ile birlikte bürokratlar tekrar denge unsuru olarak devreye girmişlerdir. 10 yıllık süreçte arka planda kalan bürokrasi, tekrar perdenin önünde toplumu değiştiren asli unsur olarak sahne almayı kaldığı yerden devam etmiştir.

### **2.3.2. 1960–1970 Dönemi**

1960 darbesi ile birlikte sanayi burjuvazisinin çıkarlarına uygun yeni iktisadi politikaları formüle edecek yeni bir idari aygıt kurulmuş ve yirmi yıl kadar devam

edecek yeni bir yapının temelleri atılmıştır. Hem uluslararası gelişmelere uygun olan hem de sanayi sermayesinin içsel gelişim düzeyini yansıtan bu yeni yapı, DP'nin giderek keskinleştirdiği popülist ve aşırı politikleşmiş iktisat politikalarından farklı olarak, daha fazla devlet merkezli bir düzenlemeyi gerektirmiştir. Bu model, sanayi burjuvazisinin, işçi sınıfının ve bürokrasinin çıkarlarını bir noktada kesiştiren bir model olarak on yıl boyunca istikrarlı olmuş, dolayısıyla siyasi rejim ile ekonominin birlikte düzenlenmesini mümkün kılmıştır. 1960 sonrasında hâkim olan iktidar bloğu, DP'nin kırsal ittifaklarının bürokrasi ve sanayi burjuvazisi için yarattığı olumsuz sonuçlara bir tepki olarak doğmuştur. Hem bürokrasiyi güçlü bir siyasi ve ekonomik aktör olarak yeniden sahneye süren hem de onun sınırlarını belirleyen şey, yürürlüğe konan yeni yapıdır. 1960 darbesinden sonra yürürlüğe konan ve çeşitli gelişim dönemlerinden geçtikten sonra 1970'li yılların sonlarında krize giren yeni yapının temel özelliği, sanayi merkezli, içe dönük ve dışa bağımlı olmasıdır. İthal ikameci sanayileşme modeli olarak anılan bu stratejiyi tamamlayan düzenleme tarzında devlet bir düzenleme ve bölüştürme aygıtı olarak devreye girmektedir. Üretim ile tüketim arasında uyumu sağlayan düzenlemelerin temel karakteristiği bürokratik planlama ve popülizm olmuştur (Özkazanç, 2012: 80–81).

27 Mayıs 1960 da iktidarı ele geçiren cunta kendisine Milli Birlik Komitesi (MBK) adını verdi. Feroz Ahmad'ın 1960 darbesinin niteliğine yönelik değerlendirmelerine göre, bu Silahlı Kuvvetler içinde, hepsi iktidar açlığı çeken, karmakarışık bir hizipler koalisyonuydu. MBK'nın ülkenin yüz yüze bulunduğu bütün sorunları çözecek önceden hazırlanmış bir eylem planı yoktu. Kendi çözümlerini ortaya koyamayan MBK bir grup akademisyeni bir komisyon oluşturarak yeni bir anayasa hazırlamaya davet etti. Entelektüelleri kapsamak için alınan bu karar, 27 Mayıs hareketinin niteliğini tamamen değiştirdi ve onu sıradan bir hükümet darbesinden kurumsal bir devrime dönüştürdü. Komisyon, siyasi otoritenin ve yasal hükümetin kurulmasından önce devletin yenilenmesini ve yeni toplumsal kurumların oluşturulmasını tavsiye etti. 27 Mayıs Rejimi, Birinci Cumhuriyet'ten gelen siyasi sorunları çözenin yanı sıra, Demokrat Partili yılların mirası olan ekonomik iflase bir çözüm bulmaya öncelik verdi (Ahmad, 2014: 153–159).

Feroz Ahmad'ın 1960 darbesinin niteliğine yönelik yaptığı bu değerlendirme elbette 27 Mayıs 1960 da gerçekleşen; demokrasiyi kesintiye uğratan, meclisin

yetkilerine el koyan ve halkın büyük bir desteğiyle seçilen Başbakan ile Dış İşleri Bakanı ve Maliye Bakanının idam edilmesi ve olağanüstü bir yönetim şeklinin uygulamaya geçirilmesi ile sonuçlanan hareketin bir askeri darbe olduğu gerçeğini değiştirmeyecektir.

Hemen darbeyi izleyen günlerde, yeni düzene temel teşkil edecek bir anayasa hazırlanması çalışmaları ile birlikte, planlı kalkınma ve reform konuları üzerinde ısrarla durulduğu görülmektedir. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın ancak devletin girişimi ve önderliği altında gerçekleştirilebileceğinin anlaşılması, dikkatlerin idare mekanizması üzerinde toplanmasına sebep olmuş; idarenin kendisinden beklenenleri yapacak duruma getirilmesi, planlı kalkınmada başarı için yerine getirilmesi zorunlu bir koşul sayılmaya başlanmıştır. MBK tarafından ilk idari reform girişiminin 1960 Eylül'ünde yapılmış olması ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Kuruluş Kanununun aynı ay içinde çıkarılması, bu gerçeğin kabul edilmesinin bir sonucudur (Sürgit, 1980: 39).

DPT tarafından plan hazırlıklarıyla birlikte, idari reform konusu da ele alınmıştır. Teşkilatın temel görevi, ekonominin bir plan bağlamında akılcı biçimde işlenmesini denetlemektir. Bu kuruluş, başkanlığını başbakanın yaptığı bir danışma kurulu olarak görev yapmıştır. Planlama süreci, aynı zamanda bir parti başkanı olan başbakanın tam denetimi altında olduğu için, esas olarak siyasal olmaya devam etmiştir (Ahmad, 2014: 159). DPT, kuruluşunu izleyen günlerde, idari reform konusunda girişimlere başlamış; temel meseleleri, yabancı memleketlerde yapılmış başlıca tecrübelerle Türk idare tarihinin ışığa altında gözden geçiren karşılaştırmalı araştırmanın yapılmasını sağlanmış, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinin hazırlanması ve uygulamaya konulmasını sağlamıştır (Sürgit, 1980: 48–49).

Yine bu dönemde kurulan önemli bir diğer örgüt de personel reformunu gerçekleştirmek ve merkezi personel dairesi görevlerini yerine getirmek üzere teşkil edilen Devlet Personel Dairesidir. Personel reformunu da kapsamayan bir idari reformun başarılı olamayacağı hususunun Bakanlar Kurulunda görüşülmesi sonrasında Devlet Personel Dairesi personel rejimi ile ilgili ön rapor hazırlamış, rapor üzerinde ilgililerin görüşlerini aldıktan sonra yeni personel rejiminin temel ilkelerini gösteren teklifler raporu Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Daha sonra 657

sayılı Devlet Memurları Kanununun çıkarılmasını da sağlayan bu kuruluşun gereken biçimde örgütlenmemesi ve güçlendirilmemesi bu alandaki gelişmeler üzerinde çok olumsuz etkiler yapmış bulunmakta ve önemli bir sorun olarak ortada durmaktadır (Sürgit, 1980: 49).

1960–1963 döneminin en önemli idari reform çalışması hiç kuşkusuz, 1962’de ele alınan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’dir. Planlı kalkınma döneminde gerçekleştirilen temel araştırmaların en önemlisini teşkil eden bu proje, sonradan hazırlanan ‘MEHTAP Raporu’ adıyla anılan rapor, bu tarihten itibaren yapılan tüm kurumlar arası ve kurumsal idari reform çalışmalarına temel teşkil etmiştir. 1964 yılı programıyla idarede yeniden düzenleme işlemlerini izlemekle DPT görevlendirilmiştir. İdarede lüzumsuz formalitelerin kaldırılarak vatandaşın devletle olan ilişkilerini kolaylaştırmak amacıyla kırtasiyecilikle savaş programının uygulamaya konulması kararlaştırılmış, bu konuda gerekli araştırmaları yaparak hükümete tekliflerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) görevlendirilmiştir. TODAİE, bu araştırmaların yanı sıra Mehtap ve İdari Reform Danışma Kurulu tarafından yapılan temel araştırmaların gerçekleştirilmesini sağlamıştır (Sürgit, 1980: 49–56).

Bu dönemde, kamu hizmetinin genişleyip yaygınlaşması ve dolayısıyla bürokrasinin büyümesi süreci hızlanmıştır. Öte yandan, 1963 yılında başlayan toplu sözleşme düzeni ile kamuda çalışan işçilerin mali haklarında önemli gelişmeler sağlanırken; memurların toplu sözleşme haklarının olmaması nedeniyle memurluk statüsü, mali haklar bakımından hem işçilere göre hem de genel hayat şartlarına göre gerilemeye başlamıştır. İşçi-memur ayrımını artıran toplu sözleşme düzeni, kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışan memurların, işçi statüsüne geçmeleri sürecini başlatmıştır. Heper, memurların ekonomik yönden zayıflamalarının, siyasi iktidarın bilinçli politikası olduğu görüşündedir. Heper’ göre, siyasal elitlerin bürokratları zayıflatmak için kullandıkları üç strateji bulunmaktaydı. Birinci strateji, yetenekli insanların bürokrasiye katılmalarını caydırmak için memurların ekonomik durumlarını zayıflatmaktı. Nitekim 1950–1965 yılları arasında memurların satın alma gücü yarı yarıya düşmüştür. İkinci strateji, üst düzey bürokratlardan gelen önerileri göz ardı etmek ve üçüncü strateji de, siyasilerin kolayca kontrol edebilecekleri, kamu

iktisadi teşebbüsleri gibi alternatif bürokratik yapılar meydana getirmektir (Heper, 1990, Aktaran: Eryılmaz, 2013: 160–161).

1960'lı yıllarda, personel rejimi açısından liyakat sisteminin geliştirilmesi için yasal bazı düzenlemeler yapıldıysa da, bu alanda başarılı olunamamıştır. 1965 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, sınıflandırma ve kariyer ilkeleri yanında liyakat ilkesine de yer verilmesine rağmen, uygulamada, kamu bürokrasisi, dönem dönem, çeşitli kayırma biçimlerinin egemen olduğu işe göre adam değil de, adama göre iş anlayışının tercih edildiği bir istihdam alanı haline gelmiştir. Personel rejimimizdeki hâkim uygulama, liyakat ve başarı ilkelerinden daha çok, itaat ve sadakat ilkelerine fazla vurgu yapıldığı yönündedir. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun esas vurgusu da, sadakat ilkesine olmuştur. Kamu kurumlarında, kişilikli, başarılı ve vizyon sahibi personel anlayışı yerine; üstlerine her konuda bağlı, her durumda onların emir ve talimatlarını yerine getirmeye hazır ve bunu icraatında gösteren, amirlerinin zaaf ve açıklarını saklayan; onların yakınında görünen, liyakati zayıf fakat kişisel bağlılıkla işini yürütmeye çalışan personel tipinin tercih edildiğine dair çeşitli gözlem değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu personel tipi, kamudaki yozlaşmayı ve siyasallaşmayı kolaylaştıran faktörler içinde yer almaktadır (Eryılmaz, 2013: 161–162).

### **2.3.3. 1970–1980 Dönemi**

1960 sonrası dönemde modern Türkiye tarihi için önemli olan iki dinamik-kapitalist sanayileşme ve demokratikleşme aynı anda harekete geçirilmiştir. Her ikisinin de ivme kazanmasını mümkün kılan sivil-asker bürokrasinin de katılımıyla 1970–1980 dönemine bu üç dinamik arasındaki etkileşim ve gerilimler damga vurmuştur.

12 Mart 1971 muhtırası ve sonrasında Anayasada yapılan önemli bazı değişiklikler, bürokrasi siyasi iktidar ilişkilerinde yeni bir evreyi başlatmıştır. 1971'den önce öğrenci ve işçi olayları nedeniyle artan sosyal ve siyasal tansiyonun temel sebeplerinden biri olarak, hükümetin elini kolunu bağladığı gerekçesiyle 1961 Anayasası gösterilmekteydi. 12 Mart'tan sonra Anayasada yapılan değişiklikler, esas itibarıyla kamu hürriyetlerini daraltmış sivil toplum karşısında devlet güçlendirilmiş;

üniversitelerin ve TRT'nin özerkliği sona erdirilmiş, basın özgürlüğü ve Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri sınırlandırılmıştır (Eryılmaz, 2013: 162).

1973 yılından başlayan koalisyon hükümetleri döneminde, hükümet ortaklarının her biri tarafından sınırsız himayecilik/patronaj ve kayırma politikaları benimsenmiştir. Yönetimde siyasallaşma, kamu görevlerinde liyakat ilkesinin paralel bir biçimde zayıflaması sonucunu doğurmaktadır. Bürokratlar, Türkiye'nin siyasal hayatında daha önce hiç rastlanmadığı ölçüde yerlerinden yurtlarından edilmiştir. Koalisyonları oluşturan siyasal partiler, sivil bürokrasinin üst düzeylerine kendi adamlarını atama ile yetinmemiş; bürokrasinin alt kademelerinde de aynı olgu ile karşılaşmıştır. Ek olarak, yeni binlerce sivil bürokrasi kadrosu yaratılmıştır. Her bakanlık, sanki belli bir siyasal parti tarafından mülk edinilmiş gibi bütünüyle o partinin tasarrufuna bırakılmıştır. En önemli görevlere, çoğunlukla partilerin ideolojik yaklaşımlarını paylaşan müfrit taraftarlar getirilmiştir (Heper, 2015: 192). İşler o derece çığırından çıkmıştır ki, bazen bir bakanın yerine aynı partiden bir başka bakan gelse bile bürokratik görevlerde toptan değişiklikler yaşanmıştır (Tutum, 1976: 29). Hükümetler, bu siyasi atamaları çeşitli yasal kisvelere büründürdükleri veya geçerli kanun ve yönetmeliklerdeki boşluklardan yararlandıkları için, Danıştay da büyük ölçüde etkisiz kalmıştır (Güran, 1980: 103). Böylece 1973 sonrasında sivil bürokrasi kadrolarında değişim yüksek düzeylere ulaşmıştır.

1973 sonrası dönemde, Türkiye'nin siyasal hayatının belli başlı özellikleri şunlardır: Bölünme, kutuplaşma ve hükümetlerin kararlı bir şekilde davranamamaları. Kutuplaşma, sadece siyasal partilere has bir özellik değil, örgütlü işçi sınıfı, eğitim sektörü, sivil bürokrasi ve hatta güvenlik hizmetleri de dâhil olmak üzere hemen tüm önemli toplumsal sektörlerin ortak özelliği olmuştur (Heper, 2015: 202).

1970-1980 döneminin siyasi istikrarsızlığı, dönemin bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin de belirleyicisi olmuştur. Değişen her siyasi iktidarla birlikte bürokratlar da değiştirilmiştir. Bu uygulamaları eleştiren partilerde iktidarı geldiklerinde kendilerini, ideolojilerini uygun bürokrat atamaktan alıkoymamışlardır. Zira dönemin en güçlü iki partisi olan Cumhuriyet Halk Partisi ve Adalet Partisinin programlarını



ve liderlerinin bu konudaki konuşmalarına bakıldığında ilkesel olarak karşı olmadıkları, ancak bu tür siyasal atamaların üst düzey yöneticilerle sınırlı kalması gerektiği konusunda hem fikir oldukları açıktır. Bu dönemin, en çok değiştirilen bürokratları valiler olmuştur. Demirel'in son hükümetinde 67 ilin valisi bir gecede değiştirilmiştir. Bu dönemde bütün üst düzey yöneticilerin değiştirilmesiyle yetinilmeyip odacıların bile siyasal görüşlerine göre yerlerinin değiştirildiği bilinmektedir.

Bürokratik atamalardaki partizanca yaklaşım sadece sağ partilerin uyguladığı bir yöntem olmamıştır. 2012 yılında TBMM tarafında oluşturulan 'Tüm Askeri Darbelere ve Muhtıralara Araştırma Komisyonu'nun hazırladığı rapora göre, 1979 yılında Başbakan Yardımcılığından istifa eden Turhan Feyzioğlu istifa gerekçeleri arasında CHP'nin ülkücü militanların yerine solcuları işe almasını gösterirken, CHP milletvekili Haluk Ülman hükümetin kurulmasıyla birlikte yıllarca iktidar nimetinden uzak kalan CHP örgütlerinden insanların Ankara'ya aktıklarını şaşkınlıkla gözlemlediğini belirtmiştir. Yine Ziraat Bankası Genel Müdürü Erdoğan Soral ise Maliye Bakanının kendisine hem kredi açmaya, hem de gereksiz personel alımına zorladığından şikayet etmiştir.(TBMM, 2102;824)

Esasen kamuda işten çıkarmanın zor olması, bir kere kamu görevine alınan kişilerin görevden uzaklaştırılmasını neredeyse imkansız hale getiriyordu. Siyasi iktidarın başvurduğu yol, istenmeyen görevlileri kızağa alarak, kendi istedikleri yeni görevliler atamak oluyordu. Böylece kamudan maaş alanların sayısı her geçen gün daha da artıyordu. Mecliste rahat bir milletvekili çoğunluğuna sahip olamayan CHP iktidarı da buna bir istisna oluşturmamıştır (TBMM, 2012;824).

Türkiye'deki bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin tarihsel olarak gelişimini aktardığımız bu bölümde, bürokrasi ile siyasi iktidarın dengeli etkileşimi ve dönemin konjektürüel durumuna göre de dengelerinin zaman zaman değiştiği gözlemlenmiştir. 1980 den sonraki süreçte dengenin dışına çıkılarak neo-liberal politikaların uygulanmaya başlamasıyla birlikte devletin yapısında dönüşüm başlamıştır. Devlet yapısındaki ithal ikameci sistemden, ihraç ikameci bir sisteme geçişin temellerinin atıldığı 1980-1983 dönemi, ilişkilerin yeniden yapılandığı ama bu sefer klasik bir yapıdan ziyade piyasa ekonomisinin yön verdiği bir çizgide işlediği görülecektir. Bu

dönüşüm çalışmanın esas noktasını oluşturmaktadır. Çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümlerde devletin yapısındaki dönüşüm sürecinde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin nasıl bir konum aldığı geniş bir şekilde analiz edilecektir.



## III. BÖLÜM

### ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

#### 3.1. Araştırmanın Konusu ve Temel Sorunsalı

Bürokrasinin bir otorite biçimi olarak siyasi iktidarla ilişkileri ülkelerin tarihlerinde belirleyici rol oynayabilmektedir. Batıda 19. yy. ikinci yarısından itibaren iktidara ağırlığını koymaya başlayan burjuvazi ve gelişen kapitalizm bürokrasiye yeni bir yapı ve ivme kazandırmıştır. Batının pozitivist-rasyonalist düşünce temelinde gelişen teknolojinin kaynağındaki makine olgusu ve kitle üretiminin yaygınlaşmaya başlaması, idari mekanizmayı da etkileyerek düzenli, etkin ve hızlı işleyen bir bürokrasinin oluşumunu zorunlu kılmıştır.

Ulus-devletlerin inşası ve 20 yy. başlarında dünyanın cehresini biçimlendirilmesi adına politikaya yepyeni bir çehre veriyordu. Ulus devletin iskeleti bürokraside somutlaşıyordu. Bu iskeletin arkasında iktisadi ve siyasi ilişkilerin çatışma uğrağı vardı. Bürokrasi çatışmaların yasal ve rutin olan aracılığıyla sürdürülebilirliğinin temin edildiği alanı oluşturuyordu. Weber'in Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhunu kitabında mesleğe adanma fikrini, kapitalizm ile dinin, bürokrasi ile dinin ve bürokrasi ile kapitalizmin ortak kesişme alanlarında kavramlaştırır.

1970 li yılların başlarında kapitalizmin girmiş olduğu kriz tüm dünyayı sarsarken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler bu krizden daha fazla etkilenmiştir. Batı, sistemin girmiş olduğu bu krizden çıkmak için ekonomi ve yönetim yapısını uyumlaştırma yolunu seçerek, refah devlet modelinden piyasa odaklı devlet yapısına geçişi tercih etmiştir. Dünyadaki geleneksel yönetim anlayışı uygulamaları ile şekillenen kamu bürokrasisinin değişen koşullar karşısındaki yetersizliği, kamu bürokrasisini yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmıştır. Yeniden yapılanma çalışmalarına yön veren yeni sağ iktidarlar, krizin çözümü konusunda neo-liberal anlayışı benimsemiştir. Refah devleti politikalarının terk edilip, piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik politikalar kamu bürokrasisinde paradigma değişimini kaçınılmaz kılmıştır.

Birbiriyle ilgisizmiş gibi görünse de bürokrasi ile siyasi iktidar arasında hassas bir ilişki vardır. İş bölümünün yaygınlaşması ve uzmanlık işlevlerinin kaçınılmaz

olduğu günümüz teknolojik şartlarında ister bürokratik, ister teknokratik nitelikte olsun bütün örgütlerde hiyerarşik bir yapılanma vardır. (Öztürk, 2003: 5). Bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi Türkiye’de, parlamenter sistemin uygulamaya başlanmasından sonraki süreçte yaklaşık 150 yıllık dönemde belirli evrelerden geçmiş ve aralarındaki ilişki yer yer kopma noktasına gelse de hiçbir zaman birbirlerinden ayrılmamışlardır. Zaman zaman bürokrasi siyasi iktidar karşısında daha güçlü iken genelde siyasi iktidar bürokrasi üzerinde hegemonyasını kurmuştur. Bürokrasi başarısız olduğu dönemlerde de siyasi iktidarla bazı yöntemlerle denge kurmaya başarmıştır.

Dünyada olduğu gibi, ekonomideki değişimi paralel olarak yönetim yapılarında başlayan değişim Türkiye’de de 24 Ocak 1980 kararları ve 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle yapılmaya çalışılmıştır. Ülkede, askeri rejim 3 yıl gibi uzun bir süre yönetimde kalarak dünyaya entegre sürecinin temelini atmıştır. Bu kapsamda bürokrasiyi etkin bir şekilde kullanan askeri rejim döneminde, bürokrasi siyasi iktidar ilişkilerinde bir kırılmanın yaşandığı ve bu kırılmanın sonraki dönemler için belirleyici olduğu gözlemlenmiştir.

Yine bu dönemde Weber’in bürokrasi modelinin zayıflatılarak yerine sivil toplumu güçlendirmeyi yönelik çalışmalar yapılmıştır. Temelini Weber’in formüle ettiği, yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel bürokrasi yapısı anlayışı, piyasa tipi mekanizmaların ağır bastığı, vatandaş-müşteri ilişkisinin esas alan yönetim anlayış ve teknikleriyle ikame edilmeye çalışılmıştır.

Türkiye’de geleneksel bürokrasi yapısının değişiminin başlangıcı ve kırılma noktası olarak görülen 1980- 1983 dönemindeki gelişmeler bürokrasi siyasi iktidar arasındaki ilişkininde güncellenmesine neden olmuştur.

Bu dönemdeki kırılmanın 24 Ocak kararları ile birlikte başladığı ve bu ekonomik kararları uygulamak için 12 Eylül askeri darbesi gerçekleştirilerek, asker ve sivil bürokratlardan oluşan darbe kabinesiyle devletin; ekonomik, idari ve toplumsal dönüşümü gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda 1980-1983 döneminde bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi de değişmiştir ve yeni ilişki biçimi ise birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Toplumun çıkarlarını hizmet eden liyakat temelli weberyen bürokrasi modelinden uzaklaşarak piyasanın çıkarlarını hizmet eden bürokratik sistem yeni dönemde bürokrasi ve siyasi iktidar arasında ciddi krizler üretmiştir.

### 3.2. Araştırmanın Amaç ve Önemi

Türkiye’de alışlagelen darbe geleneği ve 12 Eylül darbesi Türkiye’de siyasal iktidar tarzı ve bununla bağlantılı olarak bürokratik ve toplumsal yapıyı analiz ederken ele alınması gereken en önemli olgulardandır. İlk bakışta darbe geleneği Türkiye’deki parlamenter sistemi batılı muadillerinden ayıran en belirgin farklılık olarak öne çıkar. Ancak genelde darbeler ve özelde 12 Eylül askeri darbesi birden ortaya çıkıp, sonra yerini normal düzene bırakan istisnai anlar olarak değil, öncesi ve sonrasında sivil rejim üzerinde bıraktığı yapısal etkiler bağlamında ele alınmalıdır. 12 Eylül darbesi bir muhafız rejim olmasına rağmen toplumsal ve siyasal yapılara nüfuz etme ve dönüştürme gücü oldukça yüksektir. Çünkü amacı sadece mevcut kargaşaya son vermek değil, aynı zamanda geleceği de belirlemektir. İş bu çalışmanın önemi de buradan kaynaklanmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, 12 Eylül 1980 askeri darbesi öncesinde ve sonrasındaki toplumsal yapıdan hareketle darbe sürecinde yaşanan toplumsal ve anayasal değişimin bürokratik yapıya etkilerini Weberyen bürokrasi modelinden hareketle tartışmak; bürokrasi-siyasal iktidar ilişkisini ekonomik ve siyasal politikadaki değişimler doğrultusunda bürokrasi açısından da kırılma noktası sayılabilecek 1980-1983 dönemi bakımında ele almaktır.

### 3.3. Araştırmanın Yöntemsel Modeli ve Uygulanması

Çalışmaların bilimsel bir nitelik taşıması için belirli bir metot dahilinde yapılması gerekmektedir. Metot, bilinmeyen bir şeyin bulunup ortaya çıkarılması ya da bilinen bir şeyi başkalarına gösterip bunun doğruluğunu ispat etmek için düşüncelerin iyi bir şekilde sıralanması ve kullanılması sanatıdır(Arslantürk, 2008:63). Metot, eksik-tam, doğru – yanlış yargısı alabilen, kendine kural koyabilen, nasıl olması gerektiği ya da nasıl olmaması gerektiği söylenebilen bir alandır. Çünkü metodun amacı, bilim etkinliğinin eksiksiz ve doğru bir biçimde gerçekleştirebilmesini sağlamaktır. Günümüzde genel olarak metot, belirlenmiş bir amaca doğru gerek yürüme, gerek uzanan yolun kendisi anlamında düşünülebilir (Çelebi, 2004: 131). Bu çalışma, literatür taramasına dayalı niteliksel bir çalışma olarak gerçekleştirilmiştir. Literatür taraması; belirli bir konuda yayınlanmış olabildiğince çok eserin derinlemesine ve

sistematiik olarak araştırılması ve belirlenmesi olarak tanımlanmıştır.(Gash, 1999, Aktaran: Koroğlu, 2015: 61). Genel olarak amaç, çalışmanın hangi bağlamda yurruyeceğinin ve ozellikle suregelen çalışmalardan sentez yoluyla hangi boşlukların doldurulmak uzere hedef alındığının goşterilmesidir (Koroğlu, 2015: 61). Araştırmanın konusuna yonelik literaturun bir kez incelenmesi, çalışmanın tamamlandığı anlamına gelmeyecek olup sadece başlangıç iwin bir adım olacaktır. Bu kapsamda literaturun kapsamlı bir şekilde incelenmesi neticesinde bilgi uretilecektir (Karataş, 1984: 32). Çalışmanın metodu olarak uygulanan literatur taraması genel olarak, Turkiye’de burokrasi-siyaset ilişkisinin nasıl olduğu, hangi donemlerde burokrasinin, hangi donemlerde siyasilerin etkin olduğu, burokrasi- siyaset ilişkileri sonucunda meydana gelen gelişmeler sosyolojik boyutlarıyla tartişılarak, konunun butunlugu acısından donemler halinde burokrasi siyasal iktidar ilişkisi kronolojik bir çizgide ele alınarak yapılmıştır.

Bu çalışmada, genel bazda veri toplama teknikleri olarak kitap, makale, dergi ve elektronik dokuman(ozellikle bakanlıkların web sayfaları ve Resmi Gazete) taramasından yararlanılmıştır. Ayrıca bu alanda yazılmış olan yuksek lisans ve doktora tezlerinden ve bununla birlikte konuyla ilgili rapor, bildiri, mulakat ve soyleşilerden yararlanılmıştır. Elde edilen bilgi ve bulgular karşılaştırılarak tekrarlar elenmiştir. Nihayetinde, kavramsal ilgiye ve tezin akışına uygun bir şekilde kompozisyon haline getirilmif ve tez yazımına başlanarak elde edilen bilgiler işığında genel bir değerlendirmeye varılmıştır.

Birinci bölümde, çalışmanın kavramsal çerçevesinin belirlenmesine yonelik yapılan literatur taramasında ozcelikle Weber’in eserlerinden yararlanılmıştır. Ancak Turkiye’nin burokratik ve siyaset literaturunun dunya uygulamalarından farklılık arz etmesi nedeniyle bilginin uretilmesinde ikincil kaynaklara başvurulmuştur. Askeri darbelerin hemen hemen her on yılda tekrarladığı goz onunde bulundurulduğunda Turkiye’nin modern siyaseti iwerisinde darbe donemi iktidarlari meşru olarak guw kullanma tekelerini ellerinde bulundurmuşlardır. Meşruluklarını ise anayasaların doğrudan demokrasinin bir yontemi olan halk oylaması yontemi ile kazanmışlardır. Bu nedenle çalışmada darbe hukümetinin başta olduğu donemdeki yonetim siyasi iktidar olarak değerlendirilmifdir. İkincil kaynakların seiwiminde, bu husus da dikkate alınarak, Turkiye’ de burokrasi ve siyasi iktidar uzere yapılan çalışmalar

irdelenerek çalışmanın bütünlüğüne uygun olanlar belirlenmiştir. Çalışmada tarihsel bir süreç izlenmesi ve 1980 sonrası değişimin net olarak ortaya konulabilmesi için Weber'in farklı okumalarına yer verilmemiştir. Konunun geniş bir literatüre sahip olması çalışmanın sınırlılıklarının belirlenmesini zorlaştıracığından çalışmanın temel sorunsalına yönelik kavramsal bir çerçeve çizilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye'de bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisinin gelişimi dönemler halinde ele alınarak 1980'e kadar kapsamlı, çalışmanın bütünlüğüne uygun bir literatür taraması yapılmıştır. Bu bölümde her dönem kendi içinde değerlendirilmekle birlikte süreklilikte vurgulanarak weberyen bürokrasinin siyasi iktidarla ilişkisi Türkiye'nin modernleşmesi ile birlikte yorumlanarak analiz edilmiştir.

Çalışmanın temelini oluşturan 1980-1983 dönemine ait dördüncü bölüm de ise bürokrasideki kırılmanın nasıl gerçekleştiği ve bu durumun bürokrasi siyasi iktidar ilişkilerini nasıl etkilediği anlatılmaktadır. Bu bölüm için yapılan literatür taraması söz konusu dönemin bürokratik yapısının ve siyasi iktidarının nasıl kurgulandığı ve değişimin nasıl gerçekleştiğine yönelik çalışmalardan oluşmaktadır. Döneme ait hükümet programları ve resmi gazete taramaları ile literatürde yer alan bilgiler teyit edilmiştir. Bürokrasi ve siyasi iktidar ilişkisindeki değişimin toplumsal yapıdaki etkileri literatürün genel bakışıyla birleştirilerek analiz edilmiştir.

Yine literatür taraması kapsamında dönemin süreli yayınlarından da yararlanılmıştır. Ancak çalışmanın sınırlılıkların belirleyebilmek için üç farklı dergiden yararlanılmıştır. Söz konusu dergilerden literatür taraması kapsamında yararlanılmıştır. Çalışmanın amacına uygun olarak yapılan literatür taramasında dönemin süreli yayınlarında konunun ele alınış açısında değerlendirilmesinde, 12 Eylül'den sonraki baskıcı yasaklayıcı yapı toplumla devlet arasındaki aracı konumunda olan bürokrasinin değişmesi yeterince analiz edilemediği görülmüştür. Döneme ilişkin dönüşümün yansımaları ancak 12 Eylülün etkilerinin yavaş yavaş kırılmaya başladığı dönemlerde araştırmalara konu edilmiştir. Dönemin ideolojik bakışını veren süreli yayınlardan 'Arayış Dergisi' 21 Şubat 1981 de Bülent Ecevit tarafından yayın hayatına başlamıştır. 54'üncü sayıda ise yayın hayatına sonlandırmıştır. Ecevit'in başyazısını yazdığı dergide genel olarak sol düşünceye

sahip elitler yer bulmuştur. Dergilerin tüm sayıları incelendiğinde bürokrasinin yapısını ve siyasi iktidarla olan ilişkisini yönelik yazılara rastlanılamamıştır. Sadece derginin birkaç sayısında küçük bir haber olarak değinilmiştir. Yine aynı dönemde yayın hayatına başlayan ve uzun süre yayın yapan ‘Yeni Düşünce Dergisi’ de aynı şekilde sağ ideolojik düşünceye sahip elitlerin yer aldığı bir dergi olmasına rağmen, bürokrasi ve siyasi iktidar konusu yeterince işlenmemiştir.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresinin süreli yayını olarak çıkarılan ‘Amme İdaresi Dergisi’nde bürokrasi üzerine diğer adı geçen süreli yayınlara nazaran daha fazla yazılmış makale olduğu gözlemlenmiştir. Ancak devletin kendi kurumu tarafından çıkarılan bu dergi genelde *reformist* bir bakış açısıyla dönemi değerlendirmiştir. Dönemin süreli yayınlarında bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini yönelik yeterince değerlendirmelerin bulunamaması dönemin baskıcı yasaklayıcı yapısıyla örtüşmektedir.



## IV. BÖLÜM

### 1980–1983 DÖNEMİ: BÜROKRASİDE KIRILMA SÜRECİ

#### 4.1.24 Ocak Kararları

Weber'in rasyonel bürokrasisi Batıdaki kurumsal gelişmelere göre ortaya konulmuş ve daha çok sanayii toplumu için geçerli bir model olarak ortaya çıkmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin sanayileşme sürecindeki gelişim seyri bu ülkelerde weberyen bürokrasinin uygulanış tarzını da farklı kılmıştır. 1980'lerin başından itibaren neo-liberal politikaların uygulamaya başlanması ile yeni kamu yönetimi anlayışı, bir çok ülkede yeni sağ hükümetlerin başlattıkları yeni yapılanma sürecinde temel referans haline gelmiştir.

Türkiye'de bürokratik yapının ve bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin değişimini daha iyi anlayabilmek adına ülkenin ithal ikameci modelden ihraç ikameci modele geçerek *ekonomik sistem değişikliğinin* temeli olan 24 Ocak kararlarının alınışı ve uygulanışına ilişkin açıklamalara bu başlık altında yer verilecek olup, sonrasında ekonomideki sistem değişimiyle birlikte weberyen bürokratik yapının nasıl şekil aldığı üzerinde durulacaktır.

Bilindiği gibi politik değişimler, ekonomik yapıdaki değişmelerin bir yansıması olarak karşımıza çıkar; çünkü politika son erimde, bir bölüşüm sorununun çözümünü amaçlar ve üretime katılan tarafların paylarını artırma savaşımıdır. Ekonomik alandaki değişmelerin incelenmesi yöntemi, politik değişmelerin ekonomik alandaki uygulamalarının esasını verecektir. Politik tutum ile ekonomik uygulama arasında bağlılık bulunmaktadır. Bu sebeple gerek 12 Mart ve gerekse 12 Eylül uygulamalarının temeline inebilmek için, ekonomik alanda getirilen ve getirilmek istenilen değişikliklerin neler olduğunu irdelemek gerekir. 12 Mart ile 12 Eylül'ün birlikte irdelenmesinin sebebi sonrakinin, bir öncekinin eksik yanlarını tamamlamak istemesindedir (Altıntaş, 1992: 24).

12 Mart döneminin en göze çarpan özelliği, bu dönemde, 1960'dan başlayarak güçlenen ve ticari sermayeye benzer özellikler taşıyan montaj sermayesinin nitelik değiştirmesidir. Türkiye'de, birçok sanayi dalında, montajdan sanayiye geçiş sıçraması 1967–1971 yılları arasında gerçekleşmiştir, tekelleşme süreci ise, 1971–

1973 döneminde pekiştirilmiştir. Tekelleşme sürecinde, büyük sanayi sermayesi tekeli kârını çoğaltmak ve bu yoldan bir birikim sağlayabilmek için, gerek küçük sanayiciyi gerek küçük tarım üreticisini gerekse işçileri daha önce görülmemiş oranda baskı altına almış; iflaslar, yoksullaşmalar ve mülksüzleştirmeler yaygınlaştırılmıştır. Türkiye’de tekelleşme sürecinin bir başka özelliği, tekelleşme süreci ile dışa bağımlılığın iç içe oluşudur. Büyük sermaye, dış dünya ile olan ilişkilerini, küçük üreticiyi yok etmek için kullanmıştır. Tekelleşme süreci içinde, bankalarla büyük sanayi sermayesi yeni bir yapılanma sürecini girmiş gereksinim duyulan kredi, halka açılma söylemi ile bankalar atlanarak doğrudan elde edilme yoluna gidilmiş, böylece ticaret sermayesi spekülasyon yanı ağır basan bir konuma gelmiştir. 1980’in ilk çeyreğinde bankacılık ve bankerlik işlemleri ile ikinci yarısında özelleştirme ve borsa girişimleri, bu gelişimin tamamlayıcısı olarak karşımıza çıkmaktadır(Altıntaş, 1992: 24–27).

Uluslararası ekonomide 1973 sonundan başlayarak gelişme ve sistem ayrımı yapmaksızın yayılan ekonomik kriz Türkiye’yi de etkisi altına almıştır. Türkiye’nin bu bunalıma tepkisi, 1974 sonrasında çok gerginleşen siyasi rekabetin yarattığı sürekli seçim ekonomisi atmosferi içinde, bunalımın ülke ekonomisine yansımaları her şeyi göze alarak ertelemeye çalışmak olmuştur. İthal ikameci büyüme modelinin sürdürülebilir bir konumda olmadığı 1974 yılındaki birinci petrol krizinde iyice belirginleşirken, 1979 yılındaki ikinci kriz bu durumu netleştirmiştir. 1970’lerin başından itibaren Türkiye’nin konumu ve bölgesindeki siyasi krizler nedeniyle iktisadi olmayan beklentilerle sürdürülebilir resmi dış borçlanma ve bunun yanında dövize çevrilebilir mevduat ve Almanya’daki Türk işçilerin yurda gönderdikleri gelirleriyle kısmen rahatlatılan döviz kısıtı krizin ertelenmesine neden olmuştur. Görünürdeki sorun sanayinin gerek duyduğu ithal girdileri satın almak için yeterli döviz yaratılamamasıdır. Bunun altında yatan ithal ikameci yapıya sahip sanayinin uluslararası rekabet gücünün beklenen seviyeye yükselmemesi, üretim maliyetlerinin yapay iç fiyatlandırma yoluyla dahi dünya fiyatının üzerinde kalması ve ithalat bağımlılığının azalmak yerine artmasıdır (Bahçe, Eres, 2012: 50).

Tekelleşme sürecini tamamlamış bulunan dışa bağımlı sermaye sınıfı, bağımlı bulunduğu uluslararası ekonomide ortaya çıkan bunalımın etkisiyle de giderek kârlılık oranını yitirip, dış kaynak olanakları daralınca sürüklenen ekonomik

bunalım, çok ağır bir siyasal bunalımla da birleşince, 12 Eylül resmi gerekçesini bulma olanağına kavuşmuştur. 12 Eylül rejimine geçişin resmi gerekçesi, topluma, sürüklenilen ekonomik bunalımdan daha fazla, anarşi ve terör, kısır parti çekişmeleri, parlamentonun çalışamaz hale gelmesi, ülkenin iç savaşa sürüklenmesi biçiminde siyasi sorunlar olarak sunulmuştur. Ancak 12 Eylül sonrası alınan önlemler kapsamında değerlendirildiğinde bunların çoğunun ekonomik sonuçlar doğurduğunu görmekteyiz (Altıntaş, 1992: 29–30).

12 Eylül'ün sınıfsal içeriğini anlamak noktasında dönemin mevcut koşullarını değerlendirdiğimizde, 1979 yılının sonuna yaklaşılırken geniş halk kitlelerini ve sermaye sınıfını derinden etkileyen ekonomik bunalımın temel sınıfsal dengeleri sarsıcı sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Geniş halk kesimleri, özellikle kentli emekçiler, temel tüketim mallarında etkili olmayan fiyat denetimleri, kuyruklar ve karaborsa gibi birbirleriyle ilgili olguların içinde bunalırken, örgütlü işçi sınıfı Türkiye toplumunun alışık olmadığı bir enflasyon karşısında, en azından sendikal savaşım yoluyla, reel gelir düzeyinin korunmasına çaba göstermekteydi. Üretimde artışların durduğu hızlı enflasyon ortamında sermaye sınıfı için artığı paylaşmanın geleneksel işleyişi olan kredi, döviz tahsisleri, vergi özendirmeleri gibi araçlar önemini yitirmekteydi. Büyük sermaye çevreleri, 1979'dan başlayarak siyasal yaşama karışmada bulunulmasını ve sendikaların disiplin altına alınmasını, sermaye için güven ortamının yaratılmasını, gazetelere verdikleri çağrılarla ister olmuşlardı. Çalışan kesimlerin üretimden aldıkları payları artırmak için yaptıkları savaşımı kendi lehlerine çevirmek isteyen büyük sermaye çevreleri, düzeni değiştirmek istemi içinde bulunmakla suçladığı işçi sınıfının üzerine güvenlik güçleri ile birlikte silahlı kuvvetleri de sürerek sözde karşı olduğu düzen değişikliğini sağlamıştır (Altıntaş, 1992: 31).

Darbeden aylar önce DPT tarafından hazırlanan ve 24 Ocak Kararları olarak bilinen iktisat politikası programı, darbenin sivil inisiyatifi ve kurumlarını ortadan kaldırmasıyla uygulamaya konulmuştur.

Turgut Özal'ın sorumluluğu altında alınan sert önlemler 24 Ocak 1980'de yürürlüğe girmiş; önceki politikalardan radikal bir kopuş gerçekleştiren program iç

pazardan çok ihracat temelinde yeni bir ekonomi kurmak için tasarlanmıştır (Ahmad, 2014: 211).

Türk basınının “24 Ocak Önlemleri” dediği bu uygulama, ekonomiyi piyasa kurallarına göre dönüştürme sürecinin sadece başlangıcıydı. Büyük şirketler tüketici ve üreticilerin yanı sıra, küçük ve orta ölçekli girişimler pahasına kendi hegemonyalarını kurdukça, bu sürecin daha büyük toplumsal karışıklıklara neden olması bekleniyordu. Özal, normal parti siyasetiyle pek az şey yapabileceğini biliyor ve ekonomiyi sağlığa kavuşturma görevini yerine getirebilmesi için kendisine siyasal ve toplumsal uyumun sağlanacağı beş yıllık bir süre verilmesini istiyordu. 1980 askeri müdahalesinin amaçlarından biri tam da buydu: Özal’ın aradığı, siyasetin ve her türlü muhalefetin yokluğuyla belirlenen sükûnet dönemini sağlamak. Müdahalenin, Türkiye’nin geleceği açısından aynı derecede önemli sonuçlar yaratacak bir hedefi daha vardı: bütün toplumu depolitize ederek uzun vadeli istikrar sağlayacak yeni bir siyasal yapılanma (Ahmad, 2014: 211–212).

12 Eylül’ün gerçek nedeni olan ve kalıcı kılınmaya çalışılan 24 Ocak 1980 tarihli ekonomi kararlılık programı şok önlemlerin ötesinde, ulusal sermayenin, özellikle Dünya Bankası’nın aracılığı ile pazarladığı ve içten dışa karşı piyasa serbestisi ile uluslararası ve yerli sermayenin emeğe karşı güçlendirilmesi gibi iki önemli hedef çerçevesinde oluşan bir yapısal uyum-yeniden yapılanma perspektifi taşımaktaydı (Altıntaş, 1992: 32).

24 Ocak 1980 Kararlarının hayata geçirilebilmesi, gerekli yasaların çıkarılabilmesine bağlıydı. Ancak parlamentonun mevcut yapısı buna elverişli değildi. Hedeflenen yeni yapının tam anlamıyla kurulması, olağanüstü bir yöntem ve olağanüstü bir yönetimle mümkün olabilirdi. Olağanüstü yöntem 12 Eylül Darbesi ve olağanüstü yönetim de 12 Eylül rejimi olacaktı. Nitekim 12 Eylül yönetimi darbenin hemen ardından 24 Ocak Kararlarının öngördüğü programı devam ettireceğini açıklamıştır. 24 Ocak Kararlarının mimarı olan Özal da “12 Eylül olmasaydı bu ekonomik programın neticelerini alamazdık” şeklinde beyanda bulunmuştur (Atılğan, 2012: 352).

24 Ocak’ta uygulamaya geçirilen program, ulusal ve uluslararası büyük iş çevrelerinin, uluslararası resmi ve özel kredi kurumlarının, sınıflaşmış büyük batı

ülkelerinin, öteden beri başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere birçok ülkede uygulamayı başarıp da 24 Ocak 1980 gününe dek Türkiye'ye uygulamadıkları her bakımdan klasik bir modeldir (Arayış, 1981, s.32: 11). Kararlar, Uluslararası Para Fonunun (IMF) 'standart istikrar politikası' paketi ile Dünya Bankası'nın geliştirdiği 'yapısal uyum' programını az gelişmiş ülkelere empoze ettiği uygulamalardan oluşur. Turgut Özal'ın buna katkısı, uluslararası sermaye kuruluşlarının programını uygulamaktan ibarettir. 24 Ocak Kararlarıyla, ithal ikameci sanayileşme modelinden, ihracata yönelik yeni bir modele geçilmiştir. Modelin temel hedefi, Türkiye'nin dünya kapitalist sistemi ile bütünleşmesidir. Bu da büyük sanayi sermayesinin hem içeride kendi çıkarlarına uygun yeni bir hegemonya kurması, hem de dışarıda uluslararası işbölümü ile yeni bir bütünleşme sürecine girmesi anlamına gelir. Bu amaçla, ekonomi arz merkezli para politikalarıyla yönlendirilir (Özgüden, 2012: 394).

24 Ocak Kararları enflasyonu yavaşlatmak amacıyla önce, üretimi, tüketimi, yatırımı yavaşlatmayı, yani ekonomiyi küçültmeyi, daraltmayı öngörür. İşsizliğin artmasını, gelir dağılımının dar ve değişmez gelirler aleyhine daha da bozulmasını, küçük ve orta işletmelerin, güçsüzlerin yok olmasını göze alır (Arayış, 1981, s.32: 11). Hedeflenen iç tüketimi kısarak, ithalatı azaltmak ve ihracatı artırarak dış borç darboğazının aşılmasıdır. Ayrıca, sosyal harcamaların kısılması, KİT'lerin özelleştirilmesi, işçi ve yoksul kesimler lehine oluşturulmuş popülist politikaların kaldırılması gibi düzenlemeler de benimsenmiştir. Dışa dönük sanayileşmenin en belirgin özelliği ithal ikameci sanayileşmeden farklı olarak, işçi ücretlerinin sürekli düşürülmesidir. İthal ikameci sanayileşmede bir talep unsuru olan ücretler, dışa dönük stratejide maliyet unsuru olarak ortaya çıktığından, ücretler ne kadar düşük olursa, kâr oranı o kadar artar. (Özgüden, 2012: 394).

Çok geniş toplum kesimlerini karşısına alan IMF reçetelerinin, demokratik bir ortamda uygulanabilme şansı yoktur. Bu politikalara uyum sağlayan siyasi rejimlerin tamamı, en iyi örneği Latin Amerika ülkelerinde yaşanmış olan, baskıcı-otoriter yönetimlerdir. Bu ülkelerde benzer politikaların yürürlüğe konulması ancak askeri darbelerin desteği ile olmuştur. Yani ekonomik liberalizm ancak siyasal despotizm altında kurulabilmiştir. Türkiye'de geniş toplum kesimlerinin mutlak anlamda yoksullaşması demek olan kararların uygulanabilmesi, ortaya çıkabilecek toplumsal

muhalefetin şiddeti düşünüldüğünde ancak baskıcı ve otoriter bir iktidar döneminde mümkündür. Bu nedenle Türkiye’de, anti demokratik ve otoriter bir rejim talebinin gündeme alındığı tarih 24 Ocak 1980’dir (Özgüden, 2012: 395).

12 Eylül darbesinden sonraki süreçte, 1981 yılında, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) tarafından 1981 yılı için öngörülen%3,6’lık ilk geçici büyüme tahmininin %3’lük program hedefini aşmasıyla dönemin DİE Başkanı Nihat Güner şu açıklamayı yapmıştır: *“1981 yılında ülkemizdeki sosyal çalkantıların ve ekonomik istikrarsızlığın ortadan kalkmış olması nedeni ile kamu kesiminde ilk beş aylık, özel kesimde ilk üç aylık dönemdeki üretim gerçekleşmesi, bir önceki yılın aynı dönemine nazaran oldukça yüksek bir seyir göstermiştir.”*(Arayış, 1981, s.25: 21).1980 yılında ekonomide %1,1 oranında gerileme yaşanmışken, kısa bir sürede %3’lük büyüme hedefine ulaşılmış olması durumunda yeniden büyüme umudunu 24 Ocak Kararlarına bağlayabilmek için, 12 Eylül ile bu kararlar arasında doğrudan bir bağ kurmak gerekmektedir. 12 Eylül’de ülkenin yönetim sorumluluğunu üstlenen kadroların daha harekâtın ilk günlerinde iki olay arasında bağlantı olmadığını açıklamış olmalarına rağmen, DİE Başkanının açıklamaları 24 Ocak Kararlarının Türkiye’nin içinde bulunduğu koşullar sayesinde ayakta durduğunu göstermektedir. 24 Ocak istikrar programı Türk ekonomisinde oldukça hızlı bir gerileme sürecini başlatmıştır. Bu sürecin durdurulabilmesi, 12 Eylül’den sonra sağlanabilmiştir. Bu da toplu iş sözleşmelerinin sonuçlandırılmasının kamu iradesine bağlanmış olması ile grevlerin yasaklanmış bulunmasıyla gerçekleşmiştir (Arayış, 1981, s.25: 21).

24.01.2016 tarihinde CNN Türk’te yayımlanan *“Sağım Solum Tarih”* programına katılan, 24 Ocak Kararlarının Turgut Özal ile birlikte mimarlarından olan, dönemin Hazine Müsteşarı, sonrasında darbe döneminin Maliye Bakanı ve Anavatan Partisinin kurucularından Kaya Erdem’in 24 Ocak kararları ile yaptığı açıklamalar oldukça dikkate değerdir: *“24 Ocak Özal ve ekibinin kararları olarak anılır ama böyle değil. Bütün sorumluluk bürokratların getirdiği programı kabul eden hükümete aittir. Bütün kararlar tam olarak almak Demirel’in başarısı. Özal’ın çok önemli bir faktörü var. O da Demirel’e kabul ettirmesi. Ağır olmasına rağmen beklenen kararlardı. Türkiye’de belirli sıkıntıları üç ay içinde ortadan kaldırdı. Döviz rahatladı, benzin karaborsadan kurtuldu. Bulunamayan ürünler piyasaya çıktı. İhtilale zemin hazırladığı ihtimali bence*

yoktu...”(<http://www.cnnturk.com/video/turkiye/kaya-erdemden-turgut-ozal-donemine-ait-carpici-aciklamalar->)

Kaya Erdem, kararların Özal’dan ziyade Demirel’in başarısı olduğunu vurgulayarak darbeye ilişkisi olmadığı yönündeki savını güçlendirmeye çalışsa da daha sonraki açıklamalarından durumun pek de öyle olmadığı anlaşılmaktadır: *“Kararların Demirel tarafından kabulü çok önemliydi. Kararları Demirel, Özal, ben ve Maliye Bakanı sadece dört kişi biliyordu. Kararlar 1 Ocak’ta görüşülecekti. Genelkurmay’dan hükümete mektup gelince gündem değişti, 1 Ocak’ta olmadı. Günler geçerken 24 Ocak’ta telefon geldi. Bakanlar kurulu toplandı gece 12 ye doğru bitirdik, kararlar çıktı. Dolar 45 liradan 70 liraya yükseltildi... Londra’da IMF, Paris’te OECD toplantısı yapılacaktı, onlara katılmak için Londra’ya gittim. Oradayken Evren Paşa beni çağırtmış. Bavulumu toplarken hanım, “acaba hapisane için mi?” diye korkmuş. İstanbul’da beni karşılayan subay: “Bugün Ankara’ya uğurladığımız üçüncü bakansınız” deyince rahatladım. Özal, Başbakan Yardımcısı, bende Maliye Bakanı oldum...”*(<http://www.cnnturk.com/video/turkiye/kaya-erdemden-turgut-ozal-donemine-ait-carpici-aciklamalar->)24 Ocak kararlarının hazırlanış bakımından dört kişinin ürünü olduğu, bu kararların aslında 1 Ocak’ta alınması yönünde plan yapıldığı ama konjonktürün olgunlaşması için beklenildiği anlaşılmaktadır.

24 Ocak kararlarının hazırlayıcılarının ikisi bürokrat, ikisi de siyasetçidir. 12 Eylül askeri darbesinden sonra siyasetçilerin yasaklı olmasıyla birlikte ülkeyi askeri rejim yönetmeye başlamıştır. Askeri rejim darbeden sonraki süreçte hükümeti kurma görevini Bülent Ulusu’ya vermiştir. Ulusu hükümetinde, 24 Ocak kararlarının mimarlarından olan iki bürokrattan Turgut Özal’ın ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı olarak, Kaya Erdem’in de Maliye Bakanı olarak kabineye girmesi, Bülent Ecevit’in sağlığında yaptığı: *“Bu kararlar bir rejim değişikliğidir, darbeye zemin hazırlamaktır.”* eleştirisini destekler niteliktedir.

Gerek 24 Ocak gerekse de 12 Eylül, Türkiye’de sermaye birikiminin ulaştığı somut evrede ve bu evrenin somut tıkanıklıkları karşısında, sermayenin önündeki engelleri aşmak için yaptığı atılımın birer ürünü olarak değerlendirilebilir (Savran, 1992:109). Böylelikle 12 Eylül’ün olağanüstü devlet koşullarında, ithal ikameci

birikim rejiminden, ihraç ikameci birikim modeline geçişin nesnel gereklilikleri yerine getirilmiştir. Yeni birikim modeline doğrultusunda salt iktisadi alan yeniden düzenlenmemiş, yasal-politik üst yapı da birikim rejiminin gereklilikleri doğrultusunda köklü şekilde biçimlendirilmiştir. Ordunun bizzat siyasi iktidarı elinde bulundurduğu 1980–1983 dönemi, ülkenin hızla neo-liberal politikalara istikrar paketleri ve yapısal uyum programlarıyla eklemlendiği dönemdir (Özçelik,2011: 77).

1970’lerin ekonomik ortamının yeni krizi ile devletin ekonomik alandan geri çekilmesi, küçültülmesine yönelik söylemleri yükselten “yeni sağ” siyasetler başta Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere’de olmak üzere hayata geçirilmeye başlandı. 1980’lerde ise bu politikalar büyük oranda birçok ülkede hakim hale geldi ve sosyal refah devletinin bir ara dönem olarak kaldığı da tescillenmiş oldu (Durdu, 2009, s.22:45). Dünya ülkelerindeki genel durum Türkiye’de de benzer şekilde ilerlemiştir.

#### **4.2.12 Eylül 1980 Darbesi Ve Darbe Geleneği**

İlk bakışta darbe geleneği Türkiye’deki parlamenter sistemi Batılı muadillerinden ayıran en belirgin farklılık olarak öne çıkar. Ancak darbeler birden ortaya çıkıp, sonra yerini normal düzene bırakan istisnai anlar olarak değil, öncesi ve sonrasıyla sivil rejim üzerinde bıraktığı yapısal etkiler bağlamında ele alınmalıdır. Türkiye’deki asker-sivil ilişkisinin ordunun sivil otoriteye tam olarak tabi olduğu liberal-demokratik modele uygun olmadığı açıktır. Buna rağmen bu ilişki tarzı, orduyla sivil rejimin totaliter biçimde bütünleştikleri başka rejimlerdeki yapıya da benzemez. Türkiye’de gözlenen askeri rejim tipi ‘muhafız rejim’ olarak adlandırılabilir. Süresiz elde tutmayı niyet etmeden, 2–4 yıllık bir süre için iktidarı devralan muhafız rejimler, sivillerin yarattığı ‘pisliği’ temizlemek için gelirler ve daha yüksek bir nüfuz sağladılar. Yine de özellikle ekonomik ve toplumsal yapılar üzerindeki denetimleri sınırlıdır (Aktaran: Özkazanç, 2012: 86).

Türkiye’de darbeler ve siyasi iktidarın niteliğiyle ilgili her analizin mutlaka yanıtlaması gereken temel soru, 1960 ile 1980 arasında darbe geleneğinin nasıl olup da bu kadar radikal bir dönüşüme uğradığı sorusudur. Bu süreçte iki temel dinamik etkili olmuştur. İlki, ordunun kapitalist ekonomi ile eklemlenmesi ve merkez sağın egemen olduğu bir parlamenter rejimi benimsemesidir. İkincisi ise 27 Mayıs



deneyiminden çıkarılan dersler sonucunda ordunun iç hiyerarşisinin kuvvetlendirilmesidir. 12 Mart rejimi asıl ilgi alanı olan kanun ve düzen sorununun çözümünde hızlı yol almıştır. 1982 Anayasasının temelleri olan anayasa değişiklikleri bu dönemde yapılmıştır (Özkazanç, 2012: 87). Bu anlamda 12 Mart dönemi, 12 Eylül döneminin ufak bir provası gibidir. Doğru olarak her iki hareket de Anayasa ile tanınan özgürlüklerin devlet otoritesini güçsüz kıldığı, bunun da istikrarsızlığa yol açtığı felsefesinden yola çıkmışlardır. Farklılık ise, 12 Eylül'ün, 12 Mart ile kıyaslandığında, bu yönde çok daha kapsamlı bir yeniden yapılanmayı hedeflemesidir (TBMM, 2012: 585).

1980 darbesi öncesinde koşullar, 12 Mart'a da zemin hazırlamış olan ve 12 Mart tarafından tetiklenmiş olan dinamikedir. Bu dinamikler 12 Eylül ile en olgun biçime ulaşmışlardır. Artık ordu komutası siyasi ve ekonomik sistemle tamamen uzlaşmıştır. Kanun ve düzen sorununun ordunun istediği biçimde radikal çözümü için artık tüm devlet aygıtının yeniden yapılanması gerekli gözükmektedir. Ordu 1980 öncesi giderek şiddetlenen anarşi ve terör sorunundan artık hükümetleri değil, 'anayasal kuruluşlar' ifadesinin ima ettiği devlet aygıtının tümünü sorumlu tutmaktadır. Ordunun dikkatini hükümetten tüm devlet yapısına doğru çeken ve darbenin asıl etkisini oluşturan sorun, siyasi şiddetin bir iç savaşa doğru yönelmesi olmuştur. Böyle bir ortamda ordu, iç ve dış güvenlikle ilgili misyonunu kolayca birbirine eklemlenmiştir. Artık anayasada belirtilen demokratik düzenin de ötesinde bizzat devletin varlığı ve birliği tehdit altındadır. Böylece darbenin öncelikli sorunu kanun ve düzen sorun olarak ortaya çıkar. 1960'ta oldukça etkili olan, 1971'de bir görünüş hızla geri çekilen toplumsal ve ekonomik reformlar söyleminden artık geriye hiç iz kalmamıştır. Bunun yerine 24 Ocak Kararlarının ima ettiği bir başka reform anlayışı söz konusudur. 1960 ve 1971 deneyimlerinin eleştirisinden ve genel siyasi değerlendirmelerden çıkarılan sonuçlardan en önemlisi, TSK içinde muhtemel bir iç bölünme ve denetim dışı politizasyonu önlemek için, darbenin mutlaka TSK'nin iç hiyerarşisinde uygun biçimde emir komuta zinciri içinde yapılması ve askeri rejim sırasında mutlak bir MGK egemenliğinin sağlanması gerekliliğidir. Bir diğer önemli sonuç, askeri rejimi daha etkin ve güçlü kılmak için meclisin feshedilmesi gerektiği; darbenin amacının radikal ekonomik ve toplumsal reformlar yapmak değil, sivil yönetime geçişle birlikte demokratik rejimin yine benzer bir devlet otoritesi

sorunuyla karşılaşmaması için gerekli olan anayasal ve yasal düzenlemeleri yapmakla sınırlı olması gerektiği saptamasıdır. Bu tavır, darbecilerin yaşanan krizi ekonomik ve toplumsal boyutları olmayan salt bir siyasi-hukuki kriz olarak algıladıklarını değil, bu alanı sivil siyasilerin müdahale alanı olarak görmeye başladıklarını, üstelik 24 Ocak 1980 kararlarıyla netleşen politika önerilerini benimseyip, desteklediklerini gösterir. Türkiye’deki darbelerin hepsinin muhafız rejimler türüne uygun olduğu kabul edilse de 12 Eylül darbesi bir muhafız rejim olmasına rağmen toplumsal ve siyasal yapılara nüfuz etme ve dönüştürme gücü oldukça yüksektir. Çünkü amacı sadece mevcut kargaşaya son vermek değil, aynı zamanda geleceği de belirlemektir. Meclisi ve tüm siyasi partileri kapatması, tüm örgütsel yaşamı ve özellikle sol hareketi şiddetle ezmesi, anayasal ve yasal çerçeveyi özgürlükleri kısıacak biçimde değiştirmesi sayesinde geleceği de belirlemiştir (Özkazanç, 2012: 86–88).

12 Eylül sonrası toplumsal ve bürokratik yapılardaki değişimleri izlemek için 70’li yılların ortalarından itibaren 12 Eylül darbesi sürecinde Türk toplumunun genel yapısı değerlendirilecek olursa, bu dönemde toplumun kendisini giderek daha fazla güvensizlik içinde hissetmekte olduğu görülmektedir. Yaşama hakkının tehdit altında olduğu bir toplumda, düzeni yeniden tesis edecek bir otorite arayışı sürpriz değildir. İkincil bir düzeyde olmakla birlikte, devletle her karşı karşıya gelişinde verimsizlik, kayırmacılık ve rüşvet ile karşılaşan vatandaşın devlete ve rejime güven duyabilmesi de kolay değildir. Bürokratik yozlaşma her şeyden önce kanun önünde eşitlik idealini anlamsız hale getirmekte, kişileri kanundan başka dayanak noktalar aramaya itmektedir. Nihayet, devletin etkililikten uzak yapısı hem ekonomik krize karşı önlem alınıp uygulanmasını zorlaştırmakta, hem de hayati önemi haiz kamu hizmetlerinin hiç sunulmamasına veya aksamasına yol açmakta ve bir başka açıdan da rejimin yurttaşlar nezdinde bağlılık duygusunda sorunlar yaratmaktadır. 12 Eylül öncesinde halkın askere yönelik beklentilerinin açıklaması da burada yatmaktadır (TBMM, 2012: 831).

Türkiye’de 1980 askeri müdahalesini ortaya çıkaran kriz çok yönlü bir olgu olup diğer hususlar meyanında ekonomik çöküşü, toplumda yaygın şiddeti ve Atatürkçü düşüncenin temel ilkelerinden sekülerizme karşı açıkça meydan okumayı içermektedir (Heper, 2015: 205). 12 Eylül darbesi ve darbe yönetiminin içe dönük

kapalı bir ekonomiye sahip olan Türkiye’yi olumlu ve olumsuz tüm yönleri ile neo-liberal iktisat politikası zihniyetinde küresel ekonominin bir parçası haline getiren gelişmeleri sistemsal bağlamda geliştirmenin yolunu açtığı ve devamında da 1983 yılındaki genel seçimde Turgut Özal’ın Başbakan olması ile bu sürecin devam ettiği, ‘küreselleşme’ ve ‘özelleştirme’ adı altında uygulamaya koyduğu yeni liberal politikalar için gereken istikrar ortamını sağlamayı amaçladığını savunanlar bulunmaktadır (TBMM, 2012: 620).

Askeri müdahalenin tek nedeni olarak ekonomik sıkıntıların olduğunu söylemek gerçekçi olmayacaktır. Ordunun yönetime el koymasının temel nedenlerinden biri de sivillerin rejimin esas kuralları üzerindeki anlaşmazlığıdır (Kongar, 1987: 162). Üç yıl boyunca Büyük Millet Meclisi’nde iki büyük siyasal parti, CHP ve AP, kabul edilemez siyasal oyunlar ile hükümette kalmayı başarmıştır. Kendi içinde kilitlenmiş parlamento altı ay boyunca cumhurbaşkanını seçmeyi başaramamıştır. 12 Eylül 1980’den önce bir yıl boyunca generaller, siyasetçileri kamu düzeninin ve kanun hâkimiyetinin sağlanması ve ekonominin yıkımdan kurtulabilmesi için görüş farklılıklarını bir tarafa bırakıp, birlikte çaba göstermeleri konusunda tekrar tekrar uyarmıştır. O dönemde enflasyon yıllık %100’lük bir orana fırlamış, işgücünün beşte biri işsiz hale gelmiş ve yüksek döviz borcu yüzünden petrol gibi hayati malların bile ithali yapılamamıştır. Her defasında iki büyük siyasal partinin birbirleriyle rekabetlerini aşamadıkları, üstelik Demirel ve Ecevit’in birbirlerine karşı derin bir güvensizlik içinde oldukları ve dolayısıyla milli bir koalisyon kuramadıkları görülmüştür. Generaller, mevcut siyasal çerçeve içerisinde hiç umut kalmadığına karar verdikleri anda harekete geçmiş, 12 Eylül 1980’de sivil siyasete müdahale ederek iktidara el koymuştur (Heper, 2015: 205–206).

12 Eylül 1980’de Türkiye tarihinde en disiplin edici darbe gerçekleşmiştir. 1971 de gerçekleştirilen muhtıra ile 1961 Anayasasının birçok temel yasalarını değiştirmişlerdir. Asker bürokratların totalleştirici yaklaşımına göre çatışma toplumun bütünleştirilmesiyle ortadan kaldırılabilirdi, bu nedenle bakış acılarının çoğulluğuna taviz verilmeyecekti; çünkü çoğulluk çatışmaya yol açmaktadır. 1980 darbesi, toplumun yeniden dizayn edilmesinde İslamlığın disipline edici bir öğe olarak anlaşıldığı, Türk toplumunun ‘*milliyetçi İslam*’ üzerinden yeniden şekillendirmeyi hedefleyen totaliter bir girişimdir.(Kaya, 2006:180)

### 4.3.Darbe Sonrası Dönem

Silahlı kuvvetlerin dört kuvvet komutanı Genelkurmay Başkanı Kenan Evren'in başkanlığında, Kasım 1983 genel seçimine kadar Türkiye'yi yöneten cuntayı, Milli Güvenlik Konseyi'ni (MGK), kurmuştur.

MGK, 12 Aralık 1980 tarih ve 2356 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Hakkında Kanununun 1. maddesiyle hukuki bir temele oturtulmuştur. Askeri yönetim yasama ve yürütme yetkisini doğrudan kullanmış ve serbestçe kurup kaldırdığı ya da üyelerini değiştirdiği sıkıyönetim askeri mahkemeleri eliyle yargı alanını da düzenlemiştir. Anayasa Mahkemesi ile Danıştay ise yetkileri kısılmak suretiyle varlıklarını devam ettirmiştir (Kurnaz, 2007: 142).

Yeni hükümet (21 Eylül 1980–12 Aralık 1983), yürütme yetkisi MGK'ye ait olmak üzere kurulmuştur. Başbakan emekli bir amiral olan Bülent Ulusu, darbeyi planlayanlardan biridir. Hükümet daha çok bürokratlar, profesörler ve emekli subaylardan oluşturulmuştur. En önemli atamalar, Turgut Özal'ın ekonomiden sorumlu başbakan yardımcılığına, Özal'ın yakın arkadaşı ve Merkez Bankası eski başkanı Kaya Erdem'in Maliye Bakanlığı'na getirilmesi olmuştur. Cunta, darbeden hemen sonra, batılı mali çevrelerde (özellikle IMF ve Dünya Bankası) yakın ilişkileri olan Özal'a danışmıştır. Özal, hazırladığı ekonomik programın uygulanmaması halinde Türk ekonomisinin çok büyük zarar göreceğini anlatmış ve bu politikaların var gücüyle uygulanması için kendisine izin verilmesini istemiştir. Generaller Özal'ın önemini kavramışlar ve kendisini ekonomiden tam sorumlu kişi olarak atamışlardır. Washington'un dikte ettirdiği bir ekonomik politikaya paralel olarak, 12 Eylül rejimi, bölgede İran Devrimi yüzünden zarar gören Batının çıkarlarına hizmet etmek için tasarlanan bir dış ve askeri politikayı da benimsemiştir (Ahmad, 2014:216–217).

Yasa ve düzenin bozulması, dörtlüye giden enflasyon ve temel tüketim malları kıtlığı, parti çekişmeleri ve felç olmuş parlamento yüzünden büyük sıkıntılar çeken halk, sıkıyönetimi ve istikrar vaadini memnunlukla karşılamıştır. MGK, anayasayı askıya alan, parlamentoyu dağıtan, siyasal partileri kapatan, parti önderlerini tutuklayan ve neredeyse bütün meslek kuruluşları ile sendika konfederasyonlarının faaliyetlerini askıya alan kararname çıkarmıştır. Bu arada, partizanlık yaptıkları düşünülen belediye başkanları ve valiler görevden alınmış, yerlerine asker ve atanmış

bürokratlar getirilmiş ve bu görevleri 26 Mart 1984 yılında yapılan yerel seçimlere kadar yürütmüşlerdir. MGK, gelecekteki benzer müdahalelerin önlenmesi için, demokratik düzenin sağlıklı biçimde işlenmesini önleyen bütün engelleri kaldırmaya kararlı olduğunu söylemiş, Türk hayatının neredeyse bütün alanlarında geniş ve derin değişiklikler vaat edilmiştir. Sadece iki faaliyet alanına dokunulmamıştır: dış politika ve 24 Ocak 1980’de yürürlüğe koyulan ekonomik istikrar programı (Ahmad, 2014: 214–216).

Cuntanın başlıca kaygısı ülkenin siyasal ve kurumsal olarak yeniden yapılandırılması olmuştur. Cunta, 1960’lardan beri önemli bir rol oynayan kent gençliğini siyasetten arındırmaya kararlıydı. Tutuklanmalar ve yargulamalar 1980’lerde Türkiye’deki günlük hayatın başlıca özellikleri haline gelmişti. MGK, ancak 1981’de siyasal yeniden yapılanma için ilk adımı atmış ve yeni anayasa taslağını hazırlaması için bir danışma meclisi atamıştır. Bu sırada bir yasa çıkarılarak, bütün siyasal partiler feshedilmiş, arşivleri de dâhil olmak üzere partilerin bütün varlıklarına el konulmuştur (Ahmad, 2014: 218–219).

Anayasa taslağı üzerinde yapılan çalışmalar sonucunda cunta, 19 Ekim’de taslağı onaylamıştır. Anayasa, bir başkanlık anayasası niteliğindedir. Başlıca amaç, cumhurbaşkanının yetkilerini artırarak yasa ve düzenin güvence altına alınmasıdır. Doküman açıklandığında, her yandan eleştiriler gelmeye başlamıştı. Ancak, seçmenler, anayasayı reddetmeleri halinde askeri yönetim altında sözde demokrasiye geçiş sürecinin uzayacağını gayet iyi biliyorlardı. Cunta, ancak Türkiye’nin 1980 öncesi anarşi ortamına dönmeyeceğinden emin olursa iktidarı bırakacaktı; böylece halk anayasa için oy verirken aslında sivil yönetim için oy vereceğini anlamıştı. Ancak %91,37 evet oyunu generaller bile beklemiyorlardı. Sonuçlar, generallerin ve onların özellikle iş dünyasındaki sivil taraftarlarının güvenini artırmıştır. Artık gelecekte umutluydular, silip süpürdükleri eskilerin yerini alacak yeni siyasal güçler yarattıklarına inanıyorlardı. Anayasa da meşrulaştırılmıştı (Ahmad, 2014: 221–222).

#### **4.4.Darbeden Önce Bürokrasinin Genel Görünümü İle Darbenin Bürokrasi ve Toplumsal Yapıda Yarattığı Değişim ve Dönüşümler**

Toplumun genel gereksinimleri ve yapısal nitelikleri zor ve geç değişirken, çok partili demokraside bu gelişmeleri karşılamak için yarışarak iktidara gelen güçler ya da temsilcileri sık sık değişmektedir. Eğer her iktidar ya da daha dar anlamda hükümet değıştikçe bürokratlar, teknokratlar ve onlarla birlikte toplumsal ve siyasal yapı değışirse toplum düzeninde ve kamu yönetiminde süreklilik ve istikrar sağlanamaz. Devlet denilen toplumun örgütsel yapısı dağılıbilir, halkın devlete güveni sarsılmaya başlar. Türkiye'yi 12 Eylül'e getiren siyasal bunalımın oluşmasında bu durumun büyük etkisi olmuştur (Ergil, 1981: 22).

1980'lerin başında bürokrasinin genel görünümü ve onu etkileyen çevresel koşullara bakıldığında, bürokratik işleyişi etkileyen en önemli çevresel unsurun 1970'li yıllarda ülkeyi esir alan siyasal istikrarsızlık olduğu görülmektedir. Bu dönemde siyasi iktidarların görev süreleri çok kısa olmuştur. 1970–1980 arasındaki on yıllık dönemde on iki hükümet göreve gelmiş, hükümetlerin ortalama görev süresi bir yılı bile bulmamıştır. Hükümetlerin bu denli hızlı değışimi, her hükümetin kamu yönetimine kendi görüşüne göre yeni şekil verme isteği, bürokrasinin iyi işleyen bir yapıya kavuşmasını önlemiştir. İkinci önemli etki ise, iktidara gelen siyasi partilerin bürokrasiyi bölüşmeleri ve sonuçta kamu yönetiminin siyasallaşmasıdır. Bu dönemde atama ve değlendirmelerde liyakat ilkesi yerine kayırmacılık esas alınmıştır (Karaer, 1987: 33).

12 Eylül öncesi dönemde bürokrasi önemli ölçüde siyasallaşmıştır. Bürokrasinin üst düzeyleri için geçerli olan siyasallaşmanın giderek bütün bürokrasiye yayıldığı izlenmektedir. Bu dönemde artan işsizlik nedeniyle bürokrasi üzerinde oluşan büyük iş talebi baskısı ve bunun yarattığı yarışma, büyüme ve yoksullaşma, siyasallaşmayı ve sonuçta liyakatin çöküşünü beraberinde getirmiştir (Coşkun, 2005: 81).Siyaset alanında yaşanan kutuplaşma, siyasi iktidarlar değıştikçe bürokrasiyi de bu kutuplaşmanın oyun alanı haline getirmiş ve her değışen iktidar bürokratik yapıyı en üst seviyesinden en alt seviyesine varana kadar kendi siyasi görüşünden kişilerle doldurmayı önemli bir hedef haline getirmeye başlamıştır (TBMM, 2012: 815).

Ağır siyasi etki altında kalarak siyasallaşan bürokratlar çağdaşlaşmanın öncülüğü misyonunu kaybederek çalışma heyecanını srdrememişlerdir. Liyakat ilkesinden uzak bu tasarruflar sayesinde şekillenen bürokrasi bir yandan o dönemin önemli sorunlarının ortaya çıkmasında önleyici rol, daha sonra ortaya ıkmiş olan sorunların doğru tespit ve tahlilinde yeterli rol ve en nihayetinde sorunlara çözüm yolları geliştirip uygulamada önemli rol oynayamamıştır (TBMM, 2012: 815).Bürokrat, sadece milletvekillerine bilgi veren çalışan konumuna gerilemiştir. Bu dönemde aynı zamanda zayıf yürütme ve meclis kendi belirlediği kararları alamamış, siyasi iktidara tam olarak sahip olamamıştır (Kalağan, 2010: 99).

1980’li yıllara gelindiğinde Türk kamu yönetimi sistemi, örgütlenişi ve işleyişiyle kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenilemekten yoksun bir yapı sergilemektedir. Böylece kamu yönetimi sistemi, hizmetleri gerekli nitelik, hız ve verimlilikte gerçekleştiremediğinden kalkınmanın etkin bir aracı olamadığı gibi, harcamaları verimliliğin ve hizmet genişlemesinin gerektirdiğinden daha hızlı bir biçimde artmış, sonuçta da kalkınmaya katkıda bulunabilecek insan gücü ve kaynakların israfına yol açmıştır. Bunun sonucu olarak, 1980 sonrasında işbaşına gelen hkmetler, kamu yönetimini kendi siyasi ve ekonomik anlayışları doğrultusunda yeniden düzenleme girişiminde bulunmuştur. Bu dönemde kamu yönetiminin açıklanan yapısı ve yeniden düzenlemeyi gerektiren durumu Türkiye’nin sosyo-ekonomik yapısı ile yakından ilintilidir. Bu bağlamda, anılan yıllarda yönetimin yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenlere, Türk kamu yönetimini çevreleyen koşulların genel bir görünümü olarak da bakılabilir (Karaer, 1987: 29).

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında başlayan ve 1984 yılının sonuna kadar süren dönem içinde kamu yönetimi alanında reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. lke yönetimini devralan MGK’nin öncelikli olarak ele aldığı konulardan biri de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Bu dönemde askeri yönetim tarafından özellikle, idari işlemlerin basitleştirilmesi, formalitelerin azaltılması kamu kuruluşlarında her kademedeki görev, yetki ve sorumlulukların dağılımının kesin olarak belirlenmesi, sorumluluktan kaçmanın yaptırımlarının saptanması, kamu kuruluşlarının görevleriyle uyumlu insan gücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak önlemlerin alınması, her kuruluş için kadro

standartlarının tespit edilmesi, işçi memur ayrımı konusunda objektif ölçüler getirilmesi gibi konular üzerinde durulmuştur. Seçimlerin yapılması sonrasında iktidara gelen hükümet ise öncelikle bakanlıkların sayısını azaltarak ve örgütlenmelerinde standartlaşmaya giderek çalışmalarına başlamıştır (Karaer, 1987: 36).

Askeri müdahaleden sonra kurulan askeri hükümet, MGK'nin belirlediği doğrultuda çalışmalarına başlamıştır. Başbakanın, 27 Eylül 1980 tarihinde TBMM'de hükümet programını sunuş konuşmasında kamu yönetiminin o günkü durumuna ilişkin olarak yaptığı saptamalar aynı zamanda 12 Eylül yönetiminin konuya bakışını da yansıtmaktadır: *“Mazisi yüzyıllara dayanan Türk idare yapısı, şartların değişmesiyle yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bunun sonucunda kamu yönetiminde aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir. Kalkınmakta olan bir ülke durumundaki Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör, Türk idaresinin bu hastalıklarıdır. Bu tabloya, bir de son yıllardaki anarşik ortam eklenince, idare toplumun güven ve huzurunu sağlamada yetersiz kalmıştır.”*(Karaer, 1987: 37)

Hükümet programında yönetimde yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarına da önemli yer ayrılmıştır. Programda, yönetimin tam olarak tarafsız şekilde çalışacağı ve devlet hizmetini yürütenlerin siyasal etkilerden uzak çalışabilmelerinin yasal güvence ve yaptırımlara bağlanacağı ifade edilmiştir. Bu kapsamda yapılacak çalışmalara, kamu personelinin sorunlarına ilişkin yöneylem araştırması yapılması amacıyla bir komisyon oluşturulmakla başlanmıştır. (Aktaran: Karaer, 1987: 37).

Bu yıllar süresince yeniden düzenleme sorunu bilimsel araştırma ve incelemelere de konu olmuştur. 1980 sonrasında gözlenen ilginç bir olgu bu konuya iş çevrelerinin ciddi bir biçimde eğilmeleridir. Gerçi daha önceleri de iş çevreleri Türkiye'nin yönetsel düzeninin hızla sanayileşen toplumun gereksinmelerine uymadığını dile getirmişlerdir. Ancak ilk kez iş çevrelerinin sorunu doğrudan bir biçimde irdelemesi 1983 yılında olmuştur. Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD) “kamu



bürokrasisi” adını taşıyan, yönetim sistemine ilişkin eleştiri ve önerileri kapsayan bir raporu kamuoyuna sunmuştur. Bu raporun hazırlanmasındaki temel amaç, sadece iş adamları ve sanayicilerin daha verimli ve sürekli çalışan bir kamu bürokrasisi olduğu takdirde ülke kalkınmasına daha fazla katkıda bulunabileceklerini saptamak ve böyle bir yönetimin nasıl sağlanabileceği konusunda bir kısmı zaten bilinen önerilerin önemlerini vurgulamak olarak açıklanmaktadır (Çitçi, 1983: 17).

Çitçi’nin ilginç olarak gözlemlendiği olgu aslında tam olarak dönüşümün kendisidir. 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte değişmeye başlayan ekonomik sistemle birlikte artık sermaye gücünü hissettirmeye başlamış ve kamu bürokrasisini kalkınmanın önündeki engel olarak görmüşlerdir. Bürokrasiyi kontrolü altına alarak bürokrasi siyasi iktidar ilişkisini yönetmek gerekliliğine varmışlardır.

#### **4.4.1. Bürokratik Atamalar**

12 Eylül sonrası oluşan bürokratik yapı aslında 12 Eylül öncesi yapının devamı olmakla birlikte, askerlerin genelde kendi politikalarını uygulamada kendilerine yakın gördükleri ya da kendi politikalarını uygulayabileceklerini düşündükleri bürokratları görevlendirmeleri şeklinde olmuştur (TBMM, 2012: 815).

1980–1983 askeri rejimi, önceki yönetim biçimini değiştirmiştir. Müdahalenin yapıldığı tarih olan 12 Eylül 1980’de Evren, diğer bazı gruplar gibi, bürokratik kadrolarında uzun süredir gerici fikirler ve sapkın ideolojilere saplanıp kaldığını ileri sürmüştür. 15 ve 16 Ocak 1981’de Konya ve Adana’da halka hitaben yaptığı konuşmalarda da kamuda çalışanları yeni rejime sadakatle hizmet etmeleri ve mevcut siyasal parti liderlerinden taktik almaya kalkışmamaları konusunda uyarmıştır. Başlangıçta, askeri rejim sadece cezalandırılabilir suç sınıfına giren eylemlerde bulunmuş olan kamu çalışanlarına karşı harekete geçmeyi tercih etmiş; müdahalenin ilk haftasında, siyasal yelpazenin sadece aşırı uçlarındaki görüşleri taşıyan valiler ve belediye başkanları görevlerinden uzaklaştırılmış ve yerlerine emekli subaylar veya ılımlı görüşlere sahip siviller atanmıştır. Daha sonra, başvuru önlemlerden etkilenen kamu çalışanlarının sayısı şaşırtıcı oranda yükselmiştir. 12 Eylül 1980 ile 12 Eylül 1981 arasında toplam 18.000 kamu çalışanı gözaltına alınmış, tutuklanmış veya hüküm giymiştir. Genelde askeri rejim, önceleri herhangi bir yasal soruşturmaya tabi olmayan memurlar ile çalışmayı denemiştir. Fakat 1981’in

sonlarına doğru geniş çaplı tasfiyelerin yapılacağına dair işaretler ortaya çıkmıştır. Müdahaleden önce yapılan bazı atamaların hem sol hem de sağ görüşlerden etkilendiği düşünülmeye başlanmıştır. Nitekim bir sonraki adım, mümkün olduğu kadar çok kamu çalışanının emekliye sevk edilmesi olmuştur. Memurlara gönüllü emekli olmaları için bir takım teşvikler sunulmuş; emekli olmak istemeyenler emekliye zorlanmıştır. Bu gelişmelere paralel olarak, Savunma Bakanlığı hariç değişik yönetim kadrolarında çalışan 71 genel müdürün kadrosu feshedilmiştir. Ayrıca özel bir hükümet kararnamesi ile pek çok üst düzey bürokrat görevden alınmıştır (Heper, 2015: 223–224).

Askeri rejim ayrıca, Danıştay'a karşıda harekete geçmiştir. Artık üç veya daha fazla bakan tarafından imzalanmış kararnamelerin iptali için Danıştay'a başvurulamayacaktı. 1961 Anayasası, her idari işleme karşı bu işlemde etkilenen memurlara Danıştay'a başvurma hakkı tanıdı. Yürütmeye hiçbir konuda mutlak takdir yetkisinin vermediği, aksine yürütmenin her tasarrufunu hukuki bir zemine oturtması gerektiği bir idare hukuku sisteminde, Danıştay kamu çalışanları tarafından siyasetçilere karşı, özellikle siyasetçiler memurları başka görevlere tayin etmeye çalıştığında, siper olarak kullanılabilirdi ve kullanılmaktaydı (Güran, 1980, Aktaran: Heper, 2015: 224). Ordu, Danıştay'ın sadece genel yetki alanına değil, ayrıca iç özerkliğine de sınırlamalar getirmiştir. Cumhurbaşkanına, Danıştay'ın bütün önemli üyelerini atama yetkisi verilmiştir. Danıştay'a karşı getirilen bu sınırlamaların nedeni, 1980 öncesinde Danıştay'ın da siyasallaşmış olduğu konusundaki kanıydı.

Askeri rejim tarafından kurulan sivil hükümet, 1982'nin ilk aylarında, sivil bürokrasiyi kalkınma çabalarında daha işlevsel hale getirebilmek için gerekli yetkilerin bir hükümet kararnamesiyle kendisine verilmesini talep etmiştir. Hükümet programı 27 Eylül 1980'de MGK'ye sunulmuş ve bu programda, sivil bürokrasinin iktisadi kalkınmanın önünde engel oluşturduğu belirtilmiştir. Bu dönemde askeri rejimin sivil bürokrasiye karşı tutumunu iki paralel tavır belirlemektedir. Bir yandan, sivil bürokratların ideolojik tavırlarının hayati öneme sahip olduğu düşünülmüştür. Dolayısıyla, öncelik siyasal kutuplaşma konusuna verilmiştir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak bir Devlet Denetleme Kurulu ihdas edilmiş; bu kurulun bürokraside siyasal kutuplaşma konusuna odaklanacağı kararlaştırılmıştır. Dahası, ordunun bu tutumu, kendi algıladığı biçimde Atatürkçü düşüncenin bürokratik seçkinlere

aşılması çabalarının dışarı vuran bir yansıması olarak değerlendirilmektedir. Bu çabalar eğitim sisteminin yeniden elden geçirilmesi ile sonuçlanmıştır. Amaç artık, sivil bürokrasiyi sıkı bir denetim altına almaktır (Heper, 2015: 225).

Bu yıllarda, sivil bürokrasiyi hukuksal-rasyonel bir kuruma dönüştürme çabalarına da rastlanmaktadır. Hükümetin, sivil bürokrasiyi kalkınma çabalarında işlevsel hale getirebilmek için talep ettiği yetki bu açıdan değerlendirilmelidir. Daha önce de belirtildiği gibi ordunun tercihi, ekonomik konulardaki sorumluluğun sivil toplum temsilcilerine bırakılacağı bir siyasal rejim idi. Fakat sivil bürokrasiye, biri makine modeli diğeri weberyen hukuksal-rasyonelite modeli olmak üzere iki farklı modeli aynı zamanda giydirmeye çalışmak, doğal olarak problem yaratacaktı (Heper, 2015: 226). Sivil bürokrasinin hangi modeli seçeceği 24 Ocak kararları ile belirlenmişti. Heper'in vurgulamaya çalıştığı gibi, bürokratik yapı 1980 öncesindeki gibi weberyen hukuksal-rasyonel bir çizgide seyretmeyecektir. Yeni bürokratik yapı uygulamadan arındırılmış bir örgütsel sistem içinde, piyasa ekonomisiyle uyumlu makine modeli olacaktır.

1980 öncesi bürokrasi siyasi iktidar arasındaki denge 1980-1983 dönemindeki devletin idari yapısında oluşturulan yeni denetim birimleri ile üst düzey bürokratları kontrol altına almasıyla birlikte siyasi iktidarın yönlendirdiği, bir bürokrasi siyasi iktidar ağı oluşmaya başlamıştır. Refah devlet modelinin son bulmasının hemen akabinde sermayenin iktidara tamamıyla ele geçirmesi ve siyasi iktidar üzerinden bürokratları yönetmeyi başlaması devlet-vatandaş yapılanmasından devlet-müşteri yapılanması yeni dönemin bürokrasi anlayışını ortaya çıkarmıştır.

#### **4.4.2. Bakanlıkların Yönetim Yapısı**

Yukarıda değinilen Ulusu Hükümeti programında çizilen dönemin kamu yönetimi görünümü çerçevesinde sayılan sorunların çözümüne ilişkin olarak yapılacak yeniden düzenleme çalışmaları da önemli bir yer tutmaktadır. Programda, yönetimin tam bir tarafsızlık içinde hizmet götürmesinin sağlanacağı ve devlet hizmetinde bulunanların siyasi etkiler dışında çalışmalarının yasal güvenceler ve yaptırımlara bağlanacağı görüşlerine de yer verilmiştir.

Yapılacak spesifik çalışma alanları ise şöyle belirtilmiştir: *“Görev, yetki ve sorumluluklar inisiyatif ve çalışmayı teşvik edici biçimde tevzi edilecek, bunları tam*

*olarak kullanamayanların sorumlu tutulacakları açıkça belirtilecektir. Devlet kadrolarındaki aşırı şişkinlikler bir zaman süreci içinde giderilmeye çalışılacak, gereksiz personel istihdamına kesinlikle gidilmeyecektir. Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel mevzuatı süratle ele alınarak yeniden düzenlenecektir.”* (Karaer, 1987: 37)

Hükümetin çalışmalarına başlamasından kısa bir süre sonra, Ekim ayı içinde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar başlatılmıştır. Öncelikle kamu personelinin sorunlarına ilişkin olarak “Yöneylem Araştırması” yapılması için bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyonun yaptığı ön çalışmalar, kamu personel sorunlarının üç temel nedenden kaynaklandığını göstermiştir: bu temel sorun kaynakları, devletin uyguladığı istihdam politikası, personel rejimi ve kamu yönetimindeki dengesizliklerdir. Kısa süre içinde ön çalışmaların belirlediği doğrultuda üç temel sorun alanına ilişkin komisyonlar oluşturulmuştur. Bunlar; Kamu İstihdam Politikası, Personel Rejimi ve Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonlarıdır. İlk iki komisyonun raporlarında sadece var olan aksaklıklar/sorunlar belirlenirken Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi başlığını taşıyan raporda bunların yanı sıra sorunların çözümüne yönelik öneriler de yer almıştır. Bu rapor, Ulusu Hükümeti dönemi içinde kanun hükmünde kararname tasarısı taslakları biçimine dönüştürülen yeniden düzenleme çalışmalarının temelini oluşturmuştur (Karaer, 1987: 38).

Anılan rapora göre, kamu yönetimi birçok yönlerden günün ihtiyaçlarına cevap veremeyecek durumdadır. Önceki dönemlerde parça parça yapılan idareyi geliştirme çalışmalarını bir ölçüde, merkezi bir örgütlenmeye gidilmemesi ve bu çalışmaları sahiplenecek bir birimin oluşturulmamasına bağlayan rapor, Başbakanlığa bağlı, bir devlet bakanının sorumluluğunda merkezi bir idareyi geliştirme örgütü kurulması ve her kurum bünyesinde de bu birimle eşgüdüm içinde çalışacak idareyi geliştirme kurumsal birimlerinin oluşturulmasını önermiştir (Karaer, 1987: 38–40). Rapora göre, bir birimin Başbakanlığa bağlılığının saklı tutulması ve yeniden kurulacak birimlerin bağlantıları çözüme kavuşturulurken uyulması gerekli ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkelerden ilki, bakanlıklar arasında işbirliği sağlama, hükümet politikasının yürütülmesini gözetme görevlerinin yapılmasına yardımcı olan, merkezi hükümet örgütü içinde eşgüdüm sağlamaya, ayrı ayrı birimleri belli amaçlara doğru

yöneltmeye yarayan kuruluşların Başbakanlığa bağlanmasıdır. İkinci olarak götürdükleri hizmetlerden merkezi hükümet örgütü içindeki birimlerin hemen tümünü yararlandıran kuruluşların daha uygun bir bağlantı bulunamaması durumunda Başbakanlığa bağlanması düşünülebilir. Son olarak da, Başbakanlığa bağlanmaları için geçerli bir neden bulunmamakla birlikte başkaca bir yere bağlanmaları sakıncalı olabilecek kuruluşların Başbakanlığa bağlanmaları gündeme gelebilecektir. Raporda bu üç ölçüte giren, dolayısıyla Başbakanlığa bağlılıkları saklı tutulması gerekli görülen örgütler de sıralanmıştır. Anılan örgütler şunlardır: Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Basın ve Yayın genel Müdürlüğü, Yüksek Denetleme Kurulu, Milli Güvenlik Genel Sekreterliği ve Vakıflar Genel Müdürlüğü (Aktaran: Karaer, 1990: 63). Raporun ortaya koyduğu çalışmalarda uyulacak esaslara bakıldığında bilimsel ve planlı bir idari reform yapısının kurulmaya çalışıldığı görülmektedir.

Komisyon düzeyinde yürütülen çalışmalardan sonra ilk düzenlemeler bakanlıklara ilişkin olarak yapılmıştır. 1981 yılında Orman Bakanlığı, Tarım Bakanlığına devredilmiş, Tarım Bakanlığının adı da Tarım ve Orman Bakanlığı olmuştur. İkinci olarak ise aynı yıl Kültür Bakanlığı kaldırılmış, Kültür ve Turizm Bakanlığı kurulmuştur (Karaer, 1987: 41–42).

1961 Anayasasında, Bakanlar Kurulunun kaç üyeden oluşacağı sorununu Başbakanla Cumhurbaşkanınca çözülecek bir sorun olarak gören düzenleme, uygulamada sık sık bakanlıkların adı, yapısı ile siyasasında yapılan değişikliklerin doğurduğu olumsuzluklar göz önünde bulundurularak 1982 Anayasasında değiştirilmiştir. 1982 Anayasasının 113. maddesinde bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatının kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür. Anayasanın getirdiği bu yeni düzenlemeyle bakanlıklarla devlet bakanlarının sayısının yönetsel kararlarla artırılması, yönetim yapısında sık sık değişikliğe gidilmesi önlenmek istenmiştir. Bu düzenlemeyle, sorunun hukuksal yönü çözülmüş, siyasal boyutunun çözülmesi de sınırları belirlenmiş devlet bakanlıklarını atama onayına bırakılmıştır (Gözübüyük,2007: 220).

27 Şubat 1982 tarihinde Bakanlar Kurulu çıkardığı 8/4334 sayılı kararname ile Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun çıkarılıncaya kadar geçerli olacak, bakanlıkların hızlı ve verimli çalışmalarını sağlamaya yönelik bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme Cumhuriyet tarihinde bakanlık örgütlenmesindeki ilk çerçeve düzenleme olması ve bir standart getirmesi bakımından önemlidir. Bundan önce her bakanlık kendi kuruluş kanunundaki hükümlere göre örgütlenirken bu dağınıklığa son verilmiştir. Ancak bu düzenleme uygulamaya geçirilememiştir. Zira Bakanlar Kurulu bir yetki yasası olmaksızın bu kararnameyi çıkarmıştır. Bu yasal boşluk, sonradan 17/06/1982’de kabul edilen 2680 sayılı yetki kanununa geriye dönük bir hüküm konularak kapatılmak istenmiştir. İlk yapılan ve uygulanamayan düzenlemenin üzerinden yaklaşık altı ay geçtikten sonra 26/08/1982 tarih ve 8/5384 sayılı Kararname ile kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır. 17/06/1982’de kabul edilen 2680 sayılı yetki kanunu ile kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi için Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Yetki Kanunu, hükümete 18 ay süreyle yetki vermiş, bu süre daha sonra 17 Haziran 1984’e kadar uzatılmıştır (Karaer, 1987: 44–46).

Kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmaları ilk defa bu dönemde somut olarak doğrudan kanun hükmünde kararname tasarısı taslakları şeklinde ortaya konulmuştur. Sonuca daha hızlı şekilde ulaşabilmek için ayrıca bir komisyon raporu hazırlamak yerine bu yol seçilmiştir. 8/5284 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı doğrultusunda yapılan yeniden düzenleme çalışmaları, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turgut Özal başkanlığında beş bakandan oluşan alt kurula bağlı olarak oluşturulmuş üç ayrı komisyon tarafından yürütülmüştür. Bu komisyonlar; Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürü başkanlığında kurulan Kamu Yönetimi Komisyonu; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı başkanlığında kurulan Genel İstihdam Komisyonu ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı başkanlığında oluşturulan Personel Rejimi Komisyonudur (Karaer, 1987: 47–48).

Anayasanın bakanlıkların kuruluşuyla görev ilkeleri için öngördüğü çerçeve yasal düzenleme, Ulusu Hükümeti döneminde çıkarılan 2680 sayılı yetki kanununa dayanılarak 13/12/1983 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu düzenleme, ilkin 202 sayılı KHK ile değişikliğe uğrayan sonra da 3046 sayılı yasaya dönüşen 174 sayılı bakanlıkların kuruluş görev ve esaslarına ilişkin KHK’dir. Bu kararnameyle 4951

sayılı yasa yürürlükten kaldırılıp bakanlıkların örgütsel yapılarıyla görevleri oldukça ayrıntılı bir düzenlemeye konu edilmiştir. Bu arada, 1982 Anayasasının bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir hükmü hizmet bakanlıkları açısından kanunla kurulma zorunluluğu getirdiği biçiminde yorumlanmış, bu yorumun bir sonucu olarak 174 sayılı KHK'yi izleyen 175–187 sayılı KHK'ler ile Milli Savunma Bakanlığı dışındaki tüm bakanlıkların örgütsel yapılarıyla görevleri yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede, önceden olan hizmet bakanlıklarından kimileri birleştirilerek bakanlık sayısı azaltılmıştır (Karaer, 1987: 29, Karaer, 1990: 64).

Bakanlıkların kuruluşlarıyla görev ilkelerini ayrıntılı biçimde belirleyen 3046 sayılı yasa, devlet bakanları açısından başbakana yardım etmek, Bakanlar Kurulunda eşgüdümü sağlamak görevleri yanında özel önem ve öncelik taşıyan konularda deneyimleriyle bilgilerinden yararlanılmak amacıyla Başbakanın önerisi Cumhurbaşkanının onayıyla devlet bakanı görevlendirilebileceği devlet bakanlarının başbakanca verilen görevleri yerine getireceği hususunu düzenlemiştir. Yasa ayrıca, devlet bakanlarının sayıca yediyi geçemeyeceğini, devlet bakanlarından en çok ikisinin başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebileceğini, Başbakanın önerisi Cumhurbaşkanının onayıyla Başbakanlıkla ya da diğer bakanlıklarla ilgilendirilebileceğini belirterek devlet bakanlıklarına hizmet kuruluşu olabilme izni vermiştir (Sencer, 1986: 194; Karaer, 1990: 64). Oysa devlet bakanları kamu hizmetlerini yürütmeye yetkili değildir; onlar hükümette yasama meclislerinde sadece siyasal görevlerle yetkiler taşımaktadır. Bu yüzden Başbakan, başbakan yardımcıları da olsa devlet bakanlarının hiçbirine sürekli olarak örgüt kümesini ya da işlerini bırakamaz (Duran,1982: 98).

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi başlıklı raporun kaynaklık ettiği, Ulusu Hükümeti döneminde hazırlanan kanun hükmünde kararname tasarılarının büyük bölümü Başbakanlığa sunulmuş, ancak incelenmeden 06/11/1983 seçimleriyle hükümet değişmiştir. Fakat Turgut Özal Hükümetinin yaptığı düzenlemelerde, önceki hükümet döneminde yapılan bu çalışmalardan büyük ölçüde yararlanıldığı, bunları temel aldığı, ancak bunlar üzerinde hükümetin anlayış ve yaklaşımına göre gerekli değişiklikler yapıldığı görülmektedir (Karaer, 1987: 52–53).

12 Eylül'ün bürokrasiye maliyetini anlayabilmek amacıyla darbe sonrası görevden uzaklaştırılan, soruşturma açılan, ceza alan personelin bilançosu hakkında Devlet Personel Başkanlığına, TBMM Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonu tarafından hazırlanacak olan komisyon raporu çalışmaları sırasında yazı yazılmasına rağmen cevap alınamamış ve bu hususta net veriler raporun hazırlanması sırasında elde edilememiştir. Bu konuda Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonuna ulaşan tek bilgi olarak İçişleri Bakanlığından ulaşan 16/11/2012 tarih ve 28508 sayılı yazı olmuştur. Anılan yazıya göre; 12/09/1980 ile 07/12/1983 tarihleri arasında Sıkıyönetim Komutanlıklarının isteği üzerine görevlerine son verilen mahalli idareler personeli sayısının 1.460, görevi ya da görev yeri değiştirilen mahalli idareler personel sayısının ise 192 olduğu görülmektedir. En çok görevine son verilen personelin olduğu iller sırasıyla 104'er kişiyle İstanbul ve Antalya, 81 kişiyle Konya, en çok görevi ya da görev yeri değiştirilen personelin olduğu iller ise 19'ar kişiyle Hatay ve Kahramanmaraş, 18 kişiyle Adana olmuştur (TBMM, 2012: 839–840).

#### **4.4.3. 1982 Anayasasında Bürokrasi**

Anayasalar, bir yandan devleti şekillendiren diğer yandan o devletin toplumu ile arasında ilişki kuran, siyasal işlevin boyun eğdiği kuruluş ve işleyiş kurallarını belirleyen belgelerdir. Bu metinlerde, devletin kendi örgütlenmesine, yasama, yürütme, yargı organlarına ve bunlar arasındaki ilişkilere, ayrıca devlet ile toplum arasındaki karmaşık ağı düzenlemeye yönelik kurallar, kısaca devletin temel kuruluş ilkeleri yer alır.(Sevinç, 2012: 107)

12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından oluşturulan 1982 Anayasasında, 1961 ile 1980 döneminde güçsüz ve etkinsiz iktidarların meydana getirdiği olumsuzlukların etkisiyle Senato kaldırılmış; yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, bu iki gücün devlet faaliyetlerini düzenlenmesinde eşitlik içinde işbirliğine gitmeleri amaçlanmıştır. Bu doğrultuda anayasada yürütme görev olmaktan çıkarılmış ve gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir erk olarak tanımlanmıştır (Arslan, 2004: 112).

İki başlı yürütme içinde Cumhurbaşkanının yetkisi daha da artırılmıştır. 1982 Anayasasında düzenlenen yeni organlardan biri olan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanına bağlı inceleme, araştırma ve denetleme birimi olarak kurulmuş



olup, devletin başı ve milletin birliğini temsil eden, anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetmekle yükümlü olan Cumhurbaşkanının, söz konusu konununun gerektirdiği yetkilerini kullanmada önemli araçlardan biridir (Eryılmaz, 2013: 211–212).

Bakanlar Kurulu'nun güçlendirilmesi de eskiden farklı olarak bakanların artık başbakana karşı sorumlu tutulması şeklinde olmuştur. Başbakanın güçlendirilmesi amacıyla bakanların cumhurbaşkanı vasıtasıyla görevden alınması yetkisi başbakana tanınmıştır.

1982 Anayasasıyla yürütme organı, yasama organına karşı güçlendirilmiştir. Buna ilaveten bürokrasi ile ilgili bazı düzenlemeler de göz önüne alındığında, siyasi iktidarın bürokrasiye karşı güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ara dönemde ilk defa kamu yönetiminin düzenlenmesi için yürütme organına önemli ölçüde güç sağlayan “kanun hükmünde kararname” uygulamasına da gidilmiştir.

Ülkemizde kamu hizmetlerine girişte yasal olarak liyakat sistemi benimsenmiştir. Anayasa, “*hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez*” hükmünü getirmiştir (md. 70). Buna göre, kamu hizmetlerine girişte temel ilke, görevin gerektirdiği niteliklerdir. Kamu görevlilerinde aranacak nitelikler, yapılacak işe ya da göreve bağlanmıştır. Ayrıca anayasa, devletin genel idare esaslarına göre yürüttüğü kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevlerin, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi esasını getirmiştir (md. 128). Böylece görev, asli ve sürekli olunca, onu yerine getirecek olan kişilerin de daimi statüde ve bir kariyere dayalı olarak çalıştırılması gerektiği vurgulamak istenmiştir. Bu da, kamu hizmetlerine ilişkin yapıda liyakat esaslarının uygulanmasını gerekli kılmaktadır (Eryılmaz, 2013: 200).

Türkiye’de personel rejiminin, kayırma sisteminden farklı en önemli yönü, memur güvenliğidir. Memur güvenliğinin teminatı ise, idari yargıdır. Memurun özlük haklarına dokunmaksızın görev yeri değiştirilebilir, görevden çıkarılması ise ancak memuriyetten çıkarılmayı gerektiren disiplin suçu işlemesi ya da ağır hapis cezası ile mahkûmiyetine karar verilmesi durumlarında mümkün olabilir (Eryılmaz, 2013: 201). Memurların görev ve sorumlulukları ile disiplin soruşturmasında güvence hükümleri Anayasa madde 129’da düzenleme bulmuştur.

Kamu yönetiminin yapı ve işlev bakımından büyümekte olduğunu ve siyasaların belirlenmesinde giderek daha fazla etkili olduğunu belirtmiştik. Bu gelişmeler, kamu bürokrasisinin sorumluluğu ve denetimi sorununun da önemini artırmıştır. Kamu bürokrasileri üzerinde uygulanan denetim yollarından biri, siyasi organlarca yapılandır. Siyasi organlardan kasıt yasama organı ve hükümettir. Her ülkede yasama organı, bütçe müzakereleri, araştırma, soruşturma, genel görüşme ve soru celselerinde; yasa önerilerinin görüşülmesi esnasında ve seçmen sistemini yürütürken, bürokrasiyi de denetler. Ancak, yasama organının bürokrasi üzerindeki denetimi doğrudan değil, dolaylıdır. Yasama organının parlamenter rejimlerde bürokrasi üzerindeki denetimi, bakanların sorumluluğu düşüncesine dayanır (Eryılmaz, 2013: 185–186). Türkiye’de de, 1982 Anayasası gereği meclisin bilgi edinmesi ve hükümeti denetlemesi soru (md. 98), meclis araştırması (md. 98), genel görüşme (md. 98), gensoru (md. 99) ve meclis soruşturması (md. 100) yollarıyla gerçekleştirilmektedir.

#### **4.4.4. Darbe Hükümetinin Bürokrasi ile İlişkisinin Toplumsal Etkisi**

1980 yılı kırılma noktasıdır. 12 Eylül nedeniyle yalnızca Türkiye’de değil, dünya sistemi ve dünya sisteminin yönetici kurumları için de kırılma noktasıdır. 1945’ten bu yana geçerli yeni sömürgeci dünya düzeni devrini bu tarihte tamamlamış, küreselleşme süreci ile birlikte bir başka aşama açılmıştır. Eski dönemin Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası adını değiştirerek Dünya Bankası olmuş, IMF ile aralarındaki işbölümü değişmiştir. İki kuruluş, sancılı bir yeniden tanımlanma sürecine girerken, az gelişmiş ülkelerde ısrarlı bir yeniden yapılanma modelini uygulamaya koymayı başarmıştır. Yeni modelin asıl yüklenicisi olan Dünya Bankası’nın sahipliğinde uygulamaya giren yeniden yapılanma planı ‘yapısal uyarlama reformları’ olarak anılır. Yapısal uyarlanma, ulusal bütünlerin kapitalist dünya ekonomisine uyumlu hale getirilmeleri anlamına gelir. Türkiye’de de 12 Eylül dönemi anılan reformlar için uygun ortamı sağlamış, süreç hızla ilerlemiştir. Bu reformlar, genel bir kriz ve baskı ortamı yanında bürokratik yapı parçalanarak uygulamaya koyulabilmiştir (Güler, 1997:74–76).

Devletin ideolojik kurumlarını yön veren bürokrasinin değişimi, devlet-vatandaş ilişkisinin de değişimine zemin hazırlamıştır. Bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi 1980

sonrası dönemde, bürokratik yapılanmanın içeriğine yönelik kanun, kanun hükmünde kararname ve bakanlar kurulu kararları ile ikincil mevzuatta yapılacak değişikliklerin uygulamaya geçirilmesiyle yeni şekil alacaktır. Yeni dönemde, yeni sağ akımının öngördüğü şekilde devletin küçültülmesi ile birlikte Weber'in bürokratik örgütlenmesi yerine neo-liberal politikalara uygun örgütlenme yapıları gözlemlenmeye başlanmıştır.

Mevcut bürokrasi kapsamlı bir erime sürecine itilmiştir. Bürokraside dini ve şoven kadrolaşma ile sağlanan siyasallaşma, personel rejiminde rütbe sisteminin delinmesi, sözleşmeli istihdam türünün yaygınlaştırılması, ücret sisteminin farklılaştırılması, geleneksel bürokratik mekanizmaların işlevsiz bırakılması, mevcut bürokrasinin çözülmesini sağlamıştır. Özelleştirme ve diğer politikalara karşı toplumsal muhalefetin baskı altına alındığı ortamda, bürokrasinin muhalefeti de böylece engellenmiştir (Güler, 1997: 77).

1980'lerde siyasal hayat, toplumsal yapı içerisinde, ordunun sivillerin bozduklarını düzelten bir kurum olduğu efsanesini zayıflatmıştır. Cuntanın iktidarda olduğu yıllar boyunca siyasal tartışmalar daha açıktan yapıldıkça, cuntanın politikaları eleştirilmeye başlamıştır. Ülkenin siyasal bakımdan giderek olgunlaşması da orduya yönelik tutumların değişmesinde etkili olmuştur. Aydınlar artık orduyu sivillerin yolsuzluklarına ve yetersizliklerine karşı bir sigorta olarak görmüyor ve bu kurumun demokrasi ve sivil toplumun karşısında bir engel olduğu sonucuna varıyordu. Toplumda mevcut kanaat, askeri yönetimin mevcut sorunları daha da ağırlaştırdığı ve darbenin toplumu yolundan saptırarak siyasal evrimi engelleyen bir olay olduğu şeklindeydi. 1980 cuntasının 1960 darbesinin meşruluğunu sorgulayarak ve Türkiye gibi gelişmekte olan bu ülke için lüks olarak görülen liberal 1961 Anayasasını ve demokratik yasaları suçlayarak, bu tarihsel revizyonizm sürecini başlatmasıydı. Sonuç olarak 27 Mayıs'ın bayram olarak kutlanmasına son verildi. Bu da 27 Mayıs 1960 askeri darbesinden çok farklı değerlendirilen 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 darbelerini sorgulamanın ilk adımı olmuştur. Entelektüellerin yapmaya çalıştıkları şey tam da buydu (Ahmad, 2014: 250–251).

Türk toplumu üzerindeki askeri müdahale tehdidinin nedenleri arasında, İslami canlanmanın Cumhuriyet'in laik temellerini zayıflatmakta olduğu korkusu da yer

almaktaydı. Çok partili dönemde, 1950'lerde başlayan İslami uyanış, o zamandan beri hız kazanmıştır. 1960'larda sosyalist ve demokratik güçlerin artan etkisi karşısında endişeye kapılan tutucular, dini, ideolojik bir karşı güç olarak kullanmaya başlamış ve askeri rejim bu uygulamayı sürdürmüştür. Generaller, 1980 askeri darbesinde Kemalizm'i layık olduğu yere koyacaklarını vaat etmelerine rağmen, dinin toplumda oynadığı rolün pekişmesinde anahtar rolü oynayıp; ilk ve ortaokullara zorunlu din dersi getirmek için devlet kaynaklarını kullanmıştır. İmam hatip okullarının sayısı bu üç yıl içinde 258'den 350'ye çıkmıştır. Bu okullara katılan öğrencilerin sayısı da hızla artarak 270 bine çıkmış ve 40 bin kız öğrenciyi de kapsamıştır. Bu okullardan mezun olanlar genellikle binlerce camide iş bulmuş ve devlet memuru olarak maaş almaya başlamıştır. Ancak, imam hatip mezunları üniversitelere ve bürokrasiye girerek bu iki kurumun laik geleneğini zayıflattıklarında alarm çanları çalmaya başlamıştır. Ancak generaller, bu okullardan mezun olan öğrencilerin silahlı kuvvetlere girmelerine izin vermemiştir. Gerici fikirlerin bu yolla Silahlı Kuvvetlere bulaşmasından korkmuşlar, Silahlı Kuvvetlere katılmayı başaranları da sistematik biçimde temizlemişlerdir. Generaller ve danışmanları, İslam'ı, uygun biçimde maniple edildiği takdirde Türk toplumu içindeki pek çok bölünmenin üzerini örtecek birleştirici etken olarak görmüş ve böylece dini geliştirmek için ciddi çaba harcamışlardır. Diyanet İşleri Başkanlığının yönetimi altında din kurumunun sürekli büyümesi, taşra alt-orta sınıflarının eğitimi, iş bulmaları ve yerel politikacıların kayırılması için bir kaynak haline gelmiştir (Ahmad, 2014: 255–256).

Yeni sağ akımının gelişmiş ülkelerden sonra gelişmekte olan ülkelerde de uygulamaya geçirme fikri Türkiye'de 12 Eylül darbesiyle mümkün olmuştur. Toplumun yeni bir ideolojik sisteme entegre edilmesi için girişimlerini çok hızlı bir şekilde başlayan Ulusu hükümeti, devletin idari yapılanmasındaki değişikliği üst düzey bürokrat atamaları ile şekil vermeye başlamıştır. Devletin ilk kapısı olarak görülen İçişler Bakanlığı ve çalışma hayatına yönelik devlet kurumlarındaki bürokrasi değişikliği toplumu doğrudan etkilemiştir. Yine toplumla iç içe olan Diyanet İşleri Başkanlığının altındaki dini kurumların güçlendirilmesi ve bu kurumlarla yakın ilişki içerisinde olan kişilerin bürokrasinin içine girmesi de toplumun değişimini doğrudan etkilemiştir.

Sosyal devlet anlayışının ve demokrasinin en önemli unsurlarından birini oluşturan sendikalar sosyo-ekonomik hayat yanında siyasi hayatı da belli ölçülerde etkileme potansiyeline sahiptir. Bürokratikleşmenin bir sonucu olarak sendikalarda otoriter eğilimler ortaya çıkmıştır.

1975–1980 döneminde işçi sendikacılığında yaşanan ve sonraki dönemde bazı kamu çalışanları sendikalarında tekrarlanan, siyasi örgütlenmelerin sendikayı dışarıdan yönetme eğilimi doğmuştur. Bu şekilde siyasi bir örgütün kontrolü altına giren sendikalarda, siyasi alandaki her türlü gelişmenin, bölünmenin ve çatışmanın sendika içine yansıdığı görülmektedir. Bu doğrultuda, ilk başta, siyasi hareketin verdiği destekle, sendikal çalışmada bir atılım gerçekleşmiş; özverili siyasi kadroların katkılarıyla büyük gösteriler ve eylemler düzenlenmiştir. Ancak, siyasi hareket, bu desteğin karşılığını örgütü yönlendirerek ve hatta yöneterek almaya başladığında, olumsuz etkiler ortaya çıkmaya başlamış; sendikada bölünmeler, iç kavgalar, tasfiyecilik ve zayıflama gündeme gelmiştir (Koç, 2007: 14). “*Bu anlamda 1980 sonrası dönemde ülkemizde baskı gruplarının hükümet ve bürokrasi ile ilişkileri ‘bastırılmış grup’ biçiminde değerlendirilebilir*” (Eryılmaz, 2013: 220).

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de 1980’li yıllardan başlayarak hız alan küresel piyasalara eklenme sürecinde devleti küçültme ve uluslararası ekonomiyle bütünleşme söylemi ile devlet örgütlenmesi ve işlevleri yeniden düzenlenmiştir. Bürokrasilerin, temel araç olma rollerinin dışına çıkarak siyasal sistemlerde güç merkezi olmaları düşüncesi uzun dönemlerden beri süregelmektedir. Bürokrasinin siyasal rolü gelişmiş ülkelerde önemli bir sorundur. Gelişmekte olan ülkelerde ise siyasi gelecek hakkındaki tartışmalarda temel problem olarak ortaya çıkmaktadır. Bürokratik örgüt onu elinde tutanlar için önemli bir güç kaynağıdır. Onun gücü, rasyonelliği, uzmanlığı, güvenilirliği ve sürekliliğinden kaynaklanır. Weber, iyi düzenlenmiş bir bürokrasinin başkaları tarafından kontrolünün zor olduğunu belirtmektedir. Toplum, kuralların uygulanması ve hizmetlerin yürütülmesinde bürokrasiye bağımlı hale gelir.

Güç ilişkilerini toplumsallaştırmaya yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede bir iktidar aracı olagelmiştir. Bu doğrultuda, siyasi iktidarın kararlar alması ve bürokrasinin de bu kararların uygulayıcısı olması şeklindeki bölümlenme gerçekçi değildir. Bürokrasi, siyasi iktidarla karşılıklı etkileşim içindedir ve bu etkileşim içinde siyasi kararları etkileme gücüne sahiptir. Bürokrasi, toplumda çok büyük güç eşitsizlikleri ya da dengesizlikleri meydana getirmektedir; çünkü bürokrasi, onu elinde tutan ve kontrol eden çok az sayıdaki kişiye genel olarak topluma ve özel olarak devlete, başkalarına oranla çok fazla etki yapma olanağı sağlamaktadır.

1970’li yılların başlarında kapitalizmin girmiş olduğu kriz tüm dünyayı sarsarken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler bu krizden daha fazla etkilenmiştir. Batı, sistemin girmiş olduğu bu krizden çıkmak için ekonomi ve yönetim yapısını uyumlaştırmaya yolunu seçerek, refah devlet modelinden piyasa odaklı devlet yapısını tercih etmiştir. Bu tercihi, Dünya Bankasının yapısal uyarlama reformları ile başarmıştır. Bununla birlikte 1970’li yılların sonlarına doğru yeni sağ akımının Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere başta olmak üzere batılı devletlerde uygulaması başlamıştır. Dünyadaki geleneksel yönetim anlayışı uygulamaları ile şekillenen kamu bürokrasisinin değişen koşullar karşısındaki yetersizliği, kamu bürokrasisini yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmıştır. Yeniden yapılanma

çalışmalarına yön veren yeni sağ iktidarlar, krizin çözümü konusunda neo-liberal anlayışı benimsemiştir. Refah devleti politikalarının terk edilip, piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik politikalar kamu bürokrasisinde paradigma değişimini kaçınılmaz kılmıştır.

Türkiye, büyük karışıklıklara rağmen Osmanlı Devleti enkazından yaratılmış, diğer yapılar yanında önemli ve köklü bir bürokratik yapı da devralınmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de, bürokrasi siyasi iktidar ilişkileri Osmanlıdan günümüze sürekliliğini koruyarak belirli dönemlerdeki kırılmalarla devam etmiştir. 1980 yılından itibaren Türkiye’de yeni sağ teorik politik perspektifinin önderliğinde bir yeniden yapılanma sürecine gidilmiştir. 1980 yılında 24 Ocak Kararları olarak bilinen kararlar Türkiye’de temel dönüşümün başladığı bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. Daha az devlet, daha çok piyasa ilkesine dayanan liberalleşme politikalarının Türkiye’de devlet geleneği üzerinde ciddi etkileri olmuştur.

Türkiye’de neo-liberal politikaların temelini oluşturan 24 Ocak Kararlarının uygulamaya geçirilebilmesi için siyasi iktidar-bürokrasi ilişkilerinin yeniden yapılandırılması ve sahneye yeni aktörlerin çıkmasına ihtiyaç duyulmuştur. Askeri bürokrasi ve 1980–1983 döneminde görevde kalan cunta 12 Eylül darbesiyle birlikte ülkenin geleceğini belirlemiştir.

Geleneksel bürokrasi anlayışı ve kamu yönetimi, 1980’den sonra, politize olmuş yapısı ve yozlaşma, ekonomi politikalarında meydana gelen değişiklikler, küreselleşme olgusu, kamu kaynaklarının yetersizliği gibi nedenlerle krize düşmüştür. Türk kamu bürokrasisi siyasi belirsizlik dönemlerinde adeta durgunlaşmıştır. Eski başbakanlardan Bülent Ecevit de sık sık bu olguya işaret ederek bürokratların resmi evrakları imzalamaktan çekindiklerini dile getirmiştir. Bunun altında yatan temel neden aşırı derecede politize olmuş bir bürokrasinin var olması şeklinde değerlendirilebilir.

1980–1983 döneminde bürokrasi içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasal çevre doğrultusunda önemli değişim ve dönüşüm yaşamıştır. Buna bağlı olarak ortaya çıkan yeni yönetim düşüncesi, weberyen bürokrasi modeline büyük tepki göstermiştir. Yeni yönetim düşüncesi, bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa mekanizmalarına dayalı yeni bir rasyonellik anlayışını savunmaktadır.

Devletin yapısı giderek küçültülmekte ve faaliyet alanları daraltılmaya çalışılmakta, piyasaya ve bireye yetki kaydırılması söz konusu olmaktadır.

Türkiye de sivil–askeri bürokrasi arasındaki ilişki sürekliliğini sürdürmekle birlikte askeri bürokrasinin siyasette daha etkin bir rol almasıyla sivil bürokrasi bu durumdan fazlasıyla etkilenmiş ve belirleyiciliğini yitirmiştir. Egemen gücün yani, siyasi iktidarın çizgisinde ve onunla birleşerek ayakta kalmaya çalışmıştır. Bu acıdan artık kendi başına toplumsal ve siyasal güç olma özelliği de, toplumu yönlendirme niteliğini de kaybederek klasik bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinden farklı siyasi iktidarın tekelinde bir bürokrasi oluşmuştur. Bu bağlamda bürokrasi hantallaşarak verimliliği düşmüş ve kendisi bir sorun haline dönüşmüştür. Ekonomik liberalizasyon politikalarının uygulamaya konulmasıyla birlikte geleneksel bürokratik yapı yanında, yeni örgütlenmelere gidilmiş olup yeni sağ akımının etkisiyle oluşturulmaya çalışılan kamu işletmeciliği anlayışı, klasik bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinin değişimine yol açmıştır. Yeni bürokrasi yapılanmasında devlet sermayeyi daha çok hizmet edecektir. Söz konusu sermaye sadece ulusal değil aynı zamanda uluslararası olacaktır.

Ekonomik sistem değişiklikleri ülkelerin idari yapılanmalarındaki değişikliklerde beraberinde getirmektedir. Çünkü ekonomi politikalarının karar alıcıları siyasi iktidarlar uygulayıcıları ise bürokratlardır. Değişimin toplumun tamamını ulaşabilmesi ve başarıyla uygulanabilmesi için ekonomik yapıya uygun devlet idaresinin oluşması gerekmektedir. TÜSİAD tarafından 1983 yılında ‘Kamu Bürokrasisi’ üzerine hazırlanan rapor, bundan sonraki bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinde sermayenin nasıl rol oynayacağını açıkça göstermektedir. Bunun farkında olan siyasi iktidarın, ulusal ve uluslararası sermayenin desteği ile değişimi topluma ulaştıracak olan bürokrasiye yön vermesi kaçınılmaz olmuş ve bürokrasi ile ilişkisini Weber’in rasyonelliği temelinden piyasa ekonomisi koşullarına cevap verebilecek bir yapıya dönüştürmüştür.

Son söz olarak denilebilir ki; refah devleti modelinin terk edilip, piyasa merkezli ekonomik, siyasi ve toplumsal yapının kurulması için bürokrasi siyasi iktidar ilişkisi 1980 den itibaren planlı bir şekilde değişime tabi tutularak yeni bir döneme girilmiştir.



## KAYNAKÇA

- Abadan, N.,(1959), *Bürokrasi*, A.Ü.S.B.F. Yayınları: Ankara.
- Ahmad, F., (2014), *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çev. Yavuz Alogan)Kaynak Yayınevi: İstanbul.
- Altıntaş, M., (1992), *12 Eylül ve Ekonomi*, 12 Eylül ve Sonuçları Sempozyum Bildirileri içinde, İnsan Hakları Derneği Muğla Şubesi: Muğla.
- Altunışık, R., Çoşkun, R., Bayraktaroğlu, S., &Yıldırım, E.(2010). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*, Sakarya Yayıncılık: Sakarya.
- Arayış Dergisi (1981), s. 25, s. 32.
- Arslan, A., (2004), Türkiye'de İktidarın Sosyolojik Anatomisi ve İktidar Seçkinleri, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C: 6, S:1.
- Arslantürk, Z., (2008), *Araştırma Metot ve Teknikleri*, Çamlıca Yayınları: İstanbul.
- Atılgan, G., (2012), *Türkiye'de Seçkinler, 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim* (Der. Faruk Alpkaya ve Bülent Duru) İçinde, ss. 323–366, Phoenix Yayınevi: Ankara.
- Aykaç, B., (1997), *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Atika Kitap: Ankara.
- Bahçe, S., Eres, B., (2012), *Cumhuriyet Döneminde Siyasal Gelişmeler: Tarihsel ve Sosyolojik Bir Değerlendirme, 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim*(Der. Faruk Alpkaya ve Bülent Duru)İçinde, ss.17–68, Phoenix Yayınevi: Ankara.
- Bayram A. K., Çınar, K., (2007), *İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Dergisi, c:9, s. 1.
- Bener, E., (1998), *Bürokratlar III*, Kültür Bakanlığı: Ankara
- Benton T., Craib, I.,(2012), *Sosyal Bilim Felsefesi*,(Çev. Ümit Tatlıcan-Berivan Binay), Sentez: Ankara

Cangir, M., (1999), Tarihsel, Siyasal, Kültürel Yönleriyle Türkiye’de Bürokrasi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Ankara.

Coşkun, İ., (2005), *Türkiye’de Bürokrasi Siyaset İlişkileri*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi: Konya.

Çavdar, T., (1995), Türkiye’nin Demokrasi Tarihi (1839-1950), İmge Kitabevi: İstanbul.

Çitci, O., (1983), *Kamu Bürokrasisi Üzerine*, Amme İdaresi Dergisi, S: 16/4.

Çelebi, N., (2004), *Sosyoloji ve Metodoloji Yazıları*, Anı Yayıncılık: Ankara

Dereli, E., (1992), *Nitelik ve İşlevleri Yönünden Kamu Bürokrasileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul.

Duran, L., (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası: İstanbul.

Durdu, Z., (2009), *Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti*, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE) Bahar 2009, Sayı: 22

Ergil, D., (1981), *Toplumsal Sorumluluk ve Kurumsal Özerklik*, Arayış Dergisi, s: 6, ss. 22–24.

Ertürk, A., (1986), *Modern Çağın Temel Bir Kurumu: Bürokrasi*, Maliye Yazıları Dergisi Sayı:2.

Eryılmaz, B., (1998), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaacılık: İstanbul.

Eryılmaz, B., (2013), *Bürokrasi Ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınları: İstanbul.

Gökçe, G., Şahin A., Örselli E., (2002), *Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma*, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, s:4.

Göküş, M., (1999), *Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi: İzmir.

- Gözübüyük, Ş. (2007), *Anayasa Hukuku*, Turhan Kitabevi: Ankara.
- Güler, B. A., (1997), *Yapısal Uyarlanma Reformları ve Devlet*, Türk-İş Yıllığı C:2.
- Gülmez, M., (1975), *Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı*, Amme İdaresi Dergisi (Mart 1975).
- Güran, S., (1980), *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayını: İstanbul.
- Güven, H. S., (1976), *İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi*, Amme İdaresi Dergisi (Mart 1976).
- Heper, M., (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği*, Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi Yayın No: 23: Ankara
- Heper, M., (1977), *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Yayınları: İstanbul.
- Heper, M., (1984), *Bürokrasi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt: 2*Çinde, İletişim Yayınları: İstanbul.
- Heper, M., (1990), *The State and Debureaucratization: The Case of Turkey*, International Social Science Journal, Vol: 42, No: 4.
- Heper, M., (2015), *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Doğubatı Yayınları: Ankara.
- Heywood, A., (2010), *Siyaset*, (Çev. Bekir Berat Özipek) Adres Yayınları: Ankara.
- Kalağan, G., (2010), *Türkiye'de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm*, Beta Yayınları: İstanbul.
- Karaer, T. (1987), *12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*, Amme İdaresi Dergisi Cilt 20, Sayı 3.
- Karaer, T., (1990), *Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu*, Amme İdaresi Dergisi, C: 23, S:2, ss. 47–74.
- Karataş, B., (1984) *Araştırma Teknikleri*, Çağlayan Basımevi: İstanbul.
- Kaya, İ., (2006), *Sosyal Teori ve Geç Modernlikler: Türk Deneyimi*, İmge Kitapevi: Ankara

- Kışlalı, A.T., (1997),*Siyaset Bilimi*, İmge Kitabevi: Ankara.
- Koç, Y., (2007), *Türkiye’de Sendikal Kriz ve Sendikal Arayışlar 8 Mart 2007 Sempozyumuna sunulan tebliğ*,(Derleyen: Fikret Sazak), EPOS Yayınları, Ankara. 2007, s.157–207.
- Kongar, E., (1987),*12 Eylül ve Sonrası*, Say Yayınları: İstanbul.
- Köroğlu, S.A.,(2015), *Literatür Taraması Üzerine Notlar ve Bir Tarama Tekniği*, Gıdb Dergi, S:1, İTÜ: İstanbul
- Kurnaz, A. H., (2007),*Türkiye’de Ara Rejim Dönemlerinde Yasama Yetkisinin Kullanımı*, TBMM Uzmanlık Tezi: Ankara.
- Mardin, Ş., (1990), *Siyasal ve Sosyal Bilimler*, Makaleler 2, İletişim Yayınları: İstanbul.
- Merikoski, V. (1971), *İdarenin Siyasileşmesi*, (Çev: Cahit Tutum), Amme İdaresi Dergisi, C.4.
- Mill, J. S., (1997), *Hürriyet* (Çev. Mehmet Osman Dostel), Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları: 852: Ankara.
- Neuman, W.L, (2012), *Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar I-II. Cilt*. Yayın Odası: İstanbul
- Nutuk (1934), *Gazi Mustafa Kemal Tarafından*, Devlet Basımevi: İstanbul.
- Oktay, C. (2009), *Siyaset Bilimi İncelemeleri*, Alfa Basım Dağıtım: İstanbul.
- Oktay, C., (1983), *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul Üniversitesi SBF Yayını: İstanbul.
- Ortaylı, İ., (2006), *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Alkım Yayınevi: İstanbul.
- Önder, Ö. (2013), *Türk Bürokrasisi ve Bürokratik Elitizm*, Otorite Yayınları: Ankara.
- Özçelik, P., (2011), *12 Eylül’ü Anlamak*, A.Ü.SBF Dergisi,Cilt:66,Sayı:1.
- Özdemir, M.(2010), *Nitel Veri Analizi: Sosyal Bilimlerde Yöntem Biim Sorunsalı Üzerine Bir Çalışma*, Eskişehir Osman Gazi üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 11(1), 323-343.

Özgüden, M., (2012), *Türkiye'nin Kentleşme Deneyiminin Dönemlenmesi, 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim* (Der. Faruk Alpkaya ve Bülent Duru) İçinde, 367–406, Phoenix Yayınevi: Ankara.

Özkalp, E., (1984), *Davranış Bilimler Ve Organizasyonlarda Davranış*, İTİA Yayınları, No: 249/169:Eskişehir.

Özkalp, E.-Sabuncuoğlu, Z., (1996), *Örgütlerde Davranış*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 116:Eskişehir.

Özkazanç, A., (2012), *Cumhuriyet Döneminde Gelişmeler: Tarihsel Sosyolojik Bir Değerlendirme, 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim İçinde* (Derleyen: Faruk Alpkaya ve Bülent Duru), ss. 71–105, Phoenix Yayınevi: Ankara.

Öztürk, N. K., (2003), *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, Siyasal Kitabevi: Ankara.

San, C., (1971), *Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi*, Sevinç Matbaası: Ankara.

Savran, S. (1992), *Türkiye'de Sınıf Mücadeleleri*, Kardelen Yayınları: İstanbul.

Sencer, M., (1986), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Alan Yayıncılık: İstanbul.

Sevinç, Murat., (2012), *Türkiye'de Anayasal Düzen: 1920-2012, 1920'den Günümüze Türkiye'de Toplumsal Yapı ve Değişim* (Der. Faruk Alpkaya ve Bülent Duru) İçinde, 107–159, Phoenix Yayınevi: Ankara.

Smith, B. C., (1988), *Bureaucracy and Political Power*, St. Martin's Press: New York.

Sürgit, K., (1980), *12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Amme İdaresi Dergisi, C: 13, S: 3, ss. 39-77.

Şahin, A., (2007), *Türk Kamu Yönetiminde Siyaset-Bürokrasi İlişkisi, Kamu Yönetiminin Yapısal Ve İşlevsel Sorunları*, (Ed. M. A. Çukurçayır ve G. Gökçe), Çizgi Kitabevi: Konya.

Şaylan, G., (1983), *Cumhuriyet Bürokrasisi*, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, c.2 içinde, İletişim Yayınları: İstanbul.

Şaylan, G., (1986), *Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, V Yayınları: Ankara.

TBMM, (2012), Darbe ve Muhtıraları Araştırma Komisyonu Meclis Araştırması Komisyon Raporu.

Tutum, C., (1976), *Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık*, Amme İdaresi Dergisi, C:9, S: 4, TODAİE: Ankara.

Türk, F. (2011), “*Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar, Siyasetin Serüveni ve Metodolojisi*”, *Siyaset Bilimi’nde Kuram, Yöntem, Güncel Yaklaşımlar*” içinde,(Ed. Baran Dural), Kriter Yayınları: İstanbul.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982)

Weber, M., (1995), *Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı* (Çev. Özer Ozankaya), İmge Kitabevi: Ankara.

Weber, M., (2008),*Sosyoloji Yazıları*, (Çev. Taha Parla), Deniz Yayınları: İstanbul.

Weber, M., (2012), *Ekonomi ve Toplum*, (2 cilt), (Çev. Latif Boyacı), Yarın Yayınları: İstanbul.

Weber, M. (2013), *Bürokrasi ve Otorite*, (Çev. Bahadır Akın), Adres Yayınları: Ankara.

Yıldırım, İ. (2004),*Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları Ve Yönetişim*, Seçkin Yayınları: Ankara.

<http://www.cnnturk.com/video/turkiye/kaya-erdemden-turgut-ozal-donemine-ait-carpici-aciklamalar>-(erişim tarihi: 05.04.2016)

# ÖZGEÇMİŞ

## KİŞİSEL BİLGİLER

**Adı Soyadı** : Nail MAMMACIOĞLU

**Doğum Yeri** : Bozdoğan / AYDIN

**Doğum Yılı** : 1986

**Medeni Hali** : Evli

## EĞİTİM VE AKADEMİK BİLGİLER

**Lise (2000-2003)** : Aydın Efeler Lisesi

**Lisans (2003-2007)** : Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

**Yabancı Dil** : İngilizce

## MESLEKİ BİLGİLER

**2008-2011** : Gelir Uzman Yardımcısı

**2011-2014** : Gelir Uzmanı

**2014- ...** : Vergi Müfettiş Yardımcısı