

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

**KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE BÜROKRASI
KAVRAMI ve OLGUSU ÜZERİNE BİR İNCELEME**

Doktora Tezi

Oğuz Serkant Akın

Ankara-2011

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI**

**KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE
BÜROKRASİ KAVRAMI ve OLGUSU ÜZERİNE BİR İNCELEME**

Doktora Tezi

Oğuz Serkant Akın

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

Ankara-2011

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
YÖNETİM BİLİMLERİ ANABİLİM DALI

**KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE’DE
BÜROKRASI KAVRAMI ve OLGUSU ÜZERİNE BİR İNCELEME**

Doktora Tezi

Oğuz Serkant Akın

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Doç.Dr. Ahmet Alpay Dikmen

Doç.Dr. Yılmaz Üstüner

Yrd. Doç.Dr. İpek Özkal Sayın

Doç.Dr. Örsan Akbulut

Doç.Dr. Taşansu Türker

İmzası

.....

.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi

İÇİNDEKİLER

KISALTMA LİSTESİ.....	i
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	
Kuramsal ve Kurumsal Açıdan Bürokrasi	9
I. Bürokrasi Olgusu ve Kavramı.....	12
II. Bürokrasi Kuramları.....	15
A. Marksçı Bürokrasi Kuramı.....	26
B. Weberci Bürokrasi Kuramı.....	29
C. Seçkin Bürokrasi Kuramı.....	35
D. Liberal Bürokrasi Yaklaşımı.....	41
E. Bürokrasi Kuramlarına İlişkin Değerlendirme.....	49
III. Kurumsal Yapıda Bürokrasi, Siyasal İktidar ve Burjuvazi İlişkileri.....	53
İKİNCİ BÖLÜM	
1980 Öncesi Türk Kamu Bürokrasisi.....	78
I. Dönemler İtibarıyla Türk Kamu Bürokrasisi.....	86
A. Osmanlı Dönemi.....	87
B. Tek Parti Dönemi.....	101
C. Çok Partili Dönem.....	127
II. Türk Bürokrasisinin Nitelikleri.....	154
A. Bürokrasinin Sınıfsal Niteliği.....	155
B. Bürokrasinin Kurumsal İdeolojisi.....	162
C. Kurumsallaşma Sürecinde Eğitimin Rolü.....	169
III. 1980 Öncesi Bürokrasi Hakkında Genel Değerlendirme.....	172

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Bürokrasisi.....	187
I. Küreselleşme ve Ulus Devlet.....	187
A. Küreselleşme ve Ulus Devlet Olguları.....	188
B. Bölgeselleşme/Avrupalılaşma.....	207
C. Neo-liberalizm, Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği.....	212
D. Politika Transferi/Reform Transferi.....	227
II. Küreselleşme-Ulus Devlet Çatışması Bağlamında Bürokratik Dönüşüm.....	236
A. 1980’li Yıllar ve “Transformasyon”.....	244
a. Askeri Yönetim Dönemi.....	245
b. Özal Dönemi.....	254
B. 1990’lar ve “Son Sosyalist Devlet”.....	272
a. Çiller Dönemi.....	272
b. Dervişli Yıllar.....	290
C. 2000’ler ve Oligarşik Bürokrasi.....	295
III. Küreselleşme Sürecinde Bürokratik Dönüşüm.....	325
A. Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkisi ve İktidarın Başvurduğu Araçlar.....	328
B. Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkisi ve Bürokrasinin Başvurduğu Araçlar..	347
C. Değerlendirme.....	350
SONUÇ.....	355
KAYNAKÇA.....	360
ÖZET.....	379
ABSTRACT.....	380

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ANAP	Anavatan Partisi
AP	Adalet Partisi
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi
APEC	Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği
ASEAN	Güneydoğu Asya Uluslar Birliği
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
BİO	Bağımsız İdari Otorite
BM	Birleşmiş Milletler
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DB	Dünya Bankası
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
DYP	Doğru Yol Partisi
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
ILO	Dünya Çalışma Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
KEP	Katılım Öncesi Ekonomik Program
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KMYK	Kamu Mali Yönetim Kanunu
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MDP	Milliyetçi Demokrasi Partisi
MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
NAFTA	Kuzey Amerika Ülkeleri Serbest Ticaret
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PUMA	Kamu İşletmeciliği Kurumu
RP	Refah Partisi
SIGMA	Yönetişimin ve İdarenin Desteklenmesi
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı
TESK	Türkiye Esnaf ve Sanatkârlar Kurumu
THY	Türk Hava Yolları
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TPKKK	Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Küreselleşme olgusunun, ulus devletlerin egemenlik alanlarını sınırladığı, varlıklarını tehdit ettiği, hatta ulus devlet modelinin tarihe karıştığı tezleri çeyrek yüzyıldan uzunca bir süre sıklıkla dile getirilmiştir. Ülke yönetimlerine ilişkin kararların ulus devletlerin siyasal sisteminde şekillenen ulusal yasalarda somutlaşmasına ve kaynak üretimi ve bölüşümüne müdahale eden ulus devlet bürokrasileri aracılığıyla uygulanmasına küreselleşme sürecinde eleştirel bir açıdan yaklaşılmıştır. Özelleştirme, yerelleştirme ve piyasalaştırma politikalarının ve Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ilkelerinin yönetsel mekanizmalara uyarlanması bağlamında kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği yaşandığından söz edilmiştir.

Öte yandan küreselleşme olgusu her ülkenin kendine özgü ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel koşulları bağlamında farklı tepkilerle karşılanmış ve özellikle bağımlı/gelişmekte olan ülkelerde küreselleşmeci politikaların hayata geçirilmesi isteği az veya çok bir dirençle karşılaşmıştır. Türkiye’de küreselleşmeci politikalara, ulus devletin varlığını tehdit etmesi çerçevesinde bürokrasi ve siyasal muhalefetten ciddi bir tepki yükselmekle birlikte özellikle liberal-muhafazakâr siyasal iktidarlar tarafından bu politikaların kararlı biçimde savunulduğu öne sürülmüştür. Bu yaklaşım süreç boyunca Türkiye’de küreselleşmeci “yeni bir kamu yönetimi anlayışının” düşünsel ve yasal altyapısının oluşturulmasını ve devletin ve bürokrasinin dönüştürülmesini sağlayacak politikaların liberal-muhafazakâr siyasal iktidarlar eliyle gerçekleştirildiğini öngörmektedir. 1980 sonrasında küreselleşmeci uygulamalar hayata geçirilirken AB adaylığı başvurusu da bu süreci güçlendirici-hızlandırıcı bir etki göstermiş ancak bu köklü değişim doğal olarak sancılı olmuş ve kurumlar arası gerilimlere yol açmıştır.

Bütün dünyada yeni sağcı ideolojinin egemen olmaya başladığı 1980’li yıllar boyunca Türkiye’yi yöneten siyasal iktidarın ülkeyi dönüştürme, küresel sisteme entegre etme çabalarına uyum göstermeyen bürokrasinin “statükocular” olarak nitelendirilmesi, bürokratik yapının 1990’lı yıllarda “son sosyalist devlet” ve 2000’li yıllarda “oligarşik bürokrasi” olarak betimlenmesi kurumlar arası gerilimin önemli göstergeleridir.

Bu gerilimin temelinde yatan ana sebeplerin belirlenmesi ve kapitalist gelişmenin farklı aşamaları olan “ulus devletleşme” ile “küreselleşme” süreçlerinin gerektirdiği yönetsel yapılanmalar arasındaki uyumsuzluk bağlamında irdelenmesi önemlidir. Dolayısıyla çalışmada, Türkiye’de küreselleşme süreci boyunca uygulanan neo-liberal politikaların, ulus devletin hukuksal egemenlik alanını erozyona uğrattığı, bu durumun da siyasal iktidarlarla bürokrasi arasında yaşanan gerilimin temelinde yer alan unsurlardan biri olduğu ve bürokrasinin bu bağlamda bir direnç gösterdiği savı analiz edilmektedir. Bu çerçevede aydınlatmaya çalışılan konulardan biri, 1980 sonrasında bürokrasi ile siyasal iktidarlar arasında yaşanan gerilimin aslında küreselleşme–bağımlı ulus devlet arasındaki gerilimin Türkiye’deki yansıması olup olmadığıdır. 1980 sonrasında liberal-muhafazakâr siyasal iktidarların, AB kamu yönetimi prensiplerinin yanı sıra DB, IMF ve OECD gibi ulus ötesi kurumların kamu yönetimine ilişkin politikalarının Türkiye’de hayata geçirilmesi yönünde tercihte bulunmalarının, kurumsal yapısı uzun bir sürede oluşmuş bulunan “ulus devlet” bürokrasisinin etkinliğini ve gücünü azaltarak ulus devlet bürokrasisini küreselleşmeci “piyasa devleti” bürokrasisine “dönüştürmek”¹ amacına dönük olup olmadığı da değerlendirme konusu yapılmaktadır.

Siyasal iktidarların, hükümet politikalarının sorunsuz biçimde uygulanmasını sağlamak ve bürokrasi ile yaşanması muhtemel gerilimleri aşmak amacıyla çoğunlukla kendi ideolojisine uygun bürokratları ataması genel bir uygulamadır. Türkiye’de de özellikle 1980 sonrasında yoğun şekilde görülen bu tür atamaların sorunu çözmekte uzunca bir süre yetersiz kaldığı ve kurumlar arası gerilimin sürdüğü bizzat iktidar partileri tarafından sıkça dile getirilmiştir. Bu durum bahse konu gerilimin taraflarını bireyselleştirerek bürokratlar veya siyasetçiler şeklinde belirlemenin tek başına yeterli olmayacağının ve sorunun kişilerden bağımsız olarak, siyaset ve bürokrasi “kurumlarının” kendine özgü niteliklerinden kaynaklandığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Yaşanan süreci anlamak açısından siyasal iktidarları sürekli olarak bürokrasiden şikâyet etmeye yönelten nedenlerin; Türk kamu bürokrasisinin yapısal özellikleri ve siyasal iktidarlara ilişkilerinin biçiminden veya siyasal iktidarların deyim yerindeyse “dikensiz bir gül” özelemlerinden

¹Reformu çağrıştıran “değişim” yerine, mevcut yönetim anlayışını bütünüyle yeni bir ideolojiyle ikame etmeyi hedefleyen ve “transformasyon” sözcüğünün karşılığı olan “dönüşüm” ifadesi daha açıklayıcı bulunmaktadır.

kaynaklanıp kaynaklanmadığı ortaya konmalıdır. Bu kapsamda küreselleşme sürecinde siyasal iktidar-bürokrasi gerilimini besleyen, ulus içinden ve ötesinden kaynaklanan nedenler, küreselleşmeci iktidarların ideolojik yakınlıkları, kamu yönetimi yapısının nasıl bir dönüşüme uğradığı ve siyasal iktidar-bürokrasi geriliminin aşılması için hangi yöntem ve araçlara başvurulduğu çalışmada irdelenmektedir.

Kimi siyasal iktidar temsilcilerinin zaman zaman “iktidar olmakla birlikte muktedir olmadıklarını” iddia etmeleri, bürokrasi-siyasal iktidar geriliminin derinliğini göstermektedir. Genel kabul gören bir yaklaşım bu sorunun Türk bürokrasisinin kendine özgü niteliklerinden kaynaklandığı varsayımına dayanmaktadır. Bu varsayım, Türkiye’de bürokratların görev yaparken sorumluluk almamalarına rağmen Batıda verimlilik ve hesap verilebilirlik esaslarına bağlı oldukları ve sözleşmeliliğin esas kabul edildiği gibi argümanlarla desteklenmekte ve bu bağlamda sorunun özünün bürokratların kişisel niteliklerinin yanında bürokratik sistemin dayandığı temel anlayış ve ilkelerden kaynaklandığı öngörülmektedir. Sorunun kaynağı Batılı normlarla tanımlandığında çözüm de Batıdan ithal edilmekte, son yıllarda giderek yaygınlaşan YKİ ilkelerini esas alan çok sayıda kamu politikası kararının, siyasal iktidarlar tarafından sürekli şikâyet konusu edilen bürokrasiye “yeni bir biçim verme” amacıyla alındığı değerlendirilmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye’de “yeni bir bürokratik örgütlenme ve işleyiş” modeli oluşturulmak istenirken bunu sağlamaya yönelik yöntem ve araçlar Türkiye’ye özgü nitelikte olmamaktadır. Bu çerçevede özellikle 1980 sonrasında yaşanan bürokrasi-siyaset geriliminde “küreselleşme” olgusunun ve “Avrupalılaşma” sürecinin “ulus devletlere olan etkilerinin” ayrıntılı olarak irdelenmesi kaçınılmazdır.

Gerek günümüze dek bu konularda süre giden tartışmalar gerekse gerilimin taraflarının konuya yaklaşım biçimleri irdelenerek bürokrasi olgusu ve kavramının ayrı ayrı analiz edilmesi çalışma açısından özel bir önem taşımaktadır. Ayrıca bürokrasi-siyasal iktidar arasındaki olası ideolojik farklar ve yakınlıklar belirli zaman ve koşullar altında saptanmaya, yeni sağcı söyleme ve küresel ekonomik sisteme taraftar burjuvazi ile bu sürece karşıt bürokrasi olgularının varlığı araştırılmaya çalışılmaktadır. Böylece “toplumsal güç mücadelelerinin, küreselleşme-ulus devlet

mücadelesi bağlamında, bürokrasi üzerinden yürütülmesi ve bürokrasinin dönüştürülmesi” süreci çözümlenmeye çalışılmaktadır.

Bu açıklamalar ışığında çalışmanın kapsamı genel hatlarıyla şu şekilde ortaya konabilir;

Mekânsal bakımdan bürokraside yaşanan dönüşümün analizi Türkiye ile sınırlı tutulmaktadır. Bu türden bir sınırlama, evrensel nitelikli küreselleşme olgusunun gelişmiş, gelişmekte olan veya az gelişmiş, merkez ve bağımlı bütün ülkelerde bürokrasiyi dönüştürücü etkisini ve bürokrasi-siyaset ilişkilerini nasıl etkilediğini ana hatlarıyla açıklamak yanında asıl amacın bu değişimin Türkiye’deki etkilerinin analiz edilmesi olduğunu göstermektedir.

Diğer yandan, zamansal olarak sınırlama ise 1980 sonrasını, yaklaşık son 30 yıllık süreci kapsamaktadır. Bu sınırlamayla daha çok küreselleşme yanlısı politikaların özellikle ABD, İngiltere gibi ülkelere başlayarak tüm dünyada yaygınlaşmasıyla birlikte bu sürecin Türk kamu yönetimindeki etkilerini görebilmek amacı güdülmektedir. 1980’li yıllar hem Türkiye tarihinde taşıdığı özel anlamı açısından, hem de bölgesel, yerel ve uluslararası toplu durumun etkisiyle yeni bir kamu yönetimi anlayışına giden yolun başlangıcı olma özelliğine sahip olması açısından önem taşımaktadır.

Göz önünde tutulacak bir diğer konu da bürokrasinin kavram ve olgu olarak çözümlemeye tabi tutulmasıdır. Bu türden bir ayrım, siyasal iktidarla ilişkileri bağlamında bürokrasinin nasıl bir değişme gösterdiğinin anlaşılması amacından doğmakta, bürokrasinin bu çalışma kapsamında ne ifade ettiği açısından bürokrasi kavramı ve olgusu bir arada değerlendirme konusu yapılmakta, bürokrasi kuramları da genel hatlarıyla açıklanmaktadır.

Tezde yer alan varsayımların tartışılması kapsamında küreselleşme ve ulus devlet ilişkileri derinlemesine irdelenmekte, küreselleşmenin kamu yönetimi alanına yansıyan somut politika tercihleri ve uygulamaları bağlamında bürokrasi kurumunu nasıl etkilediği ortaya konmaktadır. Genelde ekonomik açıdan bağımlı durumdaki gelişmekte olan ülkeler açısından (bu ülkelere genel olarak bürokrasinin nasıl olması gerektiği açısından) küreselleşmenin ulus aşırı aktörlerince kamu politikalarının geliştirilmesi ve başka ülkelere özendirilmesi sürecini ve özelde Türkiye açısından AB ve diğer ulus ötesi kurumların merkezlerinde üretilen

politikaların ülkemize aktarılma sürecini açıklamak üzere politika transferi olgusu da çalışmada tartışılmaktadır.

İncelemenin merkezinde bulunan nesne Türk kamu bürokrasisi olduğundan bürokratik dönüşüm irdelenirken Osmanlı döneminden bugüne uzanan süreçte yaşanan gelişmelerin salt kronolojik bir sırayla ele alınması yeterli görülmemekte, bürokrasinin dönüşümünün ve siyasal iktidar-bürokrasi ilişkilerinin tarihsel dönemler itibarıyla eleştirel bir perspektifle incelenmesi yoluna gidilmektedir. Bu tür bir inceleme sırasında, geçmişten günümüze bürokratik değişimin hangi etmenlerle açıklandığının anlaşılır biçimde ortaya konması açısından Türkiye’de bürokrasi olgusunu inceleyen temel çalışmalarda ortaya çıkan ana düşünsel akımlar karşılaştırılmaktadır.

Çalışmada, Cumhuriyetin kurulmasından bugüne kadar yaşanan süreç 1980 öncesi ve sonrası olarak ikiye bölünmekte, 1980 sonrasında küreselleşmeci, neo-liberal politikalar izleyen iktidarların bürokraside yaşanan dönüşüme etkisi incelenmekte ve mevcut durumun analizi yapılmaktadır. Bu dönemde bürokrasi kavramına YKİ paradigması çerçevesinde farklı anlamlar yüklendiği sıklıkla tartışılan bir konudur. 1980’lere kadar bürokrasi olgusu özellikle akademik çalışmalar bağlamında, liberal-kapitalist ve Marksist tezler açısından ayrı ayrı ele alınan ve açıklanan bir olgudur. 1980’lerle birlikte ilgili yazına hâkim olan yeni sağ ideoloji bürokrasiyi –ortaya konan bütün kavramsal çerçeveye rağmen- faydacı bir yaklaşımla değerlendirmekte, varoluş nedenleri veya diğer kurumlarla ilişkileri bağlamında kendi başına bir olgu olarak değil, küreselleşme sürecinin bir unsuru olarak ele almakta, dolayısıyla bürokrasi-kamu yönetimi ilintisini kopartarak yerine özel sektör işletmeciliği (piyasa) ile bir bağ kurma eğilimini ön plana çıkarmaktadır. Yeni sağcı söylem bu konudaki çalışmaların önemli bir çoğunluğunda bürokrasi çözümlemelerinin “biricik referansı” gibi görülmekte, bu durum küreselleşmenin hegemonik yapısından ileri gelmektedir. Batılı merkez ülkelerdeki küreselleşmenin belirleyici aktörleri geliştirmekte olan ülkelerdeki kamu yönetimleri için belirli politikaları dayatmakta ve bu ülkelerin bürokratik yapıları bir bütün olarak değiştirilmek istenmektedir. Bürokrasiyi küreselleşme sürecinin aktörleri durumundaki ulus aşırı örgütlerce tanımladığı şekilde ele almak özellikle Türkiye gibi küresel sisteme (bölgesel birlikler aracılığıyla) uyum sağlamak isteyen ülkeler

açısından alternatifsiz hale getirilmekte, 1980 sonrasında küreselleşmeci siyasal iktidarlarca bürokrasiye sürekli olarak olumsuz anlamlar yüklenmektedir.

1980 öncesinde bürokrasi üzerine çözümlemelerde ileri sürülen tezler, yazıldıkları tarih itibarıyla Türk kamu yönetimini köklü bir değişime sürükleyen küreselleşme sürecinin etkilerini ele almadıkları için doğal olarak 1980 sonrasında bürokraside meydana gelen dönüşümü açıklamakta yetersiz kalmaktadırlar. Yine de bu çözümlemelerin çalışmada incelenmesi, günümüz Türkiye'sinde bürokrasi olgusunu anlamak açısından bu kaynaklara başvurulması iki temel nedenden dolayı önemli görülmektedir.

Uzunca bir dönem içinde gelenekleri, teamülleri ve yasal altyapısı oluşmuş bir kurum olarak bürokrasinin kısa bir zaman sürecinde baştan aşağı değiştirilmesi mümkün görülmemektedir. Bürokratik reformlar ne denli radikal olsalar da bürokratik yapıyı bir anda değiştirmeleri beklenmemelidir. O halde geçmişçi açıklayan düşüncelerin, bugünü anlamak ve geleceği öngörmek açısından önemli bir rol oynadıkları şüphesizdir. Osmanlı Devletinden günümüze kadar gelen bir sürece yayılmış olmakla birlikte Türk kamu bürokrasisinin yasal altyapısı önemli ölçüde Cumhuriyet Döneminde hazırlanmış ve hukuksal-örgütsel temelleri de bu dönemde atılmıştır. 1920'li yılların başlarında Türkiye Cumhuriyeti bürokrasisinin, dönemin ülke içindeki ve dışındaki koşulları sebebiyle güçlü bir merkezi-üniter ulus devlet bürokrasisi olma niteliği bugün farklılaşmıştır. Günümüzde özellikle bağımlı devletlerin küresel sisteme uyum derecesi ulus devlet niteliklerinden ne ölçüde uzaklaştığıyla ilintili olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda 1980 sonrasında siyasal iktidarlarca genel olarak bürokrasiyi küçültücü ve etkisizleştirici politikalar izlenmektedir. Dolayısıyla bu dönemde Türkiye özelinde, ulus devlet öncelikleri üzerine kurulmuş bulunan bürokrasi ile küreselleşmeci-yeni sağcı siyasal iktidarlar arasında şiddeti zaman zaman artan veya azalan gerilimler yaşanması kaçınılmazdır.

Diğer taraftan, 1980 öncesi ve sonrasında bürokrasi-siyaset ilişkilerinde niteliksel bir fark olup olmadığı ancak 1980 öncesi kamu yönetimi yapısının açık biçimde ortaya konularak bugünkü yapıyla karşılaştırılması sonrasında mümkün olabilecektir. Bu nedenle Türkiye'de siyaset-bürokrasi ilişkilerini, Türk yönetim yapısını analiz eden ve daha çok 1980'lere kadar uzanan süreci irdeleyen bazı akademik çalışmalarda ileri sürülen tezlerin yanı sıra basına yansıyan olaylardan

yararlanarak yorumlamak ve bugün için geçerli olup olmadıklarını sorgulamak yararlı olacaktır.

Küreselleşme sürecinde bürokratik dönüşümün analizinde, siyasal iktidar-bürokrasi geriliminin yoğunlaştığı alanların ortaya konması ve sorunun içeriğinin açık biçimde tanımlanması için bürokrasi kurumsal düzeyde ele alınmakta ve tartışılmaktadır. Bu tartışma, mevcut gerilimin Türkiye'ye özgü olup olmadığı ya da genel olarak bürokrasilerin yapısal özelliklerinden kaynaklanıp kaynaklanmadığı konularında açılım sağlamakta, bürokrasinin değişime karşı gösterdiği direncin, temelde bürokratların mevcut pozisyon ve güçlerini korumak ve varlıklarını sürdürebilmek mücadelesinin sonucu olup olmadığı ve bürokrasinin, siyasetin alanına girip iktidara sahip olmak niyetinde olup olmadığı irdelenmektedir.

Tezin bölümleri de bütün bu genel çerçeve paralelinde biçimlenmiştir.

İlk bölümde bürokrasinin farklı ideolojilerce nasıl ele alındığını, kapsam ve işleyişine ilişkin ilkelerin nasıl açıklandığını anlamak üzere farklı kuramsal yaklaşımlar açıklanmaktadır. Ayrıca tez kapsamında yapılacak analiz açısından sadece bürokrasi olgusunun açıklanmasıyla yetinmek mümkün olmadığından, kamu bürokrasisine 1980 sonrasında atfedilen nitelikleri açıklamaya zemin oluşturmak üzere kavram ve olgu terimleri üzerine açıklamalar da bu bölümde yer almaktadır. Kuramsal ve kavramsal açıklamalar çerçevesinde Türk kamu bürokrasisine ilişkin analizlerin temelini oluşturmak üzere bürokrasinin bir toplumsal kurum olarak ele alınması ve siyasal iktidarlar yanında sermaye sahipleriyle ilişkileri bağlamında irdelenmesi yoluna gidilmektedir.

İkinci bölümde Türkiye üzerine yapılan değerlendirmelerle geçmişten bugüne bürokrasinin aşamalı olarak değişimi irdelenmektedir. 1980'lerde şekillenen ve günümüzde yaygın biçimde doğruluğu kabul edilen yeni sağcı bakışın bürokraside yol açtığı niteliksel dönüşümün açıklanabilmesi açısından öncelikle 1980 öncesinde bürokrasiyi ve Türkiye'nin yönetsel yapısını ele alan çalışmalar değerlendirilmekte, siyasal iktidarlarla bürokrasi arasındaki gerilimin hangi konularda somutlaştığı araştırılmaktadır. Ayrıca Türk bürokrasinin kendine özgü bir değerler bütününe sahip olup olmadığı da ele alınmaktadır. Diğer yandan bürokrasinin bir toplumsal sınıf, grup, zümre ya da toplumsal tabaka olarak çözümlemelere konu edilmesi gerektiği

konusundaki tartişmalar, Türkiye’de bürokrasinin siyasal alanda bir gc odağı olması bağlamında çalışmada değerlendirilmektedir.

Bu hazırlık aşamasından sonra üçüncü bölümde Türkiye’de küreselleşmeci siyasal iktidarlar ile bürokrasi arasındaki gerilimin özünde siyasal iktidar-bürokrasi gerilimi olmaktan öte, bir küreselleşme-ulus devlet gerilimi olup olmadığı irdelenmektedir. Bu amaçla hem küreselleşme, Avrupalılaşma ve politika transferi olguları hem de ulus devlet olgusu tanımlanmakta ve aralarındaki ilişki ortaya konmaktadır. Anılan ilişkinin ışığında Türkiye’nin kendine özgü koşulları ve gelişimi bağlamında, 1980 sonrası bürokrasinin dönüşümü sırasında kurumlar arasında gerilimlere yol açan konular inceleme konusu yapılmaktadır.

Sonuçta 1980 sonrasında bürokrasinin geçirdiği dönüşüm küreselleşme-bağımlı ulus devlet arasındaki ilişkiler bağlamında yorumlanmaya çaba gösterilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

Kuramsal ve Kurumsal Açıdan Bürokrasi

Modern toplumsal yaşamın vazgeçilmez bir unsuru olarak değerlendiren bürokrasiye ilişkin çok sayıda araştırma, bürokrasinin varlık nedenlerini, örgütsel yapısı ve işleyiş biçimini ve verimli çalışmasının unsurlarını incelemektedir. Bu tür araştırmaların somut ve anlaşılabilir saptamalar, eleştiriler, önermeler sunabilmeleri için bürokrasi kavramını dayandırdıkları kuramsal ve kavramsal çerçeveyi ortaya koymaları ve bürokrasiyi farklı kuramsal yaklaşımlar bağlamında irdelemeleri önemlidir. Bu gereksinimin özellikle küreselleşmenin baskın olduğu 1980 sonrasında genellikle ihmal edildiği veya yok sayıldığı görülmektedir. Oysa bürokrasi çözümlemeleri yapılırken bu gerçek mutlaka göz önünde bulundurulmalı ve bürokrasiye yüklenen anlamın evrensel ve mutlak doğru bir bilgiye değil, kullanıcıların siyasal tercihlerine göre biçimlendirildiği ortaya konmalıdır. Doğrusu, bu tutumun sadece “bürokrasi” için değil, özellikle son çeyrek yüzyılda anlam ve içeriği bakımından keyfi tanımlamalara maruz kalmış bütün kavramlar için sergilenmesidir. Nitekim Sartori benzer bir uyarıyı “politika” ve “demokrasi” kavramları için yapmakta ve kimi yazarların kavramları çok keyfi biçimde ve kendi isteklerine göre kullanmalarının meşru kabul edilmesiyle herkesin, sözcüklerin ne anlama geldiğini dilediği gibi belirlemede serbestlik kazandığını belirtmektedir. Bu düşünce tarzı “yumuşak, esnek bilgi alanları” üzerinde yıkıcı etkiler doğurmuştur.²

1970’lerin sonu ve 1980’lerin başından bu yana yaşanan siyasal gelişmeler, geçmişten bir kopuşla bugün yeni bir dünya düzeninden bahsetmeyi olanaklı hale getirmiştir. Dünya, “eski” iki kutuplu siyasal yapıdan tek kutuplu bir yapıya geçmiş ve bu dönüşüm sürecinde “eskiden kalan ne varsa” anlam ve içerik değiştirmeye başlamıştır. Küreselleşmeci, neo-liberal dil bütün dünyada baskın bir hale dönüşmüştür. Siyasal, yönetsel, ekonomik, kısaca bir bütün olarak “devlet yönetimine” özgü anlayışlar, değerler, olgular, uygulamalar hakkındaki ön kabuller değişmiştir. Bütün bu alanlarda var olan kavramların yenileri “icat edilmiş” ya da onları kullananın iradesine bağlı olarak yeniden biçimlenmiştir. Bu çerçevede “devlet”, “yönetim”, “ulus” gibi kavramların tanımları farklılaşmış, küreselleşme sürecine özgü yeni bir durumu, olguyu veya uygulamayı betimler hale getirilmiş ve

² Giovanni Sartori, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. XIII.

bu kavramları biçimlendiren algılar güçlü biçimde belleklere kazınmıştır. Küreselleşmeci “yeni sağ” ideolojinin terminolojisi devlet idaresine ilişkin bütün alanların anlamlandırılması ve değerlendirilmesi için biricik ölçüt haline dönüşürken başına olmadık işler gelen ve bu gelişimden en olumsuz şekilde etkilenen kavramlar da “demokrasi” ve “bürokrasi” olmuştur.

Bir toplumsal-siyasal olgunun incelenmesinde “olgunun kendisi” ile politika yapma sürecine oylarıyla etkide bulunan seçmendeki “kavranışı” arasındaki fark ortaya konmalıdır. Kavranış en az olgunun kendisi kadar ve hatta bazı durumlarda daha fazla önemli olabilir. Demokrasi kavramı bu açıdan yapılacak değerlendirme için güzel bir örnek oluşturabilir. Demokrasinin diğer yönetim biçimleriyle karşılaştırıldığında en üstün yönetim biçimi olduğu önermesi bir süre özellikle akademik düzeyde önemli bir tartışma konusu olmuştur. Bugünkü genel kavrayış ise anılan önermenin neredeyse genel geçer bir doğru haline dönüştüğü ve aksini söylemenin bir anlamda büyük yasak haline geldiğidir.

Küresel sistemin benzer biçimde sağlıklı sollu baskılarla bunalttığı bir başka kavramın da “bürokrasi” olduğu anlaşılmaktadır. Bürokrasi, yeni dünya düzeninin gerektirdiği şartların oluşumu ve uygulanmasında merkezi bir konuma sahip olduğu için bu şaşılacak bir durum değildir. Küreselleşme sürecinde “eski bürokrasinin” bütün olumsuzluklarıyla birlikte ortadan kaldırılması, yerine daha küçük, “iyi ve yeni bürokrasinin” yerleştirilmesi anlayışı ortaya çıkmış, bürokrasinin ne olduğundan çok ne olması gerektiği tarif edilmiş ve dolayısıyla kavram belli bir dünya görüşü kapsamında “keyfi” biçimde kullanılmıştır. Keyfilik, bürokrasinin gerek tek tek bireyler gerekse toplum tarafından algılanışını biçimlendirmeye yönelerek bürokrasi kuramlarına ilişkin bilimsel çalışmalar açısından oldukça olumsuz etkiler ortaya çıkarmıştır.

Bürokrasi incelemeleri açısından ideolojik ayrışmanın giderek belirsizleştiği ve Marksist bürokrasi yaklaşımının günümüzde neredeyse tamamen göz ardı edildiği ayrıca değerlendirilmelidir. Özellikle son çeyrek yüzyılda yapılan analizlerin büyük çoğunluğu bürokrasiyi sadece küreselleşmeci kapitalist devlete ilişkin bir olgu olarak ele almakta ancak bunun bürokrasiye tek yönlü bir bakış açısını yansıttığı yok sayılarak evrensel bir bürokrasi tanımı ve uygulaması olduğu algısı yaratılmaktadır. Böylece 1980'lere kadar kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalarda bürokrasi

olgusu Marksist ve kapitalist ideolojiler yönünden ayrı ayrı değerlendirilmekte iken, günümüzde bürokrasi yazınına son derece önemli katkılar ve açılımlar sunan Marksist yaklaşım yok sayılmakta ve analizler tekdüzeleştirilmektedir. Bu durum farklı ideolojik yaklaşımların sunduğu birikimlerin göz ardı edilmesine ve bürokrasi analizlerinde liberal-kapitalist yaklaşımı “biricik gerçek” olarak sunulmasına, onu alternatifsiz bırakarak genel geçer olduğunu vurgulamak yoluyla bürokrasinin doğru algılanmasını olanak dışı bırakmasına yol açmaktadır. Küreselleşmeci neo-liberal söylem kendi ideolojik bütünlüğü ve tutarlılığı içinde bürokrasi konusunu ele alırken, bürokrasinin ne olduğunu betimlemenin ötesinde ne olması gerektiğini de ortaya koymayı hedefleyen bir yaklaşım sergilemektedir. Bu bağlamda özellikle 1980 sonrasında bürokrasiden bahsedildiğinde kapitalist devlet bürokrasisine atıfta bulunulmakta, neo-liberalizmin hegemonik niteliğinin etkisiyle, Batı toplumlarına özgü ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerler eşliğinde belirlenmiş bürokrasi kavramı evrensel bir değer olarak sunulmaktadır. Buna karşın, anılan yaklaşımla aslında bürokrasi olgusunun içi oyulmakta ve bürokrasi tartışması küreselleşmeci kamu yönetimi ilkeleri üzerinden ve faydacı bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Bir başka anlatımla, bürokrasi üzerine yapılan tartışma “bürokrasi olgusu” üzerinden değil küreselleşme sürecinin bir parçası durumundaki kapitalist devlet bürokrasisi üzerinden yürütülen bir tartışmaya dönüşmektedir.

Sartori, bu bağlamda açık bir biçimde olgu ile değer arasında ortaya çıkan karşıtlıktan doğan bir gerilimle karşı karşıya kaldığını belirtmektedir.³ Dolayısıyla, bürokrasi olgusu ile yeni sağcı söylemin “ideal bürokrasi” kavramı arasında bir ayrım yapılması gerekmektedir. Bu türden bir ayrım, konuya ilişkin analizlerde bürokrasi kavramının hangi bağlamda irdelendiğinin açıklanması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. “Olması gereken”, ideali gösteren ile “olan” arasındaki ayrım da birinden yana olmak hedefi yoktur; zaten olan ve olması gereken birbirlerinden tamamen ayrı tutulamaz.

Günümüzde bürokrasi olgusu ile bürokrasi kavramının (olguya atfedilen değer, olgunun kavranışının) birbirlerinden farklılaşmış oldukları açıktır. Sartori’yi çeyrek yüzyıl arayla aynı konuda yeni bir kitap yazmaya yönelten etken de bugünün dünyasında sözcüklere verilen keyfi anlamların siyaset teorisinin varlığı üzerinde

³ Giovanni Sartori, 1996, s. XVI.

yıkıcı etkiler doğurmasıdır. Nitekim Sartori 1950'lere gelinceye değin demokrasiye ilişkin yapıtların büyük bölümünün "kapitalist demokrasi" değil de "demokrasi" üzerine yazılmışken artık Marksistler ve Marksist olmayanlar açısından bu tartışmanın ortadan kalkmış gibi görüldüğünden, herkesin demokrasiden olağan bir şey olarak söz ettiğinden de bahsetmektedir.⁴ Benzer bir gelişmeyi 1980'lerden itibaren bürokrasi konusunda da görmek olasıdır. Bu dönemde bürokrasi artık "kapitalist devlet bürokrasisi" olarak analiz konusu edilmeye başlanılmış, bürokrasi teorisi ve iyi-kötü uygulamalar da bu temel çerçeve içinde şekillendirilmiştir. Nasıl kapitalist demokrasi Marksistler açısından, siyasal üstyapıya yansıtılmış ekonomik bir sistem ise kapitalist devlet bürokrasisi de siyasi-iktisadi bir devlet yönetim sistemidir.

Bu açıklamalar ışığında çalışmada öncelikle bürokrasi olgusu ve kavramı arasındaki ayrımın gerekçeleri ve bu ayrımın önemi irdelenecek, daha sonra farklı bürokrasi kuramları ele alınacaktır.

I. Bürokrasi Olgusu ve Kavramı

Bürokrasi çözümlemelerinde genel olarak bürokrasi olgusu ve kavramı arasında bir ayrım yapılmamakta ve her ikisi arada bir fark olduğu gözetilmeksizin birbirlerinin yerine kullanılmaktadır.

Kavram, kavramak fiilinden türetilmiş bir sözcük olup düşüncenin soyutlama işleminden geçirerek duyularla edindiği nesnel izlenimleri kavrayışını ifade etmektedir. Bu betimlemenin de ortaya koyduğu üzere kavramlar "nesnel gerçekliğin insan beyninde yansıma biçimi" olduğundan, doğrudan ya da dolaylı olarak bir nesnel gerçekliğe ilişkindirler.⁵ O halde bir kavramdan söz edildiğinde, bir duyu yansımından ve bunun ardında yer alan birçok işlemi içeren bir soyutlama sürecinden bahsedilmektedir. Bu durum somut, nesne kavramları yanında soyut, düşünce kavramları için de geçerlidir. Soyut kavramlardan yola çıkılarak daha soyut kavramlara varılabilmesinden dolayı kimi kavramlar nesnel gerçeklikle ilişkisizmiş gibi görünseler de (soyutluk ve düşünsellik seviyesi ne denli fazla olursa olsun) bütün kavramlar nesnel gerçeklikle ilişkilidir, "nesnel gerçeklikten yansımıştır ve

⁴ a.k., s. XIV.

⁵ Orhan Hançerlioğlu, *Felsefe Ansiklopedisi Kavramlar ve Akımlar*, Cilt 4, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000, ss. 247-250.

nesnel gerçekliğe döneceklerdir”.⁶ O halde kavramlar mutlaka nesnel gerçeklikte denenecek, doğrulanacak ve bir işe yarayacaktır.

Aralarında yakın bir ilişki olmasına rağmen “kavram” ve “algı” farklıdır. Algı, dış dünyadaki nesnelerin duyular yoluyla bilince aktarılması, nesnel dünyanın bilinçte tasarlanmasıdır.⁷ Dolayısıyla algılama, bilinçli bir farkına varma işlemidir. Kavramlar ise aynı cinsle ilişkin pek çok farklı algının ortak yönlerinin soyutlamalar, karşılaştırmalar, çözümlemeler, birleştirmeler ve genellemelerle bir araya getirilmesinden oluşmaktadır. Somut veya soyut, her şeyin insanda uyandırdığı çeşitli algılar bulunmaktadır. Bu algıların unsurları, özelliklerinin soyutlanması ve genellenmesi zihinde o şeyin fikrine ulaştırır, bir başka deyişle kavrama vardır.⁸ Bu durumda örneğin bürokrasi konusunda insanlarda uyanan değişik algıların ortak yönlerinin genellenmesi sonucunda zihinlerde oluşan bir bürokrasi kavramı olduğundan söz etmek mümkündür. Düşünme kavramlar üzerinden gerçekleştirildiğinden bürokrasiye ilişkin düşüncemizi de bürokrasi kavramı ve bu kavramın ardındaki algılar belirlemektedir.

Olgu ise duyularla ulaşılan verilerin ya da düşüncelerin dayandığı gerçeklik anlamına gelmekte olduğundan, olmuş ve gerçekleşmiş olanı, “gerçek olanı” anlatmak için kullanılır.⁹ Bu niteliğiyle bir olgudan bahsederken gerçekleşmesi imkân dâhilinde olandan, gerçekleştirilmek istenenden ya da olası, olanaklı, tasarımsal olandan değil de artık gerçekleşmiş olandan söz edilmektedir.¹⁰ Dolayısıyla olgunun, kavramdan mutlak biçimde ayrılması söz konusudur. Olgu, gerçekleşmiş-olmuş olduğuna göre doğru olmayanın veya sanının tam tersidir. Diğer yandan kavramlar gibi olguları da somuta ve soyuta ilişkin olmak üzere sınıflandırmak mümkündür. Soyuta ilişkin olgular çoğunlukla somut olgulara dayanarak açıklanmakta ve böylece soyut olgular daha gözlemlenebilir ve somut hale gelmektedir.

Bu açıklamalardan, kavram ve olgu arasındaki ilişkiyi ortaya koyarken birinin diğerinden tamamen bağımsız olarak açıklanamayacağı sonucuna ulaşılmaktadır.

⁶ a.k, s. 247-250.

⁷ Orhan Hançerlioğlu, **Felsefe Sözlüğü**, Altıncı Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1982, s. 9.

⁸ Cavit Binbaşoğlu, Etkin Binbaşoğlu, **Endüstri Psikolojisi**, Kadioğlu Matbaası, Ankara, 1992, ss. 34-39.

⁹ A. Baki Güçlü vd., **Felsefe Sözlüğü**, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 2002, s. 1059.

¹⁰ Orhan Hançerlioğlu, 2000, s. 315.

Olgular varlıklarını kavramsal olarak tanımlayabildiğinden, olgunun ancak kavram olarak kendisi olduğu ileri sürülmektedir. Kavramsal özü soyutlandığında geriye kalan sadece olgudur.¹¹ O halde olgu ve kavram birbiriyle yakından ilintiliyken aynı şeyler değildir ancak birini diğerinden bağımsız anlamak, açıklamak da olası görünmemektedir. Olgu gerçeğin kendisidir, olguyu açıklayan kuram da var olanı, bir gerçekliği açıklama amacı gütmektedir. Buna karşın kavram gerçeğin kavranışına ilişkin algıların bütünüdür. Bu bağlamda olgu daha objektif ve kavram daha subjektif içeriğe sahipse de somut veya soyut bir varlığa veya düşünceye ilişkin olgu ile bu varlık ve düşüncenin kavramı arasında bir ayrım bulunmakta ancak pratikte biri diğerinden ayrı tutularak açıklanamamaktadır.

Bürokrasi örneğinden hareketle konu somuta indirgendiğinde, modern kapitalist toplumun kamu yönetimi aygıtı olarak bürokrasi olgusu verili bir gerçeklik iken bürokrasinin kavramının 1930’larda, 1970’lerde, 2000’lerde farklı anlamlar içerebileceği açıktır. Öte yandan, aynı tarihsel dönemde dahi farklı kişi ve grupların, örneğin; siyasetçinin, bürokratin veya halkın bürokrasi olgusunu kavrayışları, olguya attikleri kavramı belirleyen algılar da aynı olmayabilir. Olgu değişmeye de subjektif değer yüklü kavramın değişmesi gerçeğinin tanımlanmasını farklılaştırmaktadır. Kaldı ki bürokrasi olgusunun kendisi de zaman ve mekâna bağlı olarak değişmektedir. Devletin yapı ve işlevleri 1930’lar ve 2000’lerde farklılaşmıştır, kamu yönetimi yapısı ve nitelikleri Türkiye’de, Finlandiya’da veya Kuzey Kore’de aynı değildir. Bütün bu açıklamalar ışığında küreselleşme sürecinde Türkiye’de bürokrasinin nasıl dönüştüğünün analizi, hem bürokrasi olgusundaki hem de kavramındaki dönüşümün bir arada analiz etmeyi gerektirmektedir.

Çalışma kapsamında bu gerekliliğe uygun olarak birbirlerinden tamamen ayrılmaları mümkün olmayan bürokrasi olgusu ve kavramının farklı olduğu ancak birini anlarken ve anlatırken mutlaka diğerini de anlamak ve anlatmak gerektiği göz önünde bulundurulmaktadır. Bürokratik dönüşümün çözümlenmesi bürokrasi olgusu ve kavramının birlikte dönüşümünü içermektedir. Bu çerçevede bürokrasi olgusu ve kavramı birbirlerinden koparılmaksızın kullanmakla birlikte birincisi daha çok “maddi gerçeklikle” ilintili olarak ve ikincisi ise “değer yüklü” olarak ele alınmaktadır.

¹¹ Aziz Yardımlı, “Felsefe Tarihi, Ön-Kavram”, http://www.ideayayinevi.com/felsefe_tarihi/felsefe_tarihi_anasayfa.htm 21.08.2009.

Gelişmekte olan ülkelerde küresel sisteme entegrasyon çabası içindeki siyasal iktidar üyelerinin bürokrasi algılaması, küreselleşmeci neo-liberal anlayış doğrultusunda biçimlendirilen bürokrasi algısı ile yaygın biçimde özdeşken bürokraside görev alanların bu açıdan farklılaşması muhtemel bir sorun kaynağıdır. Bürokratın bürokrasi algısı ile siyasetçinin ve üçüncü kişilerin bürokrasi algısı farklılaştıkça bu gruplar arasında bir gerilim doğması kaçınılmaz hale gelmektedir. Türkiye’de de bürokrasi çözümlemeleriyle ilgili en ciddi sorunlardan biri bu ayrımla ilgilidir. Bu nedenle bürokratlar ve siyasetçiler tarafından bürokrasi olgusuna yüklenen anlamın köklü biçimde farklılaşmış olmasının 1980 sonrasında yaşanan bürokratik dönüşüme etkisinin incelenmesi önem kazanmaktadır.

II. Bürokrasi Kuramları

Bürokrasiyi anlama ve açıklama ihtiyacıyla kaleme alınan çalışmaların çoğunda sözcüğün etimolojisinden yola çıkıldığı görülmektedir. Üzerinde genel bir uzlaşa sağlanan görüşe göre bürokrasi sözcüğünün, masaları örtmeye yarayan koyu renkli kalın kumaşlar için Latince’de kullanılan “burra” (veya burrus) ve Yunanca’da egemenlik veya yönetim anlamına gelen “kratos” (veya kratie) sözcüklerinin birleşiminden Fransız iktisatçı Vincent de Gournay tarafından türetildiği ve “büroların egemenliği” veya “büroların yönetimi” anlamına gelmek üzere kullanıldığı anlaşılmaktadır.¹² Büroların egemenliği ancak bürolarda görev yapan insan unsuru aracılığıyla gerçekleştirilebileceğinden bürokrasinin, başka bir ifadeyle büroların yönetiminin, “bürokratların egemenliği” ya da “bürokratların yönetimi” olarak betimlenmesine de rastlanmaktadır.

Yönetsel bir kurum olarak ele alınması hariç tutulmak üzere bürokrasi kavramının yaygın biçimde, birbirlerine zıt anlamları içerecek şekilde kullanıldığı görülmektedir.¹³ Bürokrasi bir yandan “kırtasiyecilik” anlamında kullanılırken diğer yandan Weber’in otorite kavramlarına ilişkin geliştirdiği tipolojide yer aldığı biçimde, bürokrasi “yasal-ussal otoriteye” karşılık gelen bir örgütlenme şekli olarak kullanılmasıdır. Kırtasiyecilik anlamında kullanım, bürokrasinin verimsizliğine,

¹² İngilizce sözlüklerin pek çoğunda İtalyanca “burra” kelimesi yerine Fransızca “bureau” veya “bureaux” kelimelerine atıfta bulunmaktadır, bkz. Ernest Weekley, **An Ethymological Dictionary of Modern English**, Dover Publications Inc. Kanada, 1967. **Coincise English Dictionary**, Wordsworth Editions Limited, Londra, 2007. Alison Wakefield, Jenny Fleming, **The SAGE Dictionary of Policing**, Sage Publications, California, 2009.

¹³ Metin Heper, **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973, ss. 1-2.

hantallığına ve işleri sekteye uğratmasına vurgu yapmaktadır. Bürokrasinin veya bürokratik örgütlenme yapısının kendine özgü işleyişinden kaynaklanan sorunlar ön plana çıkarılmakta, özellikle de kamu örgütleri bağlamında bürokrasi, esnek olmayan (katı) kurallara sahip olmakla, sorun çözme yeteneği de başta hiyerarşik yapılanma ve büyük hacimli olma gibi nitelikleriyle sınırlanmış olmakla eleştirilmektedir.

Bürokrasinin yasal-ussal örgütlenme modeli olarak anılması ise verimlilik özelliğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda bürokrasi mevcut toplumsal yaşamın bir gerekliliği olarak nitelenmekte ve olumlanmakta, büyük ölçekli yönetsel görevlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuş bir örgütlenme olmasına atıfla bürokrasi kavramı yönetsel etkinliği geliştirmeyi hedefleyen ilkelere uyarlanmaktadır. Bürokrasilerin, büyük çaplı örgütlerin ussal yönetimlerinin sağlanmasında tarafsız araçlar olmasından yola çıkılarak, iyi ve kötünün potansiyel kapasitelerinin geliştirilmesi açısından etkili kurumlar olduğu kabul edilmektedir.¹⁴ Bu görüş açısına göre bürokrasinin varlığı toplumsal yaşamın gereklerine bağlıdır. Kamu yönetimi aygıtı eski Mısır ve Roma'dan bu yana binlerce yıldır varken bürokratikleşme son yüzyılda ortaya çıkmış ve çağdaş sosyolojide baskın bir kurum haline gelmiştir. Başka bir deyişle modern çağı temsil eden kurum bürokrasidir. Dolayısıyla bürokratik kurumsal yapıyı anlamadıkça bugünkü toplumsal yaşantıyı anlamaya imkân bulunmamaktadır.¹⁵

İşlerin belirli bir düzen içinde yürütülmesini sağlamak üzere işbölümüne gidilmesi, otoritenin kurulması ve hiyerarşik bir örgütlenme yapısına başvurulması bağlamında, toplumsal ilişkilerin henüz bu türden bir ayrımı gerektirmediği, yönetenler/yönetilenler şeklinde bir tabakalanmanın oluşmadığı tarihlerde bürokrasinin varlığından söz edilemeyecektir.

Kamu bürokrasisi devletin yürütmeye ilişkin faaliyetlerini yerine getiren bir kurum olarak ele alındığında, bürokratik yapılanmanın ancak devletin böyle bir oluşuma ihtiyaç duyması sonrasında ortaya çıkmış olması gerekmektedir. O halde, tarihsel gelişmenin hangi aşamasında devletlerin bir kamu bürokrasisinin varlığına gereksinim duyulduğunun açıklanması önemlidir. Birbirlerinden çok belirgin çizgilerle ayrıran Weberci ve Marksist bürokrasi kuramlarının bu konuya ilişkin

¹⁴ Peter M. Blau, Marshall W. Meyer, **Bureaucracy in Modern Society**, Random House, New York, 1971, s. 4.

¹⁵ a.k., s. 10.

yaklaşımları oldukça benzerdir ve her iki kuram da bürokrasinin kapitalist toplumlara özgü bir örgütlenme biçimi olduğunu kabul etmektedir. Kamu bürokrasisi, Sanayi Devrimi ile ortaya çıkmış, kapitalistleşmiş toplumsal yapıya özgü bir kurumdur. Böyle bir kabulden yola çıkılması, bu iki büyük kuramın bürokrasiyi, toplumsal yapıda gördüğü işlev açısından tanımladıkları ve açıkladıkları anlamına gelmektedir. Her ne kadar, Weber ve Marx'ın, bürokrasinin işlevi ve bürokratların konumu hakkındaki düşünceleri birbirlerinden tamamen farklılaşsa da her iki düşünürün, bürokrasinin toplumda belirli bir gereksinimi karşıladığı, belirli bir işlevi bulunduğu konusunda tereddütleri bulunmamaktadır. Bu iki kuramsal yaklaşımı diğer bürokrasi kuramlarından ayıran özellikleri de budur.

Mouzelis, bürokrasi kuramları arasında bir ayrıma giderken benzer bir noktadan hareket etmektedir. İlgili yazında bürokrasi kuramlarının çeşitliliği üstünde duran Mouzelis, iki ana düşünce çizgisine atıfta bulunarak bunlardan ilkinin “geniş bir açıdan modern toplumun güç yapısı üzerinde büyük ölçekli bürokrasinin etkisini belirlemeye çalışan Marx, Weber ve Michels gibi kuramcılarla” başlatmakta, diğerini ise analiz birimi olarak bir bütün halinde toplumu değil, “faaliyetlerinin maksimum üretkenlik için rasyonalize edilmesi gereken soyutlanmış bir birim olarak bireysel işgören” olarak seçen örgütsel kuramlar olarak belirlemektedir.¹⁶

Fişek de bürokrasi kuramlarını Marksçı, Weberci ve Seçkin olmak üzere üç ana başlık altında ele almakta ve aynı zamanda bu ana kuramların karşılıklı etkileşim içinde olduklarını ve bu ayrımın kimi zaman belirsizleştiğini ifade etmektedir. Yine de Fişek açısından bu ayrım geçerliliğini korumaktadır çünkü bahse konu kuramlar “toplumların ekonomik gelişme düzeyleri, siyasal iktidar yapıları ve yönetim biçimleri arasında ilişki kurarken, örgütlerin iç işleyişlerinden çok toplum yapısıyla olan görünür ve görünmez bağlarının çözülmesine” ağırlık vermektedirler.¹⁷ Bürokrasi kuramlarının yetkinliği ve tutarlılığı, bürokrasiyi toplumsal yapının bir unsuru olarak ele almalarından ve siyasal iktidar yapısı ile yönetim biçimleri arasında ilişkiyi irdelemelerinden ileri gelmektedir. Toplumsal yapının bir parçası olan bürokrasi ile siyasal iktidarların ilişkisi, bir toplumda bürokrasinin rolü ve etkinliğinin anlaşılması bakımından en önemli göstergelerden birisidir. Dolayısıyla

¹⁶ Nicos P. Mouzelis, **Örgüt ve Bürokrasi, Modern Teorilerin Analizi**, (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 2.

¹⁷ Kurthan Fişek, **Yönetim**, Paragraf Yayınları, Ankara, 2005, s. 105.

örgütsel analizleri temel alan kuramlardan ziyade, bürokrasi-siyasal iktidar ve bu kapsamda bürokrasi-demokrasi, bürokrasi-burjuvazi ilişkilerine ilişkin çözümlemelerden yola çıkan kuramlar daha açıklayıcı bulunmaktadır. Böylece, bürokrasi-siyasal iktidar ilişkisinde gerilimler, çatışmalar veya uyum dönemlerinin, bürokrasi-burjuvazi ilişkilerinin de hesaba katılmasıyla karşılaştırılması mümkün ve anlamlı olabilecektir.

Akbulut'un önerdiği bürokrasi kuramları sınıflandırma ise farklı bir anlayış ve bütünsellik içermektedir.¹⁸ Akbulut çalışmasında gerek Türkçe yazının gerekse yabancı yazının bürokrasi kuramlarına ilişkin sınıflandırmalarını yetersiz bularak yerli yazında Weberci ve Marksçı kuramlar şeklindeki sınıflandırmanın alt ayrımlarının belirsizliğine ve keyfiliğine dikkat çekmektedir. Bu kapsamda Mouzelis'in sınıflandırmasını da bürokrasi kuramlarını örgüt kuramları içinde eritmesi, Weberci ve Marksist yaklaşımları klasik yaklaşımlar başlığı altında toplaması ve kuramlar arasında farklılık ve geçişleri göz ardı etmeye yol açması nedeniyle eleştirmektedir. Önerisi, bürokrasi kuramlarını üç ana başlık altında ele almaktır; Merkantil Gelenek, Liberal Kuramlar ve Marksçı Kuramlar. Bu ana ayrımın alt açılımları ise oldukça ayrıntılı biçimde bürokrasi kuramlarının ana kuramsal başlıklar altında kategorize edilmesini içermektedir.

Merkantil gelenek esas olarak Kameralizmin bürokrasiye yaklaşım tarzını yansıtmaktadır. Aslında, Akbulut'un da kabul ettiği üzere Kameralist bürokrasi yaklaşımı bir kuram olmaktan ziyade bürokrasi konusunda bir çalışma alanı olma özelliğine sahiptir. 16. ve 18. yüzyıl arasında Prusya Devletinde, ekonomik refahın sağlanmasında kamu yönetiminin rolü ve görevleri üzerine bilgi üreten Kameralist yaklaşım bürokrasiye bu kapsamda yönlendirici ve süreci idare etmeye ilişkin bir nitelik atfetmektedir. Bürokrasiye yönelik kapsamlı bir kuram niteliği taşımayan Kameralist yaklaşım bir kenara bırakıldığında aslında Akbulut'un da temel olarak iki ana kuramın varlığını kabul ettiği anlaşılmaktadır.

Akbulut'un sınıflandırmasını daha önce incelenmiş bulunan diğer çalışmalardan farklılaştıran ve bu tez bağlamında incelenmesini önemli kılan husus, kuramların alt ayrımları konusunda doyurucu bir kategorileşmeye gitmiş olmasıdır. Weberci ve Marksçı bürokrasi kuramlarına ilişkin ileride daha kapsamlı olarak

¹⁸ Örsan Akbulut, "Bürokrasi Kuramları Üzerine Bir Okuma", 2003, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Burokrasi.doc>, 28.08.2010.

değerlendirmeler yapılacaksa da burada özellikle liberal kuram açısından Akbulut'un yaptığı ayrımın ayrıntılarından bahsetmek gerekliliği bulunmaktadır. Bu ayrıma göre Liberal Bürokrasi Kuramları başlığı altında ele alınan ana kuram Weberci Bürokrasi Kuramı olarak kabul edilmektedir. Bu ana kuram altındaki diğer bürokrasi kuramları, ana kuramın özüne dönük bir açıklama getirmemelerine ve bu kuramın ana kabullerini reddetmemelerine karşın Weberci bürokrasi kuramının toplumsal, siyasal ve örgütsel yaklaşımından sadece örgütsel yaklaşım biçimini esas almışlardır. Bu kabulden yola çıkan Akbulut da Weberci ana kuram etrafında şekillenen Liberal Bürokrasi Kuramının alt ayrımlarını beş başlık altında ele almaktadır; Örgütsel/Davranışsal Odaklı Olarak Weber'i Tamamlayan Bürokrasi Kuramları, Örgütsel/Davranışsal Odaklı Olarak Weber'i Eleştiren Bürokrasi Kuramları, Karşılaştırmalı Bürokrasi Kuramları, Seçkin Bürokrasi Kuramları ve Neo-Liberal Kuramlar.

Bunlardan, Örgütsel/Davranışsal Odaklı Olarak Weber'i Tamamlayan Bürokrasi Kuramlarının aslında kuram olmadıkları ve birer model oldukları (Merton, Selznick ve Gouldner modelleri) ve örgüt kuramları arasında değerlendirilebileceği anlaşılmaktadır. Benzer biçimde Örgütsel/Davranışsal Odaklı Olarak Weber'i Tamamlayan Bürokrasi Kuramlarının da tamamlayıcı modeller gibi değerlendirilebileceği, dolayısıyla bu başlık altında değerlendirilen Bennis ve Crozier modellerinin de kuramsal bir niteliği olmadığı düşünülmektedir. Karşılaştırmalı Bürokrasi Kuramları farklı ülkelerdeki bürokratik yapıları geleneksel-modern toplumlar ikiliğinde ele almayı amaçlayan ve bu kapsamda ulusal farklılıkları da hesaba katan çalışmalardır. Dolayısıyla karşılaştırmalı bürokrasi yaklaşımlarının da özünde örgütsel bir çözümleme olduğu fikrinden yola çıkıldığı görülmektedir. Bu açıdan, birer kuram olma niteliği taşımayan çalışma alanları ve modellerin burada ayrıca ele alınmasına çalışmaya önemli bir katkı sağlamayacağı nedeniyle gerek görülmemekte, bürokrasi kuramlarının sınıflandırılmasında bu alt ayrımlar değerlendirme konusu yapılmamaktadır.

Akbulut'un ele aldığı diğer iki alt ayrıma daha yakından bakıldığında ise yukarıda açıklanan alt ayrımlardan farklılaştıkları görülmektedir. Pek çok bürokrasi çalışmasında, Marksçı ve Weberci bürokrasi kuramının yanında üçüncü bir başlık olarak incelenmiş bulunan Seçkin Kuram, Akbulut'a göre aslında Weberci ana

kuramın bir alt ayrımından ibarettir. Gerçekten de, ana kuramların toplumsal, siyasal ve örgütsel açılardan bir bütünlük arz ettiği göz önüne alındığında Seçkin Kuramların bu tür bir bütünsel yaklaşıma sahip olmadığı anlaşılmaktadır.

“Siyasal Elit Kuramları” ve “Yönetici Elit Kuramları” olarak iki parçaya ayrılmış bulunan kuramların ana vurgusu bürokrasiyi kurumsal yapısından yola çıkarak değil, bürokratlardan ve bürokratların ayrı bir sınıf oluşturmamasından yola çıkarak açıklamalarıdır. Buna karşın Seçkin Kuramın, Akbulut’un sözünü ettiği şekilde Liberal Bürokrasi Kuramına yönelik bir örgütsel yaklaşımdan ibaret olduğunu kabul etmek mümkün görülmemekte, bu kuramın, bürokratlardan yola çıkarak, toplumsal ve siyasal düzeyde bürokrasinin rolü konusunda açıklamalar getirdikleri anlaşılmaktadır. Dolayısıyla Seçkin Kuramın, liberal kuramlar içinde ele alınmış olması tartışmalı bulunmakta olup hem Mouzelis hem de Fişek tarafından yapılan sınıflandırmaya uygun biçimde tanımlanmasının daha uygun olacağı düşünülebilir. Seçkin Kuram bürokrasinin varlık nedenlerini ve tarihsel gelişim sürecini açıklama yönünde düşünce üretmek gibi bir kaygı taşımamakta, bürokratların siyasal egemenliği sorunu ile ilgilenmektedir. Bu kurama, özellikle bürokrasi-siyasal iktidar ilişkisi ve bürokrasinin sınıfsal yapısı gibi konulardaki yaklaşımları açısından Türk kamu bürokrasisi analizlerinde sıklıkla başvurulmuştur. Belirli bir zaman döneminde bürokraside yaşanan dönüşümü irdelemek açısından açıklanmasında yarar bulunduğundan bu çalışmada ayrı bir başlık olarak ele alınması uygun görülmektedir.

Son olarak, “neo-liberal kuramın” temel mantık açısından bürokrasiyi özel örgüt kuramları çerçevesinde ele alması nedeniyle Weberci ana kuram altında ele alındığı anlaşılmaktadır. Buna karşın, Weberci kuramı reddetmesi bağlamında neo-liberal kuram diğerlerinden farklılaşmaktadır. Her ne kadar Akbulut neo-liberal kuramın bürokrasiyi mali sorumluluk açısından ele aldığını ve çözüm önerilerini de özel sektör ve örgüt temelinde gerçekleştirdiğini belirtse de bu kuram bürokrasi konusunu, “kamu bürokrasisi” açısından sorunsallaştırmaktadır. Bütün bu değerlendirmeler ışığında neo-liberal kuramlarının, Kamusal Tercih Okulu ve Yeni Kamu Yönetimi Okulu olarak iki ana yaklaşım altında sınıflandırılması ve Weberci ana kuram altında ele alınması yoluna gidilmektedir. Oysa günümüzün baskın yönetsel anlayışı olması ve ana kuramın reddine dayanması nedenleriyle neo-liberal

kuramın Weberci liberal kuramdan ayrı olarak ele alınması ve Weberci kuramdan farklılaştığı hususların saptanması önemlidir. Bu sebeple neo-liberal kuramın ayrı bir başlık altında incelenmesi, çalışmamız kapsamında özellikle de 1980 sonrasında bürokrasideki dönüşümün içeriği ve yönünün belirlenmesi açısından bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir. Nitekim bu anlayışa paralel biçimde bazı çalışmalarda liberal kuramların ayrı bir başlıkta ele alındığı ve Weberci kuramdan farklılaştığı anlaşılmaktadır.¹⁹

Dolayısıyla gerek Mouzelis, Fişek ve Akbulut'un sınıflandırmaları, gerekse bu çalışma açısından yapılan değerlendirmeler ışığında, bürokrasi kuramlarının Marksçı, Weberci, Seçkin ve Liberal yaklaşımlar açısından dört ayrı başlık altında sınıflandırılması yolu seçilmiştir. Bu kuramsal çerçevenin yanı sıra, bürokrasinin toplumsal bir kurum olarak ele alınması ve kamunun yönetiminde üstlendiği rolü yerine getirirken diğer kurumlarla kurduğu ilişkinin belirlenmesi amacıyla bürokrasiye kurumsal bir anlayışla yaklaşımın gerekliliği konusu da ayrıca çalışma kapsamında ele alınmıştır.

Öte yandan, bir bütün olarak modernizme ve dolayısıyla Weberci kamu yönetimi paradigmasına eleştirel biçimde yaklaşan postmodern söylemin ve niteliği gereği somut bir kuram sunmayan postmodern kamu yönetimi yaklaşımlarının bürokrasi kuramları altında ayrı bir başlık altında sınıflandırılmasına gerek duyulmamakla birlikte bürokrasi çözümlemelerine sunduğu katkı açısından genel hatlarıyla irdelenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Postmodernizm, modernitenin reddi üzerine kurulmuş bir söylem olduğundan postmoderniteyi anlatan çalışmalar ilkin moderniteyi ve dolayısıyla Aydınlanmayı tanımlamakla işe başlarlar. Bu yüzden, ileride daha ayrıntılı olarak açıklanacak olmakla birlikte Aydınlanma konusunun burada ana nitelikleriyle açıklanmasında yarar bulunmaktadır.

Aydınlanma, Avrupa'da 17. yüzyıldan itibaren entelektüel etkinliğin yoğunlaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Aydınlanmanın temel ilkesini, evrensel, ussal ve moral ilkelerle biçimlenmiş insanlık değerlerini sağlayacak ve bilime, bilimsel bilgiye bağlılıkla gerçekleştirilebilecek olan "ussallık" yaklaşımı çerçevesinde açıklamak olasıdır. Bu anlayışa göre bilgiye ulaşmak ve ussal olanı bulmak üzere

¹⁹ Ahmet Cevizci, **Felsefe Ansiklopedisi**, Ebabel Yayıncılık, Ankara, 2004.

evrensel olarak geçerli metodolojik kabullerden yola çıkılarak insanlar mutsuzluk ve moral değerlerden yoksunluğu doğuran cehaleti yenebilecek, kendisini ve yaşadığı dünyayı öğrenecektir. Bunun yolu ancak düşüncenin ilahi temellerden arındırılmasından ve böylece asıl gerçekliğin keşfedilmesinden geçmekte olup bilim bu amaçla başvurulmuş bir araçtır ve insanlığın doğayı anlaması, kendi denetimine alması için gerekli enstrümanları sunarak insanlığın gelişimine katkıda bulunur.

Aydınlanma felsefesi sosyal bilimlerde ve doğa bilimlerinde ilerlemelere olanak sağlayarak bir yandan teknolojinin gelişmesine öte yandan kapitalizmin genişleyerek küresel ekonomik bir sistem haline dönüşmesine uygun bir zemin hazırlamıştır. Geçtiğimiz yüzyıllar boyunca yaşanan ekonomik ve sosyal değişimlerin ardında modernist düşüncenin toplumsal dünyayı algılama biçiminden ve dolayısıyla Aydınlanma felsefesinden etkilenen ussal düşünce yer almaktadır. Modernite güzel ve ahlaki olanın, evrensel zevke uygun olanın, evrensel sanatın da ussal olarak anlaşılabilirliğini öngörür. Modernist bilim insana ve doğaya ilişkin sorunların tanımlanması ve çözümünde ussallığı sağlamak üzere pozitivist yaklaşıma başvurur. Pozitivizm, Ortaçağ düşünce yapısına karşı bilgiye ulaşmada ve ilerlemenin gerçekleştirilmesinde izlenmesi gereken yolun doğal bilimlerin işleyiş mantığını diğer bilim dallarına da uyarlamak ve bunu objektif ve tarafsız biçimde yerine getirmek olduğu anlayışıyla geliştirilmiştir.

Postmodernizmin özünde ise pozitivistliğe, onun ussallık anlayışına ve evrenselleştirme ilkesine karşı geliştirilen bir yaklaşım yer almaktadır. Genellemeleri kabul etmeyen, parçaları, bölünmeleri, bireyleri ön plana çıkaran postmodernizm, modernizmin katı belirleyiciliğini bireyin gelişimi önünde engel gördüğünden modern değerler yerine ikame edilecek yeni bir değerler seti sunmamaktadır. Aksine, modernizmin tekbiçimleştirmelerine ve kalıplaştırmalarına karşı farklılıklara odaklanan postmodernizm evrensel düzeyde genel geçer doğruları reddeder ve modernizm karşısına alternatif tek bir kuram olarak çıkmaz, bu nedenle bir postmodern kuramdan değil belki postmodern kuramlardan bahsedilebilir.

Postmodernizm güzel/çirkin, ahlaki/ahlak dışı, doğru/yanlış gibi bütün değerlendirmelerin ancak insan algısıyla ilgili olduğunu, algılamanın da “dil” üzerinden gerçekleştirildiği savını destekler. Bu açıdan dil ve söylem çok önemlidir. Modernitenin kullandığı dilin düşünceleri biçimlendirdiği ve insanların dünyayı bu

dil üzerinden algılar hale geldiği, toplumsal sistemin söylemde yaratılmış olduğu düşüncesine karşı geliştirilen eleştirel, postyapısalcı yaklaşım bu yapıyı oluşturan dilin ortadan kaldırılmasını amaçlamaktadır; onun yerine yeni bir dil yerleştirmek amacıyla değildir. Gerçeğin tek bir şekli, tek bir ifadesi olamayacağı genel yaklaşımı farklılıkların önemini ortaya koymaktadır.

Postyapısalcı düşünürlerin ortak yaklaşımı yaşanılan dünyanın ve buna ilişkin insanların kişisel deneyimlerinin “dil” bir çıktısı olarak görmeleridir. İnsanlar dünyayı kendi ahlaki değerlendirmeleri veya inançları doğrultusunda açıklarken dili kullanır, dille düşünür ve konuşur, dünyayı dille inşa ederler.

Lyotard, büyük anlatılar ve üst anlatılar olarak çevrilebilen “metanarrative” terimini bütün üst anlatılara, üst anlatıların evrensel olduğu kabul edilen birçok düşüncenin meşrulaştırılma aracı olarak kullanılmasına ve tartışmasız gerçekler olarak görülmesine karşı çıkarken kullanır.²⁰ Olması gereken anlatıların çeşitlenmesi, modernitenin evrenselleştirmeci düşünme şeklinden, sürekli bir genel uzlaşa arayan siyasal anlayışından vazgeçilmesidir çünkü bu durum iktidarın meşrulaştırılmasından başka bir şeye yaramamaktadır. Pozitivizmin farklılıkları yok eden metodolojisi, nedenselliğe ve dil oyunlarına dayanan geleneksel bilim yapma anlayışı yerine postmodernizmin farklılıkları vurgulayan ve dünyayı farklı biçimlerde algılama ve deneyimlemeye dayanan yaklaşımı bu kapsamda olumlanmaktadır.

Foucault, bilgi ve güç ile onun sosyo-ekonomik aracısı olan “söylem” arasındaki yapısal ilişkiyi irdelerken söylemin kelimeler bütünü olmaktan öte anlam ifade ettiğini ve dünyayı nasıl gördüğümüzün bir aracı olduğunu belirtmektedir. Modernite gücünü bilgi sisteminin zaferine dayandırır ve bunu da söylem üzerinden gerçekleştirir. Güç artık her yerde, tüm toplumsal ilişkilerde bir şekilde vardır ve modern kurumlar eliyle uygulanır.²¹

Derrida dünyayı ussal bir dilin egemenliğinde anlamayı gerektirmesinden dolayı moderniteyi eleştirmekte ve “logocentrism” (sözmerkezcilik) olarak adlandırdığı bu yolla mutlakçılığın gerçekleştiğini, mutlak doğru karşısında kalanların yabancılaştırıldığını belirtmekte, dünyayı anlamak konusunda yapıbozum

²⁰ Jean François Lyotard, **Postmodern Durum: Bilgi Üzerine Bir Rapor**, (Çev. Ahmet Çigdem), Ara Yayınları, 1990.

²¹ Michel Foucault, “**Seçme yazılar**” (Çev. Işık Ergüden, Osman Akınhay, Ferda Keskin), Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 2005.

yöntemini önermektedir.²² Yapıbozum, metinlerin görünen anlamları dışında görünmeyen anlamını anlamak için uygulanan bir yöntemdir. Karşıt ikili sözcüklerdeki zıtlık ilişkisini (iyi-kötü gibi) eşitsiz bir ilişki olarak yorumlayan ve her bir durum için zıt terimlerin birbirlerinden farklılaştığını belirten Derrida bu bağlamda iki terimin karşılıklı bağımlılığı üzerinde durarak bunlardan biri olmadan diğerinin olmayacağı ve anlamın metnin yazarının niyetine göre değiştiğini belirtmektedir. Derrida ve diğer postmodernistler merkezileştirmeye genel olarak karşı bir tavır takınmaktadırlar ve yapıbozumun amacı bunun önüne geçmektir.

Bütün bu yaklaşımlar postmodernizmin, modernist unsurlarla biçimlenmiş, mutlakçı, tekçi bir dünya anlayışına tepkisel olduğunu ortaya koymaktadır. Bu bağlamda homojenlik yerine heterojenlik, teklik ve mutlaklık yerine farklılaşma ve parçalanma özgürleşmenin aracı olarak görülmektedir. Postmodernizmin kamu yönetimi olgusuna yaklaşımı genel olarak bu yaklaşım doğrultusunda biçimlenmiştir. Bu noktada kamu yönetimine yansıyan postmodern yaklaşımların bir tek postmodern kuram veya anlayışla tanımlanamayacağı hatırlanmalıdır.

Farmer, yapıbozum yöntemini kamu yönetimi alanına uyarlamış, modern kamu yönetimi kavramlarını, örneğin verimlilik kavramını yapıbozuma uğratarak ciddi bir eleştiriye tabi tutmuştur.²³

Fox ve Miller²⁴ de benzer biçimde modern kamu yönetiminde başvuru kavramsal araçları eleştirel bir yaklaşımla ele almaktadır. Kamu yönetimi örgütlerinin, toplumsal kategorilerin mutlak doğru gerçeklermiş gibi sunulmasının ve “şeyleştirmenin” aracı olduğuna, kamu yönetiminin toplumsal gerçekliğin oluşumundaki araçsal rolüne dikkat çekerek gerçeklikten kopmuş, manipülasyona uğramış “aşırı gerçekliğin” eleştirisini yapan bir söylem kuramı geliştirirler. Çoğulculuk anlayışları doğrultusunda yurttaşların kamu politikalarının oluşturulma sürecine katılımlarını ön plana çıkarmakta ve halen yaşanan postmodern koşulların genel bir makro kültür yerine daha mikro grupların kültürlerini gündeme getirdiğini belirtmektedirler.

²² Madan Sarup, “An introductory guide to post-structuralism and postmodernism”, University of Georgia Press, 1989, ss.34-62.

²³ John David Farmer, **The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity**, University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1995.

²⁴ Charles J. Fox, Hugh T. Miller, **Postmodern Public Administration**. Toward Discourse, Sage, London, 1995.

Postmodern kamu yönetimi yaklaşımı söz konusu genel özelliklerinden yola çıkarak yapıbozumcu, parçacıkçı, çokkültürcü ve dönüşümcü olarak betimlenebilir ve bu yaklaşımın kabulleri aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

- Geleneksel örgütlerin ve yönetim anlayışı artık geçersizdir.
- Devlet tarafından belirlenen gereksinimlere göre yürütülen kamu hizmetleri yerine bu örgütlenme modeli dışında yeni bir modelin uygulanması gerekmektedir.
- Klasik ussallık arayışı anlamsızlaşmış ve araçsal ussallığa dayanan bir yönetim tarzı devleti “belirleyen” bireyleri “belirlenen” aktörler durumuna getirmiştir.
- Geleneksel kamu yönetimince başvuru olan etkinlik, uzmanlaşma gibi kavramlar çoğulculuğu olumsuz etkilemektedir.
- Bürokrasi, geliştirmeyi hedeflediği toplumsal yapıyı baskılamaktadır.

Bu nitelikleriyle merkeziyetçilik karşısında yerellik ve yerinden yönetimi, hiyerarşik yönetim yerine esnek yönetim modellerini, kalıcı yapılar yerine geçici yapıları barındıran bir kamu yönetimi desteklenmektedir. Ağ tipi örgütlenmeler, yatay örgütlenme modelleri, önceden belirlenmemiş ve koşullara bağlı işleyen örgütsel yapılar, sorumlulukların paylaşımı, karşılıklı konuşma ve sözleşmeler ön plana çıkarılmaktadır. Dolayısıyla postmodern yaklaşım geleneksel kamu yönetimi paradigmasından bir ayrışma içindedir. Modernist paradigma Weberci bürokratik örgütlenme modelinde somutlaşıyorken postmodernist kamu yönetimi yaklaşımının bürokratik yönetim modelinin dayandığı ilkelerin neredeyse tamamını eleştirmektedir. 1980 sonrası kamu yönetimi uygulamalarının Weberci modelden farklılaşmasında bu eleştirel anlayışla etkileşimin önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Kamu hizmeti alanlarının belirlenmesi ve uygulanmasında yerelliği, durumsallığı ve aktörlerin karşılıklı belirleyiciliği ile sözleşmeciliği esas kabul eden bu yeni yaklaşım, bir yandan kamu işletmeciliğini etkinlik, verimlilik gibi modernizme ait kavramları kullanması ve sorunu salt teknik bir sorun olarak algılaması nedeniyle eleştirmekte, diğer yandan geleneksel kamu yönetimine getirdiği katkıları bağlamında olumlamakta ve bir ölçüde temel unsuru “yönetişim” olarak adlandırılabilen YKİ yaklaşımına yakınlaşmaktadır. Dolayısıyla, bilgi

kuramı olarak postmodern kabul edilemese de YKİ'nin, postmodern dönem/post-Fordizm içinde yer aldığı öne sürülebilmektedir.²⁵

A. Marksçı Bürokrasi Kuramı

Marksçı kuram²⁶ bürokrasinin özü ve işleyişini kapitalistleşme süreci paralelinde açıklamaktadır. Kuramın genel yaklaşımı açısından bürokrasi, devlet yönetimi bağlamında ele alınan bir olgudur. Dolayısıyla, henüz devletin var olmadığı bir toplumsal düzende bürokrasi de mevcut değildir. Bürokrasi, bir feodal toplumsal yapının çözülmesi ve feodal devletin kapitalist devletle yer değiştirmesi sürecinde oluşmuş, burjuva toplumlarına özgü bir kurumdur. Devlet, sınıflara ayrılmış bir toplumda, sınıflar arasındaki çatışmaya bağlı olarak doğmuştur ve bu çatışmaları belli bir düzen içinde tutmayı amaç edinmiştir.

Hegel'in ve Marx'ın devlet çözümlemeleri farklıdır. Hegelci anlayış "devletin" kendi iradesi, ehliyeti, yeteneği ve amaçları olduğunu kabul etmekte, dünyadaki ilahi düşünce veya milli bir ruh gibi, Tanrının yeryüzüne yansıması gibi görmektedir. Devlet genel çıkarların temsil edildiği kurumdur. Özel çıkarların temsil edildiği sivil toplum ile devlet arasındaki ilişki ise bürokrasi tarafından olanaklı hale gelmektedir. Buna karşın Marksçı kuram devleti egemen sınıfın (onu kontrol etme gücünü elinde bulunduranların) çıkarlarını koruyan bir kurum olarak görmektedir; devlet ezelden beri var olmuş değildir, ekonomik ilişkilerin, toplumun kaçınılmaz olarak sınıflara bölünmesini gerektiren belli bir aşamasında ortaya çıkmıştır.

Marksizm, Hegelci anlayışın tersine devletin tarafsız olmadığını, tam aksine sınıfsal çatışmada, ekonomik ve sosyal açıdan güçlü sınıf lehine davranacak şekilde konumlandığını belirtmektedir. Devlet, bir sınıfın diğeri üzerindeki egemenliğinin bir aracıdır ve toplumun ortak çıkarını savunmak gibi bir nitelik taşımamaktadır.

Bu nitelemenin doğal sonucu, bürokrasinin egemen sınıfın çıkarlarını korumakla birlikte kendisinin bir sınıf oluşturmadığıdır. Marksçı açıdan bürokrasi bir toplumsal sınıf değildir, kendisine özgü nitelikleri olan bir sosyal gruptur ve hâkim sınıfın diğer sınıflar üzerindeki egemenliğini sağlamanın bir aracı konumundadır. Bu

²⁵ Hasan Engin Şener "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", Prof. Dr. Şinasi Aksoy ve Doç. Dr. Yılmaz Üstüner (Der.) **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar**, s. 45, Nobel Yayınevi, Ankara, 2007.

²⁶ Marksçı bürokrasi kuramı hakkındaki açıklamaların derlendiği kaynaklar için bkz; Friedrich Engels, **Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni**, (Çev. Kenan Somer), Sol Yayınları, Ankara, 1987, Karl Marx, **Lois Bonaparte'm 18 Brumaire'i**, (Çev. Sevim Belli), Sol Yayınları, Ankara, 1990 ve Karl Marx ve Friedrich Engels, **Komünist Partisi Manifestosu**, (Çev. Levent Kavas), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara, 1970.

ilişkiyi daha ayrıntılı olarak ele almadan önce, kapitalistleşmiş toplumlarda bürokrasinin nasıl ortaya çıktığına biraz daha yakından bakmak yararlı olabilir.

Feodal devletleri yıkan ve kapitalist toplumsal düzene geçişi sağlayan burjuva devrimleri, bürokrasinin ortaya çıkmasına çeşitli nedenlerle yol açmışlardır. Feodal mülkiyetin yerini küçük özel mülkiyetin alması, soylular tabakasının ortadan kalkması ve nüfusun büyük şehirlerde yoğunlaşması nedenleriyle birçok “yeni” devlet görevinin yerine getirilmesi gereksinimi ortaya çıkmış, devletin varlığını ve gücünü kendi organları aracılığıyla bütün toplumsal yapı düzeyinde göstermesi gerekmiştir. İşte bu şartlarda doğmuş olan bürokrasi, burjuva devriminin bir çıktısı olarak kapitalist toplumsal ve ekonomik yapının sınıfsal düzeni açısından da gerekli bir araçtır.²⁷ Kapitalist ilişkilerin kaçınılmaz bir sonucu olarak ortaya çıkmış olduğundan, emek-sermaye çelişkisi sürdükçe bürokrasi sermaye sınıfının emekçi sınıf üzerindeki egemenliğinin sürdürülmesi işlevini görecektir.

Kendisi bir sınıf oluşturmadığı, kapitalist sınıfın da bütünleşik bir parçası olmadığı için bürokrasinin çıkarlarını koruyabilmesi ve geleceğini güvence altına alabilmesi için egemen sınıfın çıkarlarını koruması zorunlu olmaktadır. Egemen sınıf olmadan, sınıf çatışması olmadan bürokrasinin kendi varlığını haklı ve gerekli göstermesi mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bir sınıfın diğeri üzerindeki baskısını sürdürmeyi amaçlar, bu ilişkiyi meşrulaştırır ve bunu açıkça değil; var olan durumu gizleyerek, olduğundan farklı göstererek yapar. Bu şekilde bürokrasinin aslında kendi varlığını sürdürürken genel çıkarı koruduğu ve bu çerçevede halka hizmet etme görevi üstlendiği şeklinde bir yanılsama yaratarak bir sınıfın diğeri üstündeki hegemonyasını gizleme işlevi gördüğü sonucu ortaya çıkmaktadır. Özünde bürokrasi mevcut sömürü durumunun sürdürülmesi için bir araç durumundadır. Bir çıkarsama ile yeniden sınıfsız bir toplumsal yapıya geçildiğinde bürokraziye olan gereksinimin de ortadan kalkacağı sonucuna ulaşılabilmektedir.

Bürokrasinin, üretim sürecinin doğrudan içinde olmaması nedeniyle toplumsal yapıda ayrı bir yeri bulunmamakta, ortaya çıkması ve gelişmesi asalak bir nitelik göstermektedir. Asli görevi mevcut sınıfsal yapıyı ve yöneticilerin ayrıcalıklarını korumaktır. Bürokrasi kapitalist sınıfın bütünleşik bir parçası olmadığından, yöneticileriyle arasında bir çatışmayı olanaklı kılan özerkliğe sahiptir

²⁷ Nicos P. Mouzelis, 2003, s. 11.

ancak bu çatışma üretim güçleri ve ilişkilerince belirlenen sınırların ötesine geçememektedir.²⁸ Kimi zaman bürokrasinin egemen yönetici sınıfla bir anlaşmazlık içine düşmesi ve aralarında gerilimler yaşanması söz konusu olmakla birlikte bu durumun sürekli olması mümkün görülmemektedir. Böylesine bir ilişki hem üretim ilişkileri bağlamında hem de var olan güç yapısı bağlamında ancak dar bir kapsamda kalabilecektir.

Marksçı kuram açısından yabancılaşma (bireylerin içinde bulunduğu ortamın dışında kalmaları), kapitalist sosyo-ekonomik düzene içkin bir olgudur. Emekçiler, kendi ürettikleri ürünler üzerinde denetimlerini yitirerek metalaşan bu ürünlere yabancılaşmaktadır. Bu durum emekçilerin kendi öz niteliklerine yabancılaşması sonucunu da doğurmaktadır. Bürokrasi de yabancılaşmayı yaratan sürecin bir parçası durumundadır. Bürokrasi, giderek kendi içine kapanmış, insanların karşısında kendilerini aciz ve çaresiz hissettikleri, gizemli, neredeyse tanrısal ve özerk bir güç haline dönüştüğünde bireylerin de kendi yaşamlarını denetleyen ancak kendilerinin denetleyemedikleri bu kapalı yapıya karşı yabancılaşmaları kaçınılmaz olmaktadır.

Bu haliyle bürokrasiyle ilintili yabancılaşma durumu büyük ölçüde bürokratlar ile bürokrasi dışında kalanlar arasındaki ilişkileri kapsamakla birlikte bürokrasinin kendi içinde de bir yabancılaşma hali söz konusudur. Gerçekte sınıfsal yapı içinde gördüğü işlevin niteliği ve baskıcılığının farkında olmayan, kendi gerçeğinin ayırında olmayan bürokratlar da toplumun genel çıkarı için gerekli, yararlı bir işlev gördüğünü düşünmekte, bu çerçevede bürokratik hiyerarşi, disiplin ve otoriteye derin bir saygı duymakta ve yabancılaşmaktadır. Bürokratlar ayrıcalıklı konumlarını korumak ve toplumsal yapıdaki statülerini sağlamlaştırmak amacıyla baskıcı bir tutum takınmaktadırlar. Aslında toplum için ne kadar yararlı bir görev üstlendikleri yönünde kendilerini ve dışarıdakileri ikna etme, kendilerini yüceltme yoluna giderken bürokratlar bu aşağılık materyalizm ile sembollere, statüye, itibara sahip olma bakımından basit bir mücadele yürütmektedirler.

Marksçı kuram açısından bürokrasinin varlığı, bağlı olduğu sermaye sınıfının varlığına bağlıdır. Başka bir deyişle, sermaye sınıfının ortadan kalkması aynı zamanda devletin ve bürokrasinin de ortadan kalkması demek olacaktır. Nasıl ki devlet belirli bir tarihsel aşamada zorunlu olarak ortaya çıkmışsa yine aynı şekilde

²⁸ Nicos P. Mouzelis, 2003, s. 11.

ortadan kaybolacak, bürokrasi de bu nedenle gereksiz bir kurum haline dönüşecektir. Bu sürecin hayat bulması için öncelikle tüm ücretlerin ortalama işçi ücretleri seviyesine düşürülmesi, daha sonra güçler ayrılığı ilkesi yerine herkesin artan ölçüde devlet yönetimine katılmasına dayanan bir güçler birliğine geçilmesi ve son olarak her göreve onu en iyi yerine getirebilecek olan kişilerin getirilmesi gerekmektedir.²⁹ Bu şartların gerçekleşmesiyle bürokrasinin yürütmekte olduğu görevler toplumun bütün üyelerince gerçekleştirilecek, gerçek bir demokratik yönetime ulaşılacak ve yönetsel pozisyonlar belirli kişilerin tekelinde kalmayacaktır.

Fişek, Marksçı bürokrasi kuramını, *“belli bir toplumsal olgunun içinde geliştiği koşullara göre açıklanmasını amaçlayan bir düşünsel çaba olduğu kadar, hatta ondan da öteye, koşullarla birlikte ürünlerinin de değiştirilmesine yönelik bir siyasal eylem biçimi...”* olduğundan söz etmekte ve kuramın diğer bürokrasi kuramlarından bu noktada ayrıldığını, *“Marksçı devlet kuramının kilit taşı olarak beliren “bürokrasi” anlayışının bu genel siyasal çerçeve içinde değerlendirilmesi...”* gerektiğini belirtmektedir.³⁰

B. Weberci Bürokrasi Kuramı

Kuram, toplumu birleştiren bir kurum olan devleti, toplumdaki bireyler tarafından belirli bir hedef doğrultusunda rıza gösterilen, şiddet kullanma tekeline sahip bulunan meşru bir örgütlenme olarak görmektedir. Devlet, sorumluluk ve yetkileri yasalarla düzenlenmiş, sistemli bir yönetim aygıtı olan kamu bürokrasisi eliyle egemenliğini ve zor kullanma erkini kullanmaktadır. Toplumsal ve ekonomik gelişmenin sağlanması ve siyasi istikrarın korunması gibi devlete ait görevleri yerine getiren bürokrasinin bu amaçla çok uzun bir süre içinde geliştirdiği yöntemler bulunmaktadır.

Bu kapsamda Weber devlet olgusunu Sanayi Devrimi öncesinden itibaren ele almakta ve devlet ile kapitalizmi de aynı sürecin uzantısı olarak değerlendirmektedir; ekonomik liberalizasyonun ve kapitalistleşmenin artması ile modern devlet geleneksel bağlarından koparak ussallaşma ve modernleşmeye yönelmektedir. Weber modernleşme olgusunu Batı merkezli bir anlayış çerçevesinde algılamakta ve modernleşmeyi sağlayan unsurları; kapitalistleşme ve sanayi toplumuna geçiş, yasalara bağlılık ve devlet idaresinin bürokratikleşmesi, doğa olaylarının

²⁹ Kurthan Fişek, 2005, s. 109.

³⁰ a.k., s. 109.

açıklanmasında bilim ve tekniğin öne çıkması ile ussallaşmış ve sosyal olarak disipline edilmiş bir yaşam biçimine geçilmesi olarak betimlemektedir.³¹

Modern toplumlar en gelişmiş yaşam biçimine sahip olduklarından bürokrasileri de geleneksel toplumların sahip olduğu kamu yönetimi aygıtından farklılaşmıştır. Modern toplumlarda bürokrasi, kapitalist devletin işlevlerini yerine getirmek üzere örgütlenmiş olmasından dolayı ussallaşmıştır ve bu özelliğiyle de diğer yönetim biçimlerinden daha üstündür.

Weber, toplumsal gerçekliğin anlaşılması ve bürokrasi olgusunun açıklanması amacıyla sosyolojik analizlerinde “ideal tip”lerden yararlanma yolunu seçmiştir. İdeal tipler, toplumsal yapı farklarını gözler önüne sermek, karşılaştırmalar yapmak ve nedensel açıklamalar getirmek amacıyla kullanılmaktadır. Toplumsal olguların çözümlemesinde, açıklanacak konuyu sembolize eden varsayımlar olan ideal tipler, tarihsel gerçeklerin genel ve anlaşılır biçimde yeniden kuruluşundan ibarettir ve Weber’in sosyolojik çözümlemeleri açısından oldukça elverişli araçlardır. Bu bağlamda geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal otorite ayrımını yapan Weber “egemenlik” kavramını analiz ederken, modern -kapitalist- toplumda yasal-ussal otoritenin varlığını akla ve yasalara dayandırmaktadır. Bu tür toplumlarda meşru iktidarın seçimle gelmesi ve bürokratik pozisyonların önceden çerçevesi belirlenmiş yasal kurallarla doldurulması söz konusudur.³²

Devletteki bürokratik örgütlenme, siyasal rejimin niteliğinden bağımsız bir olgudur ancak kapitalizmin gelişmişlik düzeyi arttıkça devletin düzenleyiciliğine ihtiyaç artmaktadır. İdeal tip bürokrasi, devletin kapitalist toplumlarda artan ihtiyaçlarına yanıt verebilecek, keyfilikten arınmış ve işleyiş ilkeleri yasalarla belirlenmiş bir teknik örgüttür. Dolayısıyla Weber’in bürokrasi ve kapitalizm arasında bir neden-sonuç ilişkisinin varlığını kabul ettiği ve yasal-ussal örgütlenme modeline ulaşılmasını da sanayileşme ve kapitalizmin belirli bir düzeye gelmesiyle ilintilendirildiği anlaşılmaktadır. Kapitalizm ve bürokrasi geleneksel toplumsal organizasyonu aşamalı biçimde değiştirecek iki gerçek devrimci güçtür.³³ Weber’in

³¹ Peter Imbusch, “Uygurlık Kuramları ve Şiddet Sorunu”, **Toplum ve Bilim Dergisi**, Bahar, 2000, ss. 91-111.

³² Raymond Aron, **Sosyolojik Düşüncenin Evreleri**, (Çev. Korkmaz Alemdar), Bilgi Yayınevi, Ankara, 2000, s. 412.

³³ Rolf Torstendahl, **Bureaucratization In Northwestern Europe 1880-1985**, Routledge, İngiltere, 1991, s. 64.

söz konusu ettiği ussallık, kapitalist ussallığın kendisidir. Bürokrasi, devlet otoritesini kullanan aygıt olmanın yanında bölüşümü de gerçekleştirir; kapitalist ussallığı hayata geçirmeyi olanaklı kılar.

Kapitalist sosyo-ekonomik yapı sadece ussallığı değil aynı zamanda geleneksel toplumsal yapıdan farklı olarak devlet yönetiminde hukukun üstünlüğünü, yasallığı da gerektirmektedir. Modernleşme hukuk devletine geçmekle ve yasal düzenlemeler aracılığıyla bürokrasinin yetki görev ve sorumluluklarının belirlenmiş olmasıyla sağlanabilecek, başka bir deyişle bürokrasinin keyfilikten arındırılması yasallıkla mümkün olabilecektir. Ussal ve yasal bürokratik örgütlenme modern devletin yönetimini olanaklı kılan ideal tip örgütlenmedir.

Weber bürokrasiyi toplumsal bir makine (cihaz) olarak tanımlamaktadır. Bürokratik makine modeli, Sanayi devriminin ilk dönemlerindeki keyfi yönetsel uygulamalara, kişilerin kulluğuna (boyun eğmesine), akraba kayırmacılığına, zalimliğe, duygusal değerlendirmelere bir tepkiyi de yansıtmaktadır. Bu nedenle bürokratik sistemde toplumsal roller kurumsallaşmış, yasal geleneklerle güçlendirilmiş ve kişisellikten arındırılmıştır. Ussallık ve önceden öngörülebilirlik ise karmaşanın önlenmesi ve olumsuz sonuçlarının ortadan kaldırılması için öngörülmüş, yasal-ussal bürokratik yönetimde keyfi değerlendirmeler yerini teknik yeterliliğe bırakmıştır.³⁴

Bu genel yaklaşım çerçevesinde Weber'in ideal tip bürokrasisi aslında tam anlamıyla verimliliği sağlamak amacıyla tasarlanmış, kapitalist sistemin ussallığının hayat bulmasını sağlayacak olan bir örgütlenme modelidir. O halde ideal bürokratik örgütlenmenin yapısı, nitelikleri ve işleyiş ilkeleri modern devletin bürokrasi aygıtından beklenen amaçları gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmeli, verimliliği sağlayacak unsurlarla donanmış olmalıdır.

Modern devletin ideal bürokrasi örgütlenmesine ait olup daha eski yönetsel örgüt biçimlerinde bulunmayan bürokrasinin en belirgin özellikleri şunlardır;³⁵

- Bürokrasinin kurallar üzerine inşa edilmiş olması, bürokratik otoritenin kurallara bağlanmış olması.

³⁴ Warren G. Bennis, "Beyond Bureaucracy", Warren G. Bennis (Ed.) **American Bureaucracy**, Transaction Books, New Jersey, 1970, s. 4.

³⁵ Max Weber, **Sosyoloji Yazıları**, (Çev. Taha Parla), H.H.Gerth ve C. Wright Mills (Ed.), İletişim Yayınları, İstanbul, 1998, ss. 290-292.

- Resmi görevlerin belirlenmiş olması ile bu görevlerin yerine getirilmesine imkân verecek yetkilerin kullanılmasına ilişkin kuralların, kısıtlamaların önceden belirlenmiş olması.

- Bürokrasinin eylemlerinde devamlılık bulunması.

- Hiyerarşik bir yapıya sahip olması, üstün astı denetlemesinin sağlanması.

- Örgütteki eylem ve süreçlerin kayıt altına alınması kapsamında bürokrasinin dosyalara, yazılı belgelere dayanması.

- Etkinliği artırmak üzere uzmanlık alanlarının belirlenmesi.

- Bürokrasinin, kendilerine verilen görevi yapmak üzere eğitilmiş kişilerden kurulu olması.

- Çalışanların üretim araçlarına ve kendi işlerine sahip olmamaları, örgütün verdiği görevi yerine getirmeleri.

Bütün bu özelliklere sahip olan yasal-ussal bürokrasi modelinde memurluk bir meslek haline dönüştürülmüş, yazılı kurallarla düzenlenmiş, memurluğa alınma, yükselme ve görevden alınma süreçlerinin nasıl işleyeceği de yasal metinlerle belirlenmiştir. Bu modelde memurların ekonomik hakları bir düzenlemeye kavuşturulmuştur. Belki bunlardan daha da önemli olarak memurlar, kendilerini atayan otoriteye kulluk yapan görevliler olmaktan çıkarılmışlar ve sorumlulukları da yerine getirmeleri gereken işlevlerle sınırlandırılmıştır.

Bu yönetim modelinin hayata geçirilebilmesi için gereken koşulların başında memurlara iş güvenliği sağlanmasının yanında alınan kararların yasal sürece uygun bulunması şartıyla memurların bu kararların muhtemel olumsuz sonuçlarından sorumlu tutulmaması yer almaktadır. Böylece, memurların da yetkilerini keyfi biçimde kullanma fırsatları ortadan kaldırılmaktadır.

Weber'i 1900'lu yılların hemen başlarında böyle bir model kurgulamaya yönelten etkenler arasında toplumsal yapıya ilişkin düşünceleri önemli bir yer tutmaktadır. Toplamlar belirli bir düzen içerisinde varlıklarını sürdürmekte olup düzenin yokluğu karmaşaya yol açmaktadır. Karmaşanın önüne geçebilmek için oluşturulmuş en etkin mekanizma bürokrasi kurumudur. Bürokrasi, siyasal rejimden soyutlanmış ayrı bir kurum olarak yasal çerçevede ussal bir örgütlenme şekli olduğu sürece toplumsal hedeflere ulaşmak da kolaylaşacaktır.

Weber, siyaset-bürokrasi ilişkisine ilişkin görüşlerini açıklarken her iki kurumsal yapıyı birbirlerinden ayırtırmakta ve devlet yönetiminin iki farklı alanı olarak betimlemektedir. Weberci anlayış, siyaset-yönetim ayrılığı üzerine inşa edilmiştir ve bürokrasi teknik bir araç niteliğine sahiptir. Weber bürokrasinin siyasa belirleyen veya siyasal sorumluluğu olan bir kurum olmasına karşıdır.³⁶ Kapitalist devletin işleyiş felsefesi gereğince bürokrasinin asli görevi kapitalist toplumsal yapının sürdürülmesidir ve bu niteliği bürokrasiyi kaçınılmaz kılmaktadır. Bir yandan bürokrasinin verimlilik ilkesi temelinde işlemlerini sağlayacak biçimde siyasal etkilerden korunması sağlanmalı diğer yandan da bürokrasinin aşırı güçlenmesi ve siyaset kurumuna rakip bir iktidar aracı olması önlenmelidir. Weberci bürokrasi kuramının özünde bu iki unsur arasında bir denge arayışı bulunmaktadır.

Bürokrasinin, siyasetin yozlaşmalarından korunmasını sağlamak üzere belirli işleyiş ilkeleri ve güvencelerle donatılması gerekmektedir. Uzmanlaşma, teknik bilgiye sahip olma, eğitime önem verilmesi gibi nitelikleriyle bürokrasi kişisel etkilerden ve ussal olmayan uygulamalara muhatap olmaktan kurtarılmakta, verimlilik kaygısı ön plana çıkarılmaktadır. Kamu görevlerini yerine getirecek olan bürokratların, seçimle gelen siyasetçiler tarafından belirlenmesi sonucunda nitelikli kişilerden ziyade kişisel bağlarla yükselme yolunun açılması tehlikelidir. Weber eğitim ve uzmanlaşma yoluyla belirli bir nitelik kazanan bürokratların atanmalarında ve ilerlemelerinde kayırmacılık ve keyfilikten kurtarılmasını sağlamak üzere kariyer ve liyakat ilkelerini gündeme getirmektedir. Böylece memurlara tanınan statü sayesinde dış etkilerden mümkün olduğunca korunması hedeflenmektedir.

Diğer taraftan kuralların önceden belirlenmiş olması ve yetki sınırlarının kesin çizgilerle çizilmiş olması ilkesi gereğince memurların kendilerine verilen görevleri yerine getirmek dışında inisiyatif almalarının, yaratıcı olmalarının ve sorun çözme yetisine sahip olmalarının çok da arzu edilmediği anlaşılmaktadır. Bu halde Weberci bürokrasi modelinde memurların insana özgü bazı değerlerden koparılmış olmasından ve bir “demir kafes” içinde yabancılaşmalarından söz etmek olanaklıdır. Bürokratikleşme, bütün bu özellikleriyle kapitalist sisteme çok uygun bir

³⁶ Max Weber, 1998, s. 83.

örgütlenmedir ve bürokratik örgüt kişisel özellikleri bünyesinde barındırmayan, tamamiyle yasallık ve ussallık üzerine kurulu bir örgüttür.³⁷

Siyaset ile bürokrasi arasında denge kurma gerekliliği anlayışından beslenen bu model bürokrasinin verimli çalışmasını sağlamak üzere siyasal yozlaşmadan arındırılmasını ve böylece israfın önlenmesini amaçlamaktadır. Öte yandan Weber bürokraside, iktidarı siyasetçilerle paylaşacak kadar güçlü bir yönetici tabakası oluşması tehlikesini de hesaba katmaktadır. Bu durumda bir yandan uzmanlaşma ve eğitimin, kariyer ve liyakatin önemine vurgu yapılırken diğer yandan bürokrasinin bu özgün nitelikleriyle giderek daha güçlü ve halktan kopuk bir durum alması, böylelikle de demokratik sistemin işleyişini engellemesi riski gündeme getirilmektedir. Bu riski ciddi kılan, siyasetçilerin görev alanlarında uzmanlaşmış olan bürokratları denetlemede yetersiz kalmaları ve dolayısıyla bürokratların siyasa belirlenmesi sürecinde etkin bir aktör olarak ortaya çıkabilmeleridir. İşte Weber'in modelinde bürokrasi ile siyaset arasında aradığı denge bu riskin önlenmesinin yanında bürokrasinin verimliliğinin korunmasını sağlamaya yöneliktir.

Belirli kurallar dâhilinde çalışması, bürokratik işlemlerin sürekliliğinin bulunması, görevlerin tanımlanmış olması, uzmanlaşmayı gerektirmesi gibi özelliklere sahip olması nedeniyle bürokrasinin diğer yönetim şekillerinden daha üstün olduğu açıktır. Kapitalist piyasa ekonomisi işleyişi bürokrasinin sahip olması beklenen bu özellikleri gerektirdiğinden dolayı büyük çaplı kapitalist işletmeler de katı bürokratik örgütlenmelerdir.³⁸ Weber, bu bağlamda bürokrasinin modern devletin yürütme aygıtından ibaret olmadığını ve aynı zamanda büyük ölçekli şirketlerin, büyük ölçekli siyasi, dini ve askeri kurumların da bürokratik kurumlar olduğunu ifade etmektedir. Başka bir anlatımla, bürokrasi sadece devlette değil aynı zamanda özel sektörde de en etkin örgütlenme modelidir.

Kuramın tarif ettiği yasal-ussal bürokratik yapılanma modeli, sanayileşmiş Batılı toplumlarda büyük bir yankı uyandırmış ve kapitalist sistemin mantığına uygun olan Weberci kuramın ana prensipleri evrensel doğrular olarak kabul edilmiştir. Ne var ki bu model, şiddet kullanma meşruiyetine sahip olduğu savlanan devletin ekonomik yaşama müdahil olma yetkisini kamu bürokrasileri aracılığıyla

³⁷ Max Weber, 1998, ss. 309-310.

³⁸ a.k., ss. 308-309.

kullanmasını öngörmekte ve klasik liberal söylemin devlet ve bürokrasiye ilişkin yaklaşımından farklılaşmaktadır.

Bu bölümde kısaca değinilmesi yararlı olacak bir başka eleştiri de Weberci bürokrasi modelinin dayandığı temel argümanların, “insan” unsuruna yeterli vurguyu yapmaması ve fazlaca mekanik bir örgütlenme öngörmesidir. Wallis’in de dile getirdiği üzere Weberci bürokrasi modeline bu açıdan yönelen itirazları gündeme getiren düşünürler arasında Robert Merton, Elton Mayo ve Peter Blau bulunmaktadır.³⁹

1925-1950 arasında etkili olan neo-klasik davranışçı okul kuramcılarında Mayo, bir örgütte görev yapan insanların diğerlerinden yalıtılmış bireyler olmayıp sosyal bütünün bir parçası olduklarını belirtmekte ve bir sosyal gruba üyeliklerinin önemli olduğunu hatırlatmaktadır. Blau da gayri resmi grupların kamu bürokrasisindeki rolleri üzerine yaptığı değerlendirmeler kapsamında bir örgütte karar alma sürecinin Weberci modelin öne sürdüğünün aksine resmi olmayan kanallar aracılığıyla gerçekleştiğini belirtmektedir.

Yapısal-işlevselci Merton (1950’li ve 1960’lı yıllardaki çalışmalarında), Weber’in bürokrasiyi amaçlara ulaşmada etkin bir araç olarak görmesi fikrine karşı çıkmakta ve bürokratik yapı ve kuralların gerektirdiği disiplinin değişen koşullara uyumu zorlaştıran bir özellik olarak görülebileceğini öne sürmektedir. Bu kapsamda Weberci bürokrasi modeli ile gerçekleşeceği ileri sürülen avantajların Weber’in analizlerinde öngördüğünden daha az olabileceğini belirtmekte ve Weber’in, bürokratların da birer insan olduğu gerçeğini ihmal ettiğini ileri sürmektedir.

C. Seçkin Bürokrasi Kuramı

Seçkin bürokrasi kuramı, gerek Marksçı gerekse Weberci kuramlardan açık bir şekilde farklılaşmaktadır. Bu farkı yaratan en önemli unsur, seçkin kuramın bürokrasinin varlık sebepleri ve toplumsal yaşamda gördüğü işlev gibi hususlarla doğrudan ilgilenmekten çok incelemelerini siyasal ve yönetsel seçkinlere, bu seçkinlerin toplum yönetimindeki güç ve etkinlikleri ile bunun sonuçlarına yöneltmiş olmalarıdır. Genel olarak seçkin kurama düşünceleriyle katkıda bulunan düşünürlerin ister Marksçı ister liberal gelenekten beslensinler, bürokratları

³⁹ Malcolm Wallis, **Bureaucracy, Its Role in Third World Development**, Macmillan Publishers, Londra, 1989, ss. 10-11.

toplumsal yapı içinde ayrıcalıklı ve diğerlerinden farklılaşmış bir sınıf veya grup olarak ele almaları söz konusudur.

Weber siyasetle bürokrasinin, bir başka nitelemeyle seçilmişlerle atanmışların ilişkisini ele alırken, sahip olduğu uzmanlaşma sayesinde yönetsel yapıda baskın bir güç haline gelme olasılığı açısından kaygılarını dile getirmekte ancak bürokrasiyi yürütme görevinin dışına taşmaması ve iyi denetlenmesi halinde ussal bir yönetimin vazgeçilmez aracı olarak görmektedir. Bu anlamda Weberci yaklaşımla seçkinci yaklaşım farklılaşmaktadır. Seçkincilerin genel değerlendirmesine göre modern toplumlar giderek daha büyük ölçüde bürokratlaşmakta ve bürokrasi de siyasal egemenlik sahibi olarak oligarşik bir nitelik göstermektedir. Dahası, kapitalist veya sosyalist sistemlerde bu durum değişmemektedir. Kısacası seçkinci yaklaşım açısından bürokratlar siyasal egemenliğin sahibi bir grup veya sınıf gibi algılanmaktadır. Temel düşünce toplumun seçkinler ve seçkin olmayanlar şeklinde farklı bölümlere ayrılması ve seçkinlerin etkinliği ve belirleyiciliğine karşın diğerlerinin pasif olmasıdır.

Seçkinci kuram kapsamında irdelenen yaklaşımlar tek bir düşünürün ürünü olmayıp siyasal veya yönetsel elitleri çözümlemelerinin asıl nesnesi yapan değişik düşünürlerin çalışmaları bu kuram altında sınıflandırılmaktadır. Bürokrasinin seçkinler bağlamında ele alındığı kuramsal çalışmaların nasıl bir çerçeve içine oturtulacağı ve hangi düşünürlerin seçkinci kuramcılar arasında yer almasının uygun olacağı konusunda ise oldukça farklı görüşler bulunmaktadır.

Fişek, bürokrasi kuramlarına ilişkin sınıflandırmasında seçkinci yaklaşımın ayırıcı niteliğini, toplumun siyasal yapısını seçkinlerle seçkin olmayanlar arasındaki bir ikileşmeye dayandırmasında ve siyasal yönden “edilgin” yığınlara iradesini benimsettiren seçkinler azınlığını da toplumsal gelişmenin tek itici gücü olarak görmesinde bulmaktadır.⁴⁰ Bu açıklama ışığında seçkinci kuramcılar arasında kabul edilen düşünürler de bu ana fikrin siyasal ve yönetsel alanda sözcülüğünü yapanlar olmaktadır. Rizzi, Burnham, Mills ve Galbraith seçkinci kuramın yönetsel alanda sözcülüğünü yaparlarken Mosca, Pareto ve Michels ise siyasal alandaki seçkinci görüşleriyle ön plana çıkmaktadırlar. Fişek, seçkinci bürokrasi kuramının ortaya çıkmasında 1930’lu yılların özel koşullarının önemine dikkat çekmekte ve devleti ve

⁴⁰ Kurthan Fişek, 2005, s. 115.

ekonomiyi yönetme konusunda teknokratların ön plana çıkmasını kayda değer bulmaktadır. Yine de Fişek, Rizzi ve Burnham'ı, ekonomik bunalımı kapitalizme özgü bir durum olarak görmelerinden yola çıkarak, zaman zaman Marksçı düşünce ve yöntemlerin etkisinde değerlendirmektedir.⁴¹

Diğer yandan Mouzelis, klasik bürokrasi yazınıni oluşturan akımlar arasında Marksçı görüş ve Weberci görüşün yanında ayrıca bir seçkinci kuram sınıflandırması yapmayarak, Michels'in bürokrasi kuramına katkılarından bahsetmekte ve Michels'in görüşlerini bürokrasi-oligarşi ilişkisi bağlamında ele almaktadır.⁴²

Mouzelis bu ilişkiyi ön plana çıkarırken, Weberci bürokrasi kuramında var olan, ideal bürokrasi-siyaset ilişkisinin dışına taşan ve “gücün kötüye kullanılması” olgusunu açıklayan görüşlere dikkat çekmek istemektedir. Bu bağlamda Mouzelis tarafından yapılan önemli bir tespit, Weber'den sonra gelen düşünürlerin çoğunluğunun bürokrasinin oligarşik eğilimlerini aşırı vurgulayarak, bürokrasiyi bir kurumsal yapı olarak değil de daha çok hâkimiyet ve güç bağlamında analiz etmeye yönelmiş olmalarıdır.⁴³ Seçkinci yaklaşıma uygun görüşlere sahip olan düşünürlerin sınıflandırılması amacıyla Mouzelis, “İçsel Demokrasi Problemi” ve “Dışsal Demokrasi Problemi” ayrımı getirmektedir. İçsel demokrasi problemiyle ilgilenen düşünürler, çözümlemelerini büyük ölçekli kurumlara (siyasal partiler) uygulamış ve bunların oligarşik yapısını ortaya koymuşlardır. Buna karşın Mouzelis dışsal demokrasi problemi ile kastını, “bürokratik örgütlenmenin bir bütün olarak politik demokratik sistem üzerindeki etkisi” olarak ifade etmektedir. Bu ana çizgide Mises ve Hayek gibi, demokrasiyi zayıflatan bürokratik yayılmacılığa eleştiriler getiren liberal iktisatçılar bulunmaktadır.

Marksçı düşünce yapısıyla Sovyetler Birliği bürokrasisini, anılan devletin sistemi içinde merkezi bir konuma oturtan ve bürokrasinin ayrıcalıklı bir baskı grubu olmaktan çok yeni bir rejimi temsil eden bir sınıf olduğunu ileri sürenler olduğunu da belirten Mouzelis bu kapsamda Rizzi'nin düşüncelerini örnek göstermekte ve Burnham'ın aslında Rizzi'nin düşüncelerini biraz daha genişlettiğini belirtmektedir.⁴⁴

⁴¹ Kurthan Fişek, 2005, s. 116.

⁴² Nicos P. Mouzelis, 2003, s. 26.

⁴³ a.k., s. 27.

⁴⁴ a.k., ss. 31-33.

Son olarak ele alınmasında yarar görülen Akbulut'un çalışmasında ise Fişek'in yaklaşımına benzer biçimde Mosca, Pareto, Aron ve Mills'in siyasal elit kuramları içinde, Michels ve Burnham'ın ise yönetici elit kuramları içinde sınıflandırdığına dikkat çekmek gerekmektedir.⁴⁵ Akbulut'a göre seçkin kuramların esas özelliği bürokratları ayrı ve ayrıcalıklı ve "kapalı bir sınıf" olarak ele almalarıdır. Bu kapsamda siyasal seçkin kuramcılar seçkinleri siyasal seçkinler ve yönetsel seçkinler olarak ayırmamakta ve seçkin tanımını her iki grubu da içerecek şekilde yapmaktadırlar. Hâlbuki yönetsel seçkin kuramcılar açısından teknik anlamda bir yönetici tanımı yapılmakta ve seçkinler de bu yönetici seçkinleri ifade etmek üzere kullanılmaktadır.

Akbulut'a göre siyasal elit kuramcıları arasında yer alanlardan Pareto'nun ana düşüncesi, her işi en iyi yapanın o işin seçkini olacağı varsayımından yola çıkmasıdır. Aron'un temel fikri, bütün toplumların ayrıcalıklı bir azınlık tarafından yönetiliyor olduğu ve W. Mills'in ana düşüncesi ise ABD'deki askeri liderler, büyük şirketler ve siyasetçilerden yola çıkarak yaptığı değerlendirmeler bağlamında toplumda en önemli kararların belli bir grup tarafından alındığıdır. Öte yandan yönetici elit kuramlarından Michels, örgüt içi demokrasi konusuna odaklanmakta ve Burnham ise üretim sürecini denetleyenler kimler ise toplumu da bu kişilerin yöneteceğini belirtmektedir.

Bu çalışmanın kapsamını aştığı ve asıl çözümleme konusu bu olmadığı için seçkin kurama katkı yapan bütün düşünürlerin öne sürdükleri tezlerin ayrıntılı açıklamasına girilmeyecekse de kurama katkıları bağlamında genel olarak kendilerine özel bir önem atfedilen düşünürlerden Rizzi, Michels ve Burnham'ın seçkin yaklaşimleri aşağıda özetlenmektedir.

Rizzi, sosyalist düşünceden oldukça etkilenmiş bir düşünürdür. "The Bureaucratization of the World" (Dünyanın Bürokratikleşmesi) eserinde Sovyet toplumunun Marksist bir analizini yapmakta ve bürokrasiye dönük önermelerde bulunmaktadır.⁴⁶ Rizzi'ye göre Sovyet sosyalist sistemi, üretim araçları mülkiyetinin bireylere ait olmamakla birlikte devlete ait olan ve dolayısıyla devlet yönetiminde söz sahibi olan bürokratların kontrolünde olan bir sistemdir. Kapitalist sistemde artık değerın sömürölmesine benzer biçimde Sovyet sosyalist sisteminde de bir sömürü

⁴⁵ Örsan Akbulut, 2003.

⁴⁶ Bruno Rizzi, **The Bureaucratization of the World**, The Free Press, Great Britain, 1985, s. 61.

söz konusudur ve sömürüyü yapanlar da devleti yöneten üst düzey bürokratlar ve parti yöneticileridir. Sovyet sistemi ne burjuva devleti ne de sosyalist bir devlettir. Rizzi bu sistemi “bürokratik kolektivizm” olarak adlandırmakta ve bürokratların tartışmasız biçimde yukarıda açıklanan niteliklerinden dolayı bir sınıf olduğunu öne sürmektedir. İşçi sınıfının sadece efendileri değişmiştir. Sovyetler Birliği’ndeki bürokratik devlet, kendi karakterine uygun olduğu için ortak mülkiyet ve planlı ekonomi anlayışını benimsemektedir.⁴⁷ Rizzi bürokratikleşmeyi de sadece adı geçen sisteme özgü bir gelişme olarak değil aynı zamanda bütün dünyada geçerli bir eğilim olarak görmektedir. Planlı ekonomi fikri giderek daha çok ülke tarafından uygulanır oldukça bürokratikleşme kaçınılmazlaşmaktadır. Mussolini, Hitler ve Stalin gibi diktatörler bu tarihsel kaçınılmazlık durumunu uygulamalarıyla ortaya koymuşlardır.

Burnham, “Managerial Revolution, What Is Happening In The World” (Yönetimsel Devrim) adlı çalışmasında Rizzi’nin görüşlerinden oldukça yararlanmış ve bu görüşleri geliştirmiştir.⁴⁸ Burnham, Marxist gelenekte kabul gören, kapitalizm ve sosyalizm arasında bir tercih yapılamayacağı fikrine karşı yönetsel devrim sonucunda bürokratik bir toplumun ortaya çıktığı düşüncesini savunmaktadır. Bürokratikleşme konusunda Sovyetler Birliği, Nazi Almanyası ve ABD arasında bir farklılık bulunmamaktadır. Bu düşünceleri Troçki ve Rizzi’nin yaklaşımına oldukça yakındır. Temel öngörüsü, dünyanın kapitalist toplum tipinden yönetimsel toplum tipine geçerken burjuva sınıfın yerini yönetici sınıfa bırakacağıdır. Rizzi bir yönetici sınıf olarak bürokratları ön plana çıkarmaktayken Burnham teknokratlara vurgu yapmaktadır. Teknoloji geliştikçe özellikle büyük firmaları yönetmekle görevli teknokratların işlev ve güçleri artmaktadır. Bu tür büyük firmalarda, şirket sahiplerinin her işlem sürecini denetleme olanakları kaybolmakta ve teknokratların uzmanlığı ve yöneticilik vasıflarına olan ihtiyaçları artmaktadır. Bu durum mülkiyet sahiplerinin kendi şirketlerini denetleyememesine yol açmakta, dolayısıyla üretim araçları ile bağları kopmaktadır. Yöneticiler sermayedar değillerdir ve bu nedenle kapitalist gelişmeden ziyade bürokratik gelişmeye daha yakındırlar. Burnham, üretimi denetleyen teknokratların büyük şirketleri yönetmesinin yanı sıra aynı

⁴⁷ Bruno Rizzi, 1985, s. 61.

⁴⁸ James Burnham, **The Managerial Revolution, What is Happening in the World**, New York, The John Day Company, 1941.

zamanda toplumu da yöneteceklerini öne sürmektedir. Böylece devlet yönetimi üst düzey bürokratların eline geçmiş olacaktır.

Michels ise büyük çaplı örgütlerde (başta Almanya'dakiler olmak üzere sosyalist partilerde) yaptığı incelemeler sırasında elde ettiği verilerden yola çıkarak, bu örgütlerin seçkin egemenliğinde olduklarını belirtmekte ve örgüt içi demokrasiye sahip olmadıklarını ileri sürmektedir⁴⁹. Demokrasinin yerine ikame edilen yönetim tarzı oligarşidir. Oligarşi, büyük çaplı örgütlerin bir azınlık tarafından yönetimidir. Büyük organizasyonların oligarşiden kaçınmasının mümkün olmaması nedeniyle Michels bu durumu “oligarşinin tunç kanunu” ifadesiyle kavramlaştırmaktadır. Sorunun temelinde bu tür örgütlerin hiyerarşik yapılanması bulunmaktadır. Bürokratik yapı, yetkilerin aşağıdan yukarıya doğru arttığı hiyerarşik bir düzen içerdiğinden örgütlerin en üstünde oturanlar en yetkili kişiler durumuna gelmektedirler. Dolayısıyla otorite üst makamlarda toplanmakta ve giderek örgütün üst düzeyi daha otoriter ve mutlakçı hale gelmekte, bu tür örgütlerin yöneticileri neredeyse gücün tamamını kendi ellerinde toplamaktadırlar. Örgütsel yapılanmada hiyerarşinin alt seviyelerinde olanların güç ve etkinlikleri azalırken üst düzey yöneticiler diğerleri aleyhine önemli avantajlar kazanmış olmaktadır. Böyle bir sonuç ortaya çıktığında, örgütün çıkarları yerine liderin (yöneticinin) çıkarları daha önemli bir hale gelmektedir. Michels, bu tespitlerinin sadece örgütsel bazda geçerli olmadığını ve oligarşik yapılanmaların toplumsal oligarşilere de yol açacağını ileri sürmektedir.

Seçkinici kuram hakkında genel bir değerlendirme yapıldığında, Mouzelis'in seçkinici yaklaşıma dönük olarak öne sürdüğü, seçkinici kuramcıların bürokrasiyi bir kurum olarak ele almak yerine güç ve egemenlik bağlamında ele aldıkları yönündeki değerlendirmesinin oldukça önemli olduğu ve seçkinici yaklaşımın özünün burada aranmasının uygun olduğu düşünülmektedir. Bürokrasinin kurumsal niteliği göz önüne alınmayarak analizler sadece bürokratların sahip oldukları güç ve yönetim mekanizmasındaki etkinlikleri kapsamında yapıldığından, Marksçı ve Weberci düşüncede olduğu gibi seçkinici kuramcılar tarafından bürokrasinin toplumsal yapı içindeki varlık nedeni, toplumsal gelişmenin hangi aşamasında, hangi koşulların olgunlaşmasıyla biçimlendiği gibi hususlarda açıklayıcı olmak kaygısı

⁴⁹ Robert Michels, **Political Parties**, The Free Press. Chicago, 1962.

taşınmamaktadır. Buna karşın seçkinci yaklaşımın, bürokrasi olgusunu verili bir toplumsal yapı içinde güç paylaşımı çerçevesinde ele alması bağlamında ana kuramları tamamlayıcı bir nitelik göstermesi nedeniyle bürokrasi analizinde yararlı bir bakış açısı sunduğu düşünülmektedir.

D. Liberal Bürokrasi Yaklaşımı

Kapitalist sistemin ortaya çıkması dünya tarihini değiştiren bir gelişmedir. Kıymetli madenlerin işletilmesine ve ticaretine dayanan merkantilizm 18. yüzyıla kadar hüküm sürebilmiş ve sonrasında İngiltere’de modern sanayi kapitalizminin ortaya çıkması ile başlayan süreçte, ekonomik alandaki gelişmelere paralel biçimde, siyasal alanda da yeni bir söylem gelişmiştir. Bu açıdan liberal söylemin tarihsel sürecin belli bir aşamasında ortaya çıkması bir rastlantı değildir. Bilimsel alandaki gelişmelerle teknolojik gelişmelerin bir araya gelmesi sonucunda siyasal, sosyal ve ekonomik alanlarda bir dönüşüm gerçekleşmiştir.

Siyasal düşüncedeki gelişmelerin, ekonomik koşullardaki gelişmelerle doğrudan bir ilişkisi olduğu açıktır. Bu açıdan modern sanayi kapitalizmi uygulaması ile liberal siyasal söylem birbirlerini beslemişlerdir. Liberal söylemin ekonomi pratiği, dışarıdan (devletçe) kapitalist ekonomik işleyişe yapılacak müdahalelerle işleyişin bozulmamasına, aksine devletin kapitalist ekonominin sorunsuz işlemesini sağlayacak önlemleri almasına dayanmaktadır. Marksçı kuramda önemli bir yer işgal eden, üst yapının alt yapı tarafından belirleneceği fikrine paralel biçimde liberal devlet anlayışının da kapitalist üretim ilişkilerince biçimlendiğini öne sürmek mümkündür. Bu açıdan liberal demokrasinin gelişmesi ile kapitalist ekonominin temel gereksinimlerini karşılayan bir yapının kurulması arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır. Devletin ekonomik alana “gerekmedikçe” müdahil olmaması ilkesi bir yandan kişisel girişim serbestliği ile rekabet ortamının sağlanması gibi kapitalist üretim süreci açısından diğer yandan da düşünce ve inanç özgürlüğünün korunması bağlamında klasik liberalizm anlayışı açısından savunulmaktadır.⁵⁰

Ekonomiye devlet müdahalesinin sınırlanması ve sanayi kapitalizminin kendiliğinden işleyişinin sağlanması gerektiğine ilişkin görüşlere sahip olan Adam Smith, piyasanın “görünmez bir el” sayesinde, başka bir deyişle “devletin

⁵⁰ Konu, çalışmanın 3. bölümünde daha ayrıntılı olarak tartışılmaktadır.

müdahalesinden bağımsız olarak” en verimli şekilde çalışacağını öngörmektedir. Smith, “Ulusların Zenginliği” adlı yapıtında bahsettiği görünmez elin -bir “doğal hukuk” yasası gibi- belli koşullara uyulduğunda ekonominin kendiliğinden düzgün çalışmasını sağlayacağını öngörmektedir.⁵¹ Devletin toplumsal yaşamdaki rolünün, bireyler tarafından yapılamayacak olan emniyet, savunma, itfaiye hizmetleri gibi oldukça az sayıda kimi hizmetlerin yerine getirilmesiyle sınırlandırılmış olması bu nedenle önemlidir. Ekonomiye müdahale edilmediği takdirde piyasa, herkesin kendi çıkarını ençoklaması sayesinde kendiliğinden genel toplumsal çıkarı sağlayacak şekilde dengeye geleceğinden, neyin, kim için ve ne miktarlarda üretileceği sorunlarını çözen bir mekanizma olan görünmez elin varlığı, devletin ekonomik hayattan uzak durmasını gerektirmektedir. Serbest piyasa bu tür bir işleyiş mantığıyla bütün sorunlarını kendisi çözeceği ve toplumun faydasını maksimum hale getireceği için özel girişim tam bir serbestlik içinde hareket etmeli ve “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” düşüncesi uygulamaya geçirilmelidir.

Bu düşüncenin ortaya çıktığı 18. yüzyılın son dönemleri İngiltere’inde, Sanayi Devrimi sonrasında kadın ve çocukların alabildiğine sömürüldüğü, hiçbir sendikal haklarının bulunmadığı görülmektedir. Bu ortamda dahi devletin piyasaya müdahalesinin istenmemesinin ardında yatan anlayışa biraz daha yakından bakmak, klasik liberalizmin devlet ve bürokrasi yaklaşımını algılamaya yardımcı olacaktır.

Klasik iktisatçılar feodaliteden kapitalizme geçişte devleti bir zorunluluk olarak algılamaktadırlar. Kapitalizmin ekonomik alandaki temel savlarının başında, ekonominin işleyişinde piyasanın söz sahibi olması ve üretim sürecinin dışarıdan bir müdahale gelmeksizin piyasada gerçekleştirilmesi gerektiği yer almaktadır. Devletin var olma nedeni ve işlevleri de bu düşünce etrafında şekillenmekte ve modern devletin işlevleri temel olarak, bireylerin korunması, piyasanın korunması ve rahat işleyişinin sağlanması ile ülkenin dış tehditlere karşı korunması biçiminde belirlenmektedir. “Homo economicus” maksimum çıkar peşinde koşarken ussal davranacak, bu da onun yaratıcılığını artıracak ve toplumsal açıdan en çok fayda elde edilecektir. Bütün insanlara pazara girme konusunda bir özgürlük ve pazarda belirlenen fiyatlar ile üretim sürecine katılma konusunda eşitlik sağlanması kapitalist

⁵¹ Adam Smith, **Ulusların Zenginliği**, (Çev. Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı), Alan Yayıncılık, İstanbul, 1985.

ekonomi işleyişi açısından bir zorunluluktur ve devlet, bu özgürlük ve eşitlik ortamını sağlamanın asıl aracı olmaktadır.

Bu genel çerçevenin dışına çıkılması durumunda hem tek tek bireylerin hem de sonuçta bütün toplumun zarar göreceği açıktır. Yetki ve sorumluluk alanını genişleten ve piyasaya, üretim ve bölüşüm sürecine müdahil olan devlet fikri, liberal anlayışın genel ilkelerine aykırıdır.

Liberal söylemin bürokrasiye yaklaşımı bu ana düşünce çerçevesinde şekillenmekte ve bürokrasi olgusu Weberci yaklaşımın ele aldığı üzere örgütsel açıdan değil de bireysel özgürlükler ve liberal demokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Bu yaklaşımı başta Mill, Mises ve Hayek olmak üzere genel olarak bütün liberal düşünürlerde açıkça görmek mümkündür.

John Stuart Mill, “On Liberty” (Özgürlük Üstüne) adlı eserinde devlet ve dolayısıyla bürokrasi olgusunu ele alırken konuya bireysel özgürlükler penceresinden yaklaşmaktadır.⁵² 19. yüzyılın ortalarında kaleme aldığı bu eserinde Mill, klasik liberal okulun diğer bütün üyeleri gibi liberalizmin temel taşı olan bireyciliği, özgürlüğün vazgeçilmez unsuru olarak değerlendirmektedir. Özgürlüğü, bireyin yaratıcılığının olmazsa olmaz koşulu kabul etmekte ve insanların yaşamsal ihtiyaçlarından birisi olarak görmektedir. Bireysel yetenekler ancak insanlar özgür olduğunda ortaya çıkacak ve insanlığın gelişmesi bu sayede gerçekleşecektir. Siyasal anlamda özgürleşme ise ancak ekonomik özgürlüğün var olmasıyla mümkün olabilecektir. Bireyin özgürlüklerini kısıtlamaya dönük her türlü girişimin ve bu bağlamda da devletin ekonomik ve siyasal alana müdahalelerinin karşısında olmak gerekmektedir. Bireyin özel teşebbüsle gerçekleştireceği faaliyet alanının daraltılması ve devletin bu alanda etkin olması ekonomik özgürlükleri kısıtlayacak ve bu durum aynı zamanda siyasal özgürlüklerin sınırlandırılması sonucunu doğuracaktır.

Klasik liberal söylemin genel mantıksal örgüsünü oldukça açık biçimde ortaya koyan bu anlayış çerçevesinde devlete sadece ekonomik ve siyasal özgürlüklerin alt yapısını hazırlayacak ve bu özgürlüklerin alanını genişletecek görevler yüklenmektedir. Devlet, bireyler tarafından yapılması mümkün olmayan büyük altyapı yatırımlarını gerçekleştirmek ve bireysel özgürlükleri sağlayıcı

⁵² John Stuart Mill, **On Liberty**, Pyramid Books, New York, 1966.

güvenlik hizmetini sunmakla görevli olmalıdır. Bu alanların dışına çıkılmasına dönük her adım özgürlükleri sınırlamak anlamına gelmektedir.

Bürokrasi, yönetim işinin, bunu meslek edinmiş kişilerce yapılmasıdır ve bürokrasi bir süreç içinde edindiği kurallar ve tecrübeler doğrultusunda hizmet sunmaktadır. Devletin işlevlerindeki artış, bürokrasinin büyümesine yol açacaktır. Bu durumda, bünyesinde yetenekli, bilgili bir topluluğu barındıran bürokrasi, devletin müdahil olduğu alanların büyümesine paralel olarak gittikçe daha da artan bir gücün sahibi olacaktır. Böyle bir toplumda bireyler de kendileri tarafından gerçekleştirilmesi gereken ve bu sayede yeteneklerini ortaya koyacakları, yaratıcılıklarını geliştirecekleri işlerin yapılmasını bürokrasiden bekler duruma geleceklerdir. Bürokrasideki yöneticiler toplumda neyin nasıl yapılacağına karar verenler olduğundan zamanla karşılarında onları dengeleyecek güç kalmayacaktır. Bürokrasi bu durumdan olumsuz etkilenecek ve bürokratların yaratıcılıkları da körelecek ve sonuçta verimliliği azalacak, kırtasiyeciliğe saplanacaktır.

Benzer düşüncelerle 1940'lı yıllarda Hayek de devletin ekonomiye müdahil olmasına karşı çıkmaktadır. “Kölelik Yolu” isimli eserinde dile getirdiği en önemli düşünceler arasında devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması gerektiği, plancılığın totalitarizm ile aynılığı ve özgürlükleri sağlama yolunda serbest piyasanın mutlak üstünlüğü ve gerekliliği yer almaktadır.⁵³

Mill gibi Hayek de düşüncelerini “özgürlük” kavramı üstüne oturtmaktadır. Buna karşın Mill ve Hayek'in düşüncelerinin şekillendiği koşullar oldukça farklıdır. Mill, sosyalizm pratiği henüz ortada yokken düşüncelerini oluşturmuşken, sosyalizmin kimi devletlerde yönetim biçimi olarak benimsendiği ve Marksçı görüşlerin Avrupa'da yaygın bir destek bulduğu dönemde yazan Hayek, özgürlük, devlet ve planlama ile ilgili fikirlerini bu çerçeve içinde somutlaştırmıştır. Özgürlüğün korunması için devlet gereklidir ancak işlevi özgürlük ortamını sağlayacak hukuk kurallarının uygulanmasını sağlamakla sınırlı olmalıdır. Oysa planlı ekonomi devletin ekonomik alanda üretici veya dağıtıcı olarak yer alması demektir ve toplum için yıkıcı sonuçlar doğuracaktır. Plancılık -ekonomik alana devlet müdahalesi- belirli bir kesimin diğerleri hakkında karar vermesine ve bir kesimin menfaatlerini diğerlerinden üstün tutmasına yol açan bir uygulamadır.

⁵³ F. August Hayek, **The Road to Serfdom**, Routledge, London, 2003.

Özgürlükleri yok eden bu uygulama totalitarizme özgüdür ve kölelik yolunu açan da ekonomik alana devletin müdahalesidir.

Hayek, devlet müdahalesi ve plancılığı ile sosyalizmi özdeşleştirirken sosyalizm ile faşizm arasında da benzerlikler bulmakta, her iki sistemi de baskıcılıkla nitelemektedir. Baskıcı sistemler karşısında bireylerin mutluluk ve refahını sağlayacak olan piyasa ekonomisidir ve piyasanın kendi işleyişi mal ve hizmet üretim ve dağılımında doğal biçimde ussallığı sağlayacaktır.

Hayek ile aynı düşünsel temelde buluşan Mises, Avusturya İktisat Okulu kuramcılarındandır. Avusturya İktisat Okulu'nun devlete ilişkin yaklaşımını belirleyen unsurların başında da devletin ekonomik alana karışmasının ve planlı ekonominin toplum için yıkıcı sonuçlar doğurduğu fikri bulunmaktadır.

Mises, insan eyleminin ussallığı fikrinden yola çıkarak belirli bir amaca yönelen bilinçli eylem ve kararları ile kendi gereksinimlerini tatmine çalışan insanların böylelikle aslında diğerlerinin de gereksinimlerinin karşılanmasına yardımcı olacağını öne sürmektedir⁵⁴. Bu noktadan hareketle, bireysel tercihleri esas alan piyasa ekonomisinin diğer sistemlere, özellikle de sosyalist sisteme üstünlüğü ortaya çıkmaktadır. Sosyalizm, rekabeti ve özel mülkiyeti yasakladığı, serbest ticareti engellediği için üretim faktörleri fiyatlarının, üretilen malların gerçek değerlerinin bilinmesine olanak tanımamakta, dolayısıyla ekonomik alana devletçe müdahale edilmesi ekonomik etkinlik ve verimliliğin sağlanamamasına yol açmaktadır. Bu nedenle devletin, bürokrasinin, güvenlik ve piyasanın iyi çalışmasını sağlayacak koşulların sağlanması dışında faaliyet göstermemesi gerekmektedir.

Mises bürokrasi olgusuna yönetim amaçlı bir örgütlenme ya da toplumsal bir kurum olarak değil devletin toplumsal yaşama müdahale aracı olarak yaklaşmakta ve bürokrasi ile sosyalizm arasında bir bağlantı kurmaktadır. Bürokrasi devlet müdahaleciliği, müdahalecilik de sosyalizm anlamına gelmektedir. Bu mantıksal örgü kapsamında bürokrasi büyük bir baskı aracıdır, özgürlükleri kısıtlar, özel girişime ve bireylerin sorumluluk almalarına engel olur ve dolayısıyla bürokratik yönetim bireyleri kullaştıran bir totaliter yönetimdir. Bürokrasi ne kadar sınırlı bir alanda faaliyet gösterirse toplumda daha barışçıl ve işbirliğine dayalı bir ortam oluşacak, devletin üretim ve bölüşüme karışması ise toplumsal yıkıma yol açacaktır.

⁵⁴ Ludwig Von Mises, **Bürokrasi**, (Çev. Feridun Ergin), Liberte Yayınları, Ankara, 2000.

Klasik liberal söylemin “bırakınız yapsınlar” anlayışı Mises’te de çok belirgindir. Bunun karşısındaki sistem devlet plancılığıdır ki Hayek gibi Mises de plancılığı tam anlamıyla bir felaket olarak betimlemektedir. Plancı devlet, sosyalist devlettir. Sosyalist düzen mal ve hizmetlerin değerlerinin belirlenmesine imkân vermediği için ve insana özgü işleyişin doğal akışına uymadığı için yıkılmaya mahkûmdur. Devlet müdahaleleri toplumsal ve siyasal açılardan da oldukça zararlı sonuçlar doğurmakta, bürokratik yönetim insan zihninin bürokratikleşmesine yol açmakta, bireysel tercihleri etkilemekte ve yaratıcılığı ortadan kaldırmaktadır.⁵⁵

Bürokrasiye olumsuz bir anlam yükleyen Mises, bürokrasi ve bürokrat tabirlerinin genellikle hakaretle karışık bir eleştiride bulunmak isteyen kişilerce kullanıldığını belirterek, herkesin bürokrasinin gerçekten kötü bir şey olduğu ve dünya yüzünden kalkması gerektiği kanaatinde olduğunu ileri sürmektedir.⁵⁶ Bürokrasi liberalizme ve demokrasiye aykırıdır, özel girişim ve özel mülkiyete düşmandır, işbirliğini yok eder, milli servetin boşa harcanmasına neden olur, üretim ve bölüşüm sistemini bozar, yoksulluğu artırır.⁵⁷

Bütün bu değerlendirmelerden, klasik liberal söylemin bir kuramsal altyapıdan beslendiği görülmektedir. Buna karşın neo-liberal söylem özgün bir kuramsal temel üzerinden yürümek yerine pragmatist bir anlayışla, kendisini “var olanın” (sosyal/refah devletinin) eleştirisi üzerine konuşlandırmaktadır. Liberal kuramın kendi içindeki tutarlılığına ve görünmez elin tüm sorunları çözerek piyasanın tam verimlilik esasında, toplumun da tam bir uyum içinde işleyeceğine ilişkin beklentisine rağmen liberal ekonomi uygulamaları dünya çapında çok ciddi bir kriz ile sonlanmış, emeğin değeri de piyasanın işleyişi içinde sürekli düşmüştür. Emeğe ödenen ücretin, bireyin yaşamını ancak sürdürebileceği bir düzeye kadar gerilemesi, sendikal hakların yetersizliği, işsizliğin artması gibi unsurlar kaçınılmaz biçimde sosyal sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ayrıca, 1. Dünya Savaşı ve devletlerarası rekabetin olumsuz etkilerinden de beslenen 1929 ekonomik buhranının bütün dünyayı etkilemesi sonucunda liberal söylem çok ciddi biçimde sorgulanmıştır. Bu gelişmelerin etkisiyle, piyasanın denetimsizliğinin yarattığı

⁵⁵ Laurent Carnis, “The Economic Theory of Bureaucracy: Insights from The Niskanen Model and Misesian Approach”, *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Vol:12, No: 3, 2009, s. 74.

⁵⁶ Ludwig Von Mises, 2000, s. 2.

⁵⁷ a.k., s. 7.

olumsuz toplumsal durumu önlemek üzere devletin ekonomik alana müdahale etmesi ve toplumsal kaynakları yeniden bölüştürücü bir işlev üstlenmesi anlayışı başta Avrupa olmak üzere bütün dünyada uygulama olanağı bulmuştur. Devletin müdahil olduğu alanlar genişlemiş ve refah devleti uygulamaları kapsamında modern ulusal devletin işlevleri yeniden tanımlanmıştır.

Sosyal refah devleti uygulamalarının yaygınlaştığı yıllar boyunca kamu sektörünün özel sektör aleyhine genişlemesine tanık olunmuştur. Buna karşın, 1970'li yılların sonlarından başlayarak devam eden dönemde bu duruma tepkiler doğmuş ve gelişmiş Batılı ülkeler, yaşadıkları ekonomik zorluklar karşısında sorumlu gördükleri sosyal devlet anlayışından büyük ölçüde vazgeçmeye başlamışlardır. Bu çerçevede Keynesci politikalar terk edilmiş ve devlet neredeyse sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda yaşanan bütün olumsuzlukların sebebi gibi görülmüştür. Dolayısıyla bu dönemde devlet kavramına çoğunlukla negatif anlamlar yüklenmiştir. Bu yıllarda ön plana çıkan neo-liberal anlayış çerçevesinde, devletin mümkün olduğunca küçültülmesi, sosyal amaçlı faaliyetler ile o döneme kadar devlet tarafından gördürülmesinde yarar olduğu hatta bunun bir zorunluluk olduğu düşünülen bazı hizmetlerin piyasa koşulları içinde özel sektör tarafından yerine getirilmesi anlayışı yaygınlık kazanmıştır.

Yeni sağ anlayışın, devletin küçültülmesi gerektiği ve böylece daha etkin ve verimli çalışacağı tezinin temelinde yatan argümanlardan biri, özel sektörün sürekli bir değişim içinde bulunan çevresel koşullara zamanında uyum gösterebilmesine karşın kamu kurumlarının bu anlamda yetersiz kalmış olduğudur.

Bürokratik yapının hantallığı, vatandaşların isteklerine duyarsız oluşu, ekonomik etkililikten uzak oluşu gibi gerekçelerle devlete duyulan güven giderek erozyona uğratılmıştır. Bu bakış açısının temelinde klasik liberal anlayışla büyük ölçüde paralel olduğu görülmektedir. Buna karşın devlet olgusuna yönelik değerlendirmeleri açısından klasik liberalizm ile neo-liberalizm arasındaki önemli bir fark bulunmaktadır. Klasik iktisatçılar feodaliteden kapitalist sisteme geçişte devleti bir zorunluluk olarak algılamaktadırlar. Devlet, bireyin özgürlüğünü ve pazarın işleyişini sağlamak, toplumu dış tehlikelere karşı korumak işlevlerini yerine getirmekle ve bunun için kurumsal düzenlemeyi gerçekleştirmekle mükelleftir. Neo-

liberalizmin çok daha karamsar bakışı ise toplumsal sorunların en önemli kaynağı olarak devleti görmektedir.

Neo-liberal devlet anlayışı geleneksel kamu yönetimine karşı kamu kurumlarında işletmecilik değerlerinin ve yönetim tekniklerinin uygulanmasını gerektirmekte ve bu düşünceye hem uygulamada hayat vermek hem de kuramsal altyapısını hazırlamak üzere YKİ (Yeni Kamu İşletmeciliği) ilkelerini gündeme getirmektedir.⁵⁸ YKİ ile başvuru olan yönetsel uygulamalar, hizmette etkinliğin, yarışmacılığın ve kalitenin artırılması, özel sektörde olduğu gibi hizmet sunulan vatandaşın “müşteri” olarak görülmesi suretiyle tüketici odaklı bakış açısının benimsenmesi, kamu kurumları arasında rekabet anlayışının geçerli hale gelmesi gibi geleneksel kamu yönetimi uygulamalarının neredeyse tamamen karşısında yer alan uygulamalardır.

YKİ çerçevesinde özel sektör örgütleri pratiğinin kamu örgütlerine taşınmasına ve kamu örgütlerinde “yönetimden işletmeciliğe” gidilmesine, “etkenlik”, “verimlilik”, “ekonomiklik” ve “kârlılık” gibi unsurların önem kazanmasına tanık olunmaktadır. Bu bağlamda YKİ’nin temel ilkeleri arasında yerleşme, özelleştirme, bürokrasinin ve kamu yönetiminin etkinlik alanının küçültülmesi, işletmecilik ve girişimci yönetim anlayışının uygulanması bulunmaktadır.⁵⁹ Bu ilkeler ışığında, süreçlere, yöntem ve kurallara önem veren geleneksel yönetim anlayışının, hedefler ve önceliklerin belirlenmesi, insan kaynaklarının etkin kullanımı, performans değerlendirme ve hesap verme sorumlusunun yaygınlaştırılması gibi YKİ uygulamalarıyla yer değiştirmesi, kamu yönetiminde ciddi dönüşümler yapılmasını gerektirmiştir. YKİ’ne dayanan kamu yönetimi reformları 1980’li yılların başından itibaren pek çok gelişmiş ülkede uygulamaya sokulmuştur. Dönemin kamu yönetimi reformlarının, kamu yönetiminde pazar kültürünü yerleştirmeyi, verimlilik, profesyonel yönetim, yetki devri ve yüksek düzeyde örgütsel ve bireysel performansın gerçekleştirilmesini amaçladıkları görülmektedir.

⁵⁸ Yeni Kamu İşletmeciliği kavramı, İngilizcesi *New Public Management* olan yönetsel anlayışın Türkçe karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu anlayışı inceleyen bazı çalışmalarda Yeni Kamu Yönetimi olarak çevrilmiş olsa da, geleneksel kamu yönetimi düşüncesinden açık bir kopuş göstermesi ve yönetim (*administration*) yerine işletme (*management*) teriminin seçilmiş olması karşısında Yeni Kamu İşletmeciliği daha uygun bir kullanım olarak değerlendirilebilir.

⁵⁹ M. Akif Özer, “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59, Ekim-Aralık 2005, ss. 19-21.

E. Bürokrasi Kuramlarına İlişkin Değerlendirme

Kamu bürokrasileri tarihsel süreç içinde giderek büyümüştür. Bu gelişmede devletlerin büyümesi, büyük ölçekli işyerlerinin, sendikaların vb. ortaya çıkmış olması ve yönetsel görevlerin geçmişe göre artmış olması etkili olurken kapitalist ekonomik ve toplumsal sistemin ortaya çıkması bu bağlamda belirleyici olmuştur. Kapitalist devletin işlevleri, ekonomik risklerin ussal olarak hesaplanması ve rekabetçi piyasaya öngörülemeyen şekilde dışarıdan müdahalelerin önlenmesi gerektiği düşüncesiyle tanımlanmış, başka bir deyişle feodal devlet anlayışına kıyasla kapitalizm etkin devlet müdahalelerini gerektirmiş, öte yandan verimlilik ilkesini uygulayabilmek için bürokratik yönetim modeline gereksinim duyulmuştur. Bu açıdan, serbest girişim sistemi devlette, özel sektör firmalarında ve sendikalarda bürokrasinin gelişimini desteklemiştir.

Süreci tutarlı bir bütün olarak analize tabi tutan Marksist kuram açısından bürokrasiye atfedilen niteliklerin, kuramın devlete ilişkin yaklaşımı çerçevesinde açıklanması gerekmektedir. Devlet tarihsel gelişmenin belli bir aşamasında ortaya çıkmıştır ve asli görevi çatışan sınıflar arasında taraf olarak egemen sınıfın diğerine tahakkümünü gerçekleştirmek ve bu sayede kendisine tanınan ayrıcalıklı konumu sürdürmek için toplumsal yapının devam ettirilmesini sağlamaktır. Dolayısıyla toplumsal çatışmaları çözmek ve kamusal yararı sağlamak gibi görünürde kendisine atfedilen bir işlevi değil de özel mülkiyetin devamlılığının sağlanması işlevini görmektedir ve böylelikle çatışmaların daha da yoğunlaşmasına yol açmaktadır. Bürokrasi, kapitalist toplumun bir merkezden yönetilmesi ve denetlenmesi görevini üstlenmiş yönetsel kurumdur. Feodal toplumdan kopuş ve kapitalist topluma geçişte önemli bir görev üstlenen bürokraside görev alanlar bir toplumsal sınıf oluşturmazlar, daha çok bir çıkar grubu gibi davranırlar ve halktan kopukturlar. Görüleceği üzere Marksist yaklaşım bürokrasiyi, toplumsal düzende gördüğü işlev üzerinden tanımlamakta, bürokratların tutum ve davranışlarını kişisel temelde değil, bu işlevin gerektirdiği eylemler bütünü temelinde ele almaktadır.

Buna karşılık kapitalist bürokrasi kuramcısı Weber bürokrasiyi farklı bir biçimde betimlemiştir. Weber kapitalistleşmenin bürokratik işleyişi gerektirdiğini ve bürokrasinin kapitalizmin gerektirdiği işbölümüne uygun olarak kapitalist toplumlarda giderek daha yaygın hale geldiğini öne sürmektedir. Geleneksel

toplumlarda vergilerin toplanması, adalet ve güvenlik hizmetlerinin verilmesi gibi işlevleri yerine getiren bürokrasi ancak kapitalist bir toplumda yasal-ussal bir yapılanmaya gidebilmiştir. Ekonomik ilişkiler karmaşıklaştığı ölçüde bu ilişkileri yönetecek yasal-ussal bir örgütlenme ihtiyacı ortaya çıkmış, bu nedenle geleneksel toplumlarda işleyişi keyfi bazı unsurlara dayanan bürokrasinin modern toplumda belirli kurallar ile şekillenmesi ve işleyişinin keyfilikten arındırılması gerekmiştir. Weberci anlayışın en önemli saptamalarından birisi bürokrasinin siyasetin dışında, tarafsız bir idari yapı olduğudur. Bürokrasi, seçilmişlerin aldığı kararları uygulama durumunda olan bir kurumdur ve siyaset-yönetim ikiliği bağlamında politik karar alma sürecinin dışında kalmalıdır. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere Marksist yaklaşıma benzer biçimde Weberci yaklaşım da bürokrasiyi tanımlarken, gördüğü işlevden yola çıkmakta, bürokrasiyi kişisel tutum ve eylemler temelinde değil kurumsal bir bütünlük içinde görmekte ve siyasal iktidarla ilişkileri bağlamında da bir analize yönelmektedir.

Liberal ve neo-liberal bürokrasi yaklaşımlarının temel dayanağı ise devlet müdahaleciliğinin kötülüğüdür. Bürokrasi ancak kapitalist ekonomilerde piyasanın düzenli işlemlerini sağlayacak en az miktarda görevi yapmakla yükümlü kılınmalı ve en az yetkiyle donatılmalıdır çünkü üstleneceği her yeni görev toplumun refahını yok eden, toplumu felce uğratan bir niteliğe sahiptir. Liberal ve neo-liberal bürokrasi anlayışında siyaset-yönetim (seçilmiş-atanmış) ikiliği esastır. Atanmışların yetki ve görev alanlarında seçilmişler aleyhine yaşanan her artış demokrasiden uzaklaşmak anlamına gelmektedir. Özetle, bürokrasi konusunun tamamen bireysel özgürlükler ve demokrasi bağlamında ele alınması söz konusudur ve bürokrasinin kurumsal bir değerlendirmeye ele alınması, bütünlüklü bir bürokrasi kuramı oluşturulması kaygısı taşınmamaktadır.

Seçkinici yaklaşım açısından da benzer bir değerlendirmede bulunmak olasıdır. Bu yaklaşımda bürokratlar veya teknokratlar, ya sahip oldukları bilgi ve deneyimlerden (uzmanlaşmanın getirdiği avantajlardan) yola çıkılarak ya da toplumsal bir sınıf olma niteliğine atıfla, devletin yönetilmesi işini yerine getiren bir güç odağı olarak ele alınmaktadır. Bu kapsamda seçkinici yaklaşımın Weberci ve Marksist yaklaşımdan farklılaştığı ve bürokrasiyi kurumsal bir bütün olarak ele

almak yerine analizlerini bürokratların kamu yönetimindeki güçleri ve ayrıcalıklı konumlarına yönelttiği anlaşılmaktadır.

Genel bir değerlendirme yapıldığında ele alınan bütün bu kuramların bürokrasi kavramı ve olgusunun anlaşılmasına katkıda bulunduğu ve birbirlerini tamamladıkları öne sürülebilir. Dolayısıyla bürokrasiyi bütün bu kurumsal yaklaşımların bileşkesi olarak görmek mümkündür.

Bürokrasi kurumunun oluşumu, yapılanması ve işleyişi itibarıyla tam bir tarafsızlıkla hareket edemeyeceği ve Marksist kuramın bürokrasiyi açıklarken üzerinde durduğu gibi egemen sınıfın çıkarlarını koruma eğiliminde olduğu açıktır. Öte yandan bürokrasi zaman zaman ve etkisi sınırlı da olsa egemen sınıf ve siyasal iktidarlar karşısında durabilen bir güce sahip olabilmektedir. Weberci kuramın bürokrasiye örgütlenme bazında getirdiği açıklamaların, bürokratik aygıtı devletin ve büyük çaplı örgütlerin gerektirdiği bir yönetim biçimi olarak görmesinin ve oldukça uzmanlaşmış olan bürokrasinin siyasal iktidarlar karşısında giderek daha etkin bir güç haline geleceğini öngörmesinin somut dayanakları bulunmaktadır. Buna karşın Weberci kuramda öngörüldüğü üzere mutlak anlamda tarafsız bir bürokrasi bulunması ve işleyişin sadece yasal kurallarla bağlı olması, kısaca bürokrasinin bir “makine” gibi değerlendirilmesi de mümkün değildir. Devlet yönetiminde söz sahibi olan bürokrasi uygulayacağı kamu politikalarının belirlenmesinde de şu veya bu ölçüde etkilidir.

Seçkinici kuramcıların Weber’in öngörüsünü daha güçlü vurgulayarak bürokrasinin sahip olduğu olanaklardan yararlanarak seçkinici bir yönetsel sınıf oluşturabileceği yönündeki değerlendirmeleri oldukça önemli olmakla birlikte bürokrasinin, kapitalist bir düzende burjuvazi ve siyasal iktidarlar karşısında bütün siyasa belirleme sürecinin tek aktörü konumuna gelme olasılığı neredeyse yoktur.

Liberallerin, bürokrasi ile planlama arasında bir bağ kurmaları haklılık payı taşımaktadır; planlamacılık devletin ekonomik alana müdahalesini içermektedir ve az veya çok dünyanın bütün ülkelerinde bu tür bürokratik müdahalelere tanık olunmaktadır. Buna karşın ekonomiye müdahaleciliğin totalitarizm ile aynılaştırılması gerçekçi olmayıp özellikle Batılı ülkelerde bürokrasinin ekonomik alana müdahaleleri, kapitalist sisteminin işleyişinden kaynaklanan sorunların ve

dönem dönem yaşanması kaçınılmaz krizlerin karşısında bireyleri tamamen piyasanın inisiyatifinde bırakmamak düşüncesinden kaynaklanmaktadır.

O halde, bürokrasi, ne Marksist kuramın öne sürdüğü gibi tamamen egemen sınıfın sözcüsü, ne Weber'in öne sürdüğü gibi tamamen yasal ve ussal bir örgütlenme, ne seçkincilerin öne sürdüğü gibi bütün toplumu yöneten bir sınıf, ne de liberallerin öne sürdüğü gibi totalitarizmin bayraktarıdır.

En azından bu çalışma bağlamında ele alındığı üzere bürokrasi; kamu politikalarının oluşturulma sürecine siyasal iktidarlara birlikte katılan ve bunların uygulayıcısı durumunda olan; genel anlamda egemen sınıf tarafından kontrol edilmekle birlikte bir ölçüde bağımsız davranabilen ve siyasal iktidarlara uygulamalarına direnebilen, örgütlenme ve işleyişi yasal kurallara ve uzun bir zaman diliminde oluşmuş teamüllere dayanan, uzmanlaşmış görevlileri bünyesinde barındıran toplumsal bir kurumdur.

Bu faslı kapatmadan önce irdelenmesi gereken bir başka konu da bürokrasiye ilişkin hemen bütün kuramsal önermelerin bürokrasi kavramını evrensel, genel geçer ilkelerle ifade etmeye çalıştıklarıdır. Oysa bürokrasiler bütün dünyada geçerli belirli bazı genel karakteristiklere sahip olmakla birlikte, her toplumun özgün yapısı, kurumsal ilişkilerin bütünlüğü ve pratiği içinde, bir ölçüde o toplumlara özgü kurumlar olma özelliği taşımaktadırlar. Başka bir şekilde ifade edilecek olursa, kuramlar bürokrasi kavramı üzerine genel bir fikir vermekle birlikte belli bir anda, belli bir toplumsal yapıdaki bürokrasi kurumunun nasıl örgütlendiği ve çalıştığı toplumsal, yönetsel, siyasal ve ekonomik yapıda ne derece etkin ve belirleyici olduğu, bireylerce nasıl algılandığı konularında bir açıklama getirmemektedirler.

Bu durumda belirli bir ülkede, tarihsel bir süreç içinde bürokrasinin geçirdiği dönüşüme ilişkin çözümlemelerde bulunma amacıyla yapılan araştırmalar açısından, o ülkenin ulusal özelliklerinin bürokrasi kavramı ve olgusunu nasıl etkilediğinin-belirlediğinin ortaya konulması önem taşımaktadır. Bu açıdan bürokrasiler toplumsal yapının bir parçası olarak, toplumsal bir kurum olarak analiz edilmelidir. Bu bağlamda bürokrasinin tarihsel gelişiminin açıklanmasında kurumsal ilişkilerin şekli, zaman içinde değişimi ve bu ilişkiyi belirleyen iç ve dış etmenlerden yola çıkılması önem kazanmaktadır. Kurumsal ilişkiler temelinde yapılacak bu tür bir analiz açısından sabit bir ölçüt, bir karşılaştırma nesnesi belirlenmesi de oldukça önemli

olduğundan bürokrasi-siyasal iktidar ve bu kapsamda bürokrasi-burjuvazi ilişkilerinin irdelenmesi oldukça yararlı görülmektedir.

Dolayısıyla, çalışma kapsamında yapılacak bürokrasi çözümlemesinin başlıca iki dayanağı bulunduğu anlaşılmaktadır; bürokrasinin toplumsal yapı içinde gördüğü işlev bağlamında bir toplumsal kurum olarak ele alınması ve analizlerin bürokrasi-siyasal iktidar ve burjuvazi ilişkisi temelinde gerçekleştirilmesi. Böylece Türk bürokrasisinde yaşanan dönüşümün küreselleşme-ulus devlet bağlamında analizi daha anlamlı biçimde yapılabilecektir.

III. Kurumsal Yapıda Bürokrasi, Siyasal İktidar ve Burjuvazi İlişkileri

Bürokrasi ve bürokratik dönüşüm bu çalışma bağlamında kurumsal bir değerlendirmeye analiz edildiğinden bürokrasi makro düzeyde ele alınmakta ve kurum-birey (çalışan) ilişkisi de bu bağlam içinde karşılıklı etkileşimleri göz önünde bulundurularak yorumlanmaktadır. Buna karşın bürokrasi ile ilgili yazında kendisine haklı bir yer bulan ve bürokrasiyi daha mikro düzeyde, sokak düzeyindeki bürokratların vatandaşlara ve çalıştıkları örgütlere karşı geliştirdikleri tutum ve davranışlar çerçevesinde ele alan, bu bağlamda da takdir yetkisi kavramı üzerine odaklanan, genel olarak Lipsky'nin yazılarıyla biçimlenen bir çalışma alanı daha bulunduğu unutulmamalıdır.⁶⁰

Lipsky “street level bureaucrat” (sokak düzeyinde bürokrat/yüz yüze çalışan bürokrat) terimiyle politika kararlarını uygulamada vatandaşla doğrudan ilişki halinde olan bürokratları tanımlamaktadır. Lipsky'ye göre bu tür kamu görevlilerin/bürokratların, kamu hizmetinin sunulmasında bir yandan vatandaşlarla, onların gereksinimi ve talepleri ile karşı karşıya kalmaları diğer yandan kamu politikasının düzgün ve amaca uygun yürütülmesinden sorumlu olmalarından ötürü kamu politikalarına önemli etkilerde bulunmaktadır. Her iki talep zaman zaman çatışan unsurlar barındırmaları nedeniyle bürokratları uygulamada belli stratejiler geliştirerek kendine özgü bir davranış kalıbı kurgulamaya yöneltmektedir. Bu durum kimi zaman politika kararının bizzat bürokratin kendisi tarafından verilmesini

⁶⁰ Michael Lipsky, **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**, Russell Sage Foundation, New York, 1980. Ayrıca bkz. Bob Hudson, “Michael Lipsky and street level bureaucracy: a neglected perspective”, Len Barton (Ed.) **Disability and Dependency**, ss. 42-54, The Falmer Press, East Sussex, 1989 ve Mark Bovens, Stavros Zouridis, “From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control”, **Public Administration Review**, Vol. 62, Sayı: 2 (March/April 2002), ss. 174-183.

doğurabilecek kadar geniş etkili bir sonucu ortaya çıkarabilmektedir. Dolayısıyla politika uygulayıcısı durumunda olan bürokratların bizzat politika belirleyicisi/karar alıcısı durumuna gelmeleri söz konusu olmaktadır. Bürokratları bu aşamaya getiren unsurlar arasında; kamu hizmetinin sunulmasından sorumlu olmaları, bu sorumluluğu yerine getirmek üzere vatandaşlarla sürekli temas içinde karşı karşıya bulunmaları ve görevlerini yerine getirirken belli bir ölçüde “takdir yetkisi” ile donatılmış olmaları bulunmaktadır. Sokak düzeyinde görev yapan kamu görevlileri gerçek dünyada iş görmek durumundadırlar bu nedenle her ne kadar politika kararlarının oluşumunda görece düşük bir etkileri olsa da Lipsky’nin öngörüsü bu tür kamu görevlilerinin kendi kurumları içinde gündemi belirlemek ve politikaların yönünü belirlemede ciddi etkileri olduğudur.

Lipsky tarafından bürokrasi çalışmalarına sunulan bu katkının özellikle kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanması aşamalarını derinlemesine inceleyen çalışmalar için oldukça yararlı bir açılım sunduğu açıktır. Buna karşın bu çalışmada bürokrasi analizi kurumsalcı bir çerçevede ele alınacaktır.

Bürokrasinin kurumsal niteliğini anlamak modern toplumsal yaşantıyı anlamayı sağlamaktadır ve bürokrasinin çağdaş sosyoloji bağlamında, modern devletin yönetiminde etkili bir kurum olarak irdelenmesi görece yakın bir zamana dayanmaktadır.

Kurumlar sosyal bilimlerde toplumsal yapı ve değişimleri anlamak ve açıklamak üzere başvurulan kullanışlı araçlar olup kurumsalcı çalışmaların ilk örneklerinde normatif ve belirleyici/açıklayıcı biçimde ele alınmışlar, açık sistem yaklaşımıyla irdelenmişlerdir.

Eski/orijinal kurumsalcılık, karşılaştırmacılık yöntemine yaygın şekilde başvurmuş, bu yaklaşım usallık, nedensellik ve normatiflik bağlamında analizlere başvurduğundan normatif kurumsalcılık olarak da adlandırılmıştır. Bürokrasinin belli ilkeler doğrultusunda işleyen bir yapı ve modern toplumlarda bürokratikleşmeyi doğuran süreçlerin bir sonucu biçiminde ele alınması normatif bir yaklaşım olup bu kapsamda Weber’in bürokrasi çözümlemesi, bürokrasiyi rasyonel bir temele dayandıran ve normatif bir çerçeve çizen kurumsalcı bir çözümleme olarak değerlendirilebilir. Eski/orijinal kurumsalcılık kurumları oluşturan bireylere

odaklanmak yerine biçimsel kurumların kendisine odaklanmış⁶¹ örgüt çözümlemelerinde davranışsal okulun gelişmesi ile eski kurumsalcılığın öneminde görece bir düşüş yaşanmıştır.

Kurumların varlık nedenlerini, yaşam sürelerini ve işleyiş ortamlarını anlama ihtiyacı çerçevesinde biçimlenen yeni kurumsalcılık çalışmaları pek çok farklı bilim ve disiplin dalının yararlandığı bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım kendi içinde bazı kategorilere ayrılmakla birlikte en genel anlamda örgüt incelemelerinde kurallar, kültürel unsurlar, güç, tarihsel süreç gibi etkenlerin önemine dikkat çekmektedir. Bu yaklaşım toplumla etkileşimini göz önünde bulundurarak kurumların sadece ekonomik ölçütlerle değerlendirilmesi anlayışını reddetmekte, farklı gelişim süreçleri izlemekle birlikte sonuçta neden pek çok örgütün benzer bir yapı/şekil aldığını, kurumsal yapının bireysel tutum ve davranışları nasıl etkilediğini açıklama yönünde görüşler üretmektedir. “Örgütsel eşbiçimlilik” kavramı yeni kurumsalcılığın örgüt incelemelerine getirdiği önemli bir katkı olarak değerlendirilebilir.

1970’lerden itibaren gelişmeye başlayan yeni kurumsalcılık yaklaşımı birçok yönden eski kurumsalcılıktan ayrılmaktadır. Bu yaklaşımın ilk örnekleri arasında yer alan Meyer ve Rowan’ın çalışmasında modern toplumlarda örgütlerin formel (biçimsel) yapılarının oldukça kurumlaşmış şekilde ortaya çıktığı öne sürülmektedir.⁶² Bu yaklaşıma göre örgütler, kurumlaşmış bir toplumun ussal tasarımı çerçevesinde belirlenen eylem ve süreçlerin uyumlu birlikteliğini sağlama amacını gerçekleştirecek biçimde yapılanmakta ve yönetilmektedir. Bu şekilde eylem ve süreçlerin etkililiğinden ayrı olarak hem meşruiyetlerini sağlamakta hem de yaşam sürelerini uzatmaktadırlar. Post-endüstriyel bir toplumda örgütlerin formel yapıları onların faaliyetlerinin gerekçelerinden çok kurumsal çevrelerinin toplumsal niteliklerini, mitlerini yansıtmaktadır.

1980’li yıllarda özellikle DiMaggio ve Powell, Scott, North, Taylor ve Hill gibi araştırmacılarca yeni kurumsalcılığa önemli açılımlar sağlanmış, böylece ekonomi, sosyoloji ve siyaset bilimi dallarında yaygın bir kullanım alanı ortaya çıkmıştır.

⁶¹ Stephen Bell, “Institutionalism: Old and New” D. Woodward (Ed.), **Government, Politics, Power and Policy in Australia** (7.Baskı). Melbourne: Longman, 2002. s. 3, İnternet Erişim Adresi: <http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:9699/Institutionalism.pdf>, 21.03.2011

⁶² John W. Meyer, Brian Rowan, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” **American Journal of Sociology**, Volume 83, Issue, 2 (Sep., 1977), ss: 340-341.

Yeni kurumsalcılık incelemelerinde kurumların faaliyette bulundukları “kurumsal çevre” çözümlemelerde merkezi bir yere sahiptir. Kurumlar, içinde yer aldıkları çevrede doğarlar, hayatta kalmaya çalışırlar ve bu amaçla çevrelerine meşruiyetlerini kanıtlamak gereksinimi duyarlar. Yeni kurumsalcılığın değişik bilim/disiplin dallarına ilham veren alt kategorileri arasındaki farklılaşma da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada bürokrasiyi kurumsal bir anlayışla çözümleme çabasına sunduğu katkı göz önünde bulundurularak Hall ve Taylor’un sınıflandırması çerçevesinde yeni kurumsalcılığın alt açılımlarını incelemek, yeni kurumsal yaklaşımın temel argümanlarını tartışmak yararlı olacaktır.

DiMaggio ve Powell, kurumsallaşmayı ortaya çıkaran, onu destekleyen mekanizmalar arasında zorlayıcı ve normatif faktörlerle birlikte taklitçiliği de saymaktadırlar.⁶³ Siyasal etkiler ve düzenleyici kurallar ile denetim mekanizmaları örgütlerde zorlayıcı unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Normatiflik, çalışılan iş kolundaki meslek kuruluşlarının eğitim süreciyle somutlaşan taklitçilikle belirsizliğin yarattığı ortamda geliştirilen bir durumdur. Bu unsurlar örgütlerin yapısını, işi yerine getirme biçimlerini yakınlaştırmakta, örgütleri birbirlerine benzer hale getirmektedir. Bu değerlendirmeler biçimsel olarak kurumların benzerliğinin, bürokratik süreçlerin birbirine yakınlaşmasının nedenlerini açıklamaya dönüktür.

Scott, kurumların normatif, düzenleyici ve kültürel unsurları barındıran ve amacı toplumda istikrar ve düzen üretmek olan, topluma anlam kazandıran sistemler olduğunu belirtmektedir.⁶⁴ Kurumların yasal çerçevesi iş gören, kural koyan ve bunları uygulamaya çalışan aynı zamanda toplumsal gerçekliğin bir parçası olan ortak kararlardan oluşmaktadır. Kurumlar normatif, düzenleyici ve kültürel unsurlara yüklenen anlamları içeren yapılardır. Bütün bu unsurların her biri kurumsal meşruiyeti yasal yaptırımlarla anlamlandırılan, ahlaki ve kültürel açıdan destekleyen bir işlev görmektedir.⁶⁵

⁶³ Paul J. DiMaggio ve Walter W. Powell, **The new institutionalism in organizational analysis**, The University of Chicago, 1991.

⁶⁴ Aktaran Tamer Bolat ve Oya Aytemiz Seymen, “Yönetim ve Örgüt Düşüncesinde Kurumsalcılık, Yeni Kurumsalcılık ve Kurumsal Eçbiçimlilik”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2006, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 227-228.

⁶⁵ Walter W. Powell, “The New Institutionalism” **The International Encyclopedia of Organization Studies**, Sage Publishers, 2007.

İnternet Erişim Adresi: <http://www.stanford.edu/group/song/papers/NewInstitutionalism.pdf>

Hall ve Taylor'un yeni kurumsalcılık sınıflandırması içinde "tarihsel kurumsalcılık" "rasyonel seçim kurumsalcılığı" ve "sosyolojik kurumsalcılık" yer almaktadır.⁶⁶

Rasyonel seçim kurumsalcılığı -adının da gösterdiği üzere- rasyonel seçim kuramından etkilenmiştir ve bireysel davranışların rasyonel seçimlerden ibaret olduğu kabulüne dayanır. Bu durumda gündeme gelen temel sorun rasyonel seçimlerin bilinmesiyle örgütsel davranış ve gelişmenin önceden tam olarak öngörülebilmesinin mümkün olduğu kabulüne karşın pratikte rasyonel seçimin her zaman gerçekleşmemesi ve uygulamanın kuram ile çeliştiği durumların ortaya çıkmasıdır.

Rasyonel seçim kurumsalcılığının temel öngörüsü bireylerin bencil bir çıkar ençoklama güdüsüyle, kurumlar hakkında tamamen araçsal bir bakış açısıyla hareket ettikleri ve tek motivasyonlarının en fazla faydaya ulaşmak olduğu, bu nedenle stratejik davrandıklarıdır. Siyaseti bir dizi ortak eylemler arasındaki çelişkiler olarak ele alan rasyonel seçim kurumsalcılığı bireyin fayda ençoklama davranışlarının sonuçlarının bütün için optimal sonuç doğurmayacağını öngörmektedir. Bu bağlamda siyasal çıktılarının oluşma sürecindeki stratejik etkileşim önem kazanmaktadır. Bireyler kişisellikten arınmış tarihsel gerçekliklerle değil stratejik biçimde davranırken diğerlerinin nasıl davranacağı konusundaki beklentileri de etkili olmaktadır. Rasyonel seçim kurumsalcılığı kurumların ortaya çıkışını da bu genel çerçeve içinde açıklamakta ve bireysel davranışlarla ilintilendirmekte, bireylerin kendi değerlerini gerçekleştirmek üzere kurumları oluşturduğunu öngörmektedir. Bu açıdan rasyonel seçim kurumsalcılığı tümdengelimci bir yaklaşıma sahiptir.

Öte yandan siyasal grup kuramı ve yapısal-işlevselciliğe bir yanıt niteliğindeki tarihsel kurumsalcılık adından da anlaşılacağı üzere tarihe, tarihsel gelişim sürecine önem vermektedir. Bu yaklaşım sınırlı kaynaklar için rakip grupların çatıştığını reddetmemekle birlikte ulusal siyasal çıktıları ve bu çıktıları açıklayan koşulları açıklamak üzere kurumlara odaklanmaktadır. Yapısal-işlevselciler gibi sistemin tamamı etkileşim içindeki parçaların ilişkisi olarak görüle

⁶⁶ Peter A. Hall, Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms", **Political Studies**, 1996, XLIV:936-57. ss. 936-957. İnternet Erişim Adresi: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/Hall%26TaylorPolStuds/9705162186.pdf> Kurumsalcılık türleri hakkında başka bir kaynağa atıfta bulunulmadıkça Hall ve Taylor'a yapılan atıflar için anılan makaleden yararlanılmıştır.

de kurumlar ortak davranış biçimini yapılandıran ana unsur olarak kabul edilmektedir. O halde tarihsel kurumsalcılar açısından kurum, siyaset ve siyasal ekonomideki örgütsel yapı içinde resmi ve gayri resmi süreçler, rutinler, normlar ve teamüller olarak görülmektedir. Bu durumda kurumlar, biçimsel örgütler tarafından uygulanan kural ve teamüllerle ilişkilendirilmekte ve anayasal kurallardan standart işletim prosedürlerine kadar bürokratik işleyiş ve davranışları belirleyen teamüllerle bir bütün olarak ele alınmaktadır.

Tarihsel kurumsalcılığın dört önemli özelliği bulunmaktadır. Bir kere kurumlar ve bireysel davranış arasındaki ilişki geniş bir çerçevede ele alınmaktadır. Bu ilişkide iki yaklaşım söz konusudur; “hesap yaklaşımı” ve “kültürel yaklaşım.” Hesap yaklaşımı bireylerin kendi çıkarlarını artırmak üzere stratejik davrandığını, kurumların da birey davranışlarındaki belirsizliğin şu veya bu ölçüde (bilgilendirme, cezalandırma gibi araçlarla) önüne geçen bir işlev gördüğünü ileri sürmektedir. Bunun aksine kültürel yaklaşım ise bireyleri çıkar ençoklaştırıcı öznelerden çok “tatmin ediciler” olarak ele almaktadır. Böylelikle bireylerin tutum ve davranışlarını belirlerken tamamen araçsal bir hesaplama ile hareket etmekten ziyade var olan durumu yorumlayarak davrandıklarını, kurumların da bu yorumlamaya moral ve bilişsel şablonlar sunarak katkıda bulunduğunu açıklamaktadır. Dolayısıyla tarihsel kurumsalcılar her iki yaklaşımı eklektik biçimde kullanmaktadırlar.

Öte yandan, gücün rolü ve asimetrik ilişkileri doğuran yapısı da tarihsel kurumsalcılık analizleri açısından önemli kavramlardır. Bütün kurumsalcılar gibi tarihsel kurumsalcılar da güç ilişkilerine doğrudan atıfta bulunur ve gücün eşitsiz/orantısız dağıtımının etkilerini göz önüne alırlar.

Tarihsel kurumsalcılık ayrıca kurumsal gelişim sürecini “izlek bağımlılığı” (path dependence) kavramı çerçevesinde değerlendirme eğilimindedir. Bu kavram tarihsel gelişimin niteliklerinin kurumsal yapıyı biçimlendirmedeki etkisini vurgulamaktadır. Tarihsel gelişim izlekler aracılığıyla sürdürülürken kurumlar bu gelişim sürecini izlerler ve bu nedenle aynı işlevsel unsurlar her yerde aynı sonuçları doğurmak yerine geçmişten gelen mirasın etkisiyle belirlenebilir. Bağlantılı olarak tarihsel kurumsalcılar, kurumların bu tür özellikleri nasıl oluşturduğu, örneğin yeni durumlar karşısında ulusal düzeyde verilen tepkinin nasıl şekillendiğini açıklamaya önem vermektedir. Bu noktada ülkelerin kapasitesi, siyasal miras gibi unsurların

yanında toplumsal güçlerin politika belirlemedeki etkileri gibi konulara da eğilmektedirler. Tarihsel kurumsalcılığın diğer bir önemli yanı da kurum incelemelerinde tarihsel olayların akışını kesen bazı kritik anlara, gelişmelere değer atfetmeleridir. Bu anlar köklü kurumsal değişmelerin ortaya çıktığı, tarihsel gelişimin yeni bir izleğe doğru yol aldığı ayrılma noktalarıdır. Bu anları oluşturan, hızlandıran unsurların açıklanması önemli bir sorundur ancak çoğunlukla da büyük ekonomik krizler ve askeri gerilim/çatışma dönemlerinde ortaya çıkarlar. Bu durumda kurumsal izleklerin sonsuza dek değişmez bir yönde yol almayacakları, kırılmaların belirleyici olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca tarihsel kurumsalcıların, siyasal yaşamdaki rolünü önemsemekle birlikte kurumların siyasette tek belirleyici güç olduğunu öne sürmedikleri ve sosyoekonomik gelişmelere de oldukça önem verdikleri belirtilmelidir.

Diğer kurumsalcılık türü sosyolojik kurumsalcılıktır. Her ne kadar Hall ve Taylor sosyolojik kurumsalcılığı yeni kurumsalcılığın tarihsel ve rasyonel seçim kurumsalcılığından farklı bir türü olarak ele alsın da diğer bazı sınıflandırmalarda tarihsel kurumsalcılık ile sosyolojik kurumsalcılığın birleştirilmesi veya tek bir başlık altında ele alınması eğilimi bulunmaktadır.⁶⁷ Her iki kurumsalcılık türünün kurumları ele alış biçimleri ve kullandıkları tümevarımcı yöntem açısından oldukça yerinde olduğu kabul edilebilecek bu değerlendirmenin dayanaklarını anlamak üzere sosyolojik kurumsalcılığa daha yakından bakılmalıdır.

Sosyolojik kurumsalcılık modern örgüt türleri ve bürokrasiyi rasyonel seçim kurumsalcılığının amaç-araç ussallığı (means-ends rationality) içinde değil, kültürle ilgili farklı pratikler içeren toplumsal bütün içinde ele almaktadır. Başka bir ifadeyle aradaki temel fark kurumların yapı ve uygulamalarının sadece bir görevi en etkin şekilde yerine getirmek üzere biçimlendirilmiş olmadıklarını, dolayısıyla sadece “ussal” seçimler olmadığını aksine özgün kültürel uygulamaların ve toplumlardaki mitler ve seremonilerin örgütlere aktarılmış olduklarını kabul etmesidir. Dolayısıyla amaç-araç ussallığı yerine bürokratik uygulamaları kültürel kavramlarla açıklama yoluna gidilmektedir. Böylece örgütlerin neden farklı ülkelerde yapı ve uygulamalar yönünden farklılaştıkları veya benzeşen yapı ve uygulamaların neden ortaya çıktığını anlamak kolaylaşmaktadır.

⁶⁷ Bkz. Stephen Bell, 2002.

Sosyolojik kurumsalcıları diğer yeni kurumsalcılardan ayıran unsurların başında kurumları sadece normlardan ve biçimsel kurallardan ibaret gören dar kapsamlı bir bakış açısı yerine semboller, bilişsel aktarımlar ve moral kalıplar gibi insan davranışını şekillendiren ve anlamlandıran diğer unsurları da içerecek durumda geniş açıdan değerlendirmeleri gelmektedir. Kültür ve kurum birbirleriyle doğrudan ilişkilidir, kültürel değerler kişileri ve kurumları etkilemektedir. Diğer önemli bir fark, kurum-birey etkileşimi yönünden ortaya çıkmaktadır. Buna göre betimleyici davranış normlarıyla donanmış kurumlar, birey davranışlarının şekillenmesinde rol oynamaktadır ve kurum-birey ilişkisi karşılıklı belirleyici bir niteliğe sahiptir. Bireylerin kimlikleri kurumsal formlar ve imajlardan etkilenmektedir. Bu açıdan da rasyonel seçim kurumsalcılığından bir ayrışma söz konusudur. Maddi çıkarlarını artırmak peşinde koşan bireylerden oluşan bir dünya yerine kimliklerini toplumsal olarak kabul edilebilir biçimde tanımlayan ve vurgulayan bireyler ve örgütler dünyasından bahsedilmektedir. Bu açıdan rasyonel seçim kuramı gibi kurum uygulamalarının oluşması ve değişmesinde amaç-araç ussallığı çerçevesinde tanımlanan bir etkinlik arayışını temel almayan sosyolojik kurumsalcılar için davranışların nedeni örgütün veya onun üyelerinin meşruiyetlerinin sağlanması ve artırılmasıdır.

Bütün bu değerlendirmelerin de gösterdiği üzere rasyonel seçim kurumsalcılığı ile tarihsel ve sosyolojik kurumsalcılık arasında önemli yaklaşımsal ve metodolojik farklar bulunmaktadır. Rasyonel seçim yaklaşımı kurumların oluşumunu, değişimini ve davranışlarını işlevselci, amaçsal ve gönüllülük esaslı bir yaklaşımla ele almaktadır. Buna karşın tarihsel ve sosyolojik kurumsalcılık yaklaşımları aynı sorunu başka bir açıdan değerlendirmekte ve kurumların önceden mevcut başka kurumların yerini aldıklarını öne sürmektedir. Dolayısıyla her iki kurumsalcılık yaklaşımı da daha makro düzeyde bir analize yönelmektedir. Yine rasyonel seçim yaklaşımının tümdengelimciliğinin aksine diğer iki kurumsalcılık tümevarımcıdır.

Kurumsalcı yaklaşımların ortaya koydukları gerçek kurumların örgütlerin ortaya çıkışı, varlığını sürdürmesi, diğer kurumlarla ilişkileri ve örgütteki birey davranışlarının analizlerinde reddedilemez bir katkı sundukları, kolaylaştırıcı ve bütünü çözümleyici bir açılım sağladıklarıdır. Kurumsalcı çözümlemeler açısından

hem kurumların kişisel ve örgütsel davranışlarını belirlemede etken olduğu hem de bu süreçte normların, kuralların/düzenlemelerin ve kültürün önemli olduğu görülmektedir.

Doğrusu rasyonel seçim kurumsalcılığı, ekonomik rasyonel seçim kuramı ile yakın düşünsel ilişkisiyle farklılaşsa da tarihsel ve sosyolojik kurumsalcılık bürokratik değişimlerin incelenmesini amaçlayan çalışmalar açısından çok daha kullanışlı bir analitik malzeme sunmaktadır. Özellikle kurumların siyasal yaşamdaki işlevine ve tarihsel gelişim sürecinde edindikleri tutum ve rollere odaklanan ve değişimi tarihsel bir kırılma noktasıyla açıklayan tarihsel kurumsalcılık bu çalışmanın ana kurgusunu biçimlendirmede başvurulabilecek bir araç durumundadır. Diğer taraftan kurumları toplumsal yaşam içindeki konumu ve rolü ile açıklayan, üyeleriyle ilişkilerinde kurumların önemini vurgulayan sosyolojik kurumsalcılık da bürokrasinin diğer sosyal kurumlarla ilişkilerinin ele alınması ve bürokrasi çözümlemelerinde bireylerden (bürokratlardan) ziyade kuruma ağırlık verilmesi bakımından bu çalışmada kullanışlı bir çerçeve sunmaktadır.

Bu bağlamda aşağıda genel olarak kurumlara ve özelde bürokrasiye ilişkin analizler anılan kurumsalcı yaklaşım paralelinde gerçekleştirilecek ve kurum tanımı ile kurum-birey arasındaki ilişkiler bu çerçeve içinde ele alınacaktır.

Bürokrasi toplumsal yapının bütününden yalıtılmış ve kendi başına var olan bir olgu değildir. Bu sebeple belirli bir toplumsal yapıda ve belirli bir süreçte bürokraside yaşanan değişimi analiz etmeyi amaçlayan bir çalışmanın, bürokrasinin toplumsal yapı/kurumsal düzen içindeki yerini ve bu yapıyı oluşturan diğer unsurlarla ilişkilerini göz önünde bulundurması kaçınılmazdır. Kurumsal düzen, birbirlerine bağımlı ve uyarlanmış biçimde bir bütün oluşturan toplumsal kurumların oluşturduğu düzen olarak ele alınabilir.⁶⁸ Bu açıdan Türk kamu bürokrasisindeki dönüşümün analizinde bürokrasinin diğer kurumlarla ilişkileri ortaya konmalıdır.

“Kurum” ve “örgüt” birbirlerini çağrıştıran ve günlük hayatta yaygın biçimde birbirlerinin yerine kullanılan terimler olmakla birlikte analitik kullanım açısından örgüt ve kurumu birbirlerinden ayırmak gerekmektedir. Birincisi daha çok geniş anlamda kurum ikincisi ise dar anlamda kurum kavramının karşılığında kullanılmaktadır. Örgüt belirli bir amacın gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulmuş

⁶⁸ Özer Ozankaya, **Temel Toplumbilim Terimleri Sözlüğü**, Savaş Yayınları, Ankara, 1984, s. 81.

özel veya kamusal bir yapılanmayı ifade etmektedir. Başka bir anlatımla örgüt, bir amaca ulaşmak, bir etkinliği gerçekleştirmek üzere oluşturulan bir araçtır. Kurum ise kültürel unsurları da içeren, toplumsal ihtiyaçlar ve amaçlara uyarlanmış, onlara yanıt veren bir toplu sistemdir. Toplumun kültürel ve ahlaki (moral) değerleri kurumlar içine yerleşmiş olduğundan kurumlar toplumun kendini gerçekleştirmesinin özel bir aracı durumundadırlar.⁶⁹

Sosyolojik çalışmalarda toplumsal kurumların sahip oldukları nitelikler incelenirken öncelikle kurumların toplumsal bir gereksinimden doğmuş olmaları ve toplumun beklentilerini etkin biçimde karşılayabilmeleri özelliği üzerinde durulmaktadır. Toplumsal gereksinimler mevcut oldukça bu gereksinimleri karşılamak üzere oluşturulmuş toplumsal kurumlar varlıklarını devam ettirmekte ve bu bağlamda kurumlar bir süreklilik göstermekte, diğer yandan bu gereksinimlerde zaman içinde ortaya çıkan değişikliklerden kaçınılmaz olarak etkilenmektedirler. Toplumsal gereksinimler bir toplumu meydana getiren insanların birbirleriyle ilişkilerini düzenleme biçimine paralel olarak belirlendiği için kurumların da insanlar arası ilişkilerin ve etkileşimin sonucunda şekillenmesi söz konusudur. Bir kurumun ortaya çıkması, etkin biçimde faaliyet göstermesi ve sonuçta etkisizleşerek ortadan kalkması süreçleri bu kurumların ait oldukları toplumsal yapıdaki işlevleri ile ilintilidir. Farklı toplumsal yapılarda benzer işleve sahip olan kurumlar bu nedenle birebir aynı niteliklere sahip olmazlar. Bir toplumsal kurum o toplumdaki diğer toplumsal kurumlarla sürekli bir ilişki içindedir ve hem bu kurumlardaki değişikliklerden etkilenmekte hem de onları etkilemektedir. Aynı zamanda, bir toplumsal kurum meydana getiren iç unsurları da kendi aralarında bu tür bir etkileşim içindedirler. Bu nedenle kurumlar değişik toplumlarda aynı işlevi gören benzerlerinden farklılaşmakta ve özgünleşmektedirler. Özetle, bir toplumsal kurumun ortaya çıkması, yapısal bir değişikliğe uğraması veya ortadan kalkması, o kurumun diğer kurumlarla ilişkileri bağlamında belirlenmekte ve bu döngü belli bir zaman süresince gerçekleşmektedir.

Toplumsal kurumlar soyut ve somut yönleriyle, kendisine özgü değerler, ilkeler ve insan unsurlarıyla bir bütündür. Soyut yön, kurumların bilinçte algılanan

⁶⁹ Larry D.Terry, **Leadership of Public Bureaucracies, The Administrator as Conservator**, Sage Publications, California, 1995, s. 26.

niteliklerini belirleyen kurumsal değerlerini, tutum ve ilkelerini içeren unsurları iken örgütler, çalışanlar (bireyler) gibi unsurlar somut yönü oluşturmaktadır.

Bütün bu açıklamalar çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulduğunda; bir toplumsal kurumun analizinin, hem o kurumun toplumun üyeleri tarafından kavranma biçimini, toplumsal ilişkiler bütünü içindeki yerini ve diğer toplumsal kurumlarla karşılıklı etkileşimini içermesi gerektiği ortaya çıkmakta hem de bu ilişkiler bütünü içinde örgütsel ve bireysel ilişkiler önem kazanmaktadır. Örgütler bir yandan kurumun ilkeleri, değerleri ve normlarının somutlaştığı diğer yandan da bünyelerinde yer alan bireylerin toplumsal rol ve durumlarının belirlendiği yapılanmalar olma vasfına sahiptirler.

Toplumsal yapı, toplumsal kurumların birbirleriyle ilişkileri çerçevesinde şekillenmiş bir bütündür. Bu bütünü oluşturan kurumlar arasında ekonomi, aile, hukuk, eğitim, din ve siyasal kurumlar yer almaktadır. Siyasal kurum, bir toplumsal düzenin sağlanması ve toplumun yönetimi amacıyla oluşturulmuş bütün ilişki kalıplarını içermekte ve devlet, hükümet ve parlamentoyu da (yasama kurumu) kapsayan bir nitelik göstermektedir. Devlet yapısının şekillenmesinde siyaset, ekonomi, yürütme ve hukuk kurumları arasındaki ilişkiler belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu ilişkilerin şekli, yoğunluğu ve içeriği; her toplumun kendisine özgü düzenlemeleri ve teamüllerince belirlendiğinden her devlette kurumlar arası ilişkiler farklılaşmaktadır. Devlet siyasal bir oluşumdur, hatta bütün unsurları bir arada değerlendirildiğinde devletin bizzatı siyasal sistemin kendisini ifade ettiği ileri sürülebilir.⁷⁰ Duverger, “siyasal” ve “devlet” terimleri arasındaki ilintiye dikkat çekerken siyaset bilimini devleti yönetme bilimi olarak ele almakta, dolayısıyla da siyaset süreci, devlet yönetimi sürecini içermektedir. Siyaset bilimi hem bireyler hem de gruplar arasındaki otorite ilişkilerini ve iktidar hiyerarşisini inceleyen bilim dalıdır ve buradan hareketle siyasetin “otorite”, “yönetim” (yöneticiler) ve “iktidar” unsurlarına ilişkin olduğu anlaşılmaktadır.⁷¹ “İktidar” gerek siyaset biliminin gerekse devlet yönetiminin temelinde yer alan belirleyici unsurdur ve siyasete katılan bütün grupların asıl amacı iktidarın dağılımında daha çok söz sahibi olmak, siyasal alanda nüfuzunu artırmaktır.

⁷⁰ Kemali Saybaşı, **İktisat, Siyaset, Devlet ve Türkiye**, Bağlam Yayıncılık, Ankara, 1992, s. 23.

⁷¹ Maurice Duverger, **Metodoloji Açısından Sosyal Bilimlere Giriş**, (Çev. Ünsal Oskay), Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986, s. 58-59.

Burada gözden kaçırılmaması gereken husus siyaset biliminin iktidar olgusunu incelemekle birlikte her iktidar biçimiyle değil ancak “siyasal iktidar” biçimiyle ilgilenmekte olduğudur. Saybaşı’nın ifadesiyle;⁷²

“...siyaset sürecinin ekonomik, toplumsal, yönetsel, hukuksal bağlantıları bulunduğu mutlak olmakla birlikte, siyaset sürecinin kendisine mahsus özel bir alanı da bulunmaktadır... Devlet, siyasetin söz konusu bu özerk alanın çerçevesini oluşturan, iktidarın kaynağını, oluşmasını, yetkilerini, sınırlarını ve değişme koşulları ile sürecini belirleyen bir “siyasal” kurumdur. Bu bağlamda gündeme seçmeden başlayarak, siyasal kültür, gönüllü demokratik kuruluşlar, siyasal partiler, bürokrasi dâhil olmak üzere yürütme erkini oluşturan hükümet ve siyasal iktidar, yargı vb. gibi siyaset süreciyle ilgili tüm değişkenleri (toplumsal kurumları) kapsayan bir kavram gelmektedir.”

Farklı sosyal bilim dalları açısından devlet analizlerinin nesnesi olarak toplumsal kurumlardan yararlanılması yöntemine sıkça başvurulmaktadır. Özellikle idari tarih çalışmalarında bir devlete ait kurumların işlevlerini ve işleyiş yöntemlerini açıklamak, kurumların kendi aralarındaki etkileşimi ortaya koymak ve bunları diğer devletlerdeki benzerleriyle karşılaştırmak, bu devlete ait örgütlerin tarihsel gelişiminin çözümlemesi amacıyla yaygın biçimde başvurulmuş bir yöntemdir.⁷³ Toplumsal kurumlar “bir toplumda eşgüdölmüş, örgütlenmiş, göreceli bir bütün oluşturan düşünceler, inançlar, gelenek görenek ve davranışlarla özdeşleşmiş öğeler (yapılar, mallar, belgeler vb.) toplamı”⁷⁴ olarak tanımlandığında, devletin bir kurumlar toplamı,⁷⁵ kurumlar ve personel bütünü olduğu değerlendirildiğinde bir değerlendirme olmaktadır.⁷⁶ Bu çerçevede devletin sadece yasa yapma veya yürütme organına, adalet sistemine, bürokrasiye veya hükümete indirgenmesi doğru olmayacak, sosyoekonomik yapıya dâhil olan bütün hukuksal ve kurumsal şekil ve

⁷² Kemali Saybaşı, 1992, s. 24.

⁷³ Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Türkiye’de Yönetim Tarihi Araştırmalarının Gelişim Tarihi ve Durumu (Osmanlı Dönemi)”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1995, s. 337.

⁷⁴ Özer Ozankaya, 1984, s. 126.

⁷⁵ Henri J. M. Claessen, Peter Skalnik, **Erken Devlet: Kurumlar, Veriler Yorumlar**, (Çev. Alaeddin Şenel), İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s. 16-18.

⁷⁶ John Haldon, “The Ottoman State and the Question of State Autonomy: Comparative Perspectives”, **New Approaches to State and Peasant in Ottoman History**, (Der: Halil Berktaş, Suraiya Faroqi), Frank Cass and Company Limited, Londra, 1992, s. 31-32.

ifadelerin, vergi sistemini, teşkilatlar ve devlet yapılarını içerecektir.⁷⁷ Bu yaklaşımın bir yansıması olarak Köprülü, devlet kurmanın kamu hukuku kurumları yaratmak olduğu görüşünü dile getirmekte ve bu kurumlar arasında, siyasal kurumlar, yönetsel kurumlar, sosyal kurumlar, kamu hukukuna dâhil kimi olgular, idari gelenekler ve ordu ile adli mekanizmanın yanı sıra merkezi idare ve vilayetler teşkilatı, askeri teşkilat ve mali teşkilatı saymaktadır.⁷⁸ Bu açıklamalardan hareketle bürokrasinin, bir ülkede kamunun yönetimine ilişkin yapı, süreç ve araçların bir parçası olmak sıfatıyla⁷⁹ yönetim sürecine dâhil olan diğer bütün toplumsal kurumlarla ve özellikle de işlevsel yönden aralarındaki ilişki nedeniyle siyaset ve ekonomi kurumuyla ilişkisinin ortaya konması önem taşımaktadır.

Bürokrasi sadece kamu görevlilerinden ibaret değildir. Kurumsal değer, davranış ve ilkeler, hukuki düzenlemeler, personel yönetimi ve örgütlenme şekli gibi soyut ve somut unsurları bünyesinde barındırmaktadır. Bürokratlar bir ölçüde kişisel değer yargılarını bürokrasinin kurumsal yapısına aktarma yetisine sahip olsalar da bürokrasi-bürokrat etkileşiminde bürokrasi kurumunun önceden belirlenmiş ilke ve normları çerçevesinde kendi üyeleri arasında bir değer özdeşmesi yaratması kaçınılmazdır. Bu durum bürokratik kurumlaşma sürecinde kişisel değerlerin önemini görece olarak azaltmakta, bürokrasinin belirli kurallara bağlı bir sosyal sistem olma niteliği bağlamında “kişiler” yerine “kurum” ön plana çıkmaktadır.⁸⁰

Buna karşın ilgili yazında sadece bürokratların kişisel değer, tutum ve niteliklerinden yola çıkarak bütün bir bürokrasi kurumunu açıklama iddiasında bulunan çalışmalara sıklıkla rastlanmaktadır. Bu tür analizlerin açıklayıcılık niteliğinin, bürokrasiyi kurumsal bir bütünlük içinde ele almamaları ve bürokrasinin değişik zaman dilimlerinde ve değişik toplumsal yapılardaki konumu ve görece ağırlığını sadece kamu görevlilerinin kişisel tutumlarıyla izah etmeye çalışmaları nedeniyle düşük olduğu değerlendirilmektedir. Bir toplumsal gereksinmeyi karşılamanın ve kamusal bir hizmet verilmesinin aracı durumundaki bürokrasi kurumunun sahip olduğu özelliklerin sadece bürokratların kişisel veya grupsal

⁷⁷ Halil Berktaş, **Cumhuriyet İdeolojisi ve Fuat Köprülü**, Kaynak Yayıncılık, İstanbul, 1983, s. 64.

⁷⁸ Köprülü, Fuad, “Ortazaman Türk Hukuki Müesseseleri: İslam Amme Hukukundan Ayrı Bir Türk Amme Hukuku Yok mudur?”, **Belleten**, Cilt II, Sayı 5-6, 1938, s. 39-72.

⁷⁹ Birgül A. Güler, “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?”, **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, (Ed. Birgül A. Güler vd.), KAYAUM, Ankara, 2004, s. 11.

⁸⁰ Metin Heper, **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977, s. 85.

tercihleri kapsamında belirlenmesi mümkün değildir. Kurumsal düzeyde yapılan çözümlemelerin, kişisel veya grupsal düzeyde yapılanlara kıyasla bürokraside meydana gelen değişimleri açıklamada daha etkin ve geçerli olduğu önermesinin doğruluğu pek çok açıdan ortaya konabilir. Kamu örgütlerindeki yöneticilerin özel sektör işletmelerindeki yöneticilerden anlayış ve uygulamalar açısından farklılaşmasının, bürokratların kişisel niteliklerinden değil bürokrasinin kurumsal yapısından kaynaklanması ve kamu örgütlerine yapılan yönetici atamalarıyla bürokrasinin bir anda ve bu atamalardan umulduğu yönde değiştirilememesi örnekleri bu savı doğrular niteliktedir.

Kamu yöneticilerinin davranış ve düşünce kalıplarının özel sektör yöneticilerinden farklılaştığı ve bu durumun bürokratların kişisel özelliklerinden kaynaklandığı yönündeki yaygın düşünce, bürokratların kişisel tutum ve davranışlarının bürokrasiye yön veren asli unsur olduğunu öngörmektedir. Oysa anılan farklılaşmanın nedenlerinin açıklanmasında bireysel değil kurumsal etkenlerin gözetilmesi daha geçerli bir yaklaşımdır. Nitekim AB genelinde özel sektör yöneticileriyle kamu yöneticilerini karşılaştıran bir araştırmanın incelenmesinden,⁸¹ kamuoyundaki genel kanının aksine kamu yöneticilerinin özel sektör yöneticileri kadar açık fikirli oldukları ve esnek bir yaklaşımı benimsedikleri ancak yerine getirilen görevin niteliği gereği daha çok kural odaklı davrandıkları anlaşılmaktadır. Bürokrasinin kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenlemeler kamu görevlilerinin davranışları üzerinde etkilidir ve bu bağlamda bürokraside görev alanlar özel sektördekilere oranla daha belirgin etik standartlara sahip olup ücret seviyesi dışında özel bir kamu hizmeti (kamu yararı) motivasyonuna da sahiptirler.

Diğer yandan, aynı araştırmaya göre kamu yöneticilerinin özel sektördekilere kadar çok çalıştıkları, onlar kadar performans gösterdikleri ve işlerine karşı özel sektördekilere benzer bir yaklaşım benimsedikleri anlaşılmaktadır. Kamu yönetimi örgütleri, özel sektör örgütleriyle karşılaştırıldığında, görev ve yetkilerini belirleyen hukuksal düzenlemeler uyarınca daha kesin biçimde belirlenmiş kural ve süreçlere bağlı olmak durumunda olup çalışanlar, takdir yetkileri daha kısıtlı olan bir çalışma ortamında görev yerine getirmektedirler. Belirli bir mevzuatın uygulanması ve yasal

⁸¹ Cristoph Demmke, **Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?**, EUPAN, 2005, Erişim: 04.12.2006.
http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/44th_Meeting_of_Directors_General/02_Are_civil_servants_different_because_they_are_civil_servants.pdf

standartların sağlanması ilkeleri bürokrat davranışlarında daha belirleyici iken hizmetin ödüllendirilmesi anlayışı özel sektöre oranla daha az gelişmiştir. Bu durumda, aynı veya benzer eğitim düzeyinden ve benzer ekonomik ve sosyal gruba mensup ailelerden gelen özel sektör çalışanları ile kamu sektörü çalışanlarının bir süre sonra farklı değer yargılarını benimsemelerinin sebebi bürokratların bireysel nitelikleri veya tercihleriyle değil ancak bürokrasinin bir kurum olarak değerlendirilmesiyle açıklanabilir. Özel sektör örgütlerine kıyasla bürokratik örgütler; siyasi aktörlerden, medyadan, yargı kurumlarından ve vatandaşlardan gelen yönlendirme ve doğrudan müdahalelere daha açıktır. Örgütlerde değişim olgusuna ilişkin içsel ve dışsal baskılarda farklılaşma vardır ve yapılan görevin niteliği bakımından kamu sektörü-özel sektör örgütleri belirgin biçimde farklıdırlar. Bu durum bürokratik tutum ve davranışları ciddi şekilde etkilemektedir. Bütün bu değerlendirmelerde ortaya çıkan ve kamu görevlisi ile özel sektör çalışanını farklılaştıran asıl etmenin özel sektörde ve kamu bürokrasisinde görev alan kişilerin farklı kişisel niteliklere sahip olması ile ilgili bulunmadığı görülmekte, kamu görevlilerinin, bürokrasinin kurumsal yapısı dolayısıyla özel sektör çalışanlarından farklılaştıkları anlaşılmaktadır. Tek tek bireyler olarak bürokratlar, özel sektör çalışanlardan çok da farklı olmamakla birlikte bürokrasinin kurumsal özelliklerinden etkilenmekte ve toplumsal yapı içinde kendilerine verilen görev doğrultusunda hareket etmektedirler.

Bürokraside ortaya çıkan değişimleri açıklamada bürokratların kişisel nitelikleri ve değer yargılarını temel almanın yetersiz kalacağı savına destek olan ikinci bir konu da bürokrasiye yapılan atamaların ve bunların sonuçlarının incelenmesiyle ortaya konabilir. Modern devletlerde bürokrasi, devlet yönetiminde uzmanlık ve deneyim sahibi olduğundan kamu politikaları oluşturma sürecinin önemli bir aktörü durumundadır. Bu nedenle siyasal iktidarlar bürokrasiye, özellikle de üst düzey yönetici pozisyonlarına mümkün olduğunca çok sayıda atama yaparak kendi siyasal ideolojilerine uygun kişileri yönetici pozisyonlarına getirmeye ve böylece olası çatışmalardan kaçınmaya çalışmaktadırlar. Şekli ve oransal büyüklüğü farklı olmakla birlikte bu gerçeklik hemen her ülkede yaşanmaktadır. ABD bürokrasisini inceleyen Wilson bu durumu şu sözlerle çok açık biçimde ortaya koymaktadır: “Başkanlar bürokrasiyi doğal düşmanları olarak görürler ve sürekli

*olarak onu dize getirmenin yollarını ararlar. Liyakat sistemi dışında dört bine kadar atama yapabildikleri halde birçok Başkan daha da fazla atama yapmak ister.”*⁸²

Siyasal iktidarların binlerce üst düzey bürokrat ataması yapabilmesine karşın her zaman daha fazla atama yapmak istemelerinin nedenlerinin başında, sadece bürokrat atamaları yapılarak bürokrasinin kurumsal yapısınca şekillenmiş davranış kalıplarını değiştirmenin mümkün olmaması yer almaktadır. Bürokratların, görev yaptıkları kamu örgütlerinin tutum ve davranışlarını etkileme güçleri bulunsa dahi bir bütün olarak bürokrasinin kurumsal yapısına ilişkin değerlerini, normlarını, ilkelerini etkileyebilme ve değiştirebilme olanakları sınırlıdır. Buna karşın bürokrasinin, bütün toplumsal kurumlar gibi, sahip olduğu değerler bütününe kendi üyelerine benimsetme yetisi oldukça güçlüdür. Nitekim uygulamada sıkça örneği görüldüğü üzere, siyasal iktidarların bir süre sonra kendileri tarafından yapılan bürokrat atamalarından hoşnutsuz duruma gelmelerinin ve kendi atadıkları bürokratları değiştirme yoluna gitmelerinin ardında yatan sebeplerden birisi de budur.

Bürokrasinin devlet yönetimi sürecinde etkili olan diğer kurumlar ve bunların temsilcisi durumundaki örgütsel yapılarla ilişkilerini somut şekilde ortaya koymak bürokrasi-siyaset ilişkisini ele almayı gerektirmektedir. Bu ilişki kamu yönetimi disiplininin tartışıldığı akademik çalışmalarda farklı açılardan değerlendirme konusu yapılmıştır.⁸³

Liberal-kapitalist bürokrasi yaklaşımı siyaset-yönetim ikiliği üzerine inşa edilmiş, bu düşünce paralelinde siyasetçilerin kamu politikalarının içeriğini ve kapsamını belirlemesi ve bürokratların da bu politikaların uygulanması görevini yerine getirmesi gerektiği kabul edilmiştir. Bu durumda siyasetçi “efendi” rolünü üstlenirken kamu yöneticisinin bir çeşit “hizmetkâr” durumunda olması gerektiği kabul edilmektedir. Woodrow Wilson’un, siyaset ve bürokrasi ilişkisini normatif bir yaklaşımla kaleme aldığı ve belirli bir dönem boyunca kamu yönetimi çalışmalarının

⁸² James Q. Wilson, **Bürokrasi, Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar**, (Çev. Selçuk Yalçındağ vd.) TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s. 265-287.

⁸³ Bu çalışmalarda genel olarak kamu yönetimi alanında 1980 sonrasında yaşanan gelişmeler açısından yapılan değerlendirmelerde, disiplinin temellerinin neo-liberal uygulamalarla sarsıldığı ve geleneksel paradigmadan sapılarak yeni bir paradigmaya doğru yol alındığı dile getirilmekte ve bir kimlik bunalımının var olduğu kabul edilmektedir. Bu görüşü tartışan bazı kaynaklar; **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara, 2003 kitabı içinde; Birgül Ayman Güler, “Nesnesini Arayan Disiplin”, Gencay Şaylan, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine”, Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi”, Yılmaz Üstüner, “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı”.

belirleyicisi durumunda bulunan 1887 tarihli çalışmasında bu iki alan birbirlerinden kesin çizgilerle ayrılmış⁸⁴ ve yönetim aygıtının bürokratik işlevleri yerine getirirken politika belirleme sürecinin dışında kalması öngörülmüştür.

Yönetim-siyaset ikiliği tezini sahiplenenler konuyu genellikle bürokrasi-demokrasi ilişkisi bağlamında değerlendirmektedir. Buna göre demokrasi ile bürokrasi arasında (kamu iradesinin tecellisi ile bunun verimli bir şekilde uygulanması arasında) hiyerarşik bir ilişki ve bir uyum sorunu söz konusudur. Bu yaklaşım açısından sorunun çözümü bürokrasinin rolü ve sorumluluklarının demokratik sistemin sınırları içinde açıkça belirlenmesinden geçmektedir.⁸⁵ Bürokrasi-siyaset arasındaki hiyerarşik ilişki kapsamında bürokratların siyasi üstlerinin emirlerini sadakatle yerine getirmesi ve siyasi iktidarın iradesine itaat etmesi beklenmektedir. Özetle, Wilson ve Goodnow gibi akademisyenler tarafından savunulan siyaset-yönetim ikiliği yaklaşımı bürokrasinin günlük (rutin) olayların idaresi ile sınırlı olacak biçimde faaliyet göstermesini ve önemli konularda alınacak kararların siyasi otoritelere bırakılmasını öngörmektedir.⁸⁶

Belirli bir dönem özellikle ABD kökenli yönetim yazınına egemen olan bu görüş 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ciddi şekilde eleştirilmeye başlanılmıştır. İdarenin siyasetten tamamen ayrı tutulması fikrine karşı başta Waldo ve Appleby gibi araştırmacılar tarafından yöneltilen itirazların temel dayanağı bu ayrımın siyasal sistemin gerçekleriyle uyuşmadığıdır. Atanmış kamu yöneticileri, seçilmişler tarafından belirlenmesi gerektiği öne sürülen kamu politikalarının sadece uygulayıcıları olmayıp bu politikaların oluşturulması sürecine de etkin olarak katılmaktadırlar. Bu kapsamda özellikle bilgili ve deneyimli bürokratların kamu politikası konuları hakkında genellikle bir siyasetçiden daha fazla bilgiye sahip olduğu vurgulanmakta ve bu nedenle kamu politikası sürecinde siyasetçiler yanında bürokratların da etkin olduğu ortaya konmaktadır. Uzmanlaşmanın sağladığı bu gücün yanı sıra bürokratların, siyasetçilerin aksine seçim sonuçlarına bağlı olarak

⁸⁴ Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June 1887, Türkçe Çevirisi: "İdarenin İncelenmesi", (Çev. Nermin Abadan), "Seçme Parçalar", *Türk Siyasi İlimler Derneği*, İstanbul, 1961, s. 53-73.

⁸⁵ Larry D. Terry, 1995, s. 11.

⁸⁶ a.k., s. 12.

belli makamlara gelip gitmek yerine görevlerinde kalıcı olmalarından kaynaklanan bazı avantajları da bulunmaktadır.⁸⁷

Daha sonraki süreçte yönetim-siyaset ilişkisi bağlamında bürokrasinin sorumluluğu ve hesap verebilirliği konuları gündeme gelmiş, kalkınma iktisadı ve refah devleti uygulamaları bağlamında kamu bürokrasisinin etkinliği artmış, devletin görev alanı genişlemiştir. Ekonomide kamu sektörünün daha büyük bir faaliyet alanına sahip olması gerçeği karşısında seçilmişlerin atanmışları denetlemesinin araçları oluşturulmaya çalışılmıştır. 1980'lerden itibaren neo-liberalizmin baskın hale gelmesiyle birlikte bürokrasi yeniden teknik bir cihaz olarak algılanmaya başlanmış ve kamu yönetimi sürecinde siyasetin belirleyiciliği ön plana çıkmıştır. Uluslararası konjonktürün gelişimine bağlı olarak siyaset-bürokrasi ilişkisinin nasıl düzenlenmesi gerektiğine yönelik yaklaşımlar farklılaşsa da liberal-kapitalist söylem bürokrasi konusunu her zaman verimlilik-etkinlik bağlamında ele almıştır.

Genel bir değerlendirmeye, kamu gücünü kullanan bir kurum olması bağlamında bürokrasi ile siyaset arasında gerilimler yaşanmasının kaçınılmaz olduğu öne sürülebilir. Devlet yönetimi, iktidar ilişkilerinin gerçekleştiği siyaset süreciyle ve sürecin girdi ve çıktılarıyla yakından ilgilidir. İktidara sahiplik mücadelesi kaynak kullanımına odaklanmıştır⁸⁸ ve elde edilecek kazanımlar da kurumlar arası rekabetin/ilişkilerin sonucunda belirlenmektedir. Sınırlı toplumsal kaynakların üretim, tüketim ve bölüşümü gibi temel konular hakkında yürütülen iktidar mücadelesinde yasama ve yürütme ön plana çıkmaktadır. Çoğulcu demokratik rejimlerde yasama faaliyeti siyasal partilerce yerine getirilirken yürütme faaliyeti siyasal iktidarın belirleyiciliğinde gerçekleştirilmektedir.

Liberal söylemin, yönetim-siyaset ayrışması bağlamında bürokrasiyi kamu hizmetlerinin yürütülmesi işini gören teknik ve tarafsız bir aygıt olarak algılaması bürokrasinin iktidar mücadelesinin dışında tutulması anlamına gelmektedir. Öte yandan Hayek ve Mises gibi liberal düşünürler tarafından bürokrasinin bir iktidar aracı olduğu örtülü de olsa kabul edilmektedir. Memurlar eliyle yönetim biçimi olarak tarif edilen bürokrasinin halkın özgürlüklerini kısıtlama iradesine sahip olması, bürokrasinin aynı zamanda erk sahibi olduğunun ve bu bağlamda bir güç kullandığının göstergesidir. Liberal yazında bürokrasinin belirli bir ölçüde güç sahibi

⁸⁷ Malcolm Wallis, 1989, s. 27.

⁸⁸ Kemali Saybaşı, 1992, s. 24.

olması ve siyaset sürecinde bu gücünü iktidarlara karşı kullanması bağlamında bürokrasi ile demokrasinin karşıtlığı çok sık ele alınmıştır. Liberal demokrasiler, en azından ilkesel olarak, kamu politikalarının belirlenmesine ilişkin kararların alınması sürecinde meşruiyetini seçimle gelmekten alan siyasetçilerin mutlak egemenlikleri ve bürokrasiyi denetleme gücüne sahip olmaları gerektiği anlayışı üzerine kurulmuştur. Buna karşın uygulamada şu veya bu ölçüde iktidarın bir parçasını kullanan bürokrasi kurumu kaçınılmaz biçimde siyasal iktidar ile çatışmalar içine girmektedir ve bürokrasinin denetimi de teoride öngörüldüğü kadar kolay değildir. Başka bir anlatımla sorun, bürokrasinin bir siyasal kurum olarak iktidar ilişkilerinde taraf olmasından kaynaklanmaktadır; bireysel tutum ve davranışlardan değil. Bürokratik dönüşümün analizini kurumlaşmış iktidar ilişkisi sürecinde ortaya çıkan gereksinimlere bağlı olarak arzulanan insan ilişki ve davranış kalıpları bağlamında ele almak⁸⁹ bürokrasinin, siyaset ve ekonomi başta olmak üzere diğer kurumlarla ilişkilerinde süreç içinde ortaya çıkan esaslı değişmelerin irdelenmesini gerektirmektedir.

Çağdaş sosyal bilim çalışmalarında bürokrasi incelemeleri iki ana yönde gelişmiştir. Bunlardan ilki, bürokrasinin belli özellikteki dairelerin kurulması ve işlev ve otoritelerinin yürütülmesine ilişkin kuralların belirlenmesi ile iktidar ve otoritenin merkezileşme düzeyinin ortaya konmasına ilişkindir. Diğer yaklaşım ise bürokrasinin sosyolojik bir süreç olarak ele alınmasını, bu kapsamda sınıfsal niteliği, davranış ve değerleri ile toplumsal değişim içindeki yerinin açığa kavuşturulmasını içermektedir. Bürokrasinin siyasal sistem içindeki yerinin ve bürokrasi-siyaset ilişkilerinin incelenmesi ancak bürokrasinin sosyal sistemdeki yeri ve rolüne ilişkin teorik yapının ortaya konması ile anlamlı bir şekilde yürütülebilecektir.⁹⁰ Siyasal sistem nasıl olursa olsun (demokratik, otoriter, geleneksel, monarşik) bürokratik davranışı tanımlayan belirli bazı değişkenlerden söz etmek mümkündür.⁹¹ Diğer meslek grupları gibi genel olarak bürokratlar da kişisel ya da grupsal amaçları/yararları

⁸⁹ Gencay Şaylan, 2003, s. 574.

⁹⁰ Gencay Şaylan, **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, V Yayınları, Ankara, 1986, s. 30.

⁹¹ Bürokratik tutum ve davranışları büyük ölçüde evrensel bir bürokratik yapı modelinin niteliğine bağlamak farklı ülkelerde bürokrasinin siyasal sistemle ilişkilerinde özgünlükler aramayı güçleştirmemektedir. Şaylan da bürokratik davranışı belirleyen değişkenlerin ülkeler arasında farklı olmayacağını değil, siyasal sistem biçiminden bağımsız olduğunu dile getirmekte ve çalışmasında bürokrasi, kapitalizm ve siyasal ideoloji ilişkisini Türkiye özelinde analiz etmektedir.

yönünden güdülenmekte ve amaçlarına ulaşmak için en rasyonel olacağına inandıkları şekilde davranmaktadırlar. Kişisel güdülenme; iktidar arzusu, gelir, prestij, güvenlik sağlama, bir ülkeye sadakat gibi hususları içermektedirken çevresel güdülenme daha çok kültürel unsurları kapsamaktadır. Bir örgüte katılanların kişiliği örgütün sosyal fonksiyonları ile bir ölçüde bütünleşir ve bu durum davranış biçimini etkiler. Örgütün etkisi, bürokrasi gibi rekabet ve çatışma atmosferinin bulunduğu bir çevrede daha belirgindir. Ayrıca bürokratların topluma hizmet işlevini kişisel ve grupsal çıkarları ile özdeşleştirmeye çaba gösterme ve bürokrasinin özel yararını kamu yayarımı gibi formüle etme eğiliminden bahsedilmelidir.

Bürokratik tutum ve davranışların belirlenmesinde bir diğer etmen de bürokrasi-siyaset ilişkisiyle ilintilidir. Bu ilişki bağlamında önemli bir unsur kamu politikalarının oluşturulması sürecinin niteliğidir. Siyasal elit tarafından gerçekleştirilmesi gerektiği öngörülen politika oluşturma süreci ile bu politikaların yürütülmesi süreçlerinin ayrıştırılması yönündeki ilkesel yaklaşımın uygulanabilirliği son derece güçtür. Bu güçlük bürokratik otoritenin kullanımının siyaset sürecinden tam anlamıyla soyutlanamamasından kaynaklanmaktadır. Bürokrasi politika belirleme sürecine yaptığı teknik katkı ve uzmanlığı yanında politikanın uygulayıcısı olması sebebiyle sürecin içinde olarak iktidarı siyasetçilerle paylaşmaktadır. Politika oluşturma süreci doğası gereği siyasal bir süreç olarak kabul edilse de politika konusunun uzmanları veya konuyla ilgili diğer disiplinler hakkında bilgisi olanların görüşlerini de gerektiren teknik bir konu olma özelliğine sahiptir. Öte yandan siyasal iktidarlar kamu politikalarının hangi toplumsal gruplar veya bölgeler lehine olacağı konusunda karar verme yetkisinin kendilerinde olmasını ve bu sayede taraftarlarının mümkün olduğunca çok yarar elde etmesini hedeflemektedirler.⁹² Belki de siyasetçi-bürokrat geriliminin ardında yatan en önemli unsurlardan birisi, kamu politikası oluşturma sürecinin bu niteliği ile ilgilidir. Özellikle liberal demokrasilerde siyasetçiler, hakkında bir karar alınacak kamu politikası konusuna ilişkin olarak bürokrasinin sadece uzmanlıktan kaynaklanan teknik desteği vermekle yetinmesini arzulamakta ve bu kararların tamamen siyasi süreç içinde alınmasını istemektedirler. Bu konu siyasetçinin işlevlerinin ve bu işlevlere bağlı eylemlerinin doğal bir parçası olarak görülmektedir. Bürokrasi ise kendisi tarafından uygulanacak olan politikaların

⁹² Malcolm Wallis, 1989, s. 21.

oluşturulma sürecine etkin biçimde katılmayı ve bu konuda belirli bir ölçüde söz sahibi olmayı talep etmektedir. Bu kapsamda bürokratların, kamu politikası sürecine az ya da çok müdahil oldukları görülmektedir. Benzer gerilimler kamu politikalarının uygulanması aşamasında iktidar tarafından, siyasi kaygılarla uygulamaya müdahil olma isteğinin gündeme getirilmesi nedeniyle de ortaya çıkabilmektedir. Kamu politikaları uygulanırken, başka bir ifadeyle kamu hizmeti verilirken siyasetçilerin yapmaya çalıştıkları müdahaleler gerilimi artırıcı sonuç doğurmaktadır.

Anılan gerilimi doğuran ve şiddetlendiren etmenler arasında ideolojik farklılıklar da önemli bir yer tutmaktadır. Bürokratların, siyasal iktidarla farklı değerler bütününe sahip olmaları aradaki ilişkinin yönünün ve gerilimin şiddetinin belirlenmesi açısından önemli olabilmektedir. Temel değerler konusunda bir farklılık baş göstermesi halinde çatışmanın ortaya çıkması da kaçınılmaz gibi görülmektedir. Bu kapsamda çatışma, hükümete gelen farklı siyasal görüş ve değerlerin bürokrasiye hâkim olma çabasıyla başlamakta ve giderek bürokrasinin siyasal iktidara karşı koyması onun amaçlarına ulaşmasını saptırmaya çalışması biçiminde somutlaşmaktadır.

Bürokrasinin ne zaman ve hangi siyasal değerlere karşı direnç veya uyum göstereceği sorusu ise ancak somut koşullar altında tanımlanabilecektir. Bununla beraber, genel olarak bürokrasinin, kişisel veya grup çıkarlarını olumsuz yönde değiştiren siyasal iktidarlara karşı bir mücadele içine gireceği açıktır. İktidara sahip olan yeni egemen siyasal güç “kendi bürokratını” atayacaksa da bu süreçte toplumsal konumu ya da statüsünü kaybetmeye başlayan bürokrasi, bu durumu yaratan siyasal iktidarlara karşı koyacaktır. Şaylan’ın da belirttiği üzere yeryüzündeki mevcut bürokrasilerin hiçbiri Weber’in tarif ettiği ideal (siyasi tercihlerden arınmış, siyasi iktidar kararlarına tam anlamıyla sadık) bürokrasi tipine uymamaktadır.⁹³ Bu hem bürokratların belli bir siyasal eğilimi olmasından hem de bürokrasi içinde özellikle daha yüksek pozisyonlara terfi veya azil konularında mücadele ve yarışmanın siyasal bir nitelik almasından kaynaklanmaktadır. Kişisel olarak bürokratların göstereceği direnç mekanizmaları arasında siyasal iktidar tarafından çıkarılan kanun ve tüzükleri esas amacından saptıracak biçimde uygulamak ve siyasi iktidarın politika seçimini

⁹³ Gencay Şaylan, 1986, s. 33-34.

etkilemek bulunmaktayken bürokrasinin kurumsal temelde bir direnç göstermesi sırasında başvurduğu yöntemler çeşitlenmektedir.⁹⁴

Bürokrasi sahip olduğu bilgi ve uzmanlıktan yararlanma olanağına sahiptir, bilgiyi tekelinde tutma avantajını değişik biçimlerde güce dönüştürülebilir ve bu kapsamda karar verme sürecini etkileyebilir. Bürokrasinin, işlevi dolayısıyla belirli gruplardan özellikle de güçlü çıkar gruplarından edindiği siyasal desteği yönlendirme, etkileme gücü bulunmaktadır. Kimi zaman da bunun aksine politika dışı kalmasından kaynaklanan tarafsızlık konumunu kullanma ve böylece partizan siyasete karşı durma olanağı bulunmaktadır. Diğer yandan bürokrasi güçlü bir kurumsal ideolojiye sahip olması halinde siyasal iktidara karşı daha dirençli bir pozisyon edinebilmektedir. Son olarak bürokraside görev yapanların yasal düzenlemelerle sağlanmış bulunan güvencelerden yararlanmasından ve görevden keyfi olarak alınma olasılığına karşı korunmuş olmasından kaynaklanan avantajlarının bulunduğu da hatırlanmalıdır. Buna karşın siyasal iktidarların da bürokrasi tarafından gösterilen direnci kırmak üzere kullandığı kimi etkili yöntemler bulunmaktadır. Bir kere siyaset kurumunun gücünün en önemli dayanağı seçimle işbaşına gelmekten kaynaklanan bir meşruiyete sahip olmasıdır. Siyasal iktidarlar, arkalarındaki halk desteği sayesinde kararlarını serbestçe alabilmektedirler. Bu süreçte halkı temsil eden kurum olmak sıfatıyla siyasal iktidar tarafından alınan kararların halk yararına olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca siyasal iktidarın hazineyi yönetme gücüne sahip olmasından ve böylece maddi kaynak kullanma erki bulunmasından kaynaklanan önemli bir gücü de bulunmaktadır.

Sonuç olarak, hem akademik alanda hem de güncel yönetsel tartışmalarda ileri sürülen siyaset-yönetim ikiliğinin yapay bir ayrım olduğu değerlendirilmelidir. Bürokrasiyi, siyasetin dışında tamamen teknik bir organizasyon olarak görmek ve kamunun yönetilmesine ilişkin kararların belirlenmesi sürecinden dışlamak olanağı bulunmamaktadır. Bu sebeple giderek bu iki kurumun birbirlerini tamamlayan ve karşıladıkları toplumsal gereksinimler nedeniyle sürekli olarak iletişim içinde bulunmak zorunda olan kurumlar oldukları gerçeği üzerinde durulduğu görülmektedir. Ayrıca kurumlar arası ilişkinin; tarihsel, sosyal, ekonomik, kültürel ve

⁹⁴ B. Guy Peters, **The Politics of Bureaucracy**, Longman Publishers, New York, 1995, ss. 225-228.

siyasal özellikleri bağlamında her ülkede farklı biçimde ortaya çıktığı ve farklı etkiler gösterdiği de hatırlanmalıdır.

Bütün bu değerlendirmeler ışığında, tarihsel seyir içinde Türk kamu bürokrasisinde yaşanan dönüşümün analizinin kişilerden ziyade toplumsal kurumlar bağlamında yapılmasının ve kurumların karşılıklı ilişkilerinin açıklayıcı araç olarak kullanılmasının önemi ortaya konmuş bulunmaktadır. Kurumsal ilişkilerde bürokrasi ile siyasal iktidarın karşılıklı ilişkileri yanında bu iki kurumun ekonomi kurumu ile ilişkilerinin de analize dâhil edilmesi önem kazanmaktadır.

Bir ülkedeki yönetsel yapının incelenmesi, ekonomi-siyasal kurum ilişkilerini asli unsur olarak ele almayı gerektirir. Eğer siyaset süreci Laswell'in betimlemesine paralel olarak toplumsal kaynaklardan kimin, neyi, ne kadar ve ne zaman elde edeceğinin kurumsal ilişkilerle belirlendiği bir süreç olarak algılanırsa, bu süreçte sermaye sahiplerinin, iktidar mücadelesinin en önemli aktörlerinden olduğu sonucuna ulaşılabilecektir. Bu mücadele siyasal ve sosyal sistemin özelliklerine göre her toplumda aynı özellikleri göstermeyecektir. Bir toplumsal yapı içinde oluşmuş bulunan bürokrasi ve siyaset kurumlarının ekonomik yapıdan etkilenen ve onu etkileyen karşılıklı ilişkileri uzunca bir süreç içinde belirlenmektedir ve zaman içinde değişimler gösterebilmektedir. Bu yapısal bütünün kısa bir sürede ve toplumsal gerçeğe uymayan bir şekilde değişmeye zorlanması durumunda toplumsal krizler söz konusu olabilmektedir.

Toplumsal özgünlükler iktidar mücadelesinde kurumların konumunu ve toplumsal yaşama yön vermede etkinlik alanlarının sınırlarını etkilemektedir. Bir toplumun tarihsel gelişimi içinde kurumların ortaya çıkışı ve kurumsallaşma süreçleri, bu süreçte ne tür ilişki kalıplarının geçerli olduğu, uluslararası konjonktürün biçimi yanında toplumsal ihtiyaçların ve toplumsal algının zaman içindeki değişimi bu açıdan önem taşımaktadır.

Toplumun paylaşacağı sınırlı kaynakların üretimi, tüketimi, bölüşümü ve değişimi süreçleri, üretim araçları ile üretici güçler arasındaki ilişkinin belirleyiciliğinde gerçekleşmektedir. Kapitalist ve Marksçı devlet söylemlerinin farklılaşmasının temelinde de bu ilişkinin çözümleme biçimine yaklaşımlardaki farklılık yatmaktadır. Marksçı devlet kuramı açısından üretim araçları ve üretici güçler mücadelesinde devletin tarafsızlığı söz konusu değildir. Devlet, sınıf

mücadelesinde taraftır ve egemen sınıfın çıkarlarını korumaktadır. Bürokrasi bir sınıf teşkil etmemekle birlikte devletin egemen burjuvazi sınıfı ile ilişkilerinde uygulayıcı durumunda bulunan bir çıkar grubu olarak yorumlanmakta, devlet-ekonomi ilişkisi bürokrasi-burjuvazi (sermaye sahipleri) ilişkisi bağlamında ele alınmaktadır. Buna karşın, özellikle çoğulcu demokrasi anlayışını ön plana çıkaran liberal-kapitalist yaklaşım açısından devlet tarafsız bir kurumdur. Bir toplumda yaşayan herkese hizmet etmek üzere var olan devlet o toplumdaki farklı grupların istekleri, talepleri karşısında denge sağlanmasının aracıdır. Siyasal sisteme iletilen ekonomik talepler bir siyasal işleme süreci içinde ele alınarak şu veya bu yönde kamu politikalarının konusu edilmektedir. Bu süreçte devlet toplumsal gruplar arasında yansızlığını koruma durumundadır. Bu yansızlık niteliği devletin, ekonomik refahın sağlanması amacıyla sadece piyasanın düzgün işleyişini temin edecek ekonomi politikaları uygulamasını gerekli kılmaktaysa da devletlerin ekonomik alana üretici, tüketici veya bölüştürücü olarak aktif müdahalelerini içeren, planlı ekonomisine ilişkin politika uygulamaları da zaman içinde gündeme gelmiştir. Başka bir deyişle, ekonomide alabildiğince liberal devlet tipiyle sosyal refah devleti tipi arasında bu açıdan bir ayrıma gidilebilirse de çoğulcu kuramın temel mantığı devletin genel anlamda toplumsal refahı sağlamaya dönük faaliyetlerinde bir “sınıf” lehine taraf olmayacağıdır. Yansız devlet piyasanın sorunsuz işleyişine ilişkin uygulamalarıyla refahı artırırken özgürleşmenin de önünü açmış olur. Bu genel formülasyon içinde özgürleşmenin, piyasada serbestçe faaliyette bulunma ifadesiyle somutlaşan özel mülkiyet özgürlüğü olduğu açıktır. Devletin ekonomiye müdahalelerinin aşılamaz sınırları arasında özel mülkiyetin ve dolayısıyla özel sermayenin dokunulmazlığı bulunmaktadır. Siyaset kurumu seçimler aracılığıyla devleti yönetecek politikaları belirlemeli, bürokrasi bu politikaları uygulamalı ve alınan kararlar sermayedarların, özel girişimin gelişmesini sağlayacak biçimde olmalıdır.

Bu durumda, bürokrasi çözümlemelerinin, hem siyasal sürecin parçası ve devlet yönetiminin bir unsuru olarak siyasal iktidarlarla hem de kapitalist bir düzende ekonomik alanın temsilcisi olduğu kabul edilen sermaye sahipleriyle ilişkileri bağlamında ele alınmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir incelemenin *“anamlı bir hale gelebilmesi ve genellemelere gidebilme, yorumların ancak*

*kurumsal bir çerçeve içinde yapılabilmesi ile” olanaklıdır.*⁹⁵ Toplumsal yapının bir parçası olarak bürokrasi kurumunda yaşanan dönüşümün incelenmesi ancak bürokrasi-siyasal iktidar ve bürokrasi-özel sermaye ilişkilerinin tarihsel süreçte (ve kurumsal bir yaklaşımla) ele alınmasıyla mümkün olabilecektir.

⁹⁵ Gencay Şaylan, 1986, s. 15.

İKİNCİ BÖLÜM

1980 Öncesi Türk Kamu Bürokrasisi

Türkiye’de bürokrasiyi ve kamu yönetiminin yapısal niteliklerini çeşitli yönleriyle irdeleyen çalışmalarda, “bürokratik genler yaklaşımı” veya “Mendelci bürokrasi yaklaşımı” olarak adlandırılabilen bir yaklaşımın ön plana çıktığı görülmektedir. Bilindiği üzere Mendel bitkilerin genleri üzerine yaptığı çaprazlama deneyleri sırasında gözlenebilen karakter ayrılıklarını incelemiştir. Ulaştığı en önemli sonuçlar, bitkilere kalıtsal fiziksel özelliklerini veren karakter belirleyicilerin (genler) çekinik veya baskın özelliklere sahip olabildikleri ve kuşaktan kuşağa aktarıldıklarıdır. Kuşaklar arasında bu tür bir aktarımda kimi fiziksel özellikler belirli bir aşamada (kuşakta) somut olarak gözlemlenemese de kalıtsal olarak bitkinin genlerinde var olmaya devam etmektedir ve uygun eşleşmelerle sonraki bir aşamada yeniden ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla bitkilerin (ve hatta yaşayan tüm organizmaların) belirli bir tarihte sahip oldukları özelliklerin ardında yatan belirleyicileri sebepleriyle birlikte anlamak açısından geçmişe dönmek gerekmektedir.

Özellikle 1980’lere kadar Türkiye’de bürokrasi çalışmalarının çoğunluğunda görülen yaklaşım da kabaca bu mantık örgüsüyle benzeşmektedir. Bu çalışmalarda geçmişe, bürokrasinin ortaya çıkışından itibaren taşıdığı kalıtsal özelliklerine (genlerine) atıflar yapılmaktadır. Bu tespit, anılan yöntemle ilişkin bir eleştiri değildir. Bütün toplumsal kurumların zaman içinde geçmişten gelen bazı özelliklerini korumaları ve geleceğe taşınmaları doğaldır ve bu nedenle bürokrasiyi anlama çabasında geçmişe bakılması olağandır. Konu Türk kamu bürokrasisi olduğunda bu yaklaşımın biraz daha güçlü biçimde ortaya çıktığı ve yapılanın, bugünü geçmişe bakarak anlamak ve açıklamak haline dönüştüğü görülmektedir. Bürokrasi kurumunun yapısı ve siyasal iktidarlarla sermaye sahipleri arasındaki ilişkilerine yönelik açıklamalar getirilirken Osmanlı dönemindeki veya Cumhuriyetin ilk yıllarındaki gelişmeler referans alınmakta ve mevcut durum bu referanslarla, geçmişten aktarılan özelliklerle açıklanmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye gibi bürokratik geleneğin katı biçimde oluşmuş olduğu ülkelerde kamu görevlilerinin davranış ve tutumlarının açıklanmasında tarihsel bürokratik geleneğin, ülkenin rejim

türünden bile daha anlamlı bir açıklayıcı unsur olduğu öne sürülebilmektedir.⁹⁶ Diğer yandan, Türkiye’deki bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerinde Marksçı ve seçkin kuramlara kıyasla Weberci kuramın daha sıklıkla işlendiği ve “ideal tip” bürokrasi bağlamında ilişkilerin hiyerarşik bir anlayışla yorumlandığı, dolayısıyla bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerinde çözümlemelerin astlık-üstlük ilkesinin geçerliliği üzerine oturtulduğu ileri sürülebilir.

Siyaset ve yönetim ilişkisi açısından kapitalist gelişim sürecinde başat hale gelen anlayış, siyasal alanı kapitalizmin sermaye birikimi bunalımları çerçevesinde yeniden yapılandıran ve sürekliliğini sağlayan, ekonomik alanın tamamlayıcı bir biçimi olarak değerlendirmektedir. Bu betimlemeden yola çıkan Akbulut, siyaset ve yönetimi biçimsel kategoriler olarak ele alıp, bu kategorilerin parametrelerine uygunluk kapsamında Türkiye gerçekliğini değerlendirmenin bir yandan kolay diğer yandan da “aşırıcı basitleştirici” bir çabadan öte bir anlam ifade etmeyeceğini belirtmektedir. Hatta daha da ileriye giderek siyaset ve yönetim ilişkisini-zıtlaşmasını özellikle Anglo-Amerikan yazında tanınmış, Wilsoncu paradigmanın savları kapsamında, bir başka toplumsal gerçeklikte aramaya çalışmanın, sonucu önceden bilinen bir öyküyü defalarca yeniden okuma sabrına sahip olmaya katlanmanın ötesinde bir anlam ifade etmeyeceğini öne sürmektedir.⁹⁷ Türkiye’de siyaset-yönetim ilişkisinin bu tür bir anlayışla ele alınması, Akbulut’un deyişiyle kamu yönetiminin işletmecilik ve piyasa ilkelerine hangi ölçüde uygun yapılandırıldığını saptamaktan ve tutumlarını belirlerken ne gibi öncüllerle hareket ettiklerini incelemekten daha büyük bir anlam ifade etmeyecek, sonuçta sadece her iki grubun hangi ölçüde Wilsoncu paradigmaya uygun olarak davrandıklarının belirleneceği pragmatist bir çalışma ortaya konabilecektir. Bu tür bir kabulden yola çıkılması halinde 1980’den bu yana Türkiye’de kamu yönetiminde yaşanan dönüşümü, siyasal iktidar-bürokrasi ilişkileri çerçevesinde, Wilsoncu paradigma bağlamında irdelemenin ne yeni ne de keyifli ve çekici bir şey olmayacağı ve biçimsel olmaktan öte bir anlam ifade etmeyeceği anlaşılmaktadır. Akbulut bunun yerine siyasal alanın niteliklerinin saptanması, bu kapsamda bir yandan Türkiye toplumsal gerçekliğinin sahip olduğu temel özelliklerin ortaya konması diğer yandan da siyaset ve yönetim ilişkisinin

⁹⁶ Metin Heper, “The State and Public Bureaucracies: A Comparative and Historical Perspective”, **Comparative Studies in Society and History**, Vol. 27, No. 1, Jan. 1985, s. 92.

⁹⁷ Örsan Akbulut, 2005, s. 244.

kapitalist toplumsal gerçeğin bir unsuru olduğu göz önüne alınarak Türkiye'nin kapitalistleşme sürecinin esas özelliklerin belirlenmesi gerektiğini öne sürmektedir.

Buna karşın Türkiye'deki güç ve iktidar ilişkilerine/odaklarına ilişkin çözümlemeler çoğu kez devlet, ordu ve bürokrasi kurumları ile sınırlandırılmaktadır. Oysa güç ve iktidar olgularını analiz etmek için siyasal alanın yanına ekonomik alan dâhil edilmeli ve kapitalist düzenin aktörü durumundaki sermaye sahipleri de iktidar ilişkileri çözümlemelerinde mutlaka yer almalıdır. Her ne kadar Türkiye'nin özgün tarihsel seyri içinde devlet, ordu ve bürokrasi kendine özgü nitelikleriyle siyasal alan içinde etkin kurumlar olmuşlarsa da bu kurumların tek başlarına belirleyici olmak yerine "bir toplumsal yaşayış ve düzenek olan ve her geçen gün daha belirleyici olan kapitalizmin toplam yeniden üretim koşullarına eklemlendiğini" göz önüne almak gerekmektedir.⁹⁸ Bu anlayışla çalışmada Türk bürokrasisindeki dönüşüm, bürokrasinin siyasal iktidarlar yanında ekonomik kurum aktörleri ile ilişkileri bağlamında ele alınmakta ve inceleme bu üç kurumun ilişkilerine yoğunlaştırılmaktadır. Öte yandan, Weberci kuramın ideal tip bürokrasi arayışı rehber alınmamakla birlikte kuramın sunduğu analiz araçlarının kullanışlılığı ve bütünlüklü niteliği çerçevesinde zaman zaman Weberci analizlerden yararlanılmaktadır.

Diğer taraftan, kapitalist sistemin evrenselliği kabulünün bir sonucu olarak kamu yönetimi alanında bütün ülkeler için geçerli bir örnek varsayımlar üretilmesi ve yerel farkların yok sayılması doğru değildir. Türkiye'nin yönetsel yapısını kurumlar arası ilişkiler bağlamında çözümlemelere tabi tutarken de sadece Batıyı ve Batının bilgisini merkeze alan bakış açısından yola çıkılarak doğru bir okuma yapılamayacaktır. Türkiye'de gerçekleşen olaylar, ne sadece biz bize benzeriz yaklaşımıyla açıklanacak şekilde tamamen yerel ne de Türkiye'de ne oluyorsa Batı belirliyor şeklinde tamamen dış odaklıdır. Dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik büyüme ve kriz dönemlerinin Türkiye'yi ve diğer bütün ülkeleri ayrı ayrı etkilediği açık olmakla birlikte bu değişikliklere karşılık gelen siyasal ve ideolojik gelişmeler

⁹⁸ Ercan'a göre özellikle ordunun kapitalist sistemle bütünleşmesi pasif bir katılım olarak değerlendirilmemelidir. Sonuçta, siyasal alan anılan kurumlarla birlikte sermayedarların da katılımından oluşmakta ancak bu alana girişleri bir biçimde tıkanmış olan işçi sınıfı, köylüler, işsizler ve memurlar siyasal özne niteliğine sahip olamamaktadırlar.

Bkz. Fuat Ercan, "Daralan Alanda Paslaşmalar: Siyasal Olan ve Siyasal Alan Üzerine Düşünceler", **İktisat Dergisi**, Sayı: 487, İstanbul, 2007, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=14023 31.03.2008.

ülkelere göre yerel farklılıklar göstermektedir.⁹⁹ Dünyadaki ekonomik, siyasal ve sosyal gelişim Türkiye’yi çok yakından ilgilendirmekte ve buradaki gelişmelerin biçimlenmesinde etkili olmaktadır ancak Türkiye’nin kendi tarihsel birikimi, sosyal ve siyasal yapısıyla bu etki dönüşmüş, bize özgü hale gelmiştir.

Dolayısıyla Türkiye’de bürokrasi-siyaset ve bürokrasi-burjuvazi ilişkilerinin süreç içindeki gelişiminden yola çıkılarak bürokrasinin niteliksel olarak farklılaştığı savlanan farklı dönemlerde nasıl bir dönüşüm gösterdiğini incelemek, bu dönemleri ayırıcı bir tarihin (ayırışma-kırılma noktasının) referans noktası olarak seçilmesini ve karşılaştırmaların bu iki dönem arasında yapılmasını gerektirmektedir. Başka bir anlatımla, küreselleşme sürecinde Türkiye’de kamu bürokrasisi alanında yaşanan gelişmeleri irdelemek ve bürokraside nitelikli bir dönüşüm yaşanıp yaşanmadığına ilişkin bir tespit bulunabilmek açısından 1980 öncesi ve sonrası kamu yönetimi yapısı karşılaştırmalı olarak çözümlemeye tabi tutulmalıdır. Bu nedenle çalışmada -karşılaştırmalı kamu yönetimi analizlerine benzer biçimde- bürokrasinin toplumsal yapının parçaları olan siyasal ve ekonomik sistem içindeki rolü ve sistemin bürokrasi üzerine etkisi irdelenmekte ve özellikle bürokrasi-siyaset ilişkilerinde kullanılan araçlar ve işleyen süreçler incelenmek suretiyle belirli tarihler arasında kamu yönetiminin durumu karşılaştırılmaktadır.¹⁰⁰

Karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında, özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki “sosyal değişim” ve onun özel bir biçimi olan modernleşme sürecinde “bürokrasinin diğer sosyal sistemlerle karşılıklı etkileşimi” incelenirken farklı ülkelerin yönetsel sistemleri karşılaştırılmaktadır.¹⁰¹ Bu yöntem aynı ülkede ancak birbirlerinden farklı nitelikte iki döneme ait yönetsel sistemlerin karşılaştırılması bağlamında da oldukça yararlı olabilir. Bu tür bir karşılaştırmadan istenen verimin alınabilmesi için karşılaştırılan olguların biçimsel açıdan değil içerik açısından değerlendirilmesi yoluna gidilmeli ve her olgu kendi içinde ve ait olduğu bütünle

⁹⁹ Bu tür dönemlerde siyasal alan içinde ülkedeki güç odaklarının ve onların siyasi tasarılarının daha sonraki dönemleri de etkileyecek biçimde önemleri artmaktadır. Keyder’e göre “...dünya sistemi, ülke düzeyindeki sınıf mücadelesinin hangi bağlamda ve hangi kısıtlar içinde süreceğini belirler. Yeni kısıtların ortaya çıktığı ve dışarıdaki gelişmelerin ülkeye uyarlanması gündeme geldiği dünya düzenindeki dönüm noktaları ile ülke içi güçler dengesindeki radikal değişimler birbiriyle çakışır.” Çağlar Keyder, **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, İletişim Yayınları İstanbul, 2003, s. 13.

¹⁰⁰ Birgül A. Güler, 2004, s. 11.

¹⁰¹ Metin Heper, 1973a, s. 2.

ilişkisi bakımından incelenmelidir.¹⁰² Bu kapsamda çalışmada Türkiye'nin sosyal ve ekonomik açıdan birbirlerinden farklılıklar taşıyan dönemleri arasında (1980 öncesi ve sonrası) karşılaştırmalar yapılırken kurumsal düzenin bütünü göz önünde bulundurularak bürokraside zaman içinde ortaya çıkan değişimin; bürokrasi, siyaset ve ekonomi kurumları arasındaki ilişkiler bağlamında ortaya konulması amaçlanmaktadır. Toplumsal kurumlara ve hatta bütün toplumsal sisteme dışarıdan etki eden değişkenlerin sistemin kendisine ilişkin olguları etkileyebildiği göz önüne alındığında bu tür bir incelemenin dinamik olması ve çevresel etkileri hesaba katan bir anlayışla yapılması, böylece incelenen kurumların içinde bulundukları ortamla ilişkilerinin değerlendirilmesi önem kazanmaktadır. Dinamik yaklaşım hem normatiflikten uzaklaşmayı hem de analiz edilen kurumsal ilişkileri belirli bir anda ve durağan biçimde değil ancak bir zaman süreci içinde yaşanan değişimlerle birlikte ele almayı sağlamaktadır. Bu açıdan dinamik çalışmaların durağan olanlara kıyasla toplumsal yapıda yaşanan değişimleri açıklamada daha yetkin olmaları nedeniyle yönetsel yapılar toplumdaki diğer sistemlerle yakından ilişkileri çerçevesinde ele alınacak, uzun dönemler boyunca oluşturan bir gelenek, alışkanlık ve süreçlere sahip olmaları yanında “yaşayan organizmalar” olarak değerlendirilecektir.¹⁰³

Heper'in de belirttiği üzere, ülkemizdeki bürokrasi çözümlemelerinde genellikle çevresel yaklaşıma başvurulmamış, bürokrasinin siyaset dâhil diğer toplumsal sistemlerle etkileşiminin yanı sıra dinamik bir organizma olduğuna ve kurumsal bir yaklaşımla ele alınması gerektiğine gereken önem verilmemiş, konu siyasal bilimciler, iktisatçılar, hukukçular, sosyolog ve sosyal psikologlar tarafından doyurucu bir biçimde incelenmemiştir.¹⁰⁴ Siyasal bilimcilerin bir kısmı konuyu Osmanlı-Türk devletinde bürokrasi-halk karşıtlığı ekseninde çözümlemiş ve bürokrasiyi elitist yaklaşımın savunucusu olarak görmüşken diğer bir grup ise toplumcu bir yaklaşımdan hareketle bürokrasinin modernleşme sürecindeki rolünü küçümsemiştir. İktisatçılar tarafından üzerinde durulan konu, bürokrasinin devletçilik

¹⁰² Birgül A. Güler, 2004, s. 10.

¹⁰³ Heper'in belirttiği üzere, özellikle 2. Dünya savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerde, ekonomik, siyasal ve sosyal kalkınma sorunlarının önem kazanması sonucunda Eisenstadt gibi sosyal bilimciler ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kuruluşlar “az gelişmişlik” konusu ile daha çok ilgilenmişler ve bu çalışmalar kapsamında, toplumlardaki idari yapıların kolayca değiştirilemeyeceği anlaşılmıştır. Metin Heper, 1973a, ss. 5-6.

¹⁰⁴ Metin Heper, “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü, Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler” **Amme İdaresi Dergisi**, No: 4, 1973, s. 29.

denemelerinden gelen bir alışkanlıkla özel sektöre karşı şüpheli, güvenmez tutum sergilediği ve bunun bürokratik-siyasal kararlara yansıdığıdır. Hukukçular ise bürokrasi ile ilgili olarak daha çok idari güvence konusu üzerinde durmuştur.¹⁰⁵

Hâlbuki daha önce de ayrıntılı olarak açıklandığı üzere bürokratik dönüşümün toplumsal yapı bütünü içinde analiz edilmesi yapılacak değerlendirmenin sağlığı açısından oldukça önemlidir. Bir kurumsal yapının dönüşmesi ancak o kurumun soyut ve somut yönlerinin bir arada dönüşmesi ile mümkündür. Bürokraside değişim bir taraftan bürokratlar, örgütsel yapılar, hukuksal ve fiziksel çalışma koşulları ve diğer örgütlerle karşılıklı ilişkileri gibi unsurların, diğer taraftan da toplumu oluşturan birey ve grupların bürokrasi kavrayışı bağlamında bürokratik değer ve davranışlar gibi unsurların bir arada değişmesiyle yaşanmaktadır. Toplumsal kurumlar, toplumsal gereksinimleri karşılamak üzere oluştuklarından ve belirli bir işlev gördüklerinden dolayı işlevsellikleri devam ettiği sürece varlıklarını sürdürürler ancak “fikir unsuru olmayan veya güçsüz olan kurumların” ne kadar yaşamsal bir işlev sürdürüyor olsalar da yok olabilecekleri ileri sürülebilir.¹⁰⁶ Bir kurumun ortaya çıkması gibi ortadan kalkması da toplumsal, ekonomik, kültürel ve kavrayışsal gerekçelere dayanan bir değişimi gerekli kılmaktadır. Yeni bir toplumsal yapıya geçilmesiyle kendilerine duyulan ihtiyacın son bulmasından dolayı bazı toplumsal kurumların nitelik ve işlev değiştirerek varlıklarını devam ettirmeleri söz konusu olabilecekken bunu başaramayanların varlıklarının son bulması olasıdır. Bu durumda bir toplumsal kurumun oluşması süreci gibi yok olma süreci de bir anda olup bitmemekte, belirli bir zamanı gerektirmektedir. Dahası belirli bir toplumsal yapı içinde önemli işlevlere sahip olan bir kurumun niteliklerinde hiçbir değişim olmaksızın başka bir toplumsal yapıda varlığını sürdürmesi mümkün olamayabilecektir.

Bütün bu nedenlerle, uzun bir zaman içinde oluşan-şekillenen bürokraside çok kısa bir sürede köklü bir nitelik değişimi beklemek akılcı bir önerme olmayacaktır. Bürokraside bir değişim yaratmaya yönelik her girişim (siyasal iktidarlarca üst düzey bürokratların değiştirilmesi, idari reformlar, özelleştirmeler, memurluk dışında kamu görevlisi istihdamı, işletmecilik ilkelerinin bürokrasiye

¹⁰⁵ a.k., s. 29-30.

¹⁰⁶ Cemil Oktay, **Yükselen Siyasal İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1983, s. 172.

adaptasyonu vb.) değişime bir ölçüde etkide bulunmaktadır. Bununla birlikte bürokrasinin kurumsal yapısında nitelikli bir dönüşüm ancak bütün bu girişimleri bir arada içeren yeni bir bürokratik anlayış ve uygulamaların yeterli bir süre devam etmesi ile mümkün olabilecektir. Böyle bir dönüşüm sonunda bürokrasinin siyasal iktidarlar ve sermaye sahipleri ile ilişkilerindeki denge veya çatışmalar da yeni bürokratik kurumsal yapı ile diğer kurumsal yapılar arasında uyum olup olmamasına göre biçimlenmektedir.

Bürokraside iki tarihsel dönem arasındaki yapısal farkların ortaya konmasını sağlayacak bir karşılaştırma yapabilmek için ele alınması gereken en öncelikli konu karşılaştırma nesnesinin belirlenmesi, bürokrasinin kapsam ve içeriğinin ortaya konmasıdır. Bürokrasi, geniş anlamda kamu yönetimi ile aynı anlama gelecek şekilde kullanılarak “...*kamu’nun –halkın- yönetilmesi işini gerçekleştiren yapı, süreç ve araçların tümü, kısaca ‘devlet’ olarak...*” tanımlandığında “...*kapsama siyasal, yönetsel ve yargısal nitelikteki tüm devlet düzlemleri dâhil...*” edilmeli oysa dar anlamda “...*yürütme gücüne bağlı çalışan idari cihaz olarak*” tanımlandığında ise karşılaştırma birimleri “...*siyasal ve yargısal olan devlet düzlemlerini kapsam dışında bırakarak...*” belirlenmelidir.¹⁰⁷ Alanı tanımlama sorunu ele alınan olgunun nasıl analiz edileceğini belirlemek açısından önem taşımaktadır. Bu çalışmada ele alındığı şekliyle kamu bürokrasisi asıl itibarıyla genel idareyi (sivil bürokrasiyi) kapsamaktadır. Bununla birlikte bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerinin bütüncül bir açıdan görülebilmesi ve kamuyu yöneten iktidarın bir parçasını kullanmak vasıflarıyla, 1982 Anayasası’nda yürütme bölümü içinde ele alınan askeri ve akademik bürokrasinin yanı sıra adli bürokrasi de siyasal iktidarla ilişkileri açısından gerekli görüldüğü ölçüde çözümlemelere dâhil edilmektedir.

Türkiye’de bürokrasi kurumu analiz edilirken genel olarak Türk yönetim tarihinin dönemlere ayrıldığı ve bir dönemden diğerine farklılaşan unsurların daha çok siyasal iktidar-bürokrasi ilişkileri çerçevesinde ele alındığı görülmektedir. Dönemselleştirme ancak dönemler arasında geçişlerin ve ayrışmaların nedenlerinin açıkça ortaya konmasıyla işlevsel bir yöntem olabilir. Bu çerçevede Türkiye’deki yönetim yapısını özellikle bürokrasiyi, siyaset ve ekonomi kurumlarıyla ilişkileri belirleyiciliğinde inceleme konusu yapan çalışmalarda bazı tarihlerin ayırıcı

¹⁰⁷ Birgül A. Güler, 2004, s. 11.

nitelikleriyle ön plana çıktığı ve aşağıdaki şekilde bir ayrıma gidildiği anlaşılmaktadır.

- Osmanlı Dönemi: Bürokrasi çalışmaları genellikle Tanzimat dönemi ile başlatılmaktadır. Tanzimat dönemi, kendisini ortaya çıkaran koşullarla bürokrasinin özgün niteliklerinin kökenlerini açıklamak açısından uygun bir başlangıç noktası olduğundan Türk bürokrasisi üzerine yürütülen çalışmalarda yaygın olarak bu dönemden günümüze uzanan bir “gelenek” tarif edilmekte, bugünü dünden yola çıkarak anlama ve açıklama yoluna gidilmektedir. Bu kapsamda genellikle izlenen yöntem, bir İmparatorluk idaresi içinde oluşan yönetim yapısının Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte yeni kurulan ulus devlete ne şekilde intikal ettiğini, daha sonra da tek parti dönemi “devlet yönetimi” anlayışında bürokrasinin ve siyasetin rollerinin Osmanlı tarihsel mirasın etkisiyle nasıl şekillendiğini açıklamak olmaktadır. Bu döneme ilişkin olarak sıklıkla dile getirilen savlar, Osmanlı devletinin son dönemlerinde biçimlenen Türk bürokrasisinin paternalist-patrimonyal niteliklere sahip olduğu, bürokratların yönetimde güçlü biçimde söz sahibi olmasından ötürü Osmanlı Devletinin adeta bir bürokratik imparatorluk olduğu ve dönemin şartlarının da etkisiyle bu özelliklerin yeni kurulan Cumhuriyete aktarıldığıdır.

-Tek Parti Dönemi: Bürokrasinin ülke yönetiminde belirleyici konumda olduğu ve hatta mutlak egemenliğe sahip olduğu öne sürülen bu dönemin kendisini önceleyen Osmanlı dönemi ile arasında bir süreklilik ilişkisi bulunduğu ancak daha sonrasındaki çok partili dönemden birçok nitelikleriyle ayrıldığı kabul edilmektedir. Genel kanıya göre tek parti döneminde bürokrasi belirgin özelliklerini Osmanlı devleti zamanında edinmiş ve Cumhuriyetin başlarında modern bir ulus devlet kurma, kurduğu bu devleti Batıcı reformlarla sürdürme amacı gütmüştür. Bu ana kabulün alt açılımlarında, bürokrasinin sermaye sahiplerine karşı bir tutum takındığı, Türkiye’de bir girişimci sınıf olmadığından bürokrasinin devlet yönetiminde büyük bir güce sahip olduğu ve otoriter tek parti rejiminin sorumlusu olan tutucu bir güç olduğu gibi farklı yaklaşımlar yer almaktadır.

-Çok Partili Dönem: 1950 yılındaki iktidar değişikliğiyle başlayan bu dönemin kurumsal ilişkiler bakımından önceki dönemden açıkça farklı özellikler taşıdığı oldukça taraftar bulan bir değerlendirmedir. 1980 yılına kadar devam eden bu süreci tek bir dönem olarak ele alanların yanı sıra 1970’li yılların kendine özgü

nitelikleri sebebiyle özel olarak irdelendiği çalışmaların da bulunduğu gözlemlenmektedir. Çok partili yaşam boyunca bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerini ele alan yazarların ideolojik yaklaşımları bağlamında 1960 askeri müdahalesine ilişkin değerlendirilmeler ayrılmakla birlikte 1970’li yıllarda bürokrasinin siyasallaştığı düşüncesi tartışılmaz bir gerçek olarak sunulmaktadır. Çok partili dönemde, burjuvazinin kendisini siyasal sürecin bir parçası olarak giderek daha belirgin biçimde ortaya koymasıyla Türkiye’de burjuvazi-bürokrasi çatışmasının derinleştiği, bürokrasinin kimi zaman siyasal iktidarlara ideolojik açıdan uyumsuzluğa düştüğü ve genel olarak halktan kopuk olduğu gibi savlar ileri sürülmektedir. Bu savlar, siyasal iktidar ve bürokrasi arasında yaşanan gerilim ve çatışmaların temelinde bürokrasinin tek parti döneminde reformların oluşturulup uygulanmasında ve kamu politikası sürecinde etkin bir güç iken çok partili yaşama geçilmesiyle birlikte bu gücün siyasal iktidara kayması karşısında ekonomik ve statüsel bazı ayrıcalıklarını terk etmek istememesine dayandırılmaktadır.

-1980 Sonrası Dönem: Üzerinde genel bir uzlaşa bulunan görüş 1980 askeri darbesi ile başlayan süreçte bürokrasinin kurumsal yapısı, örgütlenme biçimi ve siyasal sistemdeki konumunun 1980 öncesinden kesin olarak ayrıldığıdır. Özellikle siyasal iktidar-bürokrasi arasında kimi zaman oldukça sertleşen çatışmaların nedenlerinin açıklanması bağlamında esas olarak iki farklı bakış açısı geliştirilmiştir. Bu çatışmalarda “bürokratik yapı ve anlayışı” eleştirenler büyük çoğunlukla bürokrasinin dünya gerçeklerine yabancı kaldığını, küreselleşme ve neo-liberal politikaların baskınlığı gerçeğini yok sayıp değişime karşı direnç gösterdiğini ve geleneksel yapının özelliklerini korumaya çalıştığını, bu kapsamda da ilerici olmak yerine gerici bir tavır takındığını öne sürmektedirler. Diğer yanda bürokrasinin ulus devlet kazanımlarına sahip çıktığını vurgulayanlar ise bürokrasinin artık eski gücünü yitirdiğini ifade ederken çatışmayı neo-liberal iktidarların sahiplendiği küreselleşme sürecinin ve YKİ paradigmasının hegemonik niteliğine bağlamaktadırlar.

I. Dönemler İtibarıyla Türk Kamu Bürokrasisi

Türkiye’nin tarihsel gelişiminin kendine özgü gelişmelerinden etkilenen bürokrasinin yapısal özelliklerinin yanı sıra siyasal iktidarlara ve burjuvaziyle ilişkileri açısından çözümlemelere tabi tutulabilmesi için yukarıda yer verilen dönemler bu çalışma kapsamında ayrıntılı olarak irdelenecektir. Buna karşın anılan

her bir dönemin diğerinden bağımsız ve kopuk tarih parçaları olarak algılanması ve sürecin kesik hatlar gibi görülmesi doğru değildir. Bunun yerine, çalışmada ileri sürülen ana tez ile tutarlı olarak, bir tarihsel dönemin diğerinin üstüne kurulduğu ve gelişmelerin aşamalı biçimde gerçekleştiği kabul edilmelidir. Dolayısıyla belirli dönemlerin seçilmesi ve bu kapsamda gelişmelerin izlenmesi bürokrasinin kurumsal yapısında ortaya çıkan değişmelerin etkisini görebilmek için oldukça yararlıysa da 1980 öncesi alt dönemlerini, her dönem bir öncekinin üstüne inşa edilmiş olarak ve bürokratik yapıyı da zaman içinde tamamı ortaya çıkmış bir bütün olarak görmek gerekmektedir.

Bu amaçla 1980 öncesi Türk bürokrasisine ilişkin farklı yaklaşımlar çalışma bağlamında ele alınırken sadece çatışan düşüncelerin karşılaştırılmasıyla yetinilmeyecek aynı zamanda bürokrasi olgusuna aynı perspektiften bakan benzer yaklaşımlar da sınıflandırılarak bir araya toplanacak ve bütün bu görüşlerin çalışmanın varsayımları bağlamında tartışılması yoluna gidilecektir. Türk kamu bürokrasisinin nitelikleri ile ilgili olarak farklı ve aynı görüşlerin sınıflandırılması, bürokrasiye ilişkin yaklaşımların genel çerçevesini görmeyi de kolaylaştıracaktır. Ayrıca bu görüşlerin sorgulanması, eleştirilmesi ve kimi zaman bu görüşlerden yola çıkılarak tartışmayı derinleştirici sorular sorulması yoluna gidilecek, bu sayede özgün bir düşünsel ürünün ortaya konması kolaylaşacaktır.

A. Osmanlı Dönemi

Osmanlı Devleti'nde bürokrasi ile burjuvazi ve siyasal iktidar arasındaki ilişkileri etkileyen ekonomik gelişmelerin nitelikleri Tanzimat dönemi ve I. Dünya Savaşı yılları sürecinde farklılaşmaktadır. Özellikle I. Dünya Savaşı yıllarındaki İttihat ve Terakki Partisi hâkimiyeti daha sonra Cumhuriyetin kuruluşu ve tek parti dönemi boyunca etkili olacak ekonomik ve siyasal uygulamaları etkilemesi açısından değer taşımaktadır.

Kamu yönetimi ve bürokrasinin tarihsel gelişimini ele alan çalışmalarda sürecin başlangıcının Osmanlı Devleti'nin son dönemine kadar geriye götürüldüğünden ve Tanzimat'ın bir başlangıç noktası olarak ele alındığından bahsedilmiştir. Bu yaklaşımın ardındaki temel düşünce, Osmanlı devlet geleneği ile Cumhuriyet devlet geleneklerinin birbirlerinin devamı görülmesidir. Aradaki fark, Osmanlı devlet geleneğinin geleneksel bir toplumsal yapı içinde bütünselci bir

iktidar anlayışını yansıtmaktayken Cumhuriyet döneminde modern bir ulus devlet anlayışına geçilmesidir.¹⁰⁸ Bu dönemde gerek siyasal, ekonomik ve gerekse toplumsal, kültürel bakımlardan klasik Osmanlı devlet yapısından ayrılma söz konusudur. Ne var ki bu ayrılış çok kısa bir süre içinde, bir anda oluveren bir durum değildir. Tanzimat modernleşme yönünde ilk ciddi adımların atılmasına öncülük etmiş ve süreç içinde Cumhuriyete intikal edecek kurumsal yapı oluşmuştur. Bu süreçte, daha sonra yeni bir devletin kurulmasına ve bu devletin kurucu ideolojisinin oluşmasına yol açacak düşünsel ve pratik hazırlıklar geçirilmiş ancak özellikle ekonomik ve siyasal gelişmeler henüz tam anlamıyla modern bir devletin doğuşuna olanak sağlamamıştır. Bu nedenle, Cumhuriyet dönemine intikal eden toplumsal yapıyı anlamak için Tanzimat dönemine biraz daha yakından bakmak gerekmektedir.

Genel görüşe göre Tanzimat ile birlikte bürokrasi devlet idaresinde oldukça güçlü bir konuma sahip olmuş ve bu sayede siyasal sistem içinde önemli ölçüde bağımsız bir hale gelmiş, kaynakların dağıtım ve yönetiminden sorumlu olduğu için çok etkili olmuştur.¹⁰⁹ Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemine damgasını vuran bürokrasinin nitelikleri büyük ölçüde Tanzimat döneminde biçimlenmiştir. Ülkenin kurtuluş yolunun güçlü ve merkezîyetçi bir idari yapıdan geçtiği değerlendirilmesiyle bürokratlar ve bürokrat kökenli devlet adamları siyasi alanda baskın bir unsur olarak ortaya çıkmışlardır.¹¹⁰ Buna karşın Batıdan yeni yapılar, örgütler alınırken bu toplumların kendilerine özgü sosyoekonomik ve kültürel yapıları göz ardı edilmiş, bürokrasi kurumunun bu yapılar ile etkileşimine dikkat edilmemiştir. Özellikle Tanzimat döneminden itibaren toplumsal reformlar bürokrasi eliyle uygulamaya sokulmuş, Tanzimat bürokratları kendilerini kamu yararını belirleme inisiyatifine sahip görmüşlerdir. Dolayısıyla politika oluşturmada öncelik bürokratlarda olmuş, bürokratlar bir anlamda özerk hale gelmişlerdir.¹¹¹

¹⁰⁸ Modernleşmenin en belirgin ölçütü, tanrısal kaynaklı iradenin, bireysel (laik) iradeyle yer değiştirmiş olmasıdır. Kemali Saybaşı, 1992, s. 118-164.

¹⁰⁹ Ahmet Ö. Evin, "Bureaucracy", *Private View*, Spring-Summer, 1996. Vol. 1 No: 2 ss. 46-51.

¹¹⁰ Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 134.

¹¹¹ Metin Heper, 1973a, s. 12.

Tanzimat modernleşmesi, sosyoekonomik yapıyı doğrudan ilgilendiren yeni bir değerler bütününe uygulamaya geçirmeyi içermiştir.¹¹² Modernleşme, Batılaşma olarak algılanmış ve Batılaşmayı sağlamanın yolu da Batının seçilmiş somut kurumlarını ve yaşam biçimlerini alarak onlara benzemek, “*endüstrileşmiş Batının bazı üst yapı kurumlarını aktarmak*” olarak yorumlanmıştır.¹¹³ Bu doğrultuda, sisteme yeni unsurlar katılırken eskileri sürdürülmüş ve ihtiyaç oldukça yeni görevler yaratılmışsa da bürokrasi kurumu modernleşme kapsamında bir bütün olarak ele alınmamıştır.

Heper’e göre 19. yüzyılda modernleşme yönündeki adımlarla hukuki-rasyonel hatta rasyonel-üretken bürokrasinin temellerinin atılmasına karşın patrimonyal özellikler devam etmiştir. Osmanlı Türk bürokrasisi, Batılı (endüstrileşmiş) toplumlardaki yasal-ussal bürokrasi modeli doğrultusunda gelişme göstermekle birlikte tarihi “bürokratik imparatorluk” geleneği bürokrasiye hâkim olmaya devam etmiştir. Üst düzey bürokratların idari elit olmaktan çok siyasal elit konumunda oldukları bu Cumhuriyet öncesi bürokratik yapı Heper tarafından hukuki-patrimonyal yapı olarak adlandırılmaktadır.¹¹⁴

Tanzimat döneminde bürokratik elit “seküler” bir anlayışla belirlenen siyasi normların savunucusu ve yayıcısı olmuştur. Geleneksel toplumsal yapının kurumları genel olarak karşı çıkarken bürokrasi Batılı kurum ve normların egemen olması için sürekli mücadele vermiş ve bürokratik elit siyasi çatışmanın içinde olmuştur. Bu durum Osmanlı’da bürokrasinin Batı’dakinden farklı bir yol izlemesine yol açmıştır. Batı’da bürokrasi, girişimci grupların siyasal açıdan hâkimiyeti altına girerek statü elit niteliğini terk etse de Osmanlı’da tersine statü eliti haline dönüşmüştür.¹¹⁵

Weberci düşüncede biçimsel ussallığa sahip bürokrasi, anayasal kurallara göre işbaşına gelen siyasi iktidarın kararlarını tartışmasız uygularken özsel ussallığa sahip olan bürokrasi siyasal iktidarların kararlarını (siyasi normlar açısından) tartışmaktadır. Bu anlamda Osmanlı-Türk bürokrasisi biçimsel ussallıktan uzaktır. Bu durumun ortaya çıkmasında en önemli unsurlardan biri özellikle 2. Mahmut

¹¹² Metin Heper, “Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a “Historical Bureaucratic Empire” Tradition”, **International Journal of Middle East Studies**, Vol. 7, No. 4, Oct. 1976, s. 510.

¹¹³ Metin Heper, 1973a, s. 19.

¹¹⁴ Metin Heper, 1977, s. 91.

¹¹⁵ Metin Heper, 1973b, s. 37.

döneminde yapısal ve işlevsel açıdan farklılaşmaya başlayan bürokrasinin değişmez değerlerle yüklü bir siyasal yaklaşımdan uzaklaşmakta yeterli yol kat edememesidir.¹¹⁶ Heper'e göre Fransa'daki "devlet benim" geleneğinin "genel irade" ile değiştirilmesine paralel bir gelişim olarak Osmanlıda bürokratik elit kendisini devletin hizmetlisi olarak görmüş, Tanzimat döneminde patrimonial devlet yapısı bağlamında özellikle üst kademelerde padişaha kişisel sadakat devam etmiştir.¹¹⁷

Bu durumda Osmanlı-Türk geleneğinin Batı Avrupa deneyimine aykırı olduğu ve Cumhuriyet Türkiye'sine Osmanlı İmparatorluğundan miras olarak büyük ve güçlü bir bürokrasi bırakıldığı anlaşılmaktadır. Devlet-toplum ilişkisinde belirleyici anlayış devletin toplumu kontrolüne dayanmaktadır. Bu karakter içinde devlet kendisine sadakat karşılığında adalet ve refah dağıtmaktadır. Bürokrasinin temel niteliği de toplumsal hizmet değil toplumsal kontroldür.¹¹⁸ O halde Osmanlı bürokrasisi İmparatorluğun çevreyi kontrolünün bir aracıdır. Buna karşın hizmetten çok kontrole ve Batıdan farklı bir devlet ve bürokrasi geleneğine dayanmaktadır ve bu özellikleri Cumhuriyetin kurulmasıyla tek parti dönemine de intikal etmiştir. Nitekim Atatürk devriminin en önemli niteliğini muhafazakârlık olarak kabul eden Ergüder, Kemalist devrimi toplumsal bir devrim olmak yerine yukarıdan aşağıya bir siyasal devrim olarak görmekte ve Kemalist devrimin liderliğini yapan askeri-bürokratik aydınların daha önceki reform ve Batılılaşma çabaları çerçevesinde eğitildiklerini belirtmektedir.¹¹⁹

Makal, Osmanlı toplumunda "egemen bir konumda" olan ve tüm toplumsal katmanlar içerisinde ayrıcalıklı bir yeri olan asker-sivil bürokrasinin büyük bölümünün iktisadi anlamda ücretli olmalarına karşın "yönetenler-yönetilenler" ayrımında siyasal ve sosyal açıdan "yönetenler" içinde kabul edildiğini belirtmektedir.¹²⁰ Osmanlı'nın çöküşü bürokratik imparatorluğun efendisi olan asker ve sivil bürokratlar için kritik bir durum yaratmış ve bürokratlar imparatorluktan

¹¹⁶ Metin Heper, 1977, s. 19.

¹¹⁷ a.k., 1977, s. 65.

¹¹⁸ Üstün Ergüder, Richard I. Hofferbert, "The Penetrability of Political Systems in a Developing Context", **Journal of Public Policy**, Vol. 5, No. 1, Feb., 1985, s. 90.

¹¹⁹ ak, s. 91.

¹²⁰ Hatta Makal'a göre bu durum Cumhuriyetin başlangıcında da devam etmiş ve bürokrasinin üst kademeleri "siyasal ve toplumsal alanda, diğer toplumsal sınıf ve katmanları bastırabilecek düzeyde egemen olabilmıştır". Askeri-sivil bürokrasi "ekonomik artığa el koyma" bağlamında bir toplumsal sınıf olarak ele alınmalıdır. Bkz. Ahmet Makal, **Türkiye'de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963**, Ankara Üniversitesi SBF Yayını, No. 32, Ankara, Haziran 2001, s. 15.

yoksun kalmışlardır. Sosyal varlıklarını merkezi devlet örgütüne borçlu olmaları nedeniyle bütün bağılıklarını ve hizmetlerini bu soyut kavrama adamakla sosyalleşen asker ve sivil bürokratların, Türk bağımsızlık mücadelesinin yürütücüleri olması bir rastlantı değildir.¹²¹

Bütün bu değerlendirmeler Türk bürokrasinin siyasal iktidarlar karşısında takındığı tutumun büyük ölçüde Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras olduğunu göstermektedir. 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında geliştirilen, modernleştirici, genellikle idealist ve otoriter devlet ideolojisi, liberalizm ve demokrasinin bazı uygulamaları ile bir araya getirilmiş ve Atatürk de bu Osmanlı mirasını devralmıştır.¹²² Böylece Cumhuriyet döneminde geleneksel ve modern fikirlerin sentezi oluşturulmuştur. Bu sentez içinde yeni kurulan merkezi devletin modern unsurları yanında özellikle güç ilişkileri bakımından geleneksel yaklaşım korunmakta ve Cumhuriyet liderleri toplumsal örgütlenme ve otorite bağlamında geleneksel, moral değerlere sahip çıkmaktadırlar. Bu yaklaşım devletin üstünlüğü ve sosyal yapının dokunulmazlığına dayanmaktadır. Yeni kurulan ulusun sembolü, moral kaynağı ve varlık sebebi olan devletin nasıl korunacağı ve ulusun çıkarlarının nasıl savunulacağı hakkında en iyisini bilen seçkinler bu yüce amaç için çalışmışlardır.¹²³

Öte yandan Türkiye'nin kapitalistleşme süreci Cumhuriyetin kuruluşundan önceki tarihlerden itibaren siyasal iktidar-bürokrasi ilişkilerinde belirleyici bir rol oynamıştır. Tanzimat döneminde kapitalist dünya düzenine uyum yönünde adımlar atılmış ve ülke dış müdahalelere oldukça açık hale gelmiş, I. Dünya Savaşı sonunda parçalanacak olan İmparatorluğu kurtarmayı hedefleyen bazı siyasal akımlar da bu dönemde oluşmaya başlamıştır.

19. yüzyıl Avrupa'sında Sanayi Devriminin de etkisiyle kapitalizm gelişip serpilmeye başlamış, başta İngiltere olmak üzere gelişmiş ülkeler daha fazla üretim için dünyanın dört yanında ucuz maliyetle hammadde aramışlardır. Bazı Avrupa

¹²¹ İlter Turan, "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası," Burhan Aykaç vd. (Der.) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, s. 123, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.

¹²² C.H. Dodd, "The Development of Turkish Democracy", **British Journal of Middle Eastern Studies**, Vol. 19, No. 1, 1992, s. 17.

¹²³ Karpas, ulusal bütünlüğü korumak ve ülkeyi modernleştirmek şeklindeki görünür amacın ardında devletin, bireysel olarak vatandaşlarının çıkarlarından çok kendi kurumsal çıkarlarıyla ilgilenmekte olduğunu belirtmektedir. Bkz. Kemal H. Karpas, "Society, Economics, and Politics in Contemporary Turkey", **World Politics**, Vol. 17, No. 1, Oct., 1964, s. 53.

lkelerinde uygulanan korumacılık politikalarına karşın Osmanlı Devleti tam tersi bir yol izlemiş, gümrük duvarları ikili anlaşmalarla eritilmiş, liberal ekonomi uygulamaları Osmanlı Devleti aleyhine fakat diğerk devletler lehine genişletilmiştir. Bu dönemde Osmanlı yasalarının, yabancıların ticaret yapmalarına yeterince elverişli olmaması, devletin kimi malların alınıp satılmasında bazı tüccarlara (tekel niteliğinde) yed-i vahit usulü uyguluyor olması ve Osmanlı toprağının Osmanlı tebaasından başkası tarafından sahiplenilmesini engelleyen yasal düzenlemeler bulunması, gelişen kapitalizm ve onun güçlü temsilcisi olan İngiltere'nin şikâyetlerine neden olmuştur.¹²⁴ Bu konularda Osmanlı'ya şiddetle daha liberal bir ekonomik modeli benimsemesi ve bırakınız geçsinler-bırakınız yapsınlar anlayışını hayata geçirmesi tavsiye edilmiş, nitekim 1838 ticaret anlaşması ile özellikle İngiltere'nin şikâyetçi olduğu konularda "arzu edilen" düzenlemeler yerine getirilmiştir.

Tanzimat ve Islahat fermanları, Osmanlı'nın Batılaşma yolunda gerçekteşirdiğı reformlar olarak Batı kapitalizminin çıkarlarına uygun üst yapı kurumlarını oluşturmak özelliğine sahiplerdir.¹²⁵ Sonraki süreçte yoğun olarak yaşanan dış borçlanma nedeniyle hem büyük faizler dendiğı hem de alınan borçların kötü yönetilmesiyle Osmanlı Devleti'nin yabancı devletler egemenliğı altına girdiğı görülmektedir. Bu dönemde yabancı diplomatların ülke yönetiminde söz sahibi olması, devlet kademelerine yabancı uzmanların doluşması ve hatta ordunun da üst kademelerinde yabancı komutanların yönetimi ele alması kaçınilmaz olarak gerçekteşmiştir. Osmanlı'daki hâkim zümrenin (yüksek devlet memurları, mültezimler, tefeciler, işbirlikçiler, ağalar) çıkarlarına uygun olan ekonomik düzen kurumsallaşmış, kendisini hukuk gvenliğıne almış ve Cem'in tabiriyle Batı önce tavsiye yoluyla, sonra ekonomik ve siyasal baskıyla bu gelişmelere arka çıkarak bir noktadan sonra onları zorla kabul ettirmiştir.¹²⁶ Sonuçta Osmanlı, hem ekonomik hem de siyasal düzlemde bağımsız bir devlet olma niteliğini sürdürememiş ve yarı sömürge durumuna gelmiştir. Hatt-ı Hümayun ile devlet idaresi ve toplum hayatında yeni bir devir açılmış, bu andan itibaren aydın bürokrat grup İmparatorluğın işlevini yitirmiş kurumlarını düzeltmek, güçsüzleşen merkezi otoriteyi oluşturmak, devleti

¹²⁴ İsmail Cem, **Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınları, İstanbul, 1996, ss. 230-231.

¹²⁵ a.k., s. 233.

¹²⁶ a.k., ss. 242-243.

yönetmel, yargısal ve mali alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak amacıyla egemenliğı ele geçirmiştir. İdari yönden modernleşme gereksiniminin şiddetle duyulduğu Tanzimat döneminde bu kapsamda sosyal, kültürel, toplumsal ve siyasal değışmeler yaşanmıştır.¹²⁷

Modernleşme ile Batılaşmanın aynı olgular olarak algılanmasıyla Batı liberalizmi tamamen “taklitçi” bir zihniyetle Osmanlı Devleti’ne aktarılmıştır.¹²⁸ Bunun getirdiğı olumsuz sonuçlar özellikle 2. Meşrutiyet’in ilanı ve daha sonraki savaş yıllarında yeni bir iktisadi anlayışın benimsenmesinde etkili olmuştur. Taklitçiliğe dayanan liberal ekonomi fikrinin geri plana düşmesinde 1873-1896 arasında dünya çapında yaşanan ekonomik krizlerinin de etkisi bulunmaktadır. 1896’ya kadar süren bu gelişmenin Osmanlı Devleti’nin ekonomik durumu açısından en belirgin sonucu, emperyalist ülkelerin politikaları karşısında ağır bir çözülmeye yaşanmasıdır. Nitekim izleyen dönemde bu çözülmelerin önüne geçilmesini sağlayacak politikaların üretilmesi ve uygulamaya sokulması görevinin eylemci bürokratlarca üstlendiğine tanık olunmaktadır.¹²⁹

19. yüzyılda Batılaşma çabası içinde taklitçi politikalara başvurulmasında yabancı devletlerin dayatmalarının çok ciddi bir rolü bulunmaktadır. Bu dönemde Osmanlı hep daha fazla borç almak ve ödeyemeyeceğı bir yükün altına girmekle karşı karşıya kalmış sonuçta ekonominin kontrolü bürokratların denetiminden tamamen çıkmış ve borç veren devletlerin eline geçmiştir. Böyle bir ortamda neredeyse Devletin iflası gündeme gelmiş ve borçların yönetimi için Düyun-u Umumiye idaresi kurulmuştur. Düyun-u Umumiye’nin kurulması ve işleyiş tarzı, bir sonraki dönemde uygulanacak ekonomik politikaların belirlenmesinde ve hatta tek parti döneminin özellikle de 1929 Büyük Bunalımı akabinde benimseyeceği politikaların şekillenmesinde önemli bir zihinsel temel oluşturmuştur.

Düyun-u Umumiye adeta devlet içinde ikinci bir devlet haline dönüşüp kurum içinde Osmanlı idarecilerinin etkisi giderek azaldıkça, bunun da ötesinde devlet üzerinde yıkıcı etkiler yaratmaya doğru yol aldıkça bürokrasinin tepkilerinin odağı haline dönüşmüş, bu dönemde bürokratlar arasında devlet yönetiminde reform

¹²⁷ İlber Ortaylı, **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneğı**, Hil Yayınları, İstanbul, 1985, ss. 19-20.

¹²⁸ Gülten Kazgan, **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002, s. 42.

¹²⁹ Çağlar Keyder, 2003, ss. 11-12.

yapılmasını savunanların ağırlığı artmıştır. Keyder’e göre Düyun-u Umumiye idaresinin kurulmasıyla reformcu bürokrasi yeni bir ideolojik tutarlılık kazanmış, kendi sınıf konumu değişmeksizin İmparatorluğu yukarıdan dönüştürme amacı bu idarenin katı iktisadi mantığı ve kapitalist muhasebesiyle ters düşmüştür. “*Bu çelişkide, bürokrasi normatif toplumsal düzenin koruyucuları olarak ortaya çıkarken, Avrupa kapitalizmine hizmet eden Düyun-u Umumiye pazarın hâkimiyetini...*” temsil etmiş, sonuçta bürokraside egemen durumda olanlar bu deneyimden de etkilenerek Batı ile emperyalist bir ilişki yapısı dışında seçenekler aramaya ve Avrupa’yla *bütünleşmekten kaynaklanan sorunlarla* başa çıkabilmek için özerk bir alan yaratmaya çalışmışlardır.¹³⁰ Bu durumda, Tanzimat döneminden başlayarak 2. Meşrutiyet dönemine kadar bürokrasinin geçirdiği aşamaları, Keyder’in bakış açısıyla ortaya koyduğumuzda bürokrasinin 19. yüzyılın ilk yarısında merkeze yönelen tehditleri bertaraf etmek amacı güttüğü ve bunun ancak Avrupa’nın büyük devletlerinin yardımıyla yapılabileceği düşüncesiyle hareket ederek Batı’ya karşı uzlaşmacı olduğu görülmektedir. İmparatorluğu yeniden merkezileştirmek isteyen ve reformist bir niteliğe sahip olan bürokrasi aynı zamanda siyasi liberalizmden yana olmuş ancak daha sonra Devletin iflası ile birlikte İmparatorluğun dıştan parçalanması tehlikesi ve Düyun-u Umumiye’nin zorla kabul ettirilmesi bürokrasiyi tepkisel hale getirmiştir.

2. Meşrutiyet yıllarından başlanarak yukarıda anılan ekonomik gelişmelerin yanında siyasal gelişmelerin de etkisiyle Batıya belli bir şüphe ile yanaşılmıştır. Bu dönemde Jön Türk hareketi etkisinde bürokrasi reformcu, eylemci ve pozitivist nitelikler göstermiş, bu hareket içinde yer alan seçkinler, emperyalizmin dayatmalarına karşı kararlı biçimde durmuş ve oldukça eylemci grup 1. Dünya Savaşı yıllarında siyaseten güçlü bir konumda olmalarının da yardımıyla ekonomide daha “milli” politikalar izlemiştir. Henüz belirginleşmeye başlayan ve daha sonra Cumhuriyet dönemine de intikal edecek olan bu anlayış, tam olarak tanımlanmamış bir “iktisadi bağımsızlık” özlemini ve mutlakıyetçilik aleyhtarı söylemleri içermektedir. Jön Türk hareketi özünde iktisadi bir program içermemekte, devleti

¹³⁰ Çağlar Keyder, 2003, ss. 62-63. Burada, günümüzde de benzer bir sürecin yaşanmakta olup olmadığı sorusu akla gelmektedir. Bugün için normatif toplumsal düzenin koruyucusu olarak geleneksel bürokrasinin ve küreselleşmeci politikalara daha yakın örgütlenmeler olan üst kurullar bürokrasisinin karşıt kutuplarda yer alıp almadıkları sorusuna cevap ilerleyen bölümlerde aranacaktır.

kurtarmayı amaçlayan bir siyasal eylemciliği yansıtmaktadır. Bu vasfı bürokrasinin 2. Abdülhamit'in tahttan indirilmesiyle birlikte devletin otoritesini yeniden kurmaya dönük reformları gerçekleştirmesine ve “merkezi” güçlendirme amacı taşımasına da aracı olmuştur.¹³¹ Bu ana çizgide bürokrasinin eylemcilikten “devleti kurtarmak” fikrini ön planda tutan bir devrimciliğe geçmesinin sebepleri ortaya çıkmış olmaktadır.

2. Meşrutiyet'in ardından gelen 1. Dünya Savaşı, İmparatorluğun yok olma tehlikesini doğurduğundan bu dönemde devletin kurtuluşunu ve ayrılıkçı akımlar karşısında toplumsal bütünlüğün gerçekleşmesini sağlayıcı politikalar geliştirilmesi yolunda fikirler üretilmiştir. Dönemin yönetici elitler üzerindeki en ciddi etkileri, siyasal anlamda hep bir bölünme korkusunun ve ekonomik alanda da Batı sömürgeciliğine ve onun aracı durumunda görülen gayri milli ekonomiye karşı kuşkucu bir anlayışın gelişmesi olmuştur. Tarihsel olarak çok ulusluluk düşüncesinin egemen olduğu Osmanlıda ciddi anlamda Türk ulusçuluğu fikirleri doğmaya ve bu düşüncenin savunucusu İttihat ve Terakki'de milli iktisat fikirleri olgunlaşmaya başlamıştır. İttihat ve Terakki örgütü 1. Meşrutiyet ve 2. Meşrutiyet idarelerinin kurulmasında ve daha özgürlükçü ancak daha milli bir yönetim tarzı benimsenmesinde etkili olan siyasal güçtür. Meşrutiyet idareleri iktidarın, mutlak nitelikteki padişah iradesinden kopartılarak halkın seçtiği temsilcilerle paylaşılmasına ve siyasal, ekonomik fikirlerin tartışılmasına olanak sağlamış, bu fikirler kimi zaman dönemin asker ve sivil bürokratlarının öncülüğünde biçimlenmiş ve uygulanmıştır.

1. Dünya Savaşı yıllarında yaşananlar çerçevesinde bürokrasinin ekonomik gelişmeler karşısında takındığı tutum ve burjuvazi ile ilişkilerini açıklayan çalışmalarda, birbirlerinden kesin çizgilerle farklılaşan iki ayrı yaklaşım bulunduğu anlaşılmaktadır. Bir kısım düşünür bürokrasi ile burjuvazi arasında bir uyum ve birbirlerini tamamlama ilişkisi görmektedirken diğerleri bürokrasinin burjuvaziye olumsuz bir tavır takındığını belirtmekte ve bürokrasi ile burjuvazi arasında bir çatışma olduğunu öngörmektedirler.¹³² Bu açıdan Boratav ve Kazgan birinci grupta

¹³¹ Çağlar Keyder, 2003, s. 73.

¹³² Ekonomik uygulamalar açısından Tanzimat ile 1. Dünya Savaşı dönemleri arasında bir ayrım yapılmasına gerek duymayan Gülalp, Türkiye'nin çağdaş az gelişmişlik tarihinin 19'uncu yüzyılda başladığını, 1838 yılında serbest ticaret aracılığıyla dünya sistemine uyumun 1929 yılına kadar sürdüğünü belirtmektedir. Tanzimat reformları bu dönüşümün kurumsal düzenlemeleridir ve

değerlendirilebilir. Boratav, Osmanlı Devleti'nin tarih sahnesinden silindiği yılları iktisadi açıdan “*eksik kalmış bir burjuva demokratik devrimi veya ulusal bir kapitalizm yolunda atılan ilk ve çekingен adımlar*” olarak betimlemektedir.¹³³ Dönemin belirgin özelliği, ulusal bir kapitalizme doğru atılan adımlar olduğu halde pek çok engel dolayısıyla bahse konu amaca ulaşamamıştır. Bu engellerin en önemlisi Türk burjuvazisinin yetersizliğidir. Bir sanayi burjuvazisi yokluğunda, mevcut ticaret burjuvazisinin büyük ölçüde azınlıklardan oluşan, komprador bir özelliğe sahip olduğu kabulüyle bürokrasi tarafından ulusal bir kapitalizm hareketini bu sınıfla gerçekleştirmek mümkün görülmemiş, dolayısıyla ulusal burjuvazinin yokluğunda toplumsal yapıda gerçekleştirilecek dönüşüm, küçük burjuva aydınlarınca yerine getirilmiştir.

Öte yandan uluslaşma yolunda nasıl bir ekonomik sisteme sahip olunması gerektiği konusunda Osmanlı seçkinleri arasında bir fikir ayrılığı ortaya çıkmıştır. Bir yandan İttihatçıların ekonomik alanda sözcüsü olarak nitelendirilen Cavit Bey tarafından, dünya kapitalist sistemine bağımlı bir açık pazar olmak düşüncesi gündeme getirilirken diğer yandan Alman tarihçi okulun korumacı fikirlerinden beslenen, kalkınma yolunu milli sanayileşmede gören bir anlayış gelişmiştir. Dönemin Ziya Gökalp, Yusuf Akçura gibi İttihatçı aydınları Britanya ekonomisinin Ricardocu serbest ticaret modeli yerine Alman Tarihçi Okulu ve List'in iktisat anlayışının Osmanlı Devleti için daha uygun olduğunu ileri sürmüşlerdir. Bu çerçevede devletin ekonomik gelişmeyi sağlamak üzere daha korumacı olması gerektiği savunulmuştur. Bu düşüncenin temelinde devletin şu ya da bu yoğunlukta iktisadi yaşama müdahil olması ve toplumsal politikalar belirlemesi gerektiği fikri yatmaktadır.¹³⁴ “Milli iktisat” olarak adlandırılan bu ekonomik politika kapsamında

uluslararası işbölümünün bir gereği olarak Osmanlı İmparatorluğu'nun atması gereken siyasi, mali, kültürel ve yönetsel adımları kapsamaktadır. 1.Dünya Savaşı Türkiye'nin siyasi yapısını değiştirmiştir. Türkiye'nin bu dönemdeki özgünlüğü bir Kurtuluş Savaşı yaşamış olması ve Cumhuriyetin bu savaş sonunda kurulmuş olmasıdır. Bu durum, yeni bir devletin kurulması ve dünya sistemi ile bütünleşmesi açılarından hem ekonomik yıkımın giderilmesiyle hem de Müslüman ticaret burjuvazinin azınlık kökenli burjuvazinin yerini almasıyla betimlenebilir. Bkz. Haldun Gülalp, **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, Yurt Yayınları, Ankara, 1983, ss. 18-20.

¹³³ Korkut Boratav, **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1998, s. 13-23.

¹³⁴ İttihat ve Terakki içinde milli iktisat fikrini benimseyen grubun temel felsefesi daha sonra Kemalist devrimi gerçekleştiren grubun düşüncelerini etkilemiş ve özellikle 1919 yılından başlayarak Kurtuluş Savaşı boyunca süren bağımsızlık yanlısı eğilimlerin düşünsel temelleri de İttihat ve Terakki döneminde atılmıştır. İttihat ve Terakki dönemi milli iktisat uygulamaları hakkında en yetkin çalışmalardan birisi için bkz. Zafer Toprak, **İttihat-Terakki ve Cihan Harbi Savaş Ekonomisi ve Türkiye'de Devletçilik (1914-1918)**, Homer Kitabevi, İstanbul, 2003.

yerli ve ulusal bir burjuvazinin devlet desteğiyle yaratılması hedeflenmiş, hatta bu politika savaş yıllarının kendine özgü koşulları nedeniyle bir zorunluluk olarak algılanmış, dünyadaki gelişmeler de bu politikanın uygulanmasına olanak sağlayan bir ortam oluşturmuştur.

Osmanlı Devletinin son döneminde kapitalist bir devlet yapısının kurumsallaşması yönünde adımlar atılmıştır. Boratav'a göre sadece sultanın değil bürokratik aristokrasinin de hem devlet örgütündeki hem de toplam hâsıla üzerindeki keyfi egemenliğini aşamalı olarak ortadan kaldırmayı ve devlet örgütlenmesini yeniden düzenlenmeyi amaçlayan yasal düzenlemeler Tanzimat'tan itibaren uygulanmaya başlanmışsa da kesintiye uğramış ancak 1908'den itibaren kararlı bir biçimde yeniden ele alınmış, dönemin sonunda ekonomi biraz daha bütünleşmiş ve ulusal bir nitelik kazanmaya başlamıştır. Devletin zenginleştirme politikaları sonucunda siyasal iktidara yakın olan Müslüman bir ticaret burjuvazisi ortaya çıkmıştır. Boratav bu politikaların Cumhuriyet'in kurulmasından sonra da bir süre devam ettiğini öne sürerek, 1908-1928 arasındaki sürede devlet desteğiyle zenginleştirilen Müslüman-Türk ticaret burjuvazisinin, yüksek bürokrasi ve siyasi kadrolarla işbirliği yaptığını ve ayrıcalık sağlanan bazı şirketlerin tekelci kazançlarından beslenen yeni bir zenginler tabakasının oluştuğunu belirtmektedir.¹³⁵

Kazgan da temelde aynı paralelde bir analiz yapmaktadır.¹³⁶ Osmanlı'nın yaşadığı toprak kayıpları, Anadolu ve Trakya'daki göçmen hareketleri, azınlıklara ve Avrupalılara duyulan tepkiler, milli bankacılık hareketlerinin başlaması, Müslüman milli burjuvazi oluşturulmasının arzulanması gibi gelişmelerin etkisi 1908-1913 yılları arasında ekonomide ulusçu bir anlayışın aşamalı olarak yerleşmesine yol açmıştır. 1908 yılında iktidara gelen ve savaş bitene kadar iktidarda kalan İttihat ve Terakki içinde başlangıçta ulusçu fikirlerin egemenliğinden bahsedilemeyecekken ve yabancı sermaye ile serbest ticaretin olanaklarından istifade etme görüşü ekonomi politikalarının temelini oluşturuyorken yukarıda bahsedilen gelişmelerin ve 1. Dünya Savaşı'nın etkisiyle ulusçuluk ön plana çıkmış ve bu anlayışa uygun politikalar uygulamaya geçirilmiştir. Tanzimat ile belirginleşen süreçte Osmanlı Devleti'nin yarı-sömürge durumuna düşmesine aydın kadrolar tarafından tepki duyulmuş, halkın desteğini kazanmak isteyen bu kadrolar aydınlanma aracılığıyla eğitim ve zihniyet

¹³⁵ Korkut Boratav, 1998, s. 47.

¹³⁶ Gülten Kazgan, 2002, ss. 39-54.

değişikliğini sağlamaya çalışmışlardır. Tanzimat döneminde üretim sürecinin dışında kalan Müslüman-Türklerin uğraş alanları kendilerine artı değerden bir pay alma şansı vermeyen köylülük, ırgatlık, askerlik ve memurluk (artı değerden pay alabilen sivil asker bürokratlar dışında kalanlar) ile sınırlı kalmıştır. Bu nedenle 2. Meşrutiyet döneminden başlayarak milli burjuvazi yaratmayı amaçlayan İttihat ve Terakki önce özendirici tedbirlerle bu isteğini gerçekleştirmeye çalışmış ancak istenilen sonuca ulaşamamıştır. Bu sırada 1. Dünya Savaşı'nın getirdiği olanaklardan, kapitülasyonların kalkmasından, göçlerle nüfus yapısının değişmiş olmasından ve gidenlerin yerini burada kalanların almasından destek alan İttihat ve Terakki, Osmanlıyı kendi ekonomisi içinde bütünleştirme fırsatını yakalamıştır. Böylece “taklitçi” liberalizm uygulamaları, Alman “ulusçu” anlayışla yer değiştirmiş ve daha 2. Meşrutiyet döneminde olgunlaşmaya başlayan düşünceler milli bir burjuvazi yaratılması fikrine ulaşmıştır. Bu amaçla Müslüman-Türk tacirler lehine ayrımcı uygulamalara gidilmiş, bunların spekülatif girişimlerine göz yumulmuş ve toplumsal ahlakı çökerten yoz bir savaş zengini sınıf oluşmuş fakat üretime dönük bir orta sınıf yaratılamamıştır.

Boratav ve Kazgan'ın bu değerlendirmelerine karşın savaş yıllarında bürokrasi ile burjuvazi arasındaki ilişkiyi oldukça farklı biçimde değerlendiren ve Osmanlı'nın son döneminde bürokrasinin burjuvaziye karşı olumsuz bir tutum takındığını, bu yaklaşımın ardında bürokrasinin kendi çıkarlarını ön planda tutmasının yattığını belirten Heper, 1950'lere kadar ekonomik girişimcinin bir spekülâtör hatta “hırsız” olarak görüldüğünü belirtirken bu geleneğin Osmanlı döneminden kaynaklandığını ileri sürmekte, Osmanlı geleneğini özel girişimi horlayan bir gelenek olarak kabul etmektedir.¹³⁷

Keyder ise İttihat ve Terakki'nin ideolojik bir tutarlılıkla hareket ettiği fikrine karşı çıkmakta, asıl amacın devleti kurtarma olduğunu ve Osmanlı'nın son döneminde bürokrasi ile burjuvazi arasında bir çatışma bulunduğunu belirtmektedir.¹³⁸ Bu çatışma iki sebepten kaynaklanmaktadır; geleneksel sistemi kendi varlıklarının ve mevcut durumun devamı açısından koruyan ve savunan devlet memurları, tüccar sınıfının bir yandan bu sistemi bütünüyle değiştirmeye yol açacak şekilde kapitalizmle bütünleşme sürecini temsil ettiğini diğer yandan da devletin

¹³⁷ Metin Heper, 1973a, s. 64.

¹³⁸ Çağlar Keyder, 2003, ss. 52-54.

meşruluğunu tehdit ettiğini öngörmektedir. Osmanlı tarımsal yapısında büyük toprak mülkiyetinin olmaması nedeniyle gücünü sadece devletteki konumuna bağlayan bürokrasinin karşısına “*özerk bir toplumsal tabana dayanan toprak sahibi bir sınıfın çıkması...*” mümkün olmadığından bürokrasi ile yeni gelişmeye başlayan burjuvazi arasında bir mücadele ortaya çıkmıştır.¹³⁹ Kapitalistleşme bürokrasinin ekonomik çıkarlarını olumsuz etkilemiş, Tanzimat ile başlayan süreçte İmparatorluğun geliri ve üretimi artarken ve burjuvazinin payı büyürken bürokrasinin aldığı pay küçülmüş ve bazı korumalardan yararlanması nedeniyle tüccar sınıfına yeni vergiler koyma olanağı da kalmamıştır. Geleneksel düzeni temsil eden bürokrasi ile bu düzenin çözülme süreci içinde gelişen burjuvazi arasındaki çatışmayı anlamak için İmparatorluğun periferileşme tarzına bakmak gerekmektedir. Bu çerçevede geleneksel sistemden yeni bir kapitalist düzene geçilmesi sürecinde kapitalizmle bütünleşmenin yarattığı sıkıntılar bürokrasi-burjuvazi ilişkilerinin asıl belirleyicisi olmaktadır. Yeni koşullara uyum göstermekte sıkıntı içine giren ve tutarlı bir proje oluşturma becerisini gösteremeyen bürokrasi, Avrupa devletleri tarafından dayatılan uluslararası ekonomi politikalarına tepkili hale gelmiş ve bu durumda bir sonraki dönemde ulusal kalkınma amacının gerçekleştirilmesi için yerli bir Müslüman burjuvazi yaratılması çabasına girişilmiştir. Burjuvazi ise sınıf çatışmasını ideolojik olarak sapmış bir şekilde algılamış ve temel sorunlarını dini ve etnik terimlerle görmüştür. Bürokrasi ile burjuvazi mücadelesinin dini ve etnik alana kayması bürokrasinin aslında yeni sınıfsal yapıya karşı çıktığı gerçeğini değiştirmemektedir.

Keyder, milliyetçi aydınlar ve eylemci bürokratların serbest dış ticarete, iktisadi bağımlılığa ve komprador sınıfın doktrini olarak gördükleri liberalizme hücum ettiklerini belirterek, bu milli bilincin kazanılmasına ve iktisadi amacın gerçekleşmesine yukarıdan katkıda bulunmak gerektiği düşüncesinin egemen hale geldiğinden bahsetmektedir. Bu sayede bireylerin girişim özgürlüğüne olanak sağlayacak bir ortam hazırlanacaktır. Kalkınmayı sağlayacak olan Listçi milli ekonomi politikası çerçevesinde anti-liberal ve himayeye dayalı uygulamalara gidilmiş ancak bürokrasi burjuvazinin milli niteliğe sahip olmaması sorunuyla karşılaşmıştır.¹⁴⁰ Milli burjuvazinin yaratılması sayesinde bürokrasi daha Osmanlı döneminde ekonomi üzerinde bir tür siyasi kontrol kurabilmiştir. Bu bağlamda yeni

¹³⁹ Çağlar Keyder, 2003, s. 10.

¹⁴⁰ a.k., ss. 89-104.

gelişmekte olan ve emperyalizm ile bütünleşmeyi hedefleyen burjuvazinin büyümesine olanak sağlayacak ekonomik alan daralmış, merkezinde devletin olduğu sosyal ve ekonomik dönüşüm bürokrasi aracılığıyla kontrol edilmiş ve yönlendirilmiştir. Bütün bu gelişmelerin yanı sıra savaş yıllarında ticaret sınıfının büyük bir bölümünün ortadan kalkmasının da etkisiyle Cumhuriyet kurulduğunda burjuvazinin kalan bölümünün bürokrasi karşısında bir rakip olma olanağı ortadan kalkmış bulunmaktadır. Bu anlayışın Cumhuriyeti kuran kadrolara intikali dönemin siyasal gelişmelerinin yardımıyla olanaklı hale gelmektedir. Özellikle Yunan işgali ile birlikte Atatürk'ün savaşa katılma çağrısına uyan bürokrasi Atatürk'ün önderliğini kabul ederek Ankara'daki iktidar odağına katılmıştır. İtilaf Devletleri de geleneksel yönetici sınıfı temsil edenlerin yeni hükümet merkezi olduğunu anlayarak Ankara hükümetini meşru muhatap kabul etmiştir. Keyder'in bu değerlendirmesi, Ankara'nın meşru hükümet kabul edilmesinde bürokrasinin önemini ortaya koyması bakımından oldukça önemlidir.

Kongar, Türkiye'deki sınıfsal ilişkilerin temellerinde, Osmanlı Devletinin son döneminde biçimlenmiş olan ve aslında iç içe geçmiş durumda bulunan iki cephenin var olduğu varsayımını dile getirirken bürokrasi, siyasal iktidar ve burjuvazi ilişkilerine farklı bir açıdan yaklaşmaktadır.¹⁴¹ Bu cephelerden “gelenekçi-liberal” olanı, siyasal ve ekonomik anlayışları nedeniyle liberal düşünceyi benimsemiş, devletin baskıcı olmasına tepki duymuş ve ekonomik yaşama müdahalesini istememiştir. Liberallik, Batılaşma yolunda getirilen yeniliklerin baskı ile topluma benimsetilmesine karşı olmuştur. Kongar bu cepheyi oluşturanları İslam ve yarı feodal kültürlerin bir karışımı olarak görmekte ve Batıda birbirlerine karşıt olan bu iki unsurun (gelenekçilik ve liberallik) bir anlamda devletçi-seçkinci cepheye karşı duyulan tepkiden bir araya gelmiş olduğunu öne sürmektedir. Gelenekçi-liberal cephe, güçlü merkezi yönetim (bürokrasi) fikrine karşı yerinden yönetimi desteklemiş, kendilerini halkın gerçek temsilcileri olarak kabul etmiş ve istemleri dışında getirilen yenilikleri engellemek için dinsel öğeleri kullanmıştır.

Devletçi-seçkinci cephe ise özünde Batılaşma fikrinin takipçisi olmuş ve cephenin liderliğini aydınların oluşturduğu merkezi bürokrasi yapmıştır. Bu cepheyi oluşturanların temel felsefesi, Batılı bir toplum oluşturmak adına atılması gereken

¹⁴¹ Emre Kongar, **21. Yüzyılda Türkiye**, Remzi Kitabevi, İstanbul, 1999, ss. 131-132.

sosyoekonomik, siyasal ve kültürel bütün adımların devlet tarafından veya desteğiyle atılmasıdır. Dolayısıyla bu cephenin devletçilik yönü, toplumsal değişimi gerçekleştirebilecek, kendiliğinden oluşmuş bulunan bir sınıfın yokluğuna dayanır. Seçkincilik yönü ise bürokrasinin “kendi içinde ve kendisi için bir sınıf” olma niteliğini kazanmış olması ve bu niteliğe karşı durabilecek güçlü bir toplumsal sınıf bulunmaması ile belirlenmektedir. Devletçi-seçkinci cephedekilerin temel özellikleri arasında baskıcı bir tutum sahibi olmak, Batı tarafından geliştirilen toplumsal modele inanmak ve sadece ekonomik hususların değil aynı zamanda sosyal ve kültürel hususların da devletçe denetlenmesini istemek yer almaktadır. Bu özellikler nedeniyle bürokratlar ve aydınlar kendilerini ilerici ve devrimci olarak görmelerine karşın Batılı kurumları ve düşünceleri tutarlı bir bütün halinde değil de birbirlerinden kopuk parçalar olarak almışlardır.

Tanzimat döneminde padişaha bağlı iken daha sonra bunu devlete bağlılık olgusuyla değiştiren asker ve sivil bürokrasi Osmanlı’nın çöküş döneminde padişaha karşı ideolojik olarak koşullanmış güçlü bir grup olarak belirmiştir. Kongar, padişahın eski köleleri olarak tanımladığı bürokratların daha sonra İmparatorluğun kurtarıcısı rolünü benimsediklerini ve İttihat ve Terakki aracılığıyla devletin denetimini de ellerine geçirdiklerini belirtmektedir.¹⁴²

Sonuç olarak; ister her iki Meşrutiyet döneminde bir oligarşi oluşturacak şekilde birleştikleri öngörölsün,¹⁴³ ister savaş yıllarında Anadolu’nun içlerine uzanan Yunan işgaline karşı birleştiği kabul edilsin,¹⁴⁴ askeri bürokrasi ile sivil bürokrasi Cumhuriyet döneminde ülkeyi yöneten siyasal ve bürokratik seçkinlerin temelini oluşturmuş ve bu seçkinlerin devlet idaresine bakışları, dönemin ekonomik ve sosyal olayları, Osmanlının çöküş sürecinde yaşanan ekonomik ve siyasal deneyimler ile Batılı düşünürlerinin fikirleri çerçevesinde belirlenen felsefi akımlardan önemli ölçüde etkilenmiştir.

B. Tek Parti Dönemi

Cumhuriyetin kurulduğu dönem (tarihsel sürekliliğin kaçınılmaz bir sonucu olarak) siyasal ve toplumsal açıdan Osmanlı düşünsel mirasından etkilenmiştir. Bu açıdan dönem boyunca bürokrasinin yerleşik bir kurumsal yapıya dönüşürken

¹⁴² Emre Kongar, 1999, s. 610.

¹⁴³ Metin Heper, 1973a, s. 58.

¹⁴⁴ Çağlar Keyder, 2003, s. 103.

edindiği ve günümüze kadar taşıdığı nitelikleri ile burjuvazi ve siyasal iktidarlara ilişkilerini ilgilendiren Osmanlı mirasının özelliklerine yakından bakılmalıdır.

Dodd, Atatürk'ün devraldığı “idealist” devlet ideolojisi mirasının büyük ölçüde 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında geliştirildiğini ve bir yandan otoriter özellikler taşıırken diğer yandan liberalizm ve demokrasinin kimi uygulamaları ile bir araya getirilmiş bir modernleştiricilik olduğunu vurgulamaktadır.¹⁴⁵ Bürokrasinin Osmanlı döneminde patrimonyal ve modernleşmeci eğilimlerin bir arada görüldüğü bir kurum olarak betimlenmesine ve Cumhuriyet dönemine bu yapının intikal ettiğinin öne sürülmesine paralel olarak Karpas da devlet idaresinde etkili olan geleneksel ve modern fikirlerin sentezine dikkat çekmektedir. Bu sentez içinde bir yandan yeni kurulan merkezi devletin modern unsurları yer almakta diğer yandan özellikle güçlü devlet olgusu bakımından geleneksel yaklaşım korunmaktadır.¹⁴⁶

Evin'e göre Osmanlı'da devlet seçkinleri kaynakların dağıtılması ve yönetilmesinden sorumlu olması nedeniyle çok etkili olmuş, Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı'dan, seçkinlerin “devlete hizmet” geleneğini devralmış ve modernleşmenin seçkinler tarafından yönlendirilmesine devam edilmiştir.¹⁴⁷ Cumhuriyet dönemi seçkini ile Osmanlı yönetici seçkini birbirlerine oldukça benzeşmektedir; entelektüeller, idareciler, siyasa yapıcı ve karar alıcılardan oluşmuştur ve bu gruplar devlet adına ve kamu çıkarını gerçekleştirmek için hareket etmişlerdir. Buna karşın Cumhuriyetin kurulmasıyla Osmanlı devlet yapısı ve işleyişinde bir farklılaşma da gerçekleşmiş, Tanzimat döneminden itibaren sürdürülen Batılaşma daha radikal biçimde uygulanmış, bunda Atatürk'ün toplumsal yapının modernleştirilmesi ve sanayileşmenin sağlanmasına ilişkin fikirlerinin etkisi olmuştur.

Cumhuriyet ve Osmanlı seçkinleri arasındaki düşünsel yakınlığı, milliyetçi Cumhuriyet seçkinlerinin Tanzimat reformlarını gerçekleştiren ve her zaman Batı etkisine açık olan asker ve sivil bürokratların devamı olmasında gören Sakallıoğlu, bu çerçevede Aydınlanma düşüncesinden türeyen ve evrensel bilimsel ilkelere bağlı olan Kemalizm ideolojisinin seçildiğini öne sürmektedir.¹⁴⁸ Saybaşı, Osmanlı iktidar geleneğinin 1920'lere kadar bir ölçüde varlığını sürdürdüğünü ve modern

¹⁴⁵ C.H. Dodd, 1992, s. 17-19.

¹⁴⁶ Kemal H. Karpat, 1964, s. 53.

¹⁴⁷ Ahmet Ö. Evin, 1996, ss. 46-51.

¹⁴⁸ Ümit Cizre Sakallıoğlu, “Parameters and Strategies of Islam-State Interaction in Republican Turkey”, *International Journal of Middle Eastern Studies*, Vol: 28, No: 2, May 1996, s. 234.

devlet geleneğinin kurumsallaşmasının ancak 1930'lu yıllarda başladığını ifade etmektedir.¹⁴⁹

Mumcu, Kongar ve Yasa ise farklı bir bakış açısıyla Cumhuriyetin kuruluş döneminde Osmanlı Devleti etkisinden çok Kurtuluş Savaşı'nın özel etkisine dikkat çekmektedirler. Mumcu açısından Kurtuluş Savaşı sonrasında kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti'nin ilkeleri ve amaçları da bu savaş sürecinde belirlenmiştir. Bu açıdan Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti arasında bir benzerlik veya ilgi bulunmamaktadır. Buna karşın siyasal yapılarla toplumsal düzenler arasındaki ilişki oldukça önemlidir ve her iki devletin siyasal yapıları, aynı coğrafya üzerinde kurulu olmalarından ve aynı toplumsal özellikleri paylaşımlarından etkilenmiştir.¹⁵⁰ Kurtuluş Savaşı, Osmanlı'nın yıkımına yol açan dış ilişkiler ile ülkenin teslim alınmasına neden olan ekonomik uygulamalar karşısında, anti-kapitalist ve anti-emperyalist nitelikte bir mücadeledir. Atatürk'ün yaşamı ile sınırlı olan Kemalist dönemin devlet felsefesi akılcılığı esas alan, tam bağımsız bir devlet kurulması temelinde biçimlenmiştir. 1921 Anayasası eski toplumsal özelliklerin değiştirilmesini, yeni bir devletin oluşturulmasını hedef aldığından millet egemenliği ve halk iradesinin belirleyiciliği fikrine dayanmıştır.

Yasa ise Kurtuluş Savaşını Batı emperyalizmine karşı bürokratik kadronun önderliğinde bir atılım olarak değerlendirmekte, Savaşın "gerçek sınıfsal temelini" de eşraf ve ağanın bir bölümünü halkla birlikte yanında bulan, Batıcı ve reformcu bürokrasi olarak nitelemektedir.¹⁵¹

Öte yandan Kongar, Kurtuluş Savaşı'nın ekonomik ve kültürel dönüşümü sağladığını ve Batı tipi bir ulus devletin kurulması ve bu devletin korunması hedeflerinin askeri bürokrasi eliyle gerçekleştirilmesine yol açtığını belirtmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş süreci tarihsel olarak Batı'dan farklılaşmıştır. Batı'daki klasik sınıfsal yapı Osmanlı'da oluşmamış, toprak sahibi, burjuvazi ve işçi sınıfı ayrışması yaşanmamış ve dolayısıyla sosyoekonomik açıdan gelişme seyri kendine özgü olmuştur. Batı bir taraftan Aydınlanma Devrimi ve Sanayi Devrimi diğer yandan Hristiyan kültürün belirleyiciliği altında "endüstriyel, laik, kentleşmiş

¹⁴⁹ Kemali Saybaşı, 1992, s. 147.

¹⁵⁰ Uğur Mumcu, "Türkiye'nin Yapısal Özellikleri ve Anayasal Düzeni" **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 26, No. 3-4, 1969, s. 149.

¹⁵¹ İbrahim Yasa, **Türkiye'nin Toplumsal Yapısı ve Temel Sorunları**, TODAİE Yayını, Ankara 1970, s. 165.

ulus-devlet yapılarına” geçmiş, sermaye birikimini sağlamış, Batı tipi demokrasi de milliyetçilik ve laiklik uygulamaları ile biçimlenmiştir.¹⁵² Kurtuluş Savaşı’nın önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir demokrasiye geçiş süreci yaşanmadığı için Türkiye Cumhuriyeti’nin köklerinde Aydınlanma ve Sanayi Devrimleri ve sınıfsal ayrışmalar yerine Kurtuluş Savaşı yatmaktadır.

Kongar’a göre “iktidar seçkinleri” kavramı Batı’da “sermaye sınıfına” dayalı bir çözümleme olmasına rağmen Türkiye’deki iktidar seçkinleri asker ve sivil bürokrasi ile eşraf ve ayandan meydana gelmiş, iktidar değişik dönemlerde bu iki farklı cephenin eline geçmiştir. Cumhuriyetin kurulduğu dönemde Atatürk’ün çevresindeki askeri bürokrasinin ağırlığı zamanla azalmış ve Atatürk’ün rejimi sivilleştirme düşüncesine paralel olarak zamanla politikacıların gücü artmıştır. Hem askeri hem de sivil bürokrasi Osmanlı’dan gelen kurumlardır ve sivil bürokrasinin milliyetçi ve laik olduğu açıktır. Kongar’ın ifadesinden, askeri bürokrasinin gücünde bir azalma olurken sivil bürokrasinin gücünde bir artma olduğu anlaşılmaktadır. Diğer taraftan, Cumhuriyetin kuruluş yıllarında sivil bürokrasi ile siyasetçiler arasında bir fark görülmediği yönündeki değerlendirme de bu iki kurumun özdeşliğinden çok her iki grubun bir arada hareket ederek bir seçkinli cephe yaratmaları şeklinde anlaşılmalıdır. İşte bu cephe, feodaliteden burjuvaziye geçişte Kongar’ın bir “ara sınıf” olarak tanımladığı eşraf ve ayan ile yaptığı ittifakla Kurtuluş Savaşı’nda başarılı olmuştur. Eşraf ve ayan, DP iktidarı döneminde dolaylı yolu bırakarak siyasete doğrudan katılmaya başlamıştır.¹⁵³

Sınıfsal yapı konusunda Osmanlı’dan devralınan mirasın niteliğine ilişkin değerlendirmelerinde Köker farklı bir düşünceyle, Osmanlı Devletindeki sınıf yapısının Batılı endüstriyel toplumlardan farklılaştığını ve işçi sınıfı ile burjuvazi çatışması yerine bürokratlarla işçi ve köylüler arasında bir mücadele olduğunu belirtmektedir. Yeni Kemalist devlet, önceki dönemin devletçi-merkezci anlayışından etkilenmiş ve bu anlayışın özellikle pozitivist, ulusalcı ve dayanışmacı unsurlarına sahip çıkmıştır. Bunlar etkileri bugüne kadar süregelen ve 1982

¹⁵² Emre Kongar, “Varlık Dergisi İçin, 21. Yüzyılda Türkiye Konusunda Sayın Süreyya Evren’in Sorularına Yanıtlar”, 16 Eylül 1998. http://www.kongar.org/21yy_se.php 21.06.2008.

¹⁵³ a.k.

Anayasasında dahi belirgin olan Kemalizm ilkeleridir.¹⁵⁴ Mead’a göre Atatürk, Osmanlı dönemindeki gibi reformları yarı gönüllü biçimde gerçekleştirmek veya Abdülhamit ve Genç Türkler gibi Türklerin hâkim olmadığı bölgelerde egemenlik kurmak için değil, Türk yurdunu Helenist işgal ve İttifak Devletlerinin emperyalizminden kurtarmak için devrim yapmıştır. Yeni kurulan devlet yöneticilerinin, Türkiye Cumhuriyetinin karşılaştığı bütün sorunları çözebileceğini iddia etmek zordur çünkü bu kişilerin yapmak zorunda oldukları işler, dürüst ve etkin kamu görevlileri yetiştirmek, cahil bırakılmış halkın temel eğitimini sağlamak, yıkıntı içindeki hazine ve maliyede reforma gitmek gibi Herkülvari görevlerdir.¹⁵⁵

Bütün bu yaklaşımlar, Cumhuriyet dönemindeki siyasal yapının, bürokrasinin siyasal iktidar ve sermaye sahipleri karşısındaki tutumlarının ve bu kurumların karşılıklı ilişkilerinin analizlerinde oldukça önemli bakış açıları sunmaktadır. Tek parti döneminde bürokrasinin niteliği, kurumsal yapısı ve demokrasi olgusuna yaklaşımı konusunda ileri sürülen farklı tezleri tartışmak üzere Heper önemli açılımlar sunmaktadır. Heper’e göre, Osmanlı Devletindeki patrimonyal özelliklerin de etkisiyle, tek parti döneminde devlet seçkinlerinin demokrasi anlayışı, değişik toplumsal grupların siyasi temsiline ve bunların uzlaşmasına değil, seçkinlerin belirledikleri politikaların uygulanmasına dayanmaktadır.¹⁵⁶ Bu dönemde devletle bütünleşen bürokrasi Kemalist ilkeleri toplumda yerleştirme işlevini benimsemiştir.¹⁵⁷ Heper Atatürkçü bürokrasinin halkçılık ilkesini toplumda mevcut sınıflar veya gruplar arasında bir uyum bulunduğu çerçevesinde ve çok partililiğin gereksizliği yönünde yorumlandığını belirtmektedir. Bürokrasi bu yoruma istinaden toplumda sosyoekonomik ayrışmalara ve bu tür ayrışmaların getireceği siyasal yapılanmalara karşı bir tutum takınmıştır. Cumhuriyetin kurulmasından sonra

¹⁵⁴ Levent Köker, “Local Politics and Democracy in Turkey: An Appraisal”, **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 540, Local Governance Around the World, 1995, s. 57.

¹⁵⁵ Edward Mead Earle, “The New Constitution of Turkey”, **Political Science Quarterly**, Vol. 40, No. 1, Mar., 1925, s. 74.

¹⁵⁶ Metin Heper, “The State Religion and Pluralism: The Turkish Case in Comparative Perspective”, **British Journal of Middle Eastern Studies**, Vol. 18, No. 1, 1991, s. 48.

¹⁵⁷ Metin Heper, 1973a, s. 72. Bu açıklamada bürokrasinin devletle bütünleştiği yönündeki değerlendirme dikkat çekicidir. Tek parti döneminde bürokrasinin Kemalist ilkelere bağlılığı tezi Heper dışındaki yazarlarca da çok işlenmiştir. Doğrusu bu dönemde bürokrasi de dâhil olmak üzere Kemalist ilkelere sahip çıkmayan kurum yok gibidir. Ayrıca çoğu çalışmada Atatürk samimi bir demokrat olarak kabul edilirken tek parti döneminde Kemalist ilkelere bağlı bürokrasinin böyle kabul edilmeyerek üstün merkezin temsilcisi olarak görülmesi ve demokrasiden uzaklaştığının ima edilmesi bir çelişki gibi durmaktadır.

yürütülen bürokratik reform çalışmalarına siyasal iktidarlarca gerekli önemin verilmemesi ve o dönemde henüz girişimci grupların da bu tür bir talepte bulunacak kadar olgunlaşmamış olması nedeniyle siyasal ve yönetsel sistemde patrimonyal özellikler sürdürülmüştür. Bu tavra karşılık Atatürk'ün çok daha demokratik bir tutum sergilediği ancak ölümünden sonra bürokrasinin Kemalizmi kendi düşünceleri doğrultusunda biçimlendirdiğini dile getiren Heper bir anlamda İnönü döneminde Atatürk dönemine kıyasla bürokrasinin biçimsel hukuksallığa yaklaşıldığını ve devlet mekanizmasının “bürokratlaştırıldığını” öne sürmektedir.¹⁵⁸ Oysa Atatürk, halkın gelişme ve daha akılcı davranma yönündeki potansiyeline inanmaktadır. Bunu hayata geçirdiğinde ve sivil toplumsal unsurlar siyasette ağırlık kazandıklarında hâkim devlet doğal bir devlete dönüşebilecek ve temsil konusunda daha olumlu bir sonuç ortaya çıkabilecektir.¹⁵⁹ Atatürk samimi bir demokrat olmasına rağmen halkın halk tarafından yönetilmesinin ancak halkın belli bir kültür düzeyine ulaşması sonrasında gerçekleşebileceğine inandığından, merkezin üstün olduğu ve kenarın da bu duruma uyması gerektiği yönündeki düşünsel gelenek Cumhuriyet döneminde sürdürülmeye devam edilmiştir.

Szyliowicz, seçkinler içindeki çoğunluğun toplumun radikal bir dönüşüm geçirmeyi arzuladığı konusunda kesin emin olmadıklarını ve bunların daha önceki reformları da çok şevkli olmadan kabul ettiklerini belirtmektedir. Bu nedenle Atatürk, seçkin kesimin daha da büyümesini ve yeni devlete geçişte izlenmesi gereken tek yolun modernleşme olduğu düşüncesine bütünüyle bağlı bir grup haline getirilmesini sağlamak üzere çalışmıştır.¹⁶⁰

Bütün bu yaklaşımlardan, tek parti iktidarının Atatürklü dönemini daha sonraki dönemden, seçkinlerin baskın oluşu ve demokrasiye olumsuz tutum takınmaları açısından ayrı tutmak ve Atatürk sonrasında yaşanan olumsuzlukları o dönemin seçkinlerine yüklemek gerektiği sonucu çıkmaktadır. Nitekim Heper, Atatürk'ün toplumun potansiyeli hakkında sahip olduğu görüşlerinin daha sonra devlet seçkinleri tarafından ortadan kaldırıldığını ve bu kişilerin Atatürkçü yaklaşımı

¹⁵⁸ Metin Heper, 1973a, s. 97.

¹⁵⁹ Metin Heper, 1991, s. 49.

¹⁶⁰ Joseph S. Szyliowicz, “Political Participation and Modernization in Turkey”, **The Western Political Quarterly**, Vol: 19, No: 2, Jun., 1966, s. 271.

dönüştürerek yeni bir ideoloji benimsediklerini, laikliğin de bu ideolojinin temel direği olduğunu belirtmektedir.¹⁶¹

“Altı Ok” olarak adlandırılan ilkelerin biçimlenmesinde laiklik, dinsel yönetimden uzaklaşmanın ve dolayısıyla modernleşmenin sağlanmasının en önemli unsurlarındandır. Kemalist ideolojinin uygulayıcısı bürokraside, rasyonalite boyutu bürokratiklik boyutunun gerisinde kalmıştır. Cumhuriyetin ilk döneminde laikleşme ve hukuki-rasyonel bir idari yapıya geçme sürecinde girişimci orta sınıf henüz bunu gerçekleştirecek bir güce sahip olmadığından otoritenin kaynağını elinde bulunduran siyasal seçkinler bürokrasiyi “araç” olarak kullanmışlardır. Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda modern, Batılı bir toplum oluşturma hedefiyle hareket eden siyasal seçkinler bu hedef doğrultusunda laikleşmeye ve demokrasiyi uygulamaya önem vermiş, bu hedefleri kamu yöneticilerine de benimsetmeye çalışmışlardır.¹⁶² Bu durumda Heper’e göre toplumu dönüştürme veya yeni bir toplum kurma amacının bürokrasiden çok siyasal iktidara ait olduğu ve bürokrasinin bu amacı gerçekleştirmenin bir aracı olduğu anlaşılmaktadır. Öte yandan bu değerlendirmeden bürokrasinin yeni bir toplum yaratma sürecinde edilgen bir rol oynadığı sonucu da çıkarılabilmektedir. Oysa yaygın görüş, bürokratik elitin laikleşme fikrini siyasal elitten aldığı değil her iki kurumun birbirlerini bu anlamda tamamladıklarıdır. Nitekim Mumcu, Kemalizmin ortaya çıktığı tarihsel koşullar içinde bu anlayışın dayanacağı ve değişimi kendi adına yürütecek bir sınıf bulunmadığı için değişimin ancak buna inanmış bir kadro ile yürütülebileceğinden bahsetmektedir ki bürokrasinin önemi de bu noktada ortaya çıkmaktadır.¹⁶³

Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasi, reformları başlatmak, geliştirmek, sürdürmek ve halka benimsetmek konularında aktif rol oynamış, bürokratların gücü politika oluşturma sürecinde açıkça hissedilir olmuş ve pek çok araştırmacı tarafından bu dönem “bürokratik yönetim” yılları olarak anılmıştır.¹⁶⁴ Bu dönemde bürokrasi ile siyaset arasındaki çizgi kimi zaman belirsizleşmiş, bu durumun ortaya çıkmasında yeni bir devlet kuran aydınların, bu devletin alacağı biçim ve üstleneceği görevler hakkında tam bir fikir birliği içinde olmaları önemli bir etken olmuştur.

¹⁶¹ Metin Heper, 1991, s. 49.

¹⁶² Metin Heper, 1977, ss. 96-99.

¹⁶³ Uğur Mumcu, 1969, ss. 167-168.

¹⁶⁴ Metin Heper, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yayını, Ankara, 1974, s. 116.

Ekonomik ve sosyal açılardan birbirlerini tamamlayan hedeflerle şekillenen Cumhuriyetin ilk döneminde bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerini bürokrasi-özel girişim ilişkileri bağlamında ele almak ve siyaseti ekonomi politikaları bağlamında irdelemek, bu kapsamda Heper'in vurguladığı üzere bürokrasi ile özel girişim arasında siyasal sistemi bir ara değişken olarak alan sistemin yapısı gereği özel girişimin bürokrasiyi esas itibarıyla siyasal sistem aracılığıyla etkilediğini öngörmek yerinde bir yöntemdir.¹⁶⁵ Dolayısıyla kurulmak istenen toplumsal yapıyı anlayabilmek üzere yeni devletin uyguladığı ekonomi politikalarını daha yakından analiz etmek gerekmektedir.

Tek parti dönemi ekonomi politikalarını ve bürokrasi-burjuvazi ilişkilerini ele alan çalışmalarda genellikle ikili bir dönemlendirmeye gidilmektedir. Dönemlendirmede 1930 öncesi ve sonrasında uygulanan ekonomi politikaları arasında bir fark olmasının pragmatik gerekçelere dayanıp dayanmadığına ilişkin yorumların farklılaşması belirleyici olmaktadır. Yaygın bakış açısı ekonomi politikaları açısından daha liberal uygulamalara gidildiği kabul edilen 1923-1929 tarihleri arasındaki dönemin, 1930'lardan başlayarak çok partili hayata geçinceye kadar süren, devletçi ve müdahaleci ekonomi politikalarının egemen olduğu dönemden ayrı tutulmasından yanadır.

Bu türden bir ayrımı yerinde bulanlardan Buğra, Cumhuriyet dönemi iktisadi tarihini, gerek ulusal gerek uluslararası gelişmelerin etkisiyle belirlenen iktisat politikalarını baz alarak beş döneme ayırmakta ve 1923-1929 arasını özel girişimciliği esas alan bir ekonominin temellerinin atılmasıyla özdeşleştirirken 1930-1946 ve 1946-1960 dönemlerini ise devletçilik politikalarıyla tanımlamaktadır.¹⁶⁶ Boratav ise Türk iktisat tarihini yedi ayrı dönemde ele alıp incelerken 1923-1929 tarihleri arasını “açık ekonomi koşullarında inşa” olarak kabul etmekte, 1930-1939 dönemini “korumacı-devletçi sanayileşme” olarak betimlemektedir.¹⁶⁷ Benzer biçimde Yılmaz da 1930 ile 1946 arasını, yaşanan dönemin özgün koşulları nedeniyle ortaya çıkan “devletçi” bir dönem kabul ederek bir önceki dönemden

¹⁶⁵ Metin Heper, 1973a, s. 64.

¹⁶⁶ Ayşe Buğra, **Devlet ve İşadamları**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1997, s. 143.

¹⁶⁷ Korkut Boratav, 1998, s. 7.

ayırmaktadır.¹⁶⁸ Hem anılan çalışmalar hem de benzeri diğer çalışmalarda yer alan ve aşağıda daha ayrıntılı olarak açıklanmış bulunan sebeplerle tek parti dönemini, ekonomik politikaların ciddi biçimde farklılaştığı gerçeğiyle 1923-1929 arası ve 1929 sonrası olarak iki ayrı bölümde ele almak daha uygun görülmektedir.

Cumhuriyetin ilk yılları iktisadi açıdan 1908-1922 dönemi ile bir süreklilik göstermiş ve savaş yıllarında uygulanan milli iktisat politikaları Cumhuriyetin başında, dönemin kendine özgü şartları içinde sürdürülmüştür.¹⁶⁹ Öte yandan, 1923-1929 arasındaki ekonomi politikalarının bir sonraki döneme kıyasla daha liberal bir dönem olmasını ideolojik tercihlere ve dönemin yurt içi ve dışındaki koşullarının etkisine bağlayan yaklaşımlar olduğu gibi pragmatizmin gereği olarak değerlendirenler de bulunmaktadır.

Boratav, 1923-1929 arasında, Lozan Antlaşması'nın hükümleri nedeniyle devletin istenilen gümrük politikalarını belirlemede serbest olmamasına rağmen iktisadi kalkınmanın "milli burjuvazi eliyle" sağlanmasının hedeflendiğini öne sürmektedir. Bu durumda Atatürk tarafından savunulan ve 1923 yılında toplanan 1. İzmir İktisat Kongresi'nde de dile getirilen, kapitülasyon ve benzer türden ayrıcalıkların kaldırılması öncelikli hedef olmuşsa da yabancı sermayeyi ülkeye davet etmekten geri durulmamış ancak Kongrede alınan kararların bir bağlayıcılığı olmamıştır.¹⁷⁰ Yine de dönemin ekonomi politikalarının dayandığı anlayışı çok somut biçimde yansıtan Kongrede milli iktisat anlayışına paralel bir anlayış egemen olmuştur. Millileştirmelerin gerekliliği yaklaşımı çerçevesinde demiryolu ağında ve tütün rejisinde yabancı sermayenin kaldırılması, bankacılık alanında atılan adımlarla İş Bankası ve Sanayi ve Maadin Bankası'nın kurulması, yurt içinde milli sanayinin özendirilmesi amacıyla Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılması önemli uygulamalardır. Ayrıca 1923'ü takip eden yıllarda deniz taşımacılığı alanında gerek kabotaj hakkının Türk sermayesine tanınması gerekse limanlarda milli şirketlere kimi ayrıcalıklar verilmesi de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Bütün bu koruyucu politikalarla milli bir ekonomik yapının altyapısı oluşturulmaya çalışılmış ve tek parti idaresinin bu ilk dönemi anılan hedefe dönük siyasi ve ekonomik uygulamalarla belirginleşmiştir.

¹⁶⁸ Şiir Yılmaz, "1923'ten Bu Yana Ekonomi Politikaları: Devletçilikten Devletin Tasfiyesine", Şiir Yılmaz, A.Hakan Çermikli (Ed.) **İktisat, Seçme Yazılar**, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesini Geliştirme Vakfı İşletmesi, Ankara, 2003, s. 7.

¹⁶⁹ Korkut Boratav, 1998, s. 28.

¹⁷⁰ a.k., s. 30.

Başta Türk ve Müslümanlar olmak üzere sermaye sahipleri arasında, hükümete ve bürokrasiye yakın olmak yönünde bir davranış kalıbı gelişmiştir. Gerek siyasal iktidarın gerekse bürokrasinin idealleri ve milli sermayedarların çıkarlarının bir noktada kesişmesi nedeniyle tek parti döneminde bu üç kurum arasında bir çatışmadan, mücadeleden söz etmek yerine devletin (bürokrasi ve siyasal iktidar bir arada) özellikle milli ticaret burjuvazisi lehine kararlar aldığından söz etmek daha yerinde görülmektedir.

Boratav açısından bu uygulamalar, “*eksik kalmış bir burjuva demokratik devrimi veya ulusal bir kapitalizm yolunda atılan ilk ve çekingен adımlar*” olarak 1908-1922 yılları arasındaki dönemin devamı sayılabilir. Zaten 1919-1922 arasında iktidarı ellerinde bulunduran Kemalist devrimciler de İttihat ve Terakki’den türeyen kadrolardır, onların devamıdır.¹⁷¹ O halde Boratav’ın İttihatçılar ile Kemalistler arasında siyasi ve iktisadi düşünce yapısı açısından bir halef-selef ilişkisi bulunduğu öne sürülebilir. Bu düşünce yapısı milli bir kapitalist düzenin oluşturulması idealine dayanmakla birlikte yerli sanayi burjuvazisinin yokluğu önemli bir engeldir. Bu durumda komprador nitelikteki ticaret burjuvazisi yerine milli niteliği ön planda olan sanayi burjuvazisi ile yürümek ancak küçük burjuva aydınlarınca yapılacak bir devrim sonrasında mümkün olabilecektir. Daha önce de belirtildiği üzere bu amaca ulaşmak üzere başvurulacak ekonomi politikalarının teorik ve pratik temelleri Listçi ekonominin korumacılık ilkesinde bulunmaktadır. Bu görüşlerden etkilenen İttihat ve Terakki’nin önde gelen isimleri, Türkiye’de milli iktisat uygulamalarını hayata geçirmeyi en uygun yol olarak görmüşlerdir. Aslında Boratav bahse konu kadroların bu durumu bir tercih olmaktan ziyade dönemin ve ülkenin kendine özgü şartları ve savaş koşulları içinde bir zorunluluk olarak gördüklerini ileri sürmektedir.¹⁷² Dolayısıyla bu eylem tarzı pragmatik bir nitelik kazanmaktadır. Dönemin ekonomi politikaları bir sonraki aşamaya damgasını vuracak olan devletçilik uygulamalarına da bir hazırlık niteliğindedir. Sonuçta, 1923-1929 yılları arası hem daha milli karaktere sahip bir burjuvazi doğmasına aracılık etmiş hem de milli burjuvazi siyasal iktidar ve dolayısıyla da bürokrasi ile yakın ilişki içinde bulunma olanağı edinmiştir.

Benzer değerlendirmelerle Kazgan, özellikle Tanzimat ile başlayan taklitçi liberalizm uygulamaları karşısında, Alman ulusçu anlayışından esinlenen milli iktisat

¹⁷¹ Korkut Boratav, 1998, s. 13.

¹⁷² a.k., s. 18.

fikrinin aydınlar arasında 2. Meşrutiyet döneminden itibaren ağırlık kazanmaya başladığından söz etmektedir.¹⁷³ Böylece milli burjuvazi yaratılması çabasıyla, üretim sürecinin dışında kalmış olan Türk ve Müslüman burjuvazi sınıfının geliştirilmesine uygun bir ortam yaratılmıştır. Bu sınıf lehine yapılan ayrımcılığa ve haksız zenginleşmelere göz yumulmasına rağmen amaçlandığı şekilde bir orta sınıf oluşmadığı gibi toplumsal ahlakı zedeleyen bir savaş zengini sınıfın ortaya çıkmasına neden olunmuştur. 1920’li yıllarda İttihat ve Terakki iktidarının uygulamaları devam ettirilmiş ve ekonomik kaynaklar milli burjuvazi yaratılması amacı doğrultusunda kullanılmıştır. Bu kapsamda sanayicileri kredilerle teşvik etmek üzere Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmış, bazı işletmeler millileştirilmiş ve Müslüman ve Türk girişimcilere çok ciddi ayrıcalıklar tanınmıştır. Ekonomiyi millileştirmek için bir sermaye birikimi yaratılmaya gayret edilmiş ancak ayrıcalıklar tanınan girişimci sınıfın daha büyük kâr elde etmek üzere siyasetçilerle çıkara dayalı ilişkiler kurmasının da etkisiyle üretimde önemli bir artış sağlanamamıştır.¹⁷⁴ Ekonomi politikalarının bir sonraki dönemde farklılaşmasında 1929 yılının özel bir önemi bulunmaktadır. Her ne kadar kapitülasyonların kaldırılması konusunda bir başarı elde edilmiş olmakla birlikte Türkiye, Lozan Antlaşması’nın hükümleri nedeniyle gümrük vergilerini belirleyebilme olanağından 1929 yılına dek yoksun kalmışken bu kısıtlamanın da ortadan kalkması daha milli bir ekonomi politikasının uygulanmasına yardımcı olmuş ayrıca bütün dünyada yaşanan ekonomik kriz sayesinde Türkiye’nin daha korumacı ulusal politikalar belirleyebilmesi mümkün hale gelmiştir. Sonuçta, bütün bu iç ve dış koşulların etkisiyle 1930’lardan itibaren devletçilik “resmi politikaya” dönüştürülmüştür. Bu sayede bir yandan borçların ödenmesi diğer yandan da ülkede yeterli bir sermaye birikimi sağlanması amacı güdülmüştür. Başka bir deyişle, aslında 1930’larda başlayan devletçilik dönemi, ekonomik amaçlarda bir değişiklik meydana getirmemiş ve milli burjuvazi yaratma hedefinden sapılmamış ancak bu hedefe ulaşmayı sağlayacak araç-yöntem açısından bir farklılaşmaya gidilmiştir.

¹⁷³ Kazgan’a göre ulus devletin kurulması ve Türk ulusuyla birlikte bir ulusal ekonomi meydana getirilmesinde bazı ilginç sentezler bulunmaktadır. Bir yandan Fransız kökenli “ulus” tanımı Alman kökenli “ulusal ekonomi” tanımıyla bütünleştirilmiş ve diğer yandan da Osmanlı’nın özellikle son yüzyılında atılan adımlarından alınan destekle Müslüman bir ülkede laiklik uygulanmaya başlanmıştır. Gülten Kazgan, 2002, s. 40-42.

¹⁷⁴ a.k., s. 52-57.

Gerek Boratav gerekse Kazgan'ın konuya yaklaşımlarından milli burjuvazi yaratma çabalarından Cumhuriyet kurulduktan sonra vazgeçilmediği, sadece ekonomi politikalarının dönemin koşullarına uygun olarak bu amacı gerçekleştirecek şekilde değiştirildiği anlaşılmaktadır. Bu yaklaşımın doğal sonucu olarak yönetici seçkinlerin (bürokrasinin ve siyasal iktidarın) ne savaş yıllarında ne de 1923-1929 döneminde özel sektör karşısı olmadığından bahsedilmelidir. Bürokrasinin, burjuvazi-özel sektör karşıtlığından söz etmek mümkün olmasa da her iki dönemde de azınlıklar aleyhine bir ayrımcılığın uygulandığı görülmektedir. Bu uygulamanın en önemli gerekçesi, Osmanlı döneminde Türklerin, kapitülasyonlar sayesinde vergi yönünden avantajları bulunan etnik ve dini azınlıkların kontrolündeki ticaret, finans ve küçük endüstri alanlarından uzak kalması veya bu alanları terk etmek zorunda kalmasıdır.¹⁷⁵ Bu bağlamda 1930 yılındaki Mübadele Anlaşması da milli burjuvazinin güçlenmesi açısından önemli bir fırsat olarak değerlendirilebilir. Azınlıkların sayıca azalması ve Yunan azınlığının ülkeyi terk etmesi ülkedeki girişimcilerin yetenek ve sermayesinde bir azalmaya yol açmış, Cumhuriyet kurulduğunda neredeyse yok denilebilecek düzeyde olan Türk girişimci sınıfı ise uygulanan ekonomi politikalarıyla adeta sıfırdan yaratılmış ve büyümesine uğraş verilmiştir. Bu tarihe kadar köylülük Türk topluluğun büyük kısmının geçim kaynağı olarak kalmış ve bu kesim kapalı bir sosyal yapı niteliği göstermiştir. Toplumda yüksek saygınlığı olan pozisyonlar da devlet görevlilerinin, askeri bürokrasinin, büyük toprak sahipleri ve din görevlilerinin elinde olmuştur. 1920'ler ve 1930'ların ilk dönemleri süresince endüstriyel gelişimi sağlayacak önlemlerle birlikte milli nitelikteki bir girişimci sınıfın oluşmasının etkileri ise özellikle siyasi alanda 1950'lerde yaşanan değişimi etkilemiştir.¹⁷⁶

Bu bağlamda son olarak Buğra'nın 1923-1929 dönemi ekonomi politikası açısından tespitlerinin Boratav ve Kazgan'a koşut olduğundan bahsedilmelidir. Buğra, Cumhuriyeti kuranların İttihat ve Terakki felsefesini ekonomik bakımdan devam ettirdiklerini ve ulusal kalkınmayı sağlamak amacıyla milli burjuvazi yaratma çabasında olduklarını belirtmektedir. Bu dönemde yabancıların sahip olduğu iktisadi ayrıcalıkların geri alınması, yabancı sermayeye ait kuruluşların millileştirilmesi ve

¹⁷⁵ Alec P. Alexander, "Industrial Entrepreneurship in Turkey: Origins and Growth", **Economic Development and Culture Change**, Vol. 8, No. 4, Part 1, Jul. 1960, s. 350.

¹⁷⁶ a.k., s. 350.

yeni kurulan ulus devlette iktisadi kalkınmanın sağlanması en önemli amaçlar olmuştur.¹⁷⁷ Bu amaçlarla 1923 yılında toplanan İzmir İktisat Kongresi ile birlikte serbest girişimin belirleyiciliğinde bir ekonomik yapı oluşturulması anlayışına paralel olarak milli girişimcilerin özendirilmesi hedeflenmiş ve bu kapsamda milli sanayi kurulmasını sağlamak için gümrük duvarlarının korunması, yatırım malları ithalatında muafiyetler tanınması yoluna gidilmiştir. Bu politikalar bir süre sürdürülmekle birlikte bir yandan 1929 yılında yaşanan dünya ekonomik krizinin etkisiyle piyasa ekonomisine duyulan güvenin zayıflaması ve Lozan Anlaşmasından kaynaklanan kısıtlayıcı hükümlerin son bulması bir araya gelince yeni bir ekonomik anlayışa geçilmiştir.

1930-1945 arasında devletçilik olarak adlandırılan yeni ekonomik anlayışın kaynağı dönemin komünizm veya faşizm ideolojileri olmayıp ülke koşullarında geliştirilmiştir ve dogmatik olmaktan ziyade bir ulus yaratmanın zorluklarının üstesinden gelmeyi amaçlamaktadır.¹⁷⁸ Başka bir deyişle devletçilik politikası doktriner değil pragmatiktir, büyük ölçüde 1929 dünya ekonomik buhranının olumsuz etkilerine karşı bir savunma niteliğindedir ve Kadro Dergisi'nde¹⁷⁹ yer alan aydınların düşüncelerinden beslenen, onların etkisini yansıtan bir politikadır. Dönemin yönetici seçkinlerini devletçiliğe yönelten sebeplerden birisi de Kemalizmin “kendi kendine yetebilmek” yaklaşımı olmuştur. İnönü döneminde iyice belirginleşen bu yaklaşım, uzun bir zamandır nefretle karşılanan kapitülasyon rejimi ve Batılı kapitalistlerin kendi çıkarları doğrultusunda Osmanlı Devletinin ekonomisine istedikleri yönde müdahale ederek devleti sömürmelerine bir tepki niteliğindedir. Sanayi Devrimi sırasında ülke ekonomisinin yabancı egemenliğine girerek çöküşünden etkilenen Kemalist kalkınma stratejisi, yabancı sermayenin cesaretini kırmış, ekonomik gelişme kendi kendine yetebilmek ilkesi bağlamında, yarı kapalı ekonomi modeli çerçevesinde ele alınmıştır. Bu açıdan, yabancı sermayeye ve serbest ticarete dayanan diğer az gelişmiş ülkelere kıyasla, bu

¹⁷⁷ Ayşe Buğra, 1997, s. 143-146.

¹⁷⁸ Mehmet Özey, “Turkey in Crisis: Some Contradictions in the Kemalist Development Strategy”, **International Journal of Middle East Studies**, Vol:15, No: 1, Feb, 1983, s. 49.

¹⁷⁹ 1931 yılında laiklik ve halkçılık ilkelerine devletçilik ilkesinin eklenmesi konusunda Kazgan, Kadro Hareketi'nin etkisinden bahsetmektedir. Kazgan'a göre kimi ekonomist ve aydınların ulusal ekonomi ve dayanışma anlayışı yanına planlama anlayışını getirmesiyle devletçiliğin niteliklerini belirleyen Kadro hareketinin fikri yapısı oluşmuş ve bu fikirler yeni dönemin koşulları ile örtüşmüştür. Gülten Kazgan, 2002, s. 60.

konularda adeta bir önyargı oluşmasıyla Türk kalkınma modeli farklılaşmış ve tek parti döneminin başlarında Türklerin sahip olduğu ve yönettiği bir iç pazarın yaratılması amaçlanmıştır.¹⁸⁰

Devletçilik politikalarını uluslararası koşulların etkisine bağlayan Gülalp ise 1. Dünya Savaşı'nın Türkiye'nin siyasal yapısını değiştirdiği düşüncesindedir. Savaş sonrasında Türkiye'nin yeniden kurulması ve dünya sistemi ile bütünleşmesi için hem ekonomik yıkımın giderilmesi hem de azınlık kökenli burjuvazinin yerini Müslüman ticaret burjuvazinin alması hedeflenmiştir. Kurtuluş Savaşı, amaçları ve sonucu bakımından “Türkiye'nin uluslararası işbölümünde sahip olduğu yeri” değiştirmiştir. İzmir İktisat Kongresi'nde ülkenin yeniden kurulması, toplumsal ve yönetsel dengelerin belirlenmesi süreci ele alınmış ve Kongre ticaret sermayesi ile toprak sahiplerinin egemenliğinde geçmiş, 1931 yılına kadar uygulanacak iktisat politikası da “liberalizm” olarak belirlenmiştir. Devlet bu dönemde özel girişimi desteklemiş ve dış ticarete korumacı olmamıştır.¹⁸¹ Dolayısıyla devletçilik uygulamasına geçilmesinin belirleyici nedeni Büyük Bunalımdır. Bunalım, ihracatla ilgilenen girişimcileri derinden etkilemiş ve ithal edilen temel tüketim mallarına etkide bulunmuş, ülkenin kendisini yeniden üretmesini tehdit eder duruma gelmiştir. Öte yandan sanayi burjuvazisine sahip olmayan Türkiye, Büyük Bunalım sırasında bir sanayi sermayesi oluşturma amacı güderken bu ihtiyacı devlet gidermiş, devletçilik bir anlamda zorunlu hale gelmiştir. Bu durumda Gülalp devletçiliği, dönemin ekonomik gelişmeleri nedeniyle uygulanan zorunlu bir politika olarak görmekte, ideolojik bir tercih olarak değil, pragmatist gerekçelerle açıklamaktadır. Devlet müdahaleciliği farklı dönemlerde artıp azalmakla birlikte bu durumu kapitalizmin dışında görmeyen Gülalp, müdahalecilik seviyesindeki değişimin ekonomik sistemde bir değişme anlamına gelmediğini belirtmektedir.

Bütün bu değerlendirmelerden tek parti iktidarında girişimci sınıfa karşı genel anlamda olumsuz bir tutum takınılmadığı anlaşılmaktadır. Yılmaz, Türkiye iktisat tarihinde ayırım yapmadan bütün hükümetlerin “özel sektörcü” ve “yabancı sermayeye hayır demeyen” bir anlayışı benimsediklerini ancak piyasa mekanizmasına müdahale ettiklerini öne sürmektedir.¹⁸² Buna göre Cumhuriyet tarihi

¹⁸⁰ Mehmet Özay, 1983, s. 54.

¹⁸¹ Haldun Gülalp, 1983, s. 20-26.

¹⁸² Şiir Yılmaz, 2003, s. 5.

boyunca hiçbir zaman kapitalist sistemden bir sapma söz konusu değildir. Tek parti döneminde hem siyasal iktidar hem de bürokrasinin özel sektöre ve yabancı sermayeye karşı sahip oldukları olumsuz duygularla yöneldiği politikalar özel sektörle bir çatışmaya değilse de piyasaya yapılacak müdahalelerin içeriği ve büyüklüğü gibi açılardan özel sektörle uyuşamamasına neden olmuştur. Diğer taraftan liberal bir dönem olan 1923-1929 arası ile daha sonraki 1930-1946 dönemlerini farklılaştıran en önemli husus, ilkinde özel sektör öncülüğünde bir sanayileşme yolunda hukuksal ve kurumsal altyapının hazırlanması ancak ikincisinde kalkınmanın sanayileşme ile sağlanacağı düşüncesinden hareketle devletçiliğin ön plana çıkmasıdır. Özel sektör tarafından başlatılması umulan kalkınma, dünya çapındaki bunalımın etkisiyle başarılamayınca devlet bir zorunluluk olarak ekonomiye müdahale etmiş ve işletmecilik yapmıştır.¹⁸³

Anılan yaklaşımların ortak yönü 1923-1929 döneminin bir sonraki devletçi dönemden iktisadi politikalar nedeniyle ayrı tutulması gerektiği ve iç ve dış koşulların etkisiyle 1930 yılından itibaren politikalarda bir değişikliğe gidildiğidir. Bu dönem için bürokrasi-siyasal iktidar ve sermaye sahipleri arasında bir çatışmanın varlığından bahsetmek olası değildir. Buna karşın azınlıklar aleyhine ve Müslüman Türk girişimciler lehine bir ayrımcılık yapıldığı, milli burjuvazinin teşviki ve kalkınması amacıyla bankacılık sistemi de dâhil olmak üzere bazı düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Dolayısıyla 1920'ler ile 1930'larda başlayan devletçi dönem arasında ideolojik bir ayırmadan çok faydacı bir ayırım olduğundan söz etmek anlamlı hale gelmektedir. Bu durumda Türkiye'de devleti yönetenlerin kapitalizm karşıtı bir sistem arayışında olmadığı ancak dönemseller özelliklere ve uluslararası konjonktürün etkilerine göre devletin ekonomi politikalarına farklı ağırlıklarda yön verdiği anlaşılmaktadır. Tek parti döneminde bağımsızlık olgusuna önem verilerek sanayileşmenin dış yardım almadan, ülkenin kendi kaynaklarıyla sağlanması düşüncesi önemli bir rol oynamıştır.

Öte yandan bazı araştırmacılar ise konuyu farklı açıdan değerlendirerek bürokrasi ve siyasal iktidar ile burjuvazi arasında uyumsuzluk ve çatışma bulunduğu yönelik açıklamalar getirmekte ve 1923-1929 döneminin bir sonraki dönemden ekonomik politikalar bakımından ayrılmasını kısmen ideolojik

¹⁸³ Şiir Yılmaz, 2003, s. 7.

gerekçelerle açıklamaktadırlar. Bu kapsamda Keyder bürokrasinin, Cumhuriyet kurulduktan sonra sadece beş yıllık bir süre için burjuvazinin güçlenmesine izin verdiğini öne sürmekte ve bu büyüme süresi boyunca ticaret burjuvazisinin bürokrasi ile bir çatışmaya girmemekle birlikte kimi zaman parasal taleplerde bulunduğunu belirtmektedir.¹⁸⁴ Diğer taraftan Büyük Bunalım sonucunda 1930’larda ekonomide yeniden yapılanma süreci kesintiye uğramış, ticaret burjuvazisinin yükselmesi durmuş ve bu ortamda bürokratik kontrol merkezileşmiştir.¹⁸⁵

1930 öncesi ve sonrası dönemler arasında bir ayrıma giden Kongar da Cumhuriyetin kurulma aşamasında daha devletçi ve seçkin niteliklere sahip olan bürokratların, emperyalizm karşıtı Kurtuluş Savaşı sonrasında ulusal bir ekonomi kurmaya gayret ederlerken ticaret burjuvazisi ve küçük imalatla uğraşan ara sınıflarla birlikler gerçekleştirdiğini ve böylece ulusal bir burjuvazi yaratmayı hedeflediklerini belirtmektedir. Bu bağlamda Kongar, Batıda Aydınlanma ve Sanayi Devrimi ile somutlaşan kapitalist sürecin sonunda meydana çıkan ulus devletinin ve bu devlete ilişkin milliyetçilik, laiklik, halkçılık gibi kavramların Türkiye’de aşağıdan yukarıya değil tam tersine tepeden inme bir reform süreciyle oluşturulduğunu belirtmektedir. Böylelikle aydın kesim, Osmanlı Devleti’nde aydınlanma ve sanayileşme yoluyla sağlanamayan gelişimi daha kısa yoldan gerçekleştirmeyi denemiştir.¹⁸⁶ Diğer yandan devletçi ve seçkin bürokratların Atatürk devrimlerini topluma aşılama amacı doğrultusundaki tutumlarının etkisi bu kişilerin kendilerini diğer toplumsal sınıflardan ayırtmasına ve sonuçta yeni filizlenen kapitalist sınıfla bütünleşmenin gerçekleşmesine yol açmıştır.¹⁸⁷ Buna karşın iş adamları ile bürokrasi (Kongar’ın deyimiyle iktidar seçkinleri) arasında 1930’larda iyice su yüzüne çıkan bir “kavga” bulunmaktadır. Özellikle de İnönü’nün iş adamlarına bakışının olumsuzluğunu vurgulayan Kongar, bunun umutsuz bir savaş olduğunu çünkü zaten bizatihi devletçilik politikasının özel girişim yaratma ve dolayısıyla kapitalizmi geliştirme amacı taşıdığını belirtmektedir.¹⁸⁸

Dönemin genel niteliklerine ilişkin daha farklı düşüncelere sahip olan Mumcu’ya göre Cumhuriyet kurulduğunda aydınların ekonomik politikalar açısından

¹⁸⁴ Çağlar Keyder, 2003, s. 117.

¹⁸⁵ a.k., s. 12.

¹⁸⁶ Emre Kongar, 1999, s. 611.

¹⁸⁷ a.k., s. 657.

¹⁸⁸ Emre Kongar, 1998.

tutum ve davranışlarını belirleyen temel fikirler, ekonomik bağımsızlık ve kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu çerçevede Mumcu her ne kadar dönemsel ekonomik koşullar etkili olsa da bürokratların davranışlarının esas olarak Kemalizm ilkeleri ışığında belirlendiğini öne sürmektedir. Dünya çapında tam olarak yerleşmiş, temelini sağlamlaştırmış bir ekonomik yöntem bulunmaması, en yaygın iki ekonomik uygulama olan Keynesçi ve Marksçı ekonomiyi uygulayacak şartların oluşmaması nedenlerinden ötürü devletçi ekonomik politikalarla çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma fikrini gerçekleştirmek üzere tercih edilmiştir.¹⁸⁹ Ekonomik bağımsızlık fikrini, Kemalizmin anti-kapitalist ve anti-emperyalist niteliğinin bir yansıması olarak görmek mümkündür ve bu felsefeye uygun ekonomik yaklaşım da “Türkiye’ye özgü bir devletçilik” olacaktır. Mumcu, Kurtuluş Savaşı ertesinde Kemalizmin bu hedeflerinden saptırıldığını ve İzmir İktisat Kongresinde benimsenen, özel girişimciliği esas alan ekonomik düzenin bir “sapma” olduğunu ifade etmektedir. Kongrenin esaslı bir sonucu olmak yerine soyut ahlak ilkeler Kongre kararları haline getirilmiş ancak 1929 buhranını takip eden yıllarda bu sapmadan uzaklaşarak devletçilik toplumsal ilerleme yöntemi haline gelmiştir. Kemalizm ilkeleriyle yoğrulmuş bulunan bürokrasinin, devletçilik politikalarını uygulayan ve anti-kapitalist, anti-emperyalist düşüncelere sahip çıkan bir niteliğe sahip olduğu kabul edildiğinde¹⁹⁰ anti-kapitalist bürokrasi ile burjuvazi (girişimci grup) arasında bir çatışma olması da beklenen bir sonuçtur.

Geleneksel olarak sermaye sahipleri ile bürokratik elit arasında bir gerilim olduğu savı bürokrasinin, kendisinin toplumun kültürel anlamda bekçisi olduğu duygusunu uyandıran bir normlar bütününe sahip olmasına dayandırılmaktadır. Böyle olduğu için bürokrasi, siyasal bir dönüşümün diğer toplumsal gruplar tarafından gerçekleştirilmesi fikrine karşı çıkmaktadır. Buna karşın Heper’e göre 1930’lu yıllar boyunca uygulanan devletçi ekonomi politikaları ile güçlenen girişimcilerin giderek siyasal alanda daha fazla güç sahibi olması nedeniyle iki grup arasında çatışma daha da ilerlemiştir.¹⁹¹ Turan da Türk bürokratların iş adamlarına ve girişimcilere karşı tutumlarının “daima” kararsız ve biraz da küçümseyici olduğunu,

¹⁸⁹ Uğur Mumcu, 1969, s. 166.

¹⁹⁰ a.k., s. 164.

¹⁹¹ Heper girişimcilerin bu eski normlar bütünü haricinde bürokrasiye yeni bir normlar bütünü sunma konusunda başarılı olamadığını ve sonuçta bürokrasinin bu çatışmada 1960 darbesi ile daha ön plana çıktığını belirtmektedir. Metin Heper, 1976, s. 513.

bürokrasinin devletçiliğe sahip çıktığını ve özel sektörün genişlemesinin bürokratik kadrolar tarafından “sürekli olarak” direnişle karşılaştığını, ayrıca bürokrasinin yabancı sermaye ve yabancı yatırımcılara karşı istekli bir tutum içinde olmadığını öne sürmektedir.¹⁹²

Yukarıda açıklanmaya çalışılan bütün görüşlerde, 1930 sonrasında ekonomi politikalarında önemli bir değişiklik olduğu ve devletin ekonomiye daha çok müdahalede bulunduğu bir ekonomi anlayışına geçildiği değerlendirilmektedir. Devletçi politikalarla özdeşleşen bu dönemin 1929 Büyük Bunalımının ardından başladığı konusunda fikir birliği bulunmasına karşın bitiş tarihi konusunda tam bir uzlaşma olmayıp dönemin 1930-1939 arasını kapsayacak şekilde ele alındığı, 1930-1946 arasında bir süreci kapsadığı veya 1950'lere kadar devletin resmi politikası olarak varlığını sürdürdüğü yönünde fikirler de bulunmaktadır. Hatta Türkiye'ye özgü bu anlayışın daha sonra “karma ekonomi” biçimiyle aralıklarla da olsa 1980'lere kadar sürdüğü ve Türk ekonomi politikalarının genel çerçevesini oluşturduğu da öne sürülmektedir.

Açık olan, devletin ekonomideki ağırlığının arttığı, ülkede sanayileşmenin sağlandığı ve korumacılık politikalarının uygulandığı bu dönemde ulusal sermayenin devlet eliyle oluşturulmasına dönük politikaların ön plana çıktığıdır. Dolayısıyla dönemin ekonomi politikası ve uygulamaları 1908'den beri süregelen iktisat politikalarından bir kopma olarak değerlendirilmekte ancak bu kopma “devrimci bir dönüşüm” niteliği taşımamaktadır.¹⁹³ Korumacılık ilkesini temel alan sanayileşme daha Osmanlı döneminde gündeme getirilmiş ve oldukça yandaş bulmuştur.

Gerçekten de devletçi politikaların benimsenmesinde dış dünya koşulları önemli bir etken olmakla birlikte devletçiliğin geçmişten intikal eden düşünsel bir altyapısı olduğu açıktır. Osmanlı bürokratik mirası Cumhuriyet dönemindeki politikaları etkilemiş, bu kapsamda toplumu sosyal ve ekonomik açıdan modernleştirme yönünde güçlü bir kararlılık gösteren Kemalist anlayış devleti ekonomik alanda daha aktif bir rol edinmeye ve özel girişimcilerin ve sermayenin yokluğunda altyapı yatırımlarında bulunmaya yöneltmiştir. 1930'lar boyunca uygulanan ve bu bağlamda yerli özel girişimciliğin gelişmesinde teşvik edici olan devletçilik, Osmanlıdan gelen devlet/bürokrasi geleneğine karşı bir tutum değildir,

¹⁹² İlter Turan, 2003, s. 139.

¹⁹³ Korkut Boratav, 1998, ss. 45-46.

aksine bürokrasi özellikle de kriz dönemlerinde devlet babanın ülkeyi kurtarmakla toplumu da koruyacağı fikrine inanmıştır.¹⁹⁴

Özetlemek gerekirse, devlet yöneticilerinde müdahaleci ve korumacı ekonomi politikalarına ihtiyaç olduğu düşüncesini doğuran ve yöneticileri devletçi politikalara yönelten gelişmeler arasında; 1923-1929 arasında ülkenin sanayileşmesini sağlayacak tedbirlere rağmen yerli sanayici kesim yaratmada yeterince başarılı olunamaması, Lozan Anlaşması'ndan kaynaklanan ve devletin ekonomiye müdahale olanaklarını sınırlayan koşulların ortadan kalkması, yabancı sermayeye karşı olumsuz bir yaklaşıma sahip olunması, ekonomik gelişmenin yavaşlığı karşısında duyulan sabırsızlık, modern bir ülke yaratma amacına ulaşmada devletin aktif bir aktör olarak görülmesi, bürokratların geçmişten gelen bir anlayışla devlet kontrolüne yatkın oluşları ile dünya çapında yaşanan depresyonun etkisi gibi unsurların etkileri bulunmaktadır.¹⁹⁵ 1929 Büyük Bunalımının etkisiyle dünya çapında ekonomik liberalizm büyük bir gerileme içine girmeye ve devletin ekonomiye müdahalesine dönük uygulamalar pek çok ülkede yaygınlaşmaya başlamışken Türkiye'de de ekonomik devletçilik için elverişli bir ortam oluşmuş ve bu ortam da Kadro Hareketinin önde gelen aktörlerinin fikren desteklemesiyle ülkeyi yönetenler için devletçilik uygulanabilecek en ciddi seçenek haline gelmiştir. Devletçilik politikalarının özünde, sanayileşmenin devletin doğrudan sahibi olduğu işletmeler eliyle gerçekleştirmesi yatmaktadır. Bu genel çerçeve içinde uygulanan politikaların sermaye sahipleri tarafından belli bir çekinceyle karşılanması olağandır.

Öte yandan devletçiliğin algılanma biçimi konusunda farklı yaklaşımlar söz konusudur. Buğra'nın da ifade ettiği üzere devletçiliğe, bir yandan liberalizmin dışında bulunduğu ve bir çeşit "devlet sosyalizmi" olduğu şeklinde, diğer yandan kalkınmada özel sektör öncülük yapamayacağından bu konuda devletin öne çıkması gerektiği şeklinde farklı anlamlar yüklenmiş, devletçiliğin kapsamı konusunda iki temel görüş ortaya çıkmıştır.¹⁹⁶ Bunlardan ilki devletin, özel sektörün başarılı olamadığı konularda daha çok ön plana çıkması bağlamında Celal Bayar'ın da benimsediği ılımlı bir devletçilik görüşüdür ki bu tür bir iktisadi politikanın gerekliliği liberaller tarafından da savunulmuştur. Diğer devlet, özel girişimcilerin

¹⁹⁴ Üstün Ergüder, Richard I. Hofferbert, 1985, s. 92.

¹⁹⁵ Alec P. Alexander, 1960, s. 349.

¹⁹⁶ Ayşe Buğra, 1997, ss. 157-158.

ne kadar başarılı olduklarından bağımsız olarak, ulusal amaçlar çerçevesinde belirlenecek olan stratejik önemdeki iktisadi faaliyet alanlarında doğrudan ekonomiye müdahalede bulunmasıdır. Bu durumda iki görüşteki ortak değerlendirme devletçi ekonomik politikaların bir ulusal çıkar konusu olarak ele alınmasıdır.

Pratikte nasıl bir yöntem izlendiği konusuna daha yakından bakıldığında ise genel hatlarıyla ekonomide bir önceki döneme kıyasla çok daha müdahil ve aktif bir devlet anlayışı göze çarpmaktadır. Osmanlı'dan bu yana yabancı yatırımcıların egemen olduğu pek çok alanın devletçilik politikaları kapsamında millileştirildiği görülmektedir. Bu politika daha çok yerli sanayinin korunması ve geliştirilmesi bağlamında değerlendirilebilir. Hem döviz kurunda istikrarı sağlamak hem de dış ödemeler ve bütçede denge sağlamak amaçları benimsenmiş olduğundan korumacılık önceleri devletçilik politikalarının önemli bir unsuru olarak görülmekle birlikte daha sonra müdahalecilik giderek daha belirgin bir hal almıştır. Devlet sadece yabancı sermayenin değil milli sermayenin de bulunduğu tüm alanlarda doğrudan yatırımcı pozisyonu almış ve üretim yapmaya yönelmiştir. Devletin ekonomiye müdahil olması kapsamında; 1930 yılında Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkında Kanunun kabul edilmesi, ekonomik kaygıların yanı sıra siyasal ve toplumsal gerekçelerle KİT'lerin kurulması (Sümerbank ve Etibank vb. büyük kuruluşların üretime geçmeleri), Maden Teknik Arama Enstitüsü gibi kurumların oluşturulması, planlı ekonomiye geçilmesi, 1. Beş Yıllık Sanayi Planının 1934 yılında kabulü ve uygulanması ile 2. Beş Yıllık Sanayi Planının hazırlanması yanında CHP tarafından gündeme getirilen ancak uygulanma olanağı bulamayan toprak reformu yasasının gündeme gelmesi önemli bazı uygulama örnekleridir.

Yılmaz, devlet elitlerince bütün bu uygulamalarla elde edilmek istenen amacın, devletin kalıcı bir şekilde ekonomide var olmasını sağlamak ve bir çeşit sosyalist sistem oluşturmak olmadığını, devlet tarafından kurulan işletmelerin özel sektöre bir gün devredileceğini ifade etmektedir.¹⁹⁷ Bilhassa çok tartışılmış olan toprak reformu konusundaki düzenlemenin amacı da bu kapsamda değerlendirilmelidir. Buğra'nın da belirttiği üzere toprak reformu 1930'larda başarıyla gerçekleştirilebilmiş olsa piyasa ekonomisinin daha sağlam temeller

¹⁹⁷ Şiir Yılmaz, 2003, s. 7.

üzerine oturması mümkün olabilecektir.¹⁹⁸ Gerek 1. Beş Yıllık Sanayi Planıyla gerekse hammadde ve tüketim mallarında ithal ikamesi uygulamaları ile özel kesimle bir işbölümüne gidilmesi ve geleneksel egemen sınıflar lehine bir sınaî sermaye birikimi başlatılması göz önüne alındığında devletin özel sektörün yerine geçmekten çok onu geliştirmeye, rekabet etmekten çok tamamlamaya dönük politikalarından söz etmek mümkündür. Bu düşüncenin özü “devletin görevi özel girişimin bittiği yerden başlar” sloganıyla ifade edilebilir. O halde devletçilik, ulusal nitelikte bir sanayi burjuvazisinin yokluğu nedeniyle başvurulmuş bir politikadır ve dış ticaret rejimindeki kota, kliring, gümrük tarifelerindeki değişiklik gibi düzenlemeler bu amaca ulaşmada bir gereklilik olarak görülmektedir.¹⁹⁹

Devletçilik kapsamında uygulamaya sokulan politikaların sonuçları açısından bir değerlendirme yapmak gerekirse; 1930’lardan itibaren küçük ölçekli de olsa bir burjuvazi oluşturulduğu ve devlet desteği ile güçlendirildiği görülmektedir. Nitekim Pamuk da 1930’larda yeni oluşmaya başlayan burjuvazinin, ithalat izinleri, devlet bankalarından kredi alımları ve büyük inşaat projeleri için kamu kurumlarıyla yapılan kazançlı kontratlar aracılığıyla devletçilikten yararlandığını belirtmektedir.²⁰⁰ Bürokrasi, tüketim malları ve ara malları üretimiyle uğraşan KİT’lerin yatırım programlarını düzenlemek için yapılan beş yıllık sanayileşme planları ve diğer sanayileşme politikaları ile sermaye birikiminde asli bir rol oynamıştır. Dünya ekonomisinde merkez-çevre ilişkilerinin zayıfladığı bir dönemde ortaya çıkan ve Türkiye’de sanayileşmeyi teşvik etmeyi amaçlayan devletçilik Türkiye’nin merkezle ilişkilerini değiştirmişse de bu ilişkilerdeki bağımlılık rolünü bitirmemiş ancak sermaye birikim sürecini hızlandırmıştır.²⁰¹

Kamu kurumlarının ekonomide hâkim durumda olması ve rekabete dayalı bir ekonomi oluşturulamaması sebebiyle beklenen sonuçlara tam olarak ulaşamadığı şeklindeki değerlendirmelere karşın Mumcu 1932-1939 arasında devletçilik politikalarıyla çok önemli başarılar elde edildiğini ve ulusal gelirden önemli bir payın yatırımlara ayrılabilindiğini belirtmektedir. Bir yandan Osmanlı Devletinden kalan borçlar ödenmiş, bir yandan da Türk Lirasının değerinde artış olmuştur. Mumcu

¹⁹⁸ Ayşe Buğra, 1997, s. 163.

¹⁹⁹ Haldun Gülalp, 1983, ss. 26-28.

²⁰⁰ Şevket Pamuk, “Political Economy of Industrialization in Turkey”, **MERIP Reports**, No. 93, Turkey: The Generals Take Over, Jan., 1981, s. 26.

²⁰¹ a.k., s. 26.

çiftçilerin devletçilikten en çok faydalanan kesim olduğunu çünkü ekonomik bunalımlardan çiftçilerin zarar görmesine engel olduğunu da açıklamaktadır.²⁰²

Bütün bu açıklamalar ışığında devletçilik politikalarının toplumsal kurumların ilişkilerine etkileri hakkında genel bir değerlendirme yapıldığında, 1930'larda devlet ve işadamları ilişkileri açısından ciddi bir gerilimden bahsedilmesi olanaklı görülmemektedir. Sermaye sahipleri ekonomide istikrarlı bir ortamın sağlanması için devlet müdahalesine sıcak bakmışlar, müdahale alanının genişlemesinden çok bu durumun bir istikrarsızlık yaratmasına karşı daha duyarlı olmuşlardır. Başka bir deyişle kamu sektörü ile özel sektörün sınırlarının açık bir şekilde çizilmesi ve istikrarsızlığa yer verilmemesi istekleri daha öncelikli olmuştur. Bu dönemde ekonomik politikaları belirleyecek bir güce sahip olmayan iş adamları, yasal düzenlemelerle devletten sağladıkları hakların ve avantajların devam ettirilmesini talep etmişlerdir. Dolayısıyla devlet ekonomide çok rahat hareket edebilecek bir ortam bulmuştur.²⁰³

Devletçiliğin tanımlanması ve uygulamasının değerlendirilmesinde en önemli konu, bürokrasinin devletçiliğe ideolojik bir anlayıştan çok faydacı (dönemin şartlarına uygun) bir anlayışla yaklaştığıdır. 1930'lu yıllardan itibaren devletin gelişmesi amacıyla siyasal iktidarların belirlediği devletçi politikalar bürokrasi tarafından özellikle Atatürk'ün sağlığı döneminde kararlılıkla uygulanmış ve ülkenin refahı ve kalkınmasının en geçerli aracı olarak görülmüştür. Osmanlı döneminin ekonomik durumu hakkındaki deneyimler hala sıcaklığını korurken bürokrasinin, ekonomik bağımsızlığın bir aracı olarak değerlendirdiği devletçilik ilkesine sadakat, devletin ekonomik açıdan bağımsız geleceğini güvenceye almak ve yabancıların ekonomik egemenliğinin yeniden kurulmasını engellemek gibi amaçlara ulaşmak açısından çok önemli görülmüştür.

Heper özellikle 1930'lu yıllardaki devletçilik uygulamalarında bürokrasinin etkinliğine dikkat çekmekte, diğer taraftan siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlaşmayı sağlayan grupların değişimin son aşamalarında toplumdaki etkin konumlarını kaybetmelerinin doğal olduğu gerçeğinden yola çıkarak 1930 sonrasında bürokrasinin de bu akıbeti yaşadığını ifade etmektedir.²⁰⁴ Yeni devletin öncelikli

²⁰² Uğur Mumcu, 1969, s. 167.

²⁰³ Ayşe Buğra, 1997, ss. 150-159.

²⁰⁴ Metin Heper, 1973a, s. 28.

amacı vatanın ulusal bütünlüğünü korumak ve ülkeyi modernleştirmek iken ileri aşamalarda toplumsal gruplar arasında bürokrasi aleyhine bir güç kayması olmuş ve güç bürokratik aydınlardan varlıklı gruplara ve siyasi sürece katılan daha düşük sosyal sınıflara transfer olmuştur.

TBMM’de sivil bürokratların hangi ağırlıkta temsil edildiği konusunda yapılan çalışmalar da bu durumu yansıtmakta, özellikle 1946’ya kadarki süreçte Mecliste bürokrat kökenli üyelerin önemli bir oranı bulunduğu göze çarpmaktadır. Bu dönemde avukatlar, mühendis ve mimarlar, doktorlar vb. profesyonel meslek sahiplerinin oranı daha düşüktür. Bu gelişme bir ölçüde bahse konu dönemde yetişmiş insan gücünün önemli ölçüde bürokraside yer alması etkilidir. Çok partili yaşama geçilmesi bu genel eğilimde bir kırılma sürecini temsil eder. Diğer taraftan asker kökenli bürokratlar açısından sürecin farklılaşmakta ve tek partili yıllar da dâhil olmak üzere her dönemde giderek düşen bir oran söz konusu olmaktadır.²⁰⁵

Makal, tek parti dönemindeki otoriter anlayışın ve sınıfsız bir halkçılık ideolojisinin etkisiyle asker-sivil bürokrasinin üst kademelerinin siyasal ve toplumsal alanda, diğer toplumsal sınıf ve katmanları bastırabilecek düzeyde egemen olabildiğini açıklamakta ve (Şaylan’dan alıntıyla) statü ve prestiji oldukça yüksek olan ve ayrıcalıklı bir konumda olan bürokrasinin “altın dönemi” olarak kabul edilen bu dönemde bürokrasinin siyaset ile yakın bir ilişki içinde olduğunu belirtmektedir.²⁰⁶ Gerçekten de tek parti dönemi boyunca Meclis’teki asker ve sivil bürokratlar neredeyse milletvekillerinin yarısını oluşturmuş, hatta bu oran bakanlar arasında %70’e kadar çıkmıştır. Tek partili dönemde ayrıca sivil bürokratların TBMM içinde de önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. 1930’lardan itibaren, özellikle de devletçilik uygulamalarıyla birlikte sivil bürokrasinin gücü giderek artmış, “bürokratik yönetim geleneği” en yüksek seviyeye çıkmış, bürokrasinin sosyal ve siyasal sistemde ağırlığı artmış ve bu dönemde TBMM’de en çok bürokrat kökenli üyeler hükümetlerde de asker ve sivil bürokratlar görülmüştür. Bu durum bürokratik seçkinlerin siyasal güce sahip bulunduğunu göstermektedir.

²⁰⁵ Ali Arslan, “Tek ve Çok Partili Dönemlerde Türk Siyasi Elitlerinin Toplumsal Profillerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, 2005, ss. 59-63.

²⁰⁶ Ahmet Makal, 2001, s. 16.

Evin ise bir adım ileri geçerek 1930'ların başlarında devletin memurlar demek olduğunu ve üst düzey kamu görevlileri ve küçük memurların bir araya gelerek bu oluşuma devlet dediklerini belirtmektedir.²⁰⁷

Cumhuriyetin kurulması ve tek parti yönetimi süreçlerinde askeri ve sivil bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki ilişkilerin niteliğine kısaca bakıldığında, özellikle sürecin başında yürütülen Kurtuluş Savaşı'nın, devleti yönetenlerin askeri kökenli olmalarının ve büyük bir eğitilmiş kesimi bünyesinde bulundurmanın etkisiyle askeri bürokrasinin oldukça güçlü olduğu görülmektedir. Bürokrasinin toplumsal, ekonomik, kültürel alanlarda reformlar hazırlamak görevi başlangıçta daha çok askeri bürokrasi tarafından yerine getirilmişken bu grubun siyasal yaşamdaki rolü giderek azalmış, sivil bürokrasinin gücü artmış, bunda Atatürk ve arkadaşlarının tercihleri de etkili olmuştur.²⁰⁸

Ekonomide devletçi uygulamaların egemen olduğu döneminin ardından gelen 1940-1950 döneminin özellikle 1940-1945 yılları arasındaki ilk bölümünde ekonomi politikalarında açıkça 2. Dünya Savaşı'nın etkisi görülmektedir. Savaş yıllarında 1930'lu yılların iktisat politikalarından zorunlu bir ayrılma yaşanmış, uygulanan sıkı para politikalarının etkisiyle ithalatta ciddi bir azalma olmuş, devletin yatırım harcamalarında kısıntıya gitmesinin etkisiyle üretimde önemli ölçüde düşüşler görülmüştür. Siyasal iktidar ve bürokrasi ülke içinden ve dışından kaynaklanan koşulların etkisiyle bazı devletçi politikalara ara vermiştir. Bu durum devletçiliğin bir ideoloji olarak algılanmaktan çok faydacı bir politika olduğu düşüncesini desteklemektedir.

Konuya kurumlar arası ilişkiler açısından bakıldığında, savaş yıllarında da siyasal iktidar ve bürokrasi ile (milli) sermaye sahipleri arasında işbirliğinin sürdüğü görülmektedir. Boratav dönemin özel koşullarının etkisi altında burjuvazinin yönetenlerle ilişkisin daha çok vurgunlar sayesinde elde edilen nemaları paylaşmak üzerine olduğunu öne sürmektedir. Diğer yandan savaş döneminde yaşanan ekonomik darboğazı aşmak üzere başvurulanan olağanüstü önlemler ve özellikle azınlıklara karşı alınan ekonomik tedbirlerin burjuvazi ile yönetenler arasındaki ilişkiyi olumsuz yönde etkilediği de ortadadır. Bu kapsamda ele alınması gereken en

²⁰⁷ Ahmet Ö. Evin, 1996, ss. 46-51.

²⁰⁸ Bilal Eryılmaz, 2002, s. 138.

önemli hükümet tasarrufu Varlık Vergisidir.²⁰⁹ Buğra'nın “devletin özel sektöre karşı husumeti” tabiri ile tanımladığı bu uygulama iki kurum arasındaki ilişkiyi derinden ve olumsuz biçimde etkilemiştir.²¹⁰ Hatta Yılmaz 1930'lu yıllardaki ekonomi politikası uygulamalarının güler yüzlü olmasına karşın 2. Dünya Savaşı yıllarına denk düşen 1939-1946 arasındaki uygulamaların zorba ve ırkçı bir devlete yol açtığını belirtmektedir. Savaş koşullarında yüksek enflasyon, rüşvet ve karaborsanın yaygınlaşmasıyla devlet eliyle yaratılan işletmelerin bir gün özel sektöre devredilmesi amacı geri planda kalmış, Varlık Vergisi yanında Milli Koruma Kanunu gibi uygulamalarla Müslüman olmayan girişimcileri ezen bir tahsilât yöntemine gidilmiştir. 1940 yılında çıkarılan ve hükümete neredeyse ekonomiye sınırsız biçimde karışma yetkisi veren Milli Koruma Kanunu'nun asıl amacı seferberlik harcamalarını karşılamak olmakla birlikte bu amaçla yaratılacak kaynakların oluşturulmasında Varlık Vergisi kullanılmıştır. Sonuçta yerli girişimci sınıf, azınlıklardan boşalan yerleri doldurmuştur. Yine de bu dönemde uygulanan devletçilik ideolojisinin, ne burjuvazinin ne de işçi sınıfının egemenliğine aracı kılınması söz konusu olmamıştır.²¹¹

Savaş döneminin olağan dışı uygulamalarının sona ermesiyle girişimci sınıf ile siyasal iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişkilerin normalleşmeye başladığı görülmektedir. Nitekim 1945 sonrasında özel sektörün devletten istekleri giderek artmıştır. Devlet yöneticilerinin de özellikle çok partili yaşama geçilmesiyle pragmatist hareket ettikleri ve özel sektörün isteklerine daha hassas oldukları, bu kapsamda devletçilik politikalarında esneklik gösterdikleri anlaşılmaktadır. Bir yandan Toprak Reformu yasasının uygulamaya sokulması konusunda kararlılık gösterilmemiş, diğer yandan 1946 yılında kabul edilen Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya geçirilmemiş, 1947 yılında Marshall yardım programından yararlanabilmek amacıyla tarımsal üretimi artırma hedefine uygun biçimde ulaşım, haberleşme ve tarım alanlarını sanayiye göre daha çok ön plana çıkaran Türkiye İktisadi Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Bu tercihler siyasal iktidarın tavrını açık biçimde yansıtmakta, CHP yönetiminin yeni bir ekonomi anlayışına

²⁰⁹ Korkut, Boratav, 1998, s. 64.

²¹⁰ Ayşe Buğra, 1997, s. 170.

²¹¹ Şiir Yılmaz 1998, s. 7-9.

doğru yol aldığı ortaya çıkmaktadır.²¹² 2. Dünya Savaşı sonrasında, 7 Eylül 1947 kararları ile yapılan devalüasyon ve dış ticarete liberasyona gidilmesi başta İngiltere olmak üzere gelişmiş kapitalist ülkelerin desteklediği bir gelişmedir ve bu sayede Türkiye'nin IMF üyeliği 1947 yılında kesinleşmiş olmaktadır. Türkiye'nin kendine özgü sınıfsal yapısına uygun olan bu kararlar aynı zamanda uluslararası kapitalizmin çıkarlarına uyumlu bir işbölümüne gitmesinin de aracıdır.²¹³ Buradan, devletin ve dolayısıyla bürokrasinin ekonomi politikalarındaki belirleyicilik gücünün sınırsız olmadığı görülmekte ve bürokrasinin toplumsal yapıda yönetsel kararların alınmasındaki mutlak egemen güç olduğu veya siyasi iktidarlara işbirliği içinde dilediğinde politika belirlediği fikri zayıflamaktadır. Genel nitelikteki bir ekonomik planın dahi bürokrasi tarafından hazırlanamadığı veya hazırlanan planın, yabancı devletler veya uluslar arası kurumlarca değiştirilebildiği, yeni planın ayrıntılarının da yurt dışında belirlendiği ortaya çıkmaktadır.

Bürokrasinin, hem kurumsal yapısı ve işlevleri itibarıyla hem de sahip olduğu uzmanlık bilgisi sayesinde politika belirlemede özellikle de tek parti döneminde belirli bir gücü olmakla birlikte bu güç kimi yazarlarca ileri sürüldüğü gibi mutlak değildir. Doğrusu ekonomik planların ve toplumsal politikaların belirlenmesinde gerek ulus ötesi gerekse ulusal aktörler oldukça güçlü olabilmiş ancak uygulama aşamasında bürokrasi özellikle milliyetçilik, devletçilik ve laiklik ilkeleri kapsamında değerlendirdiği konular bakımından hassas olmuştur. Ayrıca bürokrasinin tek parti dönemi boyunca özellikle milli sermaye sahiplerinin çıkarlarına uyumlu davranış sergilediği gibi siyasal ortamın yapısına göre ulus ötesi güçler tarafından hazırlanan politikaları uygulamak durumunda kaldığı ancak genel olarak Kurtuluş Savaşı sırasında oluşan anti-emperyalist bir tutumunun etkili olduğu belirtilebilir.

Son olarak 2. Dünya Savaşı yılları ve sonrasındaki dönem için genel bir değerlendirme yapıldığında, devletin ekonomik alana müdahalesinin 1930'dan itibaren aralıksız biçimde sürdüğü ve kamu kesiminin ekonomi içindeki payının büyümeye devam ettiği görülmektedir. Bu gelişmenin asıl nedeni kalkınmış bir ülke yaratmak için bazı hizmetlerin devlet tarafından verilmesi gerektiği yönündeki düşüncedir. Özellikle de çağdaş devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, şehir

²¹² Ayşe Buğra, 1997, ss. 173-174.

²¹³ Haldun Gülalp, 1983, ss. 38-39.

yönetimi, ticaret gibi alanlarda hizmet vermesi gerektiği düşüncesiyle tek parti iktidarı döneminde devlet ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda çok geniş bir yelpazede hizmet sunmayı amaç edinmiş, bu nedenle yeni oluşturulan kamu kuruluşları büyük artış göstermiştir. Nitekim Makal'ın da belirttiği üzere Türkiye'de 1920 yılında 7 kamu kuruluşu var olmakla birlikte bu sayıya 1920-1946 döneminde 47, 1946-1960 döneminde 39 kuruluş daha ilave olmuş ve böylece toplam kamu kuruluşu sayısı 93'e ulaşmıştır. Kamu kuruluşları sayısındaki artışa paralel olarak kamu istihdamında da bir artış ortaya çıkmıştır.²¹⁴ KİT'lerin kurulması ve sayılarının artırılması, bürokrasi içinde geleneksel bürokrasinin yanında iktisadi bürokrasi olarak adlandırılabilir yeni bir bürokratik yapılanmanın etkin hale gelmeye başladığını göstermektedir. 1930-1950 arasında özellikle kalkınma konusu ile yakından ilgilenen ekonomi bürokrasisi 1960'dan sonra yönetimde daha büyük bir ağırlık kazanmıştır.

C. Çok Partili Dönem

Sermaye sahipleri, siyasal iktidar ve bürokrasi ilişkileri bakımından 1946 ile 1980 arasını, birbirlerinden tamamen farklı özelliklere sahip olması göz önüne alınarak iki ayrı bölümde incelemek gerekmektedir; çok partili yaşama geçilmesinden başlayarak büyük çoğunluğu DP iktidarında geçen 1946-1960 dönemi ve 1960-1980 askeri müdahaleleri arasında geçen ikinci dönem.

CHP iktidarında tamamlanan 1946-1950 yılları arasında önemli ekonomik gelişmeler yaşanmış, 2. Dünya Savaşının yarattığı ortam ve bunun Türkiye'ye yansımaları ile iktidara talip olan DP'nin kurulması CHP'nin devletçilik politikalarından bir ölçüde uzaklaşmasına yol açmıştır. Dış piyasalara daha açık bir ekonomi politikasına yönelen iktidar partisi yatırımları madencilik, inşaat sektörü gibi alanlara yöneltmek yoluna gitmiştir.

Bu gelişmelerde Marshall yardımından faydalanmak amacıyla yapılan İktisadi İşbirliği Anlaşması hükümleri yanında, kamu yönetimi yapısı ve ekonomik duruma ilişkin çeşitli raporlarda yabancı uzmanlar tarafından gündeme getirilen; ekonomik verimsizliğin kamu yönetimi yapısı ve devletin müdahaleciliğinden kaynaklandığı ve bu nedenle müdahaleciliğin azaltılması, ağır sanayiden vazgeçilmesi ve yabancı sermayeye eşit haklar tanınması gerektiği yönündeki telkinler etkili olmuştur. Bu çerçevede ağır sanayi kurulmasını öncelikli bir tercih

²¹⁴ Ahmet Makal, 2001, s. 3.

olarak kabul eden, devlet öncülüğünde kalkınmayı ve dışa karşı ekonomik bağımsızlığı öngören ve 1946 yılında hazırlanmış bulunan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı bizzat CHP iktidarı tarafından rafa kaldırılmıştır. Bu plan yerine serbest piyasaya açılmanın kolaylaştırılması için özel girişimin daha etkili olduğu 1947 planı hazırlanmış ancak bu da çok uzun bir süre geçmeden, ekonomik yapıdaki kötüye gidiş nedeniyle uygulanamamıştır.²¹⁵ 1947 Planı, devlet girişimlerinin enerji, ulaşım gibi alanlarla sınırlandırılıp diğer kamu işletmelerinin özel sektöre devrini öngörmektedir ve Planla bir anlamda resmi olarak devletçilik terk edilmiştir.²¹⁶

Bu dönemde yurt dışından parasal yardım almak bir zorunluluk gibi algılanmış, Türkiye uluslararası örgütlere üye olmaya başlamış, 1947 yılında IMF, DB ve Avrupa İktisadi İşbirliği Örgütü, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü'ne üye olunmuştur. Savaş yıllarında bürokrasi ve siyasetle girdiği ilişkiden çıkar elde etmiş olan burjuvazi de bu dönemde CHP iktidarının değişmesini veya CHP içindeki reformcu kanadın tasfiyesini istemiş ve bütün bu gelişmeler sonucunda 1950 yılında iktidar değişikliği gerçekleşmiştir.²¹⁷ DP iktidarı boyunca uygulanan ekonomi politikalarının niteliği pek çok araştırmanın konusu olmuş, bu politikaların bürokrasi ve burjuvazi tarafından kavranış ve yorumlanış şekli, ardından gelen bütün dönemleri etkilemiştir.

Bir grup araştırmacı ekonomi politikaları açısından DP iktidarının kendisinden önceki CHP dönemine benzerliklerine dikkat çekerken diğerleri DP iktidarının özellikle bürokrasi ile ilişkilerindeki çatışma alanlarını ön plana çıkarmaktadır. DP ile CHP iktidarlarının ekonomi politikaları açısından benzerlikler taşıdığına örnek olarak, kamu istihdamı ve kamu kesiminin (KİT'lerin) ekonomideki büyüklüğünün her iki dönemde de arttığı ve plancılık uygulamalarının her iki parti iktidarında da devam ettiği ifade edilmektedir. Öte yandan paradoksal biçimde bu dönemlerin farklı yanları ortaya konurken de CHP'nin plancılık taraftarı olmasına karşın DP'nin (özellikle ilk iktidar süresi boyunca) plan karşıtı olduğu öne sürülmekte, ayrıca DP'nin CHP'den daha liberal politikalar izlediği, özel sektör öncelikli bir kalkınma hedeflediği, devleti küçültme yanlısı olduğu ve dünya kapitalist sistemiyle uyum içinde olduğu belirtilmektedir.

²¹⁵ Gülten Kazgan, 2002, s. 82.

²¹⁶ Haldun Gülalp, 1983, s. 43.

²¹⁷ Korkut Boratav, 1998, s. 75.

Buğra, bu yöndeki pek çok görüşün aksine DP'nin ekonomide tam anlamıyla liberal olarak nitelendirilemeyeceğini ancak CHP'nin geçmiş uygulamalarının zihinlerde bıraktığı iz nedeniyle seçimlere girerken benzer ekonomik programları benimseyen iki partiden DP'nin işadamları gözünde daha tercih edilir olduğunu belirtmektedir. 1950 seçimleri öncesinde ekonomi politikaları açısından iki partinin programları çok benzeşmesine rağmen özel sektörü destekleyici bir tavır takınan CHP bu kesimi iknada başarılı olamamış buna karşın DP ilk iktidar yıllarında bir yandan özel sektörü destekler görünürken diğer yandan ekonomik istikrarı sağlamak üzere sıkı bütçe ve para politikası uygulamıştır.²¹⁸ Yine de 1950'li yıllarda özel sektör temsilcileri hükümetle ilişkilerinde eleştirel bir tutum takınmaktan özenle kaçınmış ve muhalefetteki CHP ile yakınlaşmamışlardır.

Kongar, Menderes önderliğinde, yağmacı bir yaklaşımla Türkiye'de "sermaye birikimi" sürecinin hızlandırıldığını ve artık gelenekçi-liberal cephenin de iktidar seçkinleri içinde yer aldığını belirterek bu süreci 27 Mayıs müdahalesinin durdurduğunu açıklamaktadır.²¹⁹

Gülalp ise Türkiye'de uygulanan ekonomi politikalarını uluslararası konjonktüre uyum bağlamında değerlendirmektedir. 2. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan süreçte Türkiye'nin Büyük Bunalım öncesinde uluslararası işbölümünde sahip olduğu yeri yeniden kazanma çabasıyla CHP iktidarınca başlatılan uygulamalar DP tarafından da sürdürülmüştür. Buna göre 1950'li yıllar boyunca yaşanan ekonomik gelişmeler sanayi burjuvazisinin çıkarlarına hizmet etmiş ve ticaret sermayesinin sanayi sermayesine dönüşmesinde etkili olan ithal ikameci sermaye birikimi süreci uluslararası kapitalizmle uyumlu olmuştur.²²⁰ Kazgan da bu dönemde dünyada gelişen önemli olaylara odaklanırken 2. Dünya Savaşı'ndan sonra gelen soğuk savaş döneminde, ülkelerin birbirleri ile ayrı ayrı ilişkiler kurmak yerine ABD başta olmak üzere Batılı ülkeler eliyle kurulan uluslararası örgütler öncülüğünde bu ilişkileri gerçekleştirmelerine dikkat çekmektedir. Bretton Woods sistemi kapsamında DB, IMF gibi örgütler ABD Dolarını daha geniş bir coğrafyada

²¹⁸ Ayşe Buğra, 1997, ss. 174-175.

²¹⁹ Bu müdahale sonunda üniversitelerin, özerk kurumların ve sendikaların gelişmesi, askeri ve sivil bürokrasinin yanında işçiler ve akademisyenleri de iktidar seçkinleri arasına sokmuştur. Süreç içinde kapitalistleşme hızlanarak devam etmiş ve daha sonra AP yönetimince sermaye sınıfının dolaysız denetimi desteklenmeye başlanmıştır. Bkz. Emre Kongar, 1998.

²²⁰ Haldun Gülalp, 1983, ss. 39-41.

kullanılır kılarak ABD sermayesinin güvenle dolaşmasını sağlamak amacıyla gelişmekte olan ülkelere krediler vermişlerdir.²²¹ Bu kuruluşlardan alınan krediler Türkiye ekonomisinde politika alanlarının belirlenmesinde etkili olmuş, ağır sanayi yerine tarımsal gelişmeye ağırlık verilmesi, küçük işletmelerin geliştirilmesi, devalüasyona gidilmesi ve plan kavramından uzaklaşılması bu sayede gerçekleşmiştir.²²² DP iktidarından önce başlatılan dışa açılma atağında Truman Doktrini çerçevesinde gündeme gelen askeri yardımlar ve Marshall yardımları yanında bu dönemde büyük toprak sahipleri ve ticaret erbabının dışa açılmayı desteklemeleri DP'nin iktidara daha kolay gelmesine yardımcı olmuş ve DP zaten dış sermayeye açılmaya uygun bir konjonktür bulmuştur.²²³

Öte yandan DP iktidarının ilk dönemi ile sonraki dönemleri arasındaysa ekonomik politikalar yönünden ciddi farklılıklar bulunduğu öne sürülebilir. Bu çerçevede 1950-1960 arası tamamen türdeş politikaların uygulandığı bir dönem olarak değerlendirilmemelidir. DP, özellikle ilk iktidar dönemi boyunca daha liberal politikalar izlemiş, uluslararası konjonktür ve yurt içindeki gelişmelerin de etkisiyle özel sektör öncelikli bir kalkınmayı hedeflemiştir. Bu tercihlerin beklenen sonuçları ortaya çıkarmaması daha sonraki iktidar dönemlerinde DP'nin de devletçi politikalar izlemesi sonucunu doğurmuştur. KİT'lerden aktarılan rantla yetinen ve KİT'leri işletmeye talip olmayan özel sektörün aslında böyle bir talepte bulunmak için yeterli sermayeye sahip olmadığı anlaşılmış, bu durumda umut olabilecek olan yabancı sermayeyi çekmek için teşvikler getirilmişse de umulduğu kadar sermaye girişi gerçekleştirilememiştir.²²⁴

Gerek CHP döneminde bir süre kararlı biçimde uygulanan devletçilik politikalarının gerekse DP döneminde uygulanan özel sektörü teşvik edici politikaların etkisiyle 1940'lar ve 1950'ler boyunca özel sektör işletmeleri sayıca ve hacimce büyümüştür. Ekonomik liberalizm anlayışı çerçevesinde DP, kredi teşvikleriyle özel sektörü güçlendirmek istemiş, devletçilikle sınırlanmış bir anlayıştan uzaklaşmayı hedeflemiştir. DP ekonomide “müdahaleci, bürokrat devlet tipine karşı” görüşlerine koşut olarak devlet ve bürokrasinin ekonomi üzerinde yük

²²¹ Gülten Kazgan, 2002, s. 78.

²²² Haldun Gülalp, 1983, s. 43.

²²³ Gülten Kazgan, 2002, s. 80.

²²⁴ Şiir Yılmaz, 1998, s. 10.

olduğunu, ekonomik refah ve mali istikrar için devletin küçültülmesi gerektiğini gündeme getirmiştir. Bürokrasiyi, ekonomik yaşama müdahale etmekle kötü bir devlet kapitalizmi ortaya çıkarması sebebiyle eleştirmiş, yapılan harcamaların da ülkenin gerçek ihtiyacı olmadığını belirtmiştir. Serbest girişimin ihmal edildiği, gereksiz harcamalar yapıldığı buna karşın iş hacminin artmadığı düşüncesiyle hizmetlerde rasyonelleştirmeye gidilmesi, devlet müdahalelerine son verilmesi ve iktisadi gelişmenin doğal akışına bırakılmasını öneren DP bu amaçla devletin iktisadi faaliyetlerinin küçültülmesini, KİT'lerin satılmasını, totaliter rejimlere özgü gördüğü plancılık anlayışından vazgeçilmesini ve özel teşebbüsle vatandaşın hür iradesine güvenilmesini temel esasları olarak açıklamıştır. Coşar, Ahmad'a atıfla planlama kavramının DP açısından neden “lanetli” bir kavram olduğunu açıklarken, bürokrasi aracılığıyla iş görmenin, özel girişimcilik ve bireysel inisiyatif ruhuna ve dolayısıyla da DP'nin benimsediği temel iktisadi ilkelere uygun olmadığına dikkat çekmektedir.²²⁵ Buna karşın plansızlık DP iktidarının en çok eleştirildiği konulardan birisi olmuştur. Yine de bütün bu uygulamalar DP'nin iktidara geldiği ilk döneme özgüken 1953'ten sonra ekonomik büyüme KİT'lerin etkin kullanımı ile gerçekleştirmeye çalışılmış, iktisat politikalarında CHP uygulamalarına yakınlaşmış, ülke içinden ve dışından kaynaklanan nedenlerle liberalizasyona son verilerek ithalatta sınırlamalara başvurulmuş, 1960 askeri müdahalesine kadar ithal ikameci politikalar izlenmiştir.²²⁶

DP'yi CHP'den ekonomiye yaklaşımı açısından farklılaştıran önemli konulardan birisi de uluslararası ekonomiye ilişkin değerlendirmelerdeki farklılıktır. Ekonomide yaşanan sorunlara karşı korumacı politikalar yerine dünya ekonomisiyle bütünleşmenin devam ettirilmesi yolundaki “dış telkin ve baskılar” IMF aracılığıyla özellikle 1954 yılından sonra etkili olmuş, bu süreçte yabancı heyetlerin Türkiye ziyaretlerinde her zaman istikrar politikasının uygulanmasına dönük tedbirlere devam edilmesi dış yardım için şart koşulmuştur.²²⁷ 1958 yılında artık kaçınılmaz hale gelen devalüasyon ile Milli Koruma Kanunu'ndan uzaklaşarak dışarıdan yeni krediler aranması yoluna gidilmiştir. İktidardan uzaklaşana kadar da DP iktidarı bu istikrar politikalarını uygulamaya devam etmiştir.

²²⁵ Nevin Coşar, “Demokrat Parti Maliye Politikası”, **SBF Dergisi**, No. 60, 2005, s. 39.

²²⁶ Korkut Boratav, 1998, s. 85.

²²⁷ a.k., s. 88.

Buna karşın kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğü ve etkinliği bağlamında değerlendirilebilecek olan KİT'ler konusunda DP'nin özellikle iktidarının ilerleyen dönemlerinde CHP'den çok ayrı politikalar üretmediği anlaşılmaktadır. KİT'ler CHP döneminde devletçi politikaların uygulanması açısından en önemli araç olarak kullanılmışken 1954 yılından başlayan DP'nin ikinci iktidar döneminde ve hatta 1960'lı yılların ortalarına kadar, başka bir deyişle imalat sanayi gücünü toplayana kadar ekonomik gelişmenin kaynaklarından birisi olarak kalmıştır.²²⁸ Devletin (kamu sektörünün) küçültülmesi, harcamaların azaltılması enflasyonun düşürülmesi ve kamu işletmelerinin özel sektöre devri konularında vaat ettiklerini başaramayan DP kamu yatırımlarını ve kamu kesiminin toplam milli hâsıla içindeki oranını yükseltmeyi sağlayacak politikalar uygulamaya başlamış²²⁹ 1950'ler boyunca uygulanan ithal ikameci sanayileşme politikaları burjuvazi için sermaye birikim sürecinin önemli bir aracı olmuştur.²³⁰

Bütün bu gelişmelerden, CHP ile DP'nin ekonomik politikalar açısından birbirlerine benzer uygulamalara gittiği anlaşılmaktadır. Ekonomik planlama sadece CHP dönemine özgü kalmayıp DP döneminde de sürdürülmüş, muhalefette ve ilk iktidar süresinde planlamacılığı şiddetle reddeden DP ikinci iktidar döneminde bir plan yapılması hazırlıklarına başlamıştır.²³¹ Başka bir ifadeyle DP ikinci iktidar döneminden başlayarak CHP'nin devletçi ve plancı olduğu dönemlere bir ölçüde yaklaşmıştır. Çokça eleştirdiği CHP'nin iktisat politikalarının Türkiye için gerekli olduğunun DP uygulamalarıyla teyit edilmesiyle devletçilik ile plancılığın ideolojik tercihler olmak yerine ihtiyaçların karşılanmasına yönelik faydacı politikalar olduğu düşüncesi güçlenmekte ve bu durumda iktisadi politikaların amaçları açısından DP ve CHP arasında önemli bir fark bulunmadığı iddia edilebilmektedir.

Öte yandan Boratav'a göre DP döneminde benimsenen ekonomik anlayış daha Osmanlı döneminden bu yana süregelen iki ana iktisadi yaklaşımdan, dünya kapitalist sistemine entegrasyona dayanan, beynelmilelci ve serbest ticaretçi, tarımsal ihracatı esas alan bir uzmanlaşma ve yabancı sermayeye olumlu bakan, bağımlı bir

²²⁸ Hatta Kazgan tek parti döneminde CHP'nin siyasal desteği ile var olan KİT'lerin başta DP olmak üzere çok partili dönemde eleştirilmesine rağmen bütün sağ iktidarların da yeni KİT'ler kurmaya devam ettiğini belirtmektedir. Gülten Kazgan, 2002, ss. 72-73.

²²⁹ Korkut Boratav, 1998, s. 86.

²³⁰ Şevket Pamuk, 1981, s. 27.

²³¹ Ayşe Buğra, 1997, s. 187.

açık pazar olmak düşüncesini yansıtmaktadır.²³² Buna karşın özellikle de devletçilik dönemindeki CHP iktisadi politikaları Alman tarihçi okuldan esinlenen düşüncelerle daha ulusaldır ve milli sanayileşmeyi kalkınmanın asıl yöntemi olarak görmektedir. Ne var ki bizzat CHP tarafından çok partili yaşama geçilmesinden sonra bu politikalarından uzaklaşıldığını gösteren pek çok uygulama mevcuttur.

Çok partili yaşama geçilmesiyle başlayan ve 1960'a kadar süren dönem bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkileri açısından da oldukça ilgi çekicidir. Kurumlar arasında gerilimler ve çatışmalar yaşandığı açık olmakla birlikte anılan gerilimin sebepleri konusunda temel olarak iki farklı yaklaşım bulunmaktadır. Bir tarafta ilişkilerdeki uyumsuzluğun sorumlusu olarak DP'yi görenler, diğer tarafta bürokrasi kurumunun yapısı veya bürokratların kişisel niteliklerini ön plana çıkaranlar bulunmaktadır. İlk gruptakiler sorunu, DP'nin 1924 Anayasası'nda da yer alan laiklik, milliyetçilik-halkçılık ve devletçilik ilkelerinden sapmasına bürokrasinin bir tepki vermesi olarak değerlendirme eğilimindedirler. Laiklikten sapmalar daha çok DP'nin iktidarı boyunca dinsel unsurları siyasal amaçlar için kullanması ve tek parti döneminde uygulanan sosyokültürel reformlardan geriye dönmesi bağlamında vurgulanmaktadır. Milliyetçilik ve halkçılık ilkeleri ise hem yabancı ülkelerle ilişkilerdeki edilgen tutum ve siyasal bağımsızlığın zarar görmesi hem de sınıfsızlık düşüncesinin zedelenmesi bağlamında önem kazanmaktadır. Devletçilik ilkesine karşıtlıkta ise DP'nin ekonomik liberalizm anlayışıyla yabancı sermaye lehine uygulamalara gitmesi ve ekonominin yurt dışına bağımlı kılınması ön plana çıkarılmaktadır. İkinci gruptakiler yönünden ise sorunu üç ana başlıkta özetleme olanağı vardır; bürokrasinin DP iktidarında statü ve maddi çıkarlar açısından kayba uğramasına duyduğu tepki, bürokrasinin siyasallaşması, bürokratik yapının irrasyonelliği. Her iki gruptaki düşüncelerin ortaya konması konu hakkında ilerleyen bölümde yapılacak tartışma için gerekli düşünsel zemini hazırlamaya yardımcı olacaktır.

DP-bürokrasi geriliminde bürokrasi kurumunu ve bürokratları sorumlu ve bürokratik yapı ve işleyişi sorunlu gören yaklaşımın temelinde, DP döneminde bürokrasiye karşı bir güç mücadelesi verildiği ve bu mücadelede siyasal iktidarın uygulamalarının bürokratların maddi ve manevi çıkarlarında bir gerilemeye yol açtığı

²³² Korkut Boratav, 1998, ss. 17-18.

düşüncesi bulunmaktadır. Siyasal iktidar ile bürokrasi arasında bir çatışma yaşanmasının nedenlerini anlamak için DP'yi iktidara taşıyan sürecin niteliklerine odaklanan Heper ve Tachau, DP iktidarını geçmişten gelen sosyal ve ekonomik koşulların bir sonucu saymaktadırlar.²³³ Cumhuriyet yönetiminin daha yüksek yaşam standartları sunarak sanayileşme ve ticarete gelişmeler kaydetmesi ve Osmanlı devleti girişimcileri olan gayrimüslim azınlıkların yerlerini yeni girişimci ve iş adamlarının alması DP'nin iktidarı ele geçirmesinde etkili olmuştur. Ayrıca Cumhuriyet dönemi eğitim politikaları sayesinde artan eğitim fırsatları ile mesleki alanlarda yukarı doğru hareketlilik olanağı artmış, ilk ve ortaokullar ağı genişletilerek modern üniversiteler kurulmuş ve kamu eğitiminde gelişmeler sağlanmış, böylece askeri kariyer orta sınıfın çocukları için tek kariyer fırsatı olmaktan çıkmıştır. Bu dönemde askerlerin siyasal elit içinde sayısal ağırlıkları da azalmıştır. Dolayısıyla askeri ve sivil bürokrasinin sahip olduğu güç 1950'ler boyunca azalmış ancak iş adamlarının yanı sıra yerel elitlerin gücü artmıştır. Bu gelişmeler yanında DP'nin hızlı ekonomik büyüme sağlanması yönündeki istekli politikalarından dolayı enflasyonun yükselmesi nedeniyle sivil ve askeri bürokrasinin maaşlarında düşmeler ve buna bağlı olarak maddi olanaklarında gerilemeler olmuştur. Sonuçta askeri bürokrasi hem sahip olduğu güç hem de sosyal statü ve prestijinde irtifa kaybetmiştir. Bu durum iktidar ile muhalefet arasındaki ilişkileri tehlikeli biçimde bozduğu gibi DP'nin bürokrasi ve muhalefete karşı tutumuyla totaliter bir yönetim tarzı getirdiği algısı karşısında askeri bürokrasi kendisini bir açmaz içinde bulmuştur. Siyasal açıdan iktidardan çok muhalefete sempati besleyen askeri bürokrasi özellikle gençlerden yükselen sokaklardaki gösterileri bastırmayı değil iktidarı yerinden etmeyi uygun görmüştür.

Bu yaklaşıma paralel biçimde Szyliowicz, sosyoekonomik yapıdaki değişmeden dolayı geleneksel olarak yüksek statü sahibi olan ve hatta tekele yakın bir siyasi güç sahibi olan aydınlar ve bürokrasinin toplumsal konumlarını DP iktidarında ortaya çıkan yeni sosyal tabakalanma içinde ciddi biçimde tehlikeye girdiğini gördüklerinden bahsetmektedir. İktidarla uyuşmayan geleneksel seçkinler Menderes hükümetinin mali politikalarını onaylamamış, çiftçilerin doğrudan vergilerden muaf tutulması maaşlı kesim üzerine fazla vergi yüklemiş ve enflasyon

²³³ Metin Heper ve Frank Tachau, 1983, s. 20.

bu kesimin yaşam standartları üzerinde olumsuz etki yapmıştır. Sosyal statü, ekonomik güçle çok yakın ilişkili olduğundan bürokratların, aydınların ve hepsinden öte askerlerin saygınlıkları düşmeye başlamıştır. Bunlara ek olarak DP'nin artan otoriter tutumu ve modernleşmenin yavaşlaması sonucunda askerler tarafsızlık politikasından vazgeçerek Menderes hükümetini devirmişlerdir.²³⁴

Lewis de DP iktidarı zamanında bürokratların bir zamanlar Türk sosyal hiyerarşisinde sahip oldukları baş döndüren yüksek tepelerden düştüklerini belirtmektedir. Bu dönemde iyi bir okul mezunu için bürokraside görev almak en çekici durum olmaktan çıkmıştır. Ticari sınıfın ortaya çıkışı ülkedeki siyasi dengeyi köklü biçimde değiştirmiş ve hatta geleneksel sosyal değerler sistemini bile etkilemiştir. Bu ticaret sınıfı, Atatürk zamanında gayet iyi hizmet veren yardımsever paternalist devletin artık biktırıcı olduğuna, dar kafalı bürokratlar yerine Amerikan danışmanlar ve maliyecilerle daha başarılı olunabileceğine, bu kişilerin ülkeye gelen Amerikan parasını daha iyi kullanabileceklerine ikna olmuşlardır.²³⁵

Bürokratik elitin eski gücünün azalmasını çok partili yaşamla birlikte halkın siyasete katılmasıyla ilişkilendiren Eryılmaz da DP'nin iktidara gelmesiyle kentli elitin iktidardan uzaklaştığını ve 1950-1960 arasında bürokrasinin gerileyerek saygınlık ve güç kaybettiğini belirtmektedir. DP iktidarı döneminde bürokrasi siyasal iktidarın emrinde kamu hizmeti açısından gerekli teknik uzmanlığı sağlayacak bir hizmet aracı olarak algılanmıştır. Devlet idaresinde siyasetçiler daha ön planda olmuş, liberal politikalar izleyen ve halk üzerindeki bürokratik baskıya son vermeyi vaat eden DP kendi iktidarını paylaşan bir güç olarak gördüğü bürokrasinin etkinliğini azaltmak istemiştir. Bu kapsamda özel sektörün gücü ve etkinliği artırılmıştır. Bürokrasi ise kendisini devletin temsilcisi olarak gördüğünden giderek halkın anlayış ve geleneklerinden kopmuş ve ayrı bir sınıf meydana getirmiştir. Asker ve sivil bürokrasi ile aydınların DP'ye muhalefeti, siyasetin devlet merkezli olmaktan çıkıp parti merkezli hale gelmesiyle bürokrasinin itibar ve gücünün zayıflamasından kaynaklanmaktadır. Bu genel çerçeve içinde bürokrasinin 1960 müdahalesine sempatiyle baktığı öne sürülmektedir.²³⁶ Karpat ise DP yönetimi

²³⁴ Joseph S.Szyliowicz, 1966, s. 279.

²³⁵ Bernard Lewis, "Recent Developments in Turkey", **Royal Institute of International Affairs**, Vol. 27, No. 3, Jul. 1951, s. 324.

²³⁶ Bilal Eryılmaz, 2002, ss. 143-144.

süresince ekonomik açıdan güçlü grupların siyasal nüfuzlarının aydınları ve askeri bürokrasiyi ikincil pozisyona düşürdüğünden ve onları devletçiliğin sosyalist yorumuna ve sınıf kavramının ekonomik-sosyal anlamına sahip çıkmaya sevk ettiğinden bahsetmektedir.²³⁷

Bir zamanlar politika oluşturmada ve yürürlüğe koymada önemli bir rol üstlenmesine karşın ekonomik ve sosyal statülerinin ve siyasal güçlerinin azalması, modernleşmede gördüğü işlevin kaybolması sonucunda bürokrasinin, *“hükümetlerin kendi politikalarını oluşturmalarında ve yürütmelerinde mücadele etmek zorunda kaldıkları bir engel...”* olarak görülmeye başladığını belirten Turan bu genel eğilim dışında kalan en önemli kurumun silahlı kuvvetler olduğunu belirtmektedir. Türk ordusunun kendi birlik ruhu ve etkinliğini koruduğuna, Cumhuriyeti korumayı veya Osmanlı’da dendiği gibi “devleti korumayı” kendi temel görevi olarak kabul ettiğine ve sivil politikaların başarısız olduğuna karar verdiği durumlarda siyasal sorumluluk üstlendiğine, bu sebeple modernleşmedeki etkinliğinin ve sosyal statüsünün kaybolmasının önemli olduğuna dikkat çekmektedir.²³⁸

Roos ve Roos, Türkiye’deki güç dağılımında DP’nin iktidara gelişi ile önemli değişiklikler ortaya çıktığını ve bu değişikliklerin özellikle ülkenin ekonomik ve siyasal hayatında egemenliği söz konusu olan bürokratik eliti rahatsız ettiğini belirtmektedir. 1950’ye kadar eski askeri bürokratlardan, yerel idarecilerden, üniversite profesörlerinden, kamu okullarındaki öğretmenlerden, yargı üyelerinden vb. oluşan resmi veya yarı resmi bir grup Türk siyasetine hâkim olmuş, siyasetçiler gibi hareket eden profesyonel bürokratlardan oluşan kapalı bir yapının çıkardığı yasaları kendi meslektaşları bürokrat olarak uygulamışlardır. Buna karşın sivil bürokrasi ve aydınlar ile yakın ilişkide olan askeri bürokrasi 1950 sonrasında uygulanan ekonomi politikalarından olumsuz etkilendiğinden 1960 müdahalesi, yeni oluşmakta olan sosyoekonomik grupların artan gücünü dağıtmaya çalışmıştır.²³⁹

²³⁷ Kemal. H. Karpaz, 1964, s. 60.

²³⁸ İter Turan, 2003, ss. 121-143.

²³⁹ Leslie L. Jr. Roos, ve Noralou P. Roos, “Administrative Change in a Modernizing Society”, **Administrative Science Quarterly**, Vol: 15, No: 1, Mar., 1970, s. 70.

Roos bir başka araştırmada da bürokrasi-siyasal iktidar ilişkileri bağlamında önemli bir gözlemini açıklamış ve 1950 sonrasında Türkiye’de kaymakamların, sistemin giderek politikleşmesi çerçevesinde itibar ve çekiciliklerini kaybettiklerini ileri sürmüştür. Özellikle de DP’nin kırsal yerlerde kendi örgütlerini kurmasıyla birlikte yerel siyasetçiler ile çatışan kaymakamların istenmeyen bir yere gönderilmeleri tehdidi ile karşı karşıya olduklarını belirtmiştir. Roos , Leslie L. Jr.,

DP iktidarının gelişiyle bürokrasinin hem gelirlerinde hem de toplumsal yapı içindeki gücü ve statüsünde bir düşüş yaşandığını belirten Makal bu savını tek parti döneminde Meclis'teki bürokrat yoğunluğunun DP döneminden başlayarak azaldığı ve 1954 yılında iyice gerilediğı tespitiyle güçlendirmektedir. Aynı dönemde Bakanlar Kurulu içindeki bürokrat kökenlilerin sayısı da ciddi biçimde azalmıştır. Bu durum tek partili dönem ile çok partili dönemde siyasal iktidarların bürokrasiye bakışı açısından çok önemlidir. DP yöneticileri siyasal yaşamda “yönetici zümre” konumunda olan bürokrasiyi gerek siyasette gerekse ekonomide fazlaca ağırlıklı bulmuş ve bu durumla mücadele etmiştir. Bu ilişki ters açıdan değerlendirildiğinde DP'yi de olumsuz etkilemiş ve hatta iktidarın sonunu hazırlamıştır.²⁴⁰ Makal'a benzer biçimde DP'nin bürokrasiye yaklaşımının 1960 ihtilalını hazırlayan faktörlerden birisi olduğı farklı araştırmacılar tarafından sıklıkla dile getirilmiştir. Ahmad, örneğın, bürokrasinin DP dönemindeki enflasyonist politikalardan çok zarar gördüğünü ve toplumsal statüsünde de kayıplar yaşadığını, sonuçta DP'nin devlet kurumlarından destek görmek yerine yalıtıldığını öne sürmektedir.²⁴¹

Dodd'a göre DP, iktidarı büyük Meclis çoğunluğuyla ele almasının akabinde bürokrasiyi CHP'nin bir organıymış gibi addetmiş, bürokratik yönetim anlayışıyla mücadele etmiş, bürokrasiyi kendi iktidarı denetimine bağımlı kılma amacıyla müdahalelerde bulunmuş ve gücünü azalmıştır. Sonuçta DP-CHP arasındaki siyasi görüş farkları ve uluslararası etkilerle keskinleşmiş olan ortam ancak 1960 darbesiyle son bulmuştur. Dodd'a göre bürokrasi CHP'yi desteklemiş, siyasi anlamda önceki dönemden hızlı bir sapma gösteren DP'ye kızmıştır. Atatürkçü devlet tarafından hoş karşılanmayan İslami unsurlar ve iktidardan destek bekleyen yeni girişimciler tepkisel olarak anti-Atatürkçü olmuşlardır. Bürokrasi bu süreçte kendisini Atatürkçü ideolojinin bekçisi olarak görmüştür. Dodd, Türkiye'de bürokrasinin CHP ile çok yakından ilintili gösterilmesi talihsiz olmakla birlikte başka türlüünün de pek mümkün görülmediğini belirtmektedir.²⁴²

“Development versus Distribution: An Attitudinal Study of Turkish Local Administration, **Economic Development and Cultural Change**, Vol: 17, No: 4, Jul., 1969, s. 554.

²⁴⁰ Ahmet Makal, 2001, s. 25.

²⁴¹ Feroz Ahmad, **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, (Çev. Ahmet Fethi), Hil Yayın, İstanbul, 1994, ss. 89-90.

²⁴² C. H. Dodd, 1992, s. 19.

Turan, bürokrasiyi kendisine tabi kılma çabasındaki DP'lilerin günlük bürokratik konulara çok sık müdahale etmeye başladıklarını, emirlerine uymayan veya karşı çıkan devlet memurlarını görevden aldıklarını veya daha alt görevlere indirdiklerini, DP'nin kendisine tıpkı tek parti döneminde bürokrasinin CHP'ye hizmet ettiği gibi görev yapacak bir bürokrasi istediğini belirtmektedir.²⁴³

Öte yandan, DP-bürokrasi çatışmasının nedenlerini bürokrasinin rasyonel olmayan niteliklerinde gören değerlendirmelere bakıldığında bu konunun genellikle Heper'in düşünceleri paralelinde şekillendiği anlaşılmaktadır. Heper, bürokrasinin DP döneminde siyasal etkisini bir ölçüde koruyabildiğini ancak bu sınırlı etkisini "olumsuz politika" (negative politics) çizgisinde kullandığını yani "siyasal sistemi sabote" ettiğini öne sürmektedir.²⁴⁴ Türkiye'de bürokrasi ile ilgili temel sorun, bürokrasinin sosyal değişmeye işlevsel uyumu sorunudur. İşlevsel uyum, toplumda değişen koşullar karşısında bir kurumun yeni işlevler yüklenmesi yahut bazı işlevlerini terk etmesi olarak tanımlandığında bürokrasinin olumsuz bir tutuculuğa yöneldiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Heper, üstün "merkez" uyan "kenar" yaklaşımının çok partili hayata geçildiğinde de devam ettiğinden ancak bu duruma bürokrasinin hem toplumdaki belli başlı gruplara hem de bu grupların siyasal temsilcilerine cephe almasının eklendiğinden bahsetmektedir. 1950'lerin sonunda bürokrasi değişime uğramışsa da geçmiş yılların etkisiyle hala belli ölçüde güç sahibi olmayı sürdürmüştür. Bürokratik elit kendi devlet felsefesini geliştirme açısından bir özerkliğe sahip olmaya devam etmiş, Kemalizmin yanı sıra kendisine has bir başka dünya görüşünü, "devlet kapitalizmini" ortaya koyma çabasında olmuş ve burjuvazi buna karşıt geniş ölçekli bir başka dünya görüşü geliştirememiştir.²⁴⁵ Bunda tarihsel gelişimin önemli bir yeri bulunmaktadır. Nitekim Heper 1945-1960 arasında sivil bürokrasinin üst düzey yöneticilerinde "bürokratik yönetim geleneğinin" varlığını sınavan bir çalışmada; 19. yüzyılda başlayan Batılaşma sürecinin bürokratik elit üzerinde siyasal demokrasi fikrini aşılarken onlardaki bürokratik otoriterlik tutumlarını değiştirmeksizin bıraktığını belirtmektedir. Araştırma bulgularına göre Osmanlı-Türk bürokrasisinin evrimi düşünsel açıdan İslami olandan İslami olmayana yürüyen bir çizgidedir. Bu

²⁴³ İlter Turan, 2003, ss. 121-143.

²⁴⁴ Metin Heper, 1973b, ss. 29-40.

²⁴⁵ Metin Heper, 1977, ss. 73-74.

gelişim çizgisinde Atatürkçü ilkeler İslami olmayan (dinsel olmayan) taraftadır ve milliyetçilik, devletçilik ve laiklik değerleri kamu politikaları belirleme sürecinde dürüstlük ve içtenlikle uygulanmıştır.²⁴⁶

Heper ayrıca 19. yüzyıldan bu yana bürokrasinin genel olarak “yeni bir orta sınıf” rolü üstlendiğine işaret etmektedir.²⁴⁷ Üst düzey bürokratik elit kendisine siyasi uygulamalar bakımından bir sorumluluk yüklemiştir. Atatürkçü bürokratik anlayışın en önemli düsturu halkçılıktır ve bu ilke de toplumsal grup ve sınıflar arasında bir uyum olduğu ve birden çok partiye gerek olmadığı yönünde bir düşüncüyü içermektedir. Böyle olunca bürokrasinin DP iktidarında Türk toplumundaki siyasi kurumlaşma ve sosyoekonomik farklılaşmaya düşünsel bir temelde karşı koyması anlaşılabilir olmuştur. Bürokratik elitteki katı düşünce yapısı Osmanlı-Türk devletindeki modernleşmenin niteliklerinden türeyen bir durumdur ve değişimin doğal olmaktan çok başka unsurlarca tetiklenmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Modernleşme düşüncesi yeni değerler bütünü, sosyoekonomik yapı ile doğrudan ilişkilendirme yönünde herhangi bir çaba göstermeden kabul etmeyi içermiştir. Toplumsal değişimin bu niteliği daha sonra doğal bir değişimle yer değiştirmektedir. Çok partili yaşama geçiş bu değişimin somut göstergesidir. Örgütlü işgücünün ortaya çıkması, işadamlarının siyasi merdivenin basamaklarında çok hızlı yükselmesi ile bürokratik-siyasi elitin parçalanması adım adım ancak kalıcı biçimde halkı bürokrasi karşısında etkin bir duruma getirmektedir. Sivil bürokrasi 1950’ler boyunca akademik aydınlarla laiklik ilkesi ve demokrasinin nitelikleri çerçevesinde birleşmiş bir ön cephe özelliği sergilemiş ve siyasi elitlere bir ölçüde başarıyla karşı koymuş, buna karşın 1950-1960 yıllarında özerkliğini büyük ölçüde kaybetmiştir.²⁴⁸ Bu dönem, iktidarlarca bürokrasinin siyasal etkinliğinin kırılması yönünde girişimlerin olduğu ve etkinlik ve verimlilik gibi hususların geri planda bırakıldığı yıllar olup sanayi kesiminden idarenin işleyişindeki yavaşlığa ilk tepkiler yükselmiştir.²⁴⁹

Konuyu kapatmadan, yabancı uzmanların Türkiye’deki bürokratik yapı hakkındaki değerlendirmelerine de kısaca değinmekte yarar bulunmaktadır. Her ne kadar Heper çok partili dönemde hukuki-rasyonel özellikler kazanma sürecine giren

²⁴⁶ Metin Heper, 1976, s. 518.

²⁴⁷ Metin Heper, 1977, s. 84.

²⁴⁸ Metin Heper, 1976, s. 519.

²⁴⁹ Metin Heper, 1977, s. 100.

bürokraside ussal bir işbölümünü gerçekleştirmek üzere iktidar tarafından yabancı uzmanlardan raporlar istendiğinden bahsetse de²⁵⁰ özellikle kalkınma iktisadı anlayışının popülerleştiği ve gelişmekte olan ülkelerde bürokrasilere kalkınmanın itici gücü olma rolünün biçildiği 1950-1960'lı yıllarda bürokrasiyi Weberci anlamda rasyonelleştirme amacı siyasal iktidarlardan çok yabancı ülkelerin bir amacı olarak değerlendirilebilir. Nitekim Türkiye bu bağlamda soğuk savaş döneminde, özellikle de 1950'lerden itibaren ABD'nin yakın ilgisine maruz kalmıştır.²⁵¹ İlginin sebebi Türkiye'nin stratejik açıdan taşıdığı önem ve ABD'nin soğuk savaş yıllarında izlediği politikalar açısından özel bir yere sahip olmasıdır. Bu bağlamda, teknik yardım adı altında Türkiye'nin başta kamu yönetimi yapısı olmak üzere pek çok alanda ABD tarafından yönlendirilen politikaları uygulaması amaçlanmıştır. 2. Dünya Savaşının sona ermesinden itibaren ABD'nin dış politikası genelde Ortadoğu'ya ve özelde Türkiye'ye ayrı bir önem atfedilmesini gerektirmiştir. Türkiye ile ilişkilerin geliştirilmesinde Sovyet tehdidi ana ortaklık temellerinden birisi olup karşılıklı bir çıkar birliğinden bahsedilmesine karşın bu karşılıklılığın daha çok sözde kaldığı ve ABD'nin ekonomik, sosyal ve siyasal alanlarda belirleyici olmaya çabaladığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde ABD'den Türkiye'ye kamu yönetimi alanında teknik yardım altında heyetler gönderilmiş ve başta SBF olmak üzere bazı fakülte öğrencilerinin ABD'de eğitime tabi tutulmaları sağlanmıştır. Kamu yönetimi alanındaki teknik yardımın başlıca amaçları Storm ve Sherwood tarafından şöyle tanımlanmaktadır: Türkiye devletine, modern ABD yönetim becerileri ve bilgisi ışığında bazı kurumlar kazandırmak (model analizleri, personel, idare, bütçeleme, muhasebe ve planlamanın ABD'de çok gelişmiş olduğundan bahisle bu konulardaki bilgiyi aktarmak, Türklerin görmeyi arzuladıkları dinamik ve esnek yönetim tarzını açıklamak) ve demokratik bir toplumda kamu yönetiminin işlevleri hakkında edindikleri deneyimleri aktarmak. Yazarlar, çok partili sisteme geçilmesiyle Atatürk'ün devletçiliğinden uzaklaşılması ve bu sayede bireysel ekonomik fırsatların ve kişisel özgürlüklerin artmasının yanı sıra yerel yönetimlere daha çok sorumluluk tanınmasını bir dönüm noktası olarak görmektedirler. İşte bu değişen toplumsal yapıya uygun olarak bürokrasinin yeniden düzenlenmesi

²⁵⁰ Metin Heper, 1977, s. 99.

²⁵¹ Frank P. Sherwood, William B. Storm, "Technical Assistance in Public Administration: The Domestic Role", **Public Administration Review**, Vol: 14, No:1, Winter, 1954, s. 32.

gerekmektedir ve bunun zamanlanması ve uygulanması konusunda ABD tarafından sağlanacak yardımlar önemli olmaktadır.²⁵²

1950-1960 arasında siyasal iktidar ile bürokrasi arasındaki gerilimin nedenlerini DP'nin siyasal görüş ve uygulamalarına dayandıran yazarların ise bu kapsamda dile getirdikleri konular arasında laiklik ve kültürel değerlerden sapmaların önemli bir yer tuttuğu gözlemlenmektedir. Lewis, CHP'nin özellikle 1946 yılından itibaren dinsel hareketlerin uyanışı konusuna daha anlayışlı yaklaşmakla birlikte dini liderlerin CHP'yi 1920'ler ve 1930'lar boyunca başvurduğu laiklik uygulamaları nedeniyle asla affetmediklerini vurgulamaktadır. DP ise kültürel devletçilik alanındaki politikalarda anlayış değişikliğine gitmiş ve dil ve kültür reformlarında gerileme yaşanmıştır.²⁵³ Heper, 1950'lerde siyasetçiler arasında dinin siyasal amaçlarla kullanımının en tartışmalı konu haline geldiğini belirterek bu durumun askeri müdahalenin en önemli meşrulaştırma aracı olduğunu açıklamakta, Türkiye'de siyasal partilerin laik politikalar benimsemedikçe meşru olarak kabul edilmediklerini belirtmektedir.²⁵⁴ Mumcu'ya göre Atatürk'ün ölümü ve çok partili hayata geçilmesiyle birlikte bir anlamda "Atatürk devrimlerine karşı devrim" süreci başlamıştır. Askeri müdahale, Atatürkçülüğün sadece laisizm temeline dayalı ve biçimsel bir devrimcilik olarak algılanmasına ve devrimlerin bir kısmından vazgeçilmesine karşı yapılmıştır. DP'nin, özellikle laiklik karşıtı tavır takınması yıkılışına giden yolda etkili olmuştur. DP'nin "*sınıfsal yapısının gerektirdiği siyasal savunma araçlarının en etkili ve önemlisi*" olan din silahı "*ticarî kapitalizm ile İslamcı akımları birleştiren bağ*" olmuştur.²⁵⁵

Benzer biçimde DP'nin, Cumhuriyetin laik ve devletçi ilkelerinden uzaklaşması nedeniyle mevcut devlet elitlerinin onayını almadığını belirten Evin ise DP'nin popülist politikalarının yasamada çoğunluğu kendisinde tutma amacına

²⁵² Yazarlar ayrıca bu konuda ABD deneyiminin aktarılmasının önündeki engelin rasyonel olmaktan çok duygusal olduğu noktasından hareketle, Türk bürokratlarınca meseleyi yerinde incelemek ve bir ABD bürokratinin kendi ağzından "görevinin halka hizmetkâr olmak" şeklinde tanımladığını duymanın öneminden bahsetmektedir. Bkz. Frank P. Sherwood, William B. Storm, 1954.

²⁵³ Lewis'e göre CHP'nin 1950 seçimlerini kaybetmesi belki en büyük başarısıdır. Kemalist Devletin siyasi anlayışı parlamenter hükümete geçişi öngörmektedir. Atatürk'ün sosyal ve ekonomik reformları başka türlü yapılamayacak olanı başararak Türkiye'nin yokluk ve yolsuzluk içindeki durumunu ortadan kaldırmış ve yabancı egemenliğine girmeden ekonomi ve toplumu yeniden inşa olanağı sağlamış, liberal bir burjuvazi ve eğitimli bir kamuoyu oluşturmuştur. Bkz. Bernard Lewis, 1951, s. 331.

²⁵⁴ Metin Heper, 1991, s. 49.

²⁵⁵ Uğur Mumcu, 1969, s. 172.

hizmet ettiğini öne sürmektedir. Kurulu yapı ve devletçi muhalefet bu duruma karşı koymuş ve elitler arası çatışmanın başlaması Türkiye'nin siyasi gelişimini ve gelecek dönemlerini etkilemiştir. Siyasal iktidar ise devlet elitinin değil de hükümetin devleti yöneteceği konusunda ısrarcı olmuş ve halkın oyuyla gelmesini bunun meşru gerekçesi olarak ortaya koyunca kamu bürokrasisi, askeri bürokrasi ve aydınlar buna karşı durmuşlardır.²⁵⁶ Bütün bu değerlendirmelerin yanı sıra DP iktidarı döneminde siyasal liberalizm uygulanmak yerine Vatan Cephesi, Tahkikat Komisyonları gibi uygulamalara gidilmesi, siyasette dinsel unsurların giderek daha çok ve yaygın biçimde kullanılması ile öğretim birliği ilkesinden sapmalar olması hususlarının bir arada 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesine yol açan etkenler arasında değerlendirildiği görülmektedir.²⁵⁷

Kurumlar arası çatışmayı körükleyen uygulamalar arasında ekonomik konuların da olduğu açıktır. Yabancı sermayeye sıcak bakan DP tarafından uygulanan ekonomi politikaları uluslararası sistemle bütünleşmeyi ve serbest piyasa ekonomisine geçmeyi hedeflemiştir. Bu kapsamda DP'nin gerçekleştirdiği bazı yasal düzenlemelere bürokrasi soğuk bakmış, özellikle de devletçilik uygulamalarından sapma olarak nitelediği uygulamalara karşı duyarlı olmuştur. DP'yi iktidara getiren koalisyon içinde "devletçilikten" memnun olmayan yeni tüccar ve sanayi sınıfı da bulunmaktadır. Bu kapsamda DP seçim döneminde devletin ekonomik etkinliklerinin ve güçlü denetimin kaldırılmasını ve özel sektör öncülüğünde kalkınmanın teşvik edilmesini vaat etmiştir. Bu konuda atılan adımlar arasında Sümerbank gibi bazı kamu işletmelerinin satışa çıkarılması, sanayide özel girişim sahiplerini teşvik amacıyla Sanayi ve Kalkınma Bankası kurulması ve yabancı yatırımın özendirilmesi için sermaye sahiplerinin istediklerinde kârlarını ve hatta sermayelerini de alarak ülkeden ayrılmasına olanak sağlayan yasal düzenlemelere gidilmesi yer almaktadır. Tek parti döneminin devletçi zihniyetine yakın olmayan bu uygulamalarda ABD'nin önemli bir etkisi olmuştur.²⁵⁸ DP bir yandan da tarım sektörüne güvenmiş ve zirai ürünlerin ihracının tüketim malları ithalatını karşılamasını beklemiştir. Kapitalist dünya ile daha fazla bütünleşme yolunda sadece ekonomik değil askeri konularda da ABD ile daha yakın ilişkiler geliştirilmiştir. Buna karşın DP iktidarında devlet

²⁵⁶ Ahmet Ö. Evin, 1996, s. 46-51.

²⁵⁷ Gülten Kazgan, 2002, ss. 92-94.

²⁵⁸ Bernard Lewis, 1951, s. 323.

müdahaleciliğinin tam olarak ortadan kalkmadığı açıktır. Müdahalecilik serbest piyasa ekonomisini geliştirmek üzere yapıldığı halde plansız bir şekilde yürütülmüş ve bir sonuç vermemiştir.²⁵⁹ Bütün bu gelişmelere karşın 1950’ler boyunca devletten bağımsız, gelişmiş bir girişimci grup ortaya çıkmamıştır. Bu bağlamda siyasal iktidar, kendisi tarafından belirlenen ve bürokrasiye empoze edeceği bir değerler bütünü ortaya koyamamış, böyle olunca da bürokrasi kendi değerler sistemine sahip çıkabilmiştir.²⁶⁰

DP ile bürokrasi çatışmasında önemli bir unsur da “kamu yararı” kavramına ilişkin olarak bürokrasi ve DP’nin görüşleri arasında anlayış farkı bulunmasıdır.²⁶¹ Bürokrasi çok uzun bir zaman sürecinde, özellikle de Cumhuriyet dönemi boyunca kendisine özgü bir kamu yararı fikri geliştirmiş, bu kapsamda DP tarafından uygulanan piyasa ekonomisi temelli politikalara ve iktidarın Atatürk devrimlerine ilişkin tutumuna tepki duymuştur. 1950-1960 arasında bürokratik yönetim geleneğinde bir değişim ve gücünde azalma olmakla birlikte bürokrasi siyasi kararları uygulamak dışında görevi olmayan bir kurum durumuna indirgenememiş, iktidarların değişmesine karşın bürokratların koltuklarını koruyabilmesi, kendilerine siyasal iktidarlara karşı bir ölçüde “dokunulmazlık” kazandırmıştır.²⁶²

1960-1980 arasındaki dönemin başında gözlenen en önemli gelişme siyasal, toplumsal ve iktisadi alanlarda önceki dönemden kopuşu somutlaştıran 1961 Anayasası ile birlikte ekonomide planlamacılık ve ithal ikamesi uygulamalarının öne çıkmasıdır. Uluslararası konjonktürün ve kalkınma iktisadi fikirlerinin genel kabul görmesi, DP dönemindeki keyfi uygulamalara son verilmesi ve kaynak yaratma ve bölüşümün Anayasada yer bulan sosyal devlet ilkesi bağlamında ele alınmasıyla iktisat politikaları değişmiş, özel sektörün ithal ikameciliği ve planlı ekonomi anlayışı içinde gelişmesini sürdürmesi söz konusu olmuştur. 1961 Anayasası’nın ekonomik alanda devlete yüklediği en önemli görev kalkınmanın gerçekleştirilmesidir. Bu amaçla kamu sektörü için bağlayıcı nitelikte kalkınma planları yapması ve kamu politikaları oluşturma sürecinde işlevleri ve ağırlığının artması dolayısıyla bürokrasinin devlet yönetimindeki konumu güçlenmiştir.

²⁵⁹ Gülten Kazgan, 2002, s. 90.

²⁶⁰ Metin Heper, 1973b, s. 513.

²⁶¹ Bilal Eryılmaz, 2002, s. 146.

²⁶² Ahmet Kumrulu, “Türkiye’de Vergi Politikası Gelişmeleri: Karar Alma Süreci ve Sapmalar (1950 -1985)” **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 40, No. 1-4, 1988, s. 202.

Bu dönemde sadece Türkiye’de değil pek çok ülkede kalkınma konusu devlet kurumlarının ve bakanlıkların sorumluluğu olarak algılanmıştır.²⁶³ Gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın sağlanması yönündeki beklentilerin siyasetçiler yerine bürokrasiye yönelmesi, yeni bürokratik kurum ve mekanizmalar oluşturulmasına ve var olanların görevlerinde artışına yol açmıştır. Böylece kamu kurumlarının daha etkin kullanımı önem kazanmış ayrıca ulus aşırı örgütlerle ilişkilerin yürütülmesinde bürokrasi önemli bir rol üstlenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde yerli sermayenin yetersizliğine karşın yabancı sermayenin güçlü yapısı nedeniyle devletler ekonomide daha müdahaleci olmuşlardır. Bu nedenlerle bürokrasinin iktisat politikalarının hazırlanması ve uygulanmasında daha fazla önem kazanmasına yalnız Türkiye’de değil bütün gelişmekte olan ülkelerde tanık olunmuştur.

Türkiye’de 1960’lar boyunca uygulanan ithal ikameci politikalar ve içe dönük sermaye birikimi süreci de kalkınma iktisadi politikalarının bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda 1960’larda genel ekonomik politikaları tespit etmek ve yönetmek üzere kamusal kurumların oluşturulması ile dünyadaki gelişmelere uyum göstermek üzere hazırlanan politikaları uygulamakla görevlendirilen bürokrasinin plancılık sürecinde güçlenmesi bir ölçüde yurt dışında şekillenen politikaların sonuçlarıdır.

İthal ikameci politikaların önceki dönemin ekonomik politikalarının devamı mı olduğu ya da yeni bir anlayışı mı simgelediği konusunda farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. İthal ikameciliğinin 1950’ler ve 1960’lar olarak iki dönemde incelenmesi hakkında Gülalp, ekonomi politikası açısından bu iki dönem arasında bir ayrışma görmemekte hatta 1960’larda başlayan planlı dönemi 1950’lerde başlayan sürecin “düzene sokulduğu ve sistemli bir hale getirildiği bir dönem” olarak kabul etmektedir.²⁶⁴ Özay, 1960’ta askerler yönetime el koyup Menderes dönemini sonlandırdıklarında Türkiye ekonomisinin devletçi yapısı ve kapalı ekonomi karakterinin sürdürüldüğünden bahsetmektedir.²⁶⁵

Kazgan ise 1960’lı yılların 1950’li yıllardan iç ve dış koşullar açısından farklı bir dönem olduğunu, dışarıda ABD’de dâhi karma ekonomiye doğru yönelişin olduğunu, kredi almak için planlı davranmanın arzu edildiğini ve kalkınma iktisadi

²⁶³ Malcolm Wallis, 1989, s. 14.

²⁶⁴ Haldun Gülalp, 1983, s. 45.

²⁶⁵ Mehmet Özay, 1983, s. 54.

ve planlama anlayışının Batıda daha genel bir kabul gördüğünü açıklamaktadır. İçeride ise DP'nin iktidardan gidişine yol açan müdahaleyi yapanların “iktisadi kalkınma” fikrine sahip çıkmalarının sonuçta iktisadi planlama olgusunun yeniden hem de sağı görüşlü AP iktidarında uygulanmasına yol açtığını belirtmektedir.²⁶⁶ Bu dönemde çıkarılan ve uygulamada kamu yatırımları için zorunlu, özel sektör için yol gösterici nitelikte olan kalkınma planları ekonomide ciddi bir istikrar, hızlı büyüme ve gelişme sağlamış, planlamanın Anayasal bir kuruluş olan DPT eliyle yapılması ve yeni özerk kurumlar oluşturulması bürokrasiyi güçlendirmiştir.²⁶⁷

Buna karşın Boratav, 1960 askeri müdahalesi ardından gelen 1962-1976 döneminin, iktisat politikalarında planlama anlayışının egemen olması nedeniyle Cumhuriyet dönemindeki bütün diğere dönemlerden farklı niteliklere sahip olduğunu belirtmektedir. Bu dönem korumacılık ve ithal ikamecilik niteliklerinden dolayı 1954-1961 dönemine benzemekle birlikte sanayileşmenin şekli, yatırımların dağılımı ve sektör önceliklerinin belirlenmesi açılarından farklıdır.²⁶⁸

Toplumsal kurumlar arasındaki ilişkiler açısından burjuvazi ile siyasi iktidar arasında çok partili dönemde genel olarak bir çatışmadan bahsetmek olanaklı değildir. 1960-1980 arası dönemde planlı kalkınma stratejisiyle paralel biçimde uygulanan “ithal ikamesi” ile sadece tüketim mallarında değil ara mallar ve hatta yatırım mallarında da ithalatı kısıtlayıcı, yerli üretimi teşvik edici ve koruyucu bir politika izlenmesi amaçlanmış, yerli özel sektör korunurken yabancı sermayenin girişi kısıtlanmamış ancak yetersiz kalmıştır. Buğra bu dönemde iş adamlarının devletten daha uzun vadeli politikalar uygulanması için talepte bulunduklarını ve iktisadi politika kararlarının alınması sürecinde etkin olarak yer almak istediklerini öne sürmekte, 1960 sonrası iktisat politikalarında büyük burjuvazi-kalkıncı devlet ittifakı bulunduğundan bahsetmekte, bu dönemi o güne kadar olan gelişimin dışında,

²⁶⁶ Gülten Kazgan, 2002, s. 95.

²⁶⁷ 1963 yılında uygulamaya konulan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, ana hatlarıyla devlet ve kamu sektörü yol göstericiliğinde, tarımda ve sanayide dengeli bir kalkınma hedefine sahiptir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, kendisinden sonraki diğere planlar gibi birincisi ile aynı kararlılıkla uygulanamamıştır. Bu planın birinciden en önemli farklarından birisi, tarım-sanayi dengesi sağlanma çabası yerine sanayi ağırlıklı bir kalkınma öngörmesidir. Dolayısıyla toplumsal yapıyı derinden etkileyecek olan kır-kent dengesi politikasından sapılarak kent lehine bir gelişmeye yol açmıştır. Bu gelişme köyden kente göç olgusunun önceki dönemlerle kıyaslanmayacak biçimde artması ve sosyal yapıda çok ciddi değişikliklerin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur. Her ne kadar Dördüncü Plan ile bu denge yeniden oluşturulmaya çalışılmışsa da kısa ömürlü Ecevit hükümetinin bu yöndeki düşüncesi uygulama olanağı bulamamıştır.

²⁶⁸ Korkut Boratav, 1998, ss. 94-95.

büyük burjuvazinin artık ülkenin iktisadi hayatında daha önemli bir rol üstleneceği dönemin başlangıcı olarak değerlendirmektedir.²⁶⁹ Gerçekten de genel anlamda dönemin hükümetlerinin özel sektörün çıkarlarına aykırı düşecek uygulamalardan kaçındıkları ve teşvikler sağladığı belirtilebilir. İthal ikameci politikalar, sağladığı kalın koruma duvarlarıyla özel sektörün ekmeğine yağ sürmüş, özellikle Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı bu yolda çok önemli bir işlev üstlenmiştir. Plan bürokrasinin, ekonomik politikaların belirlenmesi ve uygulanması sürecindeki etkinliğini artırmış, bürokrasi kalkınma planlarından umulan amaçların gerçekleşmesi yönünde büyük çaba göstermiştir.

Bu durumda 1960-1980 dönemi için de ciddi bir girişimci sınıf-siyasal iktidar ve bürokrasi geriliminden bahsetmek mümkün görülmemektedir. Bilindiği üzere AP kendisini sermaye yanlısı bir parti olarak konumlandırmış ancak iş adamlarına yaklaşımı dogmatik bir serbest girişim savunuculuğu olmamıştır. Öte yandan hem DP hem de AP her zaman Türkiye’yi bürokrasi baskıcılığından, köylüyü de devletin tek taraflı kontrolünden kurtarma sözü vermişlerdir. Özel girişim lehine olan bu yaklaşıma rağmen Avrupa ve ABD’den farklı olarak Türkiye’de ekonomik güç özel şahısların elinde olmadığından kamu kuruluşlarının genişlemesi devam etmiş ve kamu kurumları ekonomik kalkınmayı sağlayan mekanizmalar haline getirilmiştir. Yine de ekonomik ilişkiler bakımından kurumlar arasında hiçbir gerilim olmadığını söylemek mümkün değildir. Karpat, 30 yıl boyunca resmi ağızlardan Türkiye’nin sosyal sınıfları olmadığına dile getirilmesine rağmen 1960’lı yıllardan itibaren aydınların varlıklı grupları “sınıf” olarak adlandırmalarına ve onları eski sınıfsız toplumsal yapıyı, dolayısıyla da sosyal düzeni bozmakla suçlamalarına karşın burjuvazinin bir sınıf olarak görülmeyi şiddetle reddettiğini belirtmektedir.

Ekonomik liberalizm - devletçilik karşıtlığı CHP ile AP arasındaki ayırıcı çizgiyi oluşturmaktadır. CHP, sosyal adalet ve ekonomik gelişme için DPT tarafından yapılan önerileri hayata geçirme düşüncesini savunmuş, tarımda yüksek vergi oranları uygulamasından, artan devlet müdahaleciliğinden ve DPT’ye giderek daha çok güç verme eğiliminden yana olmuştur. Bütün bunlar AP’nin politik yaklaşımıyla uyumlu değildir. Karpat’a göre 1960’larda uygulanan ekonomi politikası bozuk bir geleneksel ekonomidir, anlayış ve yöntem mutlakçı ve

²⁶⁹ Ayşe Buğra, 1997, ss. 191-197.

bürokratiktir, ekonomik değildir. DPT bu durumu bir ölçüde iyileştirmişse de kendisinin gerçek varlık sebebine yönelmemiş, özel sektör ve kamu sektörü aşağıdan ve büyük kitle tüketimine dayalı gelişme fikrini benimseyememiştir. Ne özel sektör modern kapitalizm standartlarını ne de kamu teşebbüsleri gerçek sosyalizmi hayata geçirmişler, uygulamaları Türkiye'ye özgü koşulları yansıtmıştır. Devlet ekonomiye bir dizi düzenleme ile müdahale etmiş ve ekonomiyi kontrol etmiş fakat boşa zaman harcanmasına, işlerde gecikmelere ve huzursuzluklara sebep olan ve yeni kurallar koyma konusunda hevesli olan bürokrasi için yeni işler sağlamıştır.²⁷⁰ Bu devirde yerli pazar mümkün olduğunca yabancı firmalara kapatılmış ve kamu sektörü elindeki işletmeler özelleştirilmek yerine özel sektöre ucuz hammadde sağlayan ve istihdam yaratan araçlar olarak kullanılmıştır.

Siyasal açıdan oldukça karışık ve belirsiz bir ortamın var olduğu 1960-1980 arası döneminde muhtıra ve darbeler, koalisyon hükümetleri arasında anlaşmazlıklar, Kıbrıs Barış Harekâtı gibi pek çok önemli olay meydana gelmiş kurumlar arası ilişkileri açısından da karışıklıklar yaşanmıştır. 1960 yılından itibaren yaklaşık on yıl boyunca yeni Anayasa eşliğinde planlı kalkınma çabaları önemli bir belirleyici olurken 1970'ler boyunca soğuk savaş koşulları ve uluslararası siyasal gelişmelerin Türkiye'de yarattığı istikrarsız durumun etkileri görülmüştür.

1960'lı yıllara damgasını vuran en önemli gelişme dönemin başında yaşanan askeri ihtilaldır. DP yönetimi devletçi-seçkin bürokrasiyi denetimi altına alma mücadelesi verirken kurumlar arası zıtlasmalar 1960 ihtilalı ile bürokrasi lehine sonuçlanmış ve burjuvazinin grup çıkarlarına karşın bürokrasinin “sosyal refah devleti” yaklaşımı yönündeki ideolojik inançları askeri darbe ile tam bir uyuşma içinde olmuştur.²⁷¹ 1961 Anayasası'nın en belirgin nitelikleri, ekonomik kalkınmayı planlama ile gerçekleştirmeyi hedef alan yeni bir iktisadi anlayışı getirmesi ve devleti Atatürkçü ilkeler etrafında biçimlendirmeyi amaçlamasıdır. Anayasanın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin, insan haklarına ve başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmekteyken başlangıç bölümünde Atatürkçü ilkelere bağlılık vurgulanmaktadır. Bu bölümde, ülkenin bağımsızlığı fikrine, milleti diğer ülkelerle eşit haklara sahip olarak yüceltmeyi amaç bilen Türk milliyetçiliğine, milli mücadele ruhuna, Atatürk

²⁷⁰ Kemal H. Karpat, 1964, s. 68.

²⁷¹ Emre Kongar, 1999, s. 657.

Devrimlerine bağlılığa, insan hak ve hürriyetlerine, millî dayanışmaya, sosyal adalete ve demokratik hukuk devletine atıflar bulunmaktadır.

Milliyetçilik, laiklik ve devletçilik ilkeleri ile uyum içinde olan Anayasanın, bu siyasal anlayışı sahiplenen iktidarlar tarafından büyük bir inanç ve şevkle uygulanabileceği ve dolayısıyla CHP'nin 1960 ihtilalından sonra iktidarda kalması halinde 1961 Anayasası'nın daha iyi işleyebileceği düşüncesiyle Dodd, DP'nin devamı olan AP'nin iktidara gelmesinin Atatürkçü anlayışa sahip bürokrasi ve yargı ile liberal sağcı ve muhafazakâr hükümetler arasında bir mücadele ortamı oluşturduğunu öne sürmektedir.²⁷²

1961 Anayasası²⁷³ önceki dönemdeki gelişmelere tepki niteliğindeki düzenlemeler ve oluşturduğu özerk kurumlarla siyasetin bürokrasi üzerindeki gücünü sınırlamayı, bürokrasiye siyasal iktidar karşısında özerklik kazandırmayı, iktidar tekelinin oluşmasını engellemeyi amaçlamış ve sivil bürokrasiyi siyasal iktidar karşısında güçlendirmiştir.

Anayasa ile oluşturulan DPT bünyesinde ortaya çıkan teknokratlar grubunun gerek bürokrasi gerekse siyaset üzerinde, sahip oldukları bilgi ve teknik uzmanlığın etkisiyle güçleri artmış, bu kurum bürokrasi ve siyasete yönetici yetiştiren bir okul halini almıştır. Bürokrasinin teknik uzmanlığa sahip olması kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde kendisine bir güç kazandırmış, kamu hizmetlerinin genişlemesinin de etkisiyle bürokrasi büyümüştür. Öte yandan, 1960 müdahalesinden sonra askeri bürokrasi sivil bürokrasiye kıyasla daha çok güçlendirilmiş ve bu yönde yapılan düzenlemelerin etkisiyle asker ve sivil yönetim alanlarında farklılaşmalar yaratılarak “idarenin bütünlüğü” bozulmuştur.²⁷⁴

Askeri müdahalenin ardından geçen on yıl içinde;

-Kamu bürokrasisi hızla büyüyen ekonomi ve nüfusa paralel olarak giderek büyümüştür.

²⁷² C.H. Dodd, 1992, s. 21.

²⁷³ 1961 Anayasası'nda yargı konusundaki bazı düzenlemeler liberal/muhafazakâr siyasal iktidarların özellikle yüksek yargıyla ilişkilerinde sorunlar ortaya çıkarmıştır. Anayasanın getirdiği özgürlükçü ortamın genişliği ve Anayasa Mahkemesine verilen görevlerin içeriği AP tarafından eleştirilmiş, “bu Anayasa ile devlet yönetilmez” anlayışı sıklıkla dile getirilmiştir. Bu çerçevede sağ partiler tarafından çeşitli aralıklarla gündeme getirilen talepler arasında; “...yargının ‘seçilmişler’ üzerindeki denetiminin azaltılması, ifade ve örgütlenme yasaklarının korunması ve bu yöndeki hakların ‘kötüye kullanılmasının’ engellenmesi, yürütmenin güçlendirilmesi, anayasa yargısı ve idari yargının daraltılması...” bulunmaktadır. Bkz. Burak Cop, **Türk sağının yargıyla imtihanı**; <http://www.ntvmsnbc.com/id/25117144> 23.07. 2010.

²⁷⁴ Metin Heper, 1976, s. 519.

-Hem işsizliği azaltmak için hem de siyasi patronaj uygulamak amacıyla kamu sektöründe yeni pozisyonlar oluşturulmuştur.

- Sayıları hızla artan KİT'lerin personel ve altyapı ihtiyaçlarını karşılamak üzere teknik personel istihdamı olmuş bu da dengeyi bürokratik seçkinler lehine etkilemiştir.

- Ekonomik kazanımlardaki göreceli düşüşün etkisiyle eğitilmiş işgücünü idari görevlerde işe başlatmak giderek güçleşmiştir.

-Sürekli değişen koalisyon hükümetleri döneminde ideolojik eğilimlerine bağlı olarak farklı gruplar bürokraside orta ve üst pozisyonlara getirilmiştir.

Bütün bu gelişmelerin etkisiyle kamu bürokrasisi siyasete bulaşmış, bölünmüş ve devlet seçkinleri koalisyonu zayıflamıştır. Yine de etkili bir yönetim birimi olarak bütün kamu bürokrasisinin birden çökmesi söz konusu olmamış tersine kamu bürokrasisinde mesleklere göre ayrışma meydana gelmiştir.²⁷⁵

Bu dönemde AP iktidarı ile bürokrasi arasında yaşanan başka bir gerginlik alanı da dinsel konular olmuştur. Din konusuna yaklaşımı ile özellikle köylü kesimleri kendisine çeken ve seçimlerdeki başarısı eğitimsiz halkın dinsel duygularını kullanmasına bağlanan AP, muhalifleri tarafından dinsel bir hareketin partisi olarak nitelendirilmiştir.²⁷⁶

1970'lerde koalisyon hükümetlerinin de etkisiyle bürokrasi giderek siyasallaşmış ve bu durum siyasal iktidarlara bürokrasiyi kontrol altına alma olanağı sağlamıştır. 1960'lardan itibaren AP'nin, solcu veya CHP yanlısı bürokratları tasfiye etme girişimleri 1973 sonrasında daha yaygın biçimde uygulanmıştır. Bunda partiler arasındaki ideolojik farkların büyümesi ve radikal partilerin etkinlik kazanmaya başlaması sonucunda bürokrasideki siyasallaşmada artış da önemli bir rol oynamıştır. 1970'ler boyunca koalisyon hükümetlerindeki partiler sürekli olarak kayırmacılığa yönelmişler ve bürokratlar daha önce hiç olmadığı ölçüde keyfi olarak değiştirilmiştir. Her bakanlık hangi siyasal partiye mensup bakanlar tarafından yönetiliyorsa o partinin yoğun siyasi etkisi altına sokulmuştur.

Diğer taraftan Heper, 1960'larda sivil bürokrasi ile siyasi elitler arasında ilişkileri yumuşatan ve yeni siyasi elitlerin meşruiyetinin kabul edilmesine yönelik

²⁷⁵ Ahmet Ö. Evin, 1996, s. 46-51.

²⁷⁶ W. B. Sherwood, "The Rise of the Justice Party in Turkey", **World Politics**, Vol. 20, No. 1, 1967, ss. 58-59.

olan bir diyalog ortamının ortaya çıkmaya başladığını öne sürmekle birlikte 1971 yılı Mart ayında askerlerin siyasal sürece dolaylı yoldan yeniden müdahil oldukları ve hükümeti devirmemelerine rağmen yeni kabineyi ve uygulayacağı politikaların oluşumunu etkiledikleri görülmektedir.²⁷⁷

Siyasi ve iktisadi istikrarsızlık ortamının hüküm sürdüğü 1970’li yıllarda, daha önce oldukça kararlı denebilecek biçimde sürdürülen ithal ikameci, planlamacı, kalkınmacı ve yerli sanayiye teşvik edici uygulamalar aynı kararlılıkla yürütülmemiş, siyasal iktidarlar ekonomik alanda daha popülist politikalara yönelmiş ve bu süreçte özellikle altyapı yatırımlarına neredeyse hiç kaynak ayrılmamış, vergi politikalarında da hemen hiçbir değişikliğe gidilmemiştir.²⁷⁸ 1980 askeri darbesine kadar ülke içinde ekonomik gelişmelerden çok siyasal gelişmelerin ön plana çıktığı, daha doğrusu toplumsal, ekonomik olayların hep sorunlu politik arka planı olduğu bir dönem yaşanmıştır. Bu türden siyasal ve ekonomik gelişmelerin en önemlileri arasında 1971 askeri muhtırası, siyasal istikrarsızlık ortamı, dış politikada özellikle Kıbrıs ve ASALA terör örgütü konularında yaşanan sıkıntılar, Türkiye’ye uygulanan ambargolar ve ekonomide yüksek enflasyon, kayıt dışılık, dünya ölçeğinde yaşanan petrol krizi gibi konular bulunmaktadır.²⁷⁹

12 Mart 1971 muhtırası iktidarın radikal sol görüşlü partilere geçmesi ihtimaline bir önlem olarak değerlendirilmiş, ardından yaşanan gelişmeler kısıtlı da olsa bürokrasiyi güçlendirici bir etki yapmıştır. Buna karşın muhtıra ardından Anayasa’da yapılan değişiklikler sadece sivil toplum karşısında devleti güçlendirmekle kalmamış aynı zamanda üniversiteler ve TRT’nin özerkliğine son vermiş, Anayasa Mahkemesi’nin yetkileri sınırlandırılmıştır. Bu açıdan bakıldığında 1960-1980 dönemi, bürokrasinin politika oluşturmadaki gücünün bir ölçüde devam ettiği, kamu yönetimi reformlarının gündeme getirildiği ve çalışmalar yapıldığı bir dönem olmakla birlikte ülkede yaşanan siyasi ayrılıklar ve koalisyon hükümetlerinin etkisiyle özellikle 1971 ve sonrasında bürokraside ve siyasette bölünmüş, parçalı yapıların olduğu bir dönem olmuştur. Hatta 1973-1974 tarihinin sivil bürokratik elit açısından “sonun başlangıcı” olduğu ve bu tarihten sonra, bürokratların teknik uzmanlıkları dolayısıyla sadece yasamaya bilgi veren kişiler haline geldikleri, siyasal

²⁷⁷ Metin Heper, 1976, s. 513.

²⁷⁸ Ahmet Kumrulu, 1988. s. 195.

²⁷⁹ Gülten Kazgan, 2002, s. 102.

alandanda etkinlik sürdürmek bir yana kendilerini “devletin muhafızı” olarak görme alışkanlıklarının da kırıldığı iddia edilmiştir.²⁸⁰

Batıda etkili olan petrol krizi bütün dünyayı etkilemişken Türkiye’de gümrük vergileri azaltılmış, ihracatı artırmak için yeterli bir çaba gösterilmemiş, değişken faizli ve kısa vadeli borçlanmaya gidilmiştir. Artan borç yükü ve ekonomik dengelerin bozulması ile yatırım hızında düşme yaşanması gibi pek çok olumsuzluğun üstüne 1978 yılındaki döviz krizi eklenince IMF ile anlaşarak yeni bir istikrar programı uygulamaya konulmuştur. Bunlara bir de 1979-80 yıllarındaki ikinci petrol krizi ile dünyadaki şartların iyice ağırlaşması eklenmiş ve Türkiye zaten ekonomik kriz yaşarken ortaya çıkan bu son gelişme ekonomiyi tam anlamıyla kötüleştirmiştir. Ekonomik açıdan dışa bağımlılığın arttığı bu dönemde IMF Türk ekonomisine giderek daha büyük ölçüde müdahil olmuştur.²⁸¹

Siyasal sistemde etkin bir güç haline dönüşen ve iktidara ortak olan burjuvazi 1978 yılında Ecevit hükümetinin düşürülmesinde önemli bir rol oynamış ve siyasal iktidarlardan sürekli olarak özel sektör lehine politikalar uygulamasını talep etmiştir.

Batının ekonomi politikalarında yaşanan değişme ile hızlanan küreselleşme süreci 1970’li yılların sonundan itibaren gelişmekte olan ülkeleri yeniden daha denetimsiz bir serbest piyasa ekonomisine geçmeye zorlamış, Türkiye’de 1980 askeri müdahalesi de bu anlayışa uygun IMF onaylı 24 Ocak 1980 kararlarının uygulanması için elverişli bir ortam hazırlamıştır. Bu ortamda ithal ikameci büyüme yerine ihracata dayalı ticaretle büyüme modeli benimsenmiş, ekonomiyi serbestleştirici önlemler alınmış, girişimci sınıfın isteklerine karşılık verilmiştir. Turgut Özal ise mimarı olduğu bu kararların uygulanmasını üstlenmiştir.²⁸²

Heper, “yetersiz olsa da” 1970’lerin sonunda sivil bürokrasinin toplumdaki yüksek pozisyonunun azalmış olduğu yönünde kanıtlar bulunduğunu belirtmektedir. Artık ayrılmaz bir aydın-bürokratik elit bütününden söz etmek imkânı kalmamış ve bu yapı yeni ortaya çıkan sosyoekonomik gruplardan etkilenmeye başlamıştır.²⁸³ Süreç içinde yeni gelişen sosyoekonomik gruplarla sivil bürokrasi arasındaki buzlar

²⁸⁰ Şenol Durgun, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2002, s. 95.

²⁸¹ Altan Yalpat, “Turkey’s Economy under the Generals” **MERIP Reports**, Turkey under Military Rule, s. 19.

²⁸² Gülten Kazgan, 2002, ss. 118-120.

²⁸³ Metin Heper, 1976, s. 519.

kademeli olarak kırılmaya başlamış, özel sektör meşruiyetini artırmıştır. Bu değişikliklere paralel olarak bürokratlar da siyasetçilerle birlikte yaşamayı öğrenmeye ve iş adamlarına karşı pek olumlu olmayan tutumlarını değiştirmeye başlamışlarsa da 1970’lerde de bürokrasi Osmanlı yönetim geleneğini bünyesinde yoğun biçimde barındırmıştır.²⁸⁴ Buna karşın Heper 1970’ler Türkiye’indeki gelişmelerin gittikçe organik bir sosyal değişim görünümü verdiğini öngörmektedir.²⁸⁵

Bürokrasinin verimliliği ve etkinliği ile bürokrasinin modernleşmesini birbirleriyle ilintili kavramlar olarak kabul eden Heper 1970’lerde yaptığı bir çalışmada Weberci ideal tipleri temel alarak Türk kamu bürokrasisini analiz etmiş²⁸⁶ ve bu kapsamda bürokrasiyi hem ideal tipler hem de siyasal ve yönetsel tutumlar açısından ele alarak, süre giden modernleşme (hukuki-rasyonel ve rasyonel-üretken bürokrasi niteliklerine sahip olma) eğilimi ile geçmişten gelen gelenekçilik özelliklerini ortaya koymaya çalışmıştır.²⁸⁷ Bu çalışmasına (Ilchman’dan alıntıyla) rasyonel-üretken bürokrasi tipini dâhil etmesinde o dönemde bürokrasilerin kalkınma faaliyetlerindeki rolünün ve bu işlevi yerine getirebilecek şekilde profesyonelleşmiş ve uzmanlaşmış bürokrasi ihtiyacının ortaya çıkmasının etkili olduğu söylenebilir.

Görüleceği üzere özellikle 1960’lardan itibaren kalkınma iktisadı ve gelişmekte olan ülkelere biçilen rolün etkisiyle, kamu bürokrasilerden beklentiler değişmiş, bu yaklaşımın Türk kamu bürokrasisine önemli etkileri olmuştur. Bu dönemde yoğunlaşan reform çabaları ve 1961 Anayasası’nın da kurmuş olduğu yeni kamu kurumları eliyle bürokrasinin daha üretken olması amaçlanmıştır. Heper’in,

²⁸⁴ Metin Heper, 1976, s. 521.

²⁸⁵ Metin Heper, 1973b, s. 40.

²⁸⁶ Metin Heper, 1977, ss. 34-49. Heper ideal tip bürokrasileri belirlerken Weber’den bir ölçüde ayrılmaktadır. Heper’in esas aldığı ayrımdaya patrimonial, hukuki-rasyonel ve rasyonel üretken bürokrasi ayrımları dikkat çekmektedir. Bu sonuncusu, Weber’de yer almayan ancak Ilchman tarafından kullanılan bir kavramdır. Rasyonel-üretken bürokrasi, Warren Ilchman’ın, Weber’in ideal tiplerinin bazı unsurlarını dikkate alarak kavramlaştırdığı, profesyonelleşmiş görevlilerden oluşan ve kalkınmaya ilişkin işlevleri yerine getiren bürokrasidir. Ilchman’a yapılan atıf, Weber’in hukuki-rasyonel bürokrasi tipinin gelişmekte olan ülkelere bürokrasinin kurumlaşmasını açıklamadaki yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Bu tür ülkeler geçiş aşamasında bulunduklarından hukuki-rasyonel tipin bazı özelliklerini taşımakla birlikte yeni duruma uygun bir ideal tipe ihtiyaç bulunmaktadır ve bu da rasyonel üretken bürokrasidir. Zaten Heper de yaygın modern-gelenekçi bürokrasi ayrımında olduğu gibi bürokrasilerin mutlaka belirli bir ideal tipin özelliklerini tam anlamıyla yansıtmaları gerekmediğini ve modernleşme sürecinin kesintisiz düz bir çizgi olmadığını, aksine geleneksel kurumların modern olanlarla birlikte aynı anda ve yan yana olabileceklerini belirtmektedir.

²⁸⁷ Metin Heper, 1977, s. 14.

Türkiye’de bürokrasinin daha çok gelenekçi ve hukuki-rasyonel unsurlara sahip olduğunu varsaydığı ve bu öngörüğü sınıadığı araştırmasında ulaşılan sonuçlar, bürokraside en belirgin özelliklerin sırayla rasyonel-üretkenlik, hukuki rasyonellik ve en az patrimonyallik olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte Heper hukuki-rasyonel tutumunun çok güçlü olduğunu ifade etmekte ve bürokrasinin rasyonel-üretkenliğini “işlevsel değil soyut bir modernleşme” olarak değerlendirmektedir.²⁸⁸

Son olarak Kongar’ın bazı değerlendirmelerini anmak yararlı olabilir.²⁸⁹ Türkiye’de bürokratların zaman zaman toplum içinde burjuvaziyi dengeleyecek bir güç olarak görülmelerine karşın bu yaklaşımı doğru bulmayan Kongar, Osmanlı-Türk toplumlarındaki özel tarihsel gelişmelerin sonucunda bürokrasiye, toplumsal sınıflar karşısında bağımsız bir rol verilmiş olsa da tarihsel gelişme içinde bürokrasinin ancak burjuvazinin yokluğunda böyle bir yönetici sınıf niteliği kazanabileceğini vurgulamaktadır. Bu yaklaşıma göre bazı “devletçi-seçkinci” bürokratlar, Osmanlı geleneğinden gelen düşünce ve duyguların etkisi ile devleti kendilerinin denetledikleri konusunda güçlü duygular ve izlenimlere sahip olarak bürokrasinin burjuvazi denetimi altına düşmesine tepki duymuşlardır. Kongar, bu nedenlerle 1960’lı ve 1970’li yıllarda bürokrasinin kimi temel eğilimlerinin kapitalist sınıfın değerlerine göre biçimlendiğini ve bürokrasi içindeki bazı kesimlerinin buna tepki göstererek sert bir devrimci rol benimsediklerini ileri sürmektedir. Siyasal iktidarlar üzerinde teknokratik ve bürokratik denetim aracı olan DPT’nin 1970’lerde siyasi iktidarların denetimine girmesi de bu gelişmeyi yansıtmaktadır. Sonuçta burjuvazinin gelişmesiyle birlikte bürokrasinin kimi kesimleri de burjuvazi ile birleşmiş, zaten kendisi bir toplumsal ve ekonomik sınıf niteliği taşımayan bürokrasi “*siyasal iktidarı denetleyen toplumdaki en güçlü sınıfla*” bütünleşmiştir. Böylece 1980’lere gidildikçe mevcut cephelerin dağılması sırasında sağ-sol eksenindeki farklılaşmanın daha da belirginleşmesi ve 1980 askeri müdahalesinin bürokrasiyi iki ana ekseninde yapılaşmaya yöneltmesi söz konusu olmuştur. Bu eksenlerden birisi “milliyetçi-mukaddesatçılar” iken diğeri de siyasi partilerin egemenliği şeklinde ortaya çıkan bürokrat-politikacı ilişkilerinin giderek yolsuzluk ve rüşvet bağlamında yaygınlaşması ve “çeteleşme” aşamasına varmış olması ile açıklanmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak sivil bürokrasinin iyice hantallaştığı, veriminin düştüğü ve

²⁸⁸ Metin Heper, 1977, ss. 126-142.

²⁸⁹ Emre Kongar, 1999, s. 658-659.

sorun çözüme yeteneğini kaybettiği savıyla ortaya çıkan Kongar, çözümü yargı reformu da dâhil olmak kaydıyla sivil bürokrasinin yeniden düzenlenmesinde bulmaktadır. Toplumsal sınıf yapısı değiştikçe, bürokrasinin temel yaklaşım ve davranışları değişecek, işçi sınıfı toplumsal ve ekonomik yapı üzerinde etkili olmaya ve siyasal olaylarda ağırlığını duyurmaya yeniden başlayınca bürokrasinin de (asker ve sivil) temel yaklaşımlarını değiştirmesi beklenecektir. Kongar ayrıca 21. yüzyılda, sivil bürokrasinin artık tüm belirleyiciliğini kaybettiğini ve yalnızca egemen güçlerin çizgisinde ve onlarla bütünleşerek ayakta kalmaya çalıştığını belirterek bu çerçevede “toplumsal ve siyasal güç” olma niteliğinin yanı sıra toplumu yönlendirme vasfının da tarihe karıştığını öne sürmektedir.

Kongar’ın ve Heper’in öngörülerini doğrusa, günümüzde siyasal iktidar ile bürokrasi arasında önemli bir gerilimin yaşanmaması veya bir çatışma olsa da kendisi bir toplumsal ve siyasal güç olma niteliğini yitirmiş olan sivil bürokrasinin, bu çatışmayı kendi başına ve kendi adına değil, başka egemen güçler adına ve bir aracı olarak yürütmesi beklenmelidir. O halde gerilim bizatihi egemen güçlerin arasında olmalıdır. Bürokrasinin bugün için siyasi normlarla uyumlaşmış veya bu normlara uygun bir anlayış geliştirebilmiş olup olmadığı, başka bir ifadeyle küresel sosyal, ekonomik, yönetsel ilkelere uyumlu hale gelip gelmediği konusu ilerleyen bölümlerde ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

II. Türk Bürokrasisinin Nitelikleri

Çalışmanın buraya kadarki kısmında, Türkiye’de toplumsal bir kurum olarak bürokrasinin Osmanlı döneminden başlayarak 1980 yılına kadar devam eden süreç içinde, siyasal iktidar ve burjuvaziyle olan ilişkileri çerçevesinde belirginleşen niteliklerini açıklamaya yönelik farklı yaklaşımlar ele alınmış bulunmaktadır. Bütün bu değerlendirmelerden yola çıkarak 1980’li yıllara intikal eden yapı hakkındaki tezlerimizi ortaya koyabilmek açısından iki temel konunun daha ayrıntılı ele alınması gerekli görülmektedir. Biri, bürokrasinin diğer toplumsal kurumlarla çatışmaya girmesinin ve bunu sürdürmesinin ne derece olanaklı olduğu, diğeri de anılan çatışmada siyasal iktidarın hangi eylemleri ve politikalarının bürokrasi tarafından tepkiyle karşılandığıdır. Bu amaçla Türkiye’de bürokrasinin toplumsal yapı içindeki konumuna ve sınıfsal niteliğine ilişkin farklı görüşler değerlendirilmeli ve bürokrasinin sahip çıktığı değerler bütünüünün nitelikleri ortaya konmalıdır.

A. Bürokrasinin Sınıfsal Niteliği

Türkiye’de bürokrasinin uzunca bir süre boyunca siyasal alanda etkili bir güç odağı olduğu ve siyasal iktidarlarla çatıştığı sıklıkla dile getirilmiş bir varsayımdır ve bu varsayım bir ölçüde bürokrasinin toplumsal sınıf olduğu veya sınıfsal özellikler gösterdiği öngörüsüne dayandırılmaktadır. Diğer taraftan bu görüşün tam karşısında, bürokrasi ile siyasal iktidarlar arasında bir çatışma olabileceğini reddeden ve bunu bürokrasinin sınıfsal bir niteliği olmamasına dayandıran görüşler de bulunmaktadır. Bu bağlamda bürokrasinin aslında toplumdaki egemen güçlerin aracısı olduğu ya da Türk idare yapısının özgün koşullarının bürokrasinin siyasal alanda etkinliğini ortaya çıkardığı öne sürülmektedir. Bu açıdan bürokrasi bir toplumsal tabaka veya toplumu idare eden “elitler” olarak betimlenmekte, analizler bu öncüllerden yola çıkılarak gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla, Türk bürokrasisinin sınıfsal konumuna değinen farklı yaklaşımların çalışma bağlamında tartışılması, bürokrasinin toplumsal yapıda ve siyasal alanda ne kadar etkin bir güç olduğunu belirlemekte oldukça yararlı olacaktır.

Bürokrasiyi bir sınıf olarak betimleyen araştırmacılar “sınıf” tanımlarını başlıca iki ana yaklaşım esas alarak gerçekleştirmektedir. Bu yaklaşımlardan biri Amerikan toplumbilim çalışmalarından esinlenirken diğeri tarihsel maddecilik yaklaşımını temel almaktadır. Tarihsel maddecilik yaklaşımda toplumsal sınıfların belirlenmesinde üretim ilişkileri temel alınarak dolaysız üreticiler tarafından üretilen “artık ürüne” el konulmasındaki ilişkiler sınıfsal ayrımların belirleyicisi sayılmakta, toplumsal sınıflardan farklı biçimde toplumsal grupların veya tabakaların belirlenmesi konusu ise artık ürünün yeniden paylaşım süreçleri (ikincil bölüşüm) ile ilişkilendirilmektedir. Amerikan toplumbilim çalışmaları açısından, toplumdaki belirli gruplar arasında gözlemlenen ve özellikle de elde edilen ekonomik ve sosyal statü açısından tanımlanan ayrışmalar, toplumsal sınıfların oluşumu ve birbirlerinden ayırıcı özelliklerinin belirlenmesi açısından önemlidir. Başka bir anlatımla, gelir bölüşümündeki farklılıklara istinaden oluşturulan gruplaşmalar toplumsal sınıfların asıl belirleyicisi olmaktadır.²⁹⁰

Benzer bir yaklaşımla “toplumsal grubu” birden çok kişi arasındaki ilişkilerle kurulan ruhsal etki ve tepkilerin bütünü temelinde tanımlayan Yasa bu kapsamda

²⁹⁰ Korkut Boratav, **1980’li Yıllarda Türkiye’de Toplumsal Sınıflar ve Bölüşüm**, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1999, ss. 8-10.

toplumsal grubun, kendisine özgü davranışlara sahip olduğunu ve kendisince veya başkalarınca da ayrı bir varlık olarak tanımlandığını belirtmektedir.²⁹¹ Toplumsal tabaka ise işbölümü, endüstrileşme ve kentleşmenin ortaya çıkması ve geleneksel toplum yapısının parçalanması ile oluşan insan ilişkilerinin biçimlendirdiği çeşitli gruplaşmaları veya belli düzey veya basamaklarda toplanmalarını ifade eden bir olgudur. Her ikisinden de ayrı olarak “toplumsal sınıf” bir ülkedeki nüfusun yaş, meslek, iş-güç, sanat, ideoloji ve ekonomi açılarından ortak özellikleri göz önüne alınarak gruplandırılması durumunda, toplumsal durum ve düzeyleri benzeyen ve kendilerini toplumsal bakımlarından eşit sayan kişiler bütünüdür. Bu durumda sınıf, bir veya daha çok özellikleri ortak olan farklı birimlerin oluşturduğu bir bütün olmakta ve bürokrasi bu anlamda bir sınıf olarak nitelenmektedir. Yasa, Batı emperyalizmine karşı bürokratik kadronun önderliğinde bir atılım olarak gördüğü Kurtuluş Savaşı sırasında Batıcı ve reformcu bürokrasinin bu savaşın “gerçek sınıfsal temelini” oluşturduğunu belirtmekte,²⁹² 1960 müdahalesi döneminde ise “Türkiye’nin sınıfsal yapısı” içine askeri ve bürokratik hiyerarşi, esnaf, köylü ve ağalar ile işçi topluluğu gücünü dâhil etmektedir.²⁹³ Bu noktada, Şaylan’ın, “...Bürokrasinin, özellikle de askeri bürokrasinin tarihsel açıdan Türk toplumundaki en ilerici kesimlerden biri olduğunu belirtmek belki doğru bir yargı olabilir; ama mutlak olarak eksik bir yargıdır. Çünkü bürokrasi bir sınıf değildir ve bu nedenle ilânihaye ilerici ya da tutucu bir rol oynayamaz. Bürokrasinin nereye kadar ilerici olabileceği ya da ilericiliğinin sınırları toplumun sosyo-ekonomik yapısı ve bu yapının değişimi tarafından belirlenmektedir” saptaması hatırlanmalıdır.²⁹⁴

Turan, Osmanlı-Türk bürokratlarının ortak özelliğini, asker veya sivil olsunlar, toplum üzerinde siyasal, sosyal ve ekonomik denetimi ellerinde tutmayı hedefleyen aydınlardan oluşan bir “sosyal sınıf” olmasında görmektedir. Bu sınıf, Osmanlı devletinin çöküşünden sonra İmparatorluğu kaybetmesine rağmen toplumsal

²⁹¹ İbrahim Yasa, 1970, s. 27.

²⁹² Buna karşın Kurtuluş Savaşını ve emperyalizme karşı mücadeleyi yapan güçlerin karşısında yer alan sınıf ve tabakalar arasında bürokrasinin reformcu olmayan, saraya ve padişahın kişiliğine bağlı kanadı, işgal görmeyen veya bölünme tehlikesi hissetmeyen bölgelerdekiler başta olmak üzere büyük toprak sahipleri ve eşraf ile bazı din adamları bulunmaktadır. Bkz. İbrahim Yasa, 1970, s. 28.

²⁹³ İbrahim Yasa, 1970, ss. 165-166.

²⁹⁴ Gencay Şaylan, 1986, s. 213.

varlığını “merkezi devletin varlığına” bağlı görerek bağımsızlık mücadelesini yürütmüş ve kendisini devlete adamıştır.²⁹⁵

Boratav ve Keyder ise Türk bürokrasisine ilişkin olarak farklı değerlendirmelerde bulunmaktadır. Boratav’a göre Osmanlı döneminde askeri ve sivil bürokrasi “ekonomik olarak artığa el koyma” bağlamında bir toplumsal sınıf olarak ele alınırken Cumhuriyet döneminde böyle değildir.²⁹⁶ Türkiye gibi az gelişmiş ülkeler açısından bürokrasi, serbest meslek sahipleri ve marjinal gruplar önemli ara tabakalar olarak görülmekle birlikte bir sınıf olarak değerlendirilmemektedir.

Öte yandan 19. yüzyılın özellikle birinci yarısında köylülerle bürokrasi arasındaki ilişkide bürokratik sınıfın iktisadi artığa el koyduğunu belirten Keyder, devlet memurları sınıfı adını verdiği idari, askeri, adli ve dini kurumların personelinin, dönemin mevcut toplumsal sistemini ideolojik ve siyasal yönlerden yeniden üretme fonksiyonu icra ettiğini belirtmektedir. Bu sınıf, padişahın mutlak otoritesinden beslenen ve gücünü bulunduğu pozisyondan alan bir sınıftır.²⁹⁷ Keyder’in bir başka savı da kimi zaman gerek artığın bölüşümüyle gerekse sistemin niteliğiyle ilgili olarak çatışmalar yaşandığı ve bunların da sınıf içi çatışmalar olarak değerlendirilmesi gerektiğidir. Hatta bunları kapitalist bir sistemde burjuvazinin farklı dalları arasındaki çatışmalara benzetmektedir. Tam da bu kapsamda, köylülerce yaratılan artık ürüne el koyması sıfatıyla bir sınıf oluşturan memurlar, üretimi gerçekleştirenlerle ilişkilerinde belirli bir ideolojik bakış açısından hareket etmekte ve ortak bir siyasal tutum takınmaktadırlar. Bu açıklamadan 19. yüzyıl Osmanlı bürokrasisinin, ekonomik artığa el koyan bir sınıf olduğu ve bu nedenle de reformlara kendi çıkarını korumak açısından karşı çıktığı sonucuna ulaşılmaktadır. Böyle olunca da bürokrasinin, artığın bürokraside yer almayanlarca toplanmasına yol açabilecek ve bu sebeple kendisinin toplumdaki yönetici sınıf pozisyonunu tehdit edecek her türlü gelişmeye muhalif olduğu varsayılmaktadır. Bu noktada Keyder devlet sınıfının “kendisi-için-bir-sınıf” olarak hareket edebildiği ölçüde, hem kendi gelir tabanını hem de kendisini meşrulaştıran sistemi korumak istediğini öne sürmekte ve piyasaya özgü işleyişin yaygınlaşmasıyla tüccar sınıfının genişleme

²⁹⁵ İlter Turan, 2003 ss. 123-126.

²⁹⁶ Korkut Boratav, 1999, ss. 11-12.

²⁹⁷ Çağlar Keyder, 2003, ss. 39-43.

eğiliminin bürokratik muhalefete maruz kaldığını açıklamaktadır. Keyder’in bahse konu değerlendirmelerinde bürokrasinin iki farklı niteliğe sahip olduğu ortaya konmaktadır. Bürokrasi bir yandan sistemi yeniden kurmanın aracı olan devlet memurlarıdır diğer yandan da iktisadi artığa el koyma açısından bir sınıftır. Bu nitelikler sistemin normal işleyişi içinde bütün yönetici sınıflarda bir uyumsuzluk olmadan aynı anda bulunabilmektedir.

Osmanlı Devleti’nin son döneminde “laik” bürokrasi bu özelliğiyle Avrupalı ülkelerin toplumsal modellerini savunmakta ve Batının kapitalist sistemiyle bütünleşmeyi de ilerici bir reformculuğun gereği olarak desteklemektedir. Keyder, Osmanlı döneminde yeniden yapılandırma uygulamalarının aslında Batı kapitalizmi ile entegrasyon sürecinin gereği olduğunu ve benzer gelişmelerin diğer çevre ülkelerde de yaşandığını öne sürmektedir. Türkiye’yi bu ülkelerden ayıran, sınıfsal çatışmaların dinsel ve etnik ayrılıklarla da biçimlenmesi ve geleneksel Osmanlı sistemine ait bürokrasi ve küçük köylülük sınıflarının bu yeni yapıda da varlıklarını sürdürmesidir.²⁹⁸ Keyder’in anılan yaklaşımı çerçevesinde bürokrasinin sınıfsal niteliğinin Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürdüğü anlaşılmaktadır.

Bu değerlendirmelere benzer olarak Kongar da toplumsal yapıda sınıfsal ilişkilerin temelini Osmanlı döneminde aramakta ve bu kapsamda dönemin toplumsal sınıflarından birisini Batılılaşma anlayışına sahip olan ve önderliğini aydınların yaptığı merkezi bürokrasinin oluşturduğu devletçi-seçkinci cephe olarak tanımlamaktadır. Bürokrasi toplumda kendiliğinden oluşmuş bir sınıfa dayanmadığı için Batılılaşma yolunda yeniden yapılanmayı devlet gücünü elinde bulundurarak gerçekleştirme yolunu seçmiştir. Devletçi-seçkinci cephenin asli düşüncesi Batılı bir toplum oluşturmaya yönelik sosyoekonomik, siyasal ve kültürel değişikliklerin devleti yönetenlerce veya bunların yardımıyla yapılması gerektiğidir. Bürokrasinin seçkinciliği de “kendi içinde ve kendisi için bir sınıf” olma niteliğini kazanmış olmasına ve bu niteliğe karşı durabilecek güçlü bir toplumsal sınıf bulunmamasına dayanmaktadır.²⁹⁹ Devletçi seçkinci cepheyi oluşturanların (dolayısıyla bürokrasinin) üç temel özelliği bulunmaktadır; baskıcı bir tutum sahibi olmak, Batı tarafından geliştirilen toplumsal modeli benimsemek ve sadece ekonomik konuların değil aynı zamanda sosyal ve kültürel konuların da devletçe denetlenmesi gerektiğine inanmak.

²⁹⁸ Çağlar Keyder, 2003, s. 50.

²⁹⁹ Emre Kongar, 1999, s. 131.

Bu özellikler nedeniyle devletçi-seçkinci cephede yer alanlar kendilerini ilerici ve devrimci olarak görmüşler ancak Batılı kurum ve düşünceleri tutarlı bir bütün halinde değil de birbirlerinden kopuk parçalar halinde alarak mevcut düzenin çöküşüne katkı yapmışlardır.

Sınıf kavramını tarihsel maddecilik yaklaşımı bağlamında kullanan Gülalp ise bürokrasinin bir sınıf oluşturmadığını belirtmektedir. Bu durumda bürokrasinin belli bir toplumsal programa sahip olması veya bir bürokrasi iktidarından söz etmek mümkün değildir. Sınıfsal bir niteliği bulunmaması nedeniyle bürokrasinin iktidarından söz edenler kaçınılmaz olarak bürokratların kişisel görüşleri ve iyi niyetleri gibi öznel unsurlarını öne çıkarmak durumunda kalmışlardır. Gülalp bu değerlendirmeye dayanak olarak devletçilik politikalarını göstermektedir. Bürokrasi iktidarı ile devletçilik uygulamaları arasında bağ kuran ve bu ikisini özdeş kabul edenler devletçi politikaların neden 1930'lara kadar uygulanmadığı ve ilk dönemde liberal politikalar izlendiğini açıklamak üzere mecburen bürokratların tutum ve niteliklerini referans göstermek zorunda kalmışlar veya o dönemde ticaret sermayesinin devlete egemen olduğu düşüncesine sarılmışlardır.³⁰⁰

Bürokrasinin toplumsal yapıdaki etkinliğini inceleyen Makal, Osmanlı İmparatorluğu'nda asker-sivil bürokrasinin tüm toplumsal katmanlar içerisinde ayrıcalıklı bir yerde olduğundan bahsetmektedir. Bürokrasinin büyük bölümü iktisadi anlamda ücretli olmalarına karşın siyasal ve sosyal açıdan “yönetenler-yönetilenler” ayrımında “yönetenler” içinde kabul edilmelidir. Asker-sivil bürokrasinin Osmanlı toplumunda “egemen bir konumda” olma niteliğiyle Cumhuriyetin başlangıcında tek parti dönemindeki otoriter anlayışın yanı sıra sınıfsız bir halkçılık ideolojisi de devam etmiş ve bürokrasinin üst kademeleri “*siyasal ve toplumsal alanda, diğer toplumsal sınıf ve katmanları bastırabilecek düzeyde egemen olabilmıştır*”.³⁰¹

Seçkinci bir yaklaşımla bürokrasinin siyasal sistem içinde ve devlet idaresinde ağırlığını ortaya koyan Heper'in yaklaşımı ise Türk bürokrasisini bir “statü eliti” olarak tanımlamak yönündedir. Statü elitinin temel özellikleri; birden fazla işlevi yerine getirmesi ve kendisi tarafından alınan kararları dayandığı “kamu çıkarı” anlayışının kavramsal çerçevesini kendisinin belirliyor olmasıdır. Bu tür bir elit grubunun ortaya çıkması için siyasal ve bürokratik kurumlar arasında

³⁰⁰ Haldun Gülalp, 1983, ss. 72-74.

³⁰¹ Ahmet Makal, 2001, s. 15.

hiyerarşik bir ayrışma olmaması gerekmektedir. Kamu çıkarını kendisinin temsil ettiğini düşünen statü elit açısından demokrasi, birbirlerinden farklı görüşlere sahip olan toplumsal gruplardan sayıca fazla olanın vereceği kararlara uyulması olmayıp bu durum ancak prosedür olarak kamu çıkarının sağlanması anlamına gelmektedir. Oysa ideal kamu çıkarı için elitlerin karar verici olması daha doğru bir yaklaşımdır. Heper'in statü elit olarak adlandırdığı bu elit türü toplumsal tabakalanmada hem hukuki açıdan hem de saygınlık açısından üst seviyede yer almaktadır.³⁰²

Özellikle de az gelişmiş ülkeler açısından kalkınma devleti anlayışının uygulanmasıyla uzmanlaşmanın önemli hale geldiğini açıklayan Heper statü elit niteliğindeki bürokrasinin giderek işlevsel elit olma yönünde yol aldığını öne sürmektedir. Aradaki en büyük fark her iki bürokratik yapılanmada kurum içi birlik ve homojen bir bütünlük kurma konularından kaynaklanmaktadır. Statü elit, işlevsel elite göre daha homojendir ve iç birliği daha güçlüdür. Zaten bürokratik elitlerde tam bir iç birliğin varlığı hiçbir zaman mümkün olmamakla birlikte bürokrasi toplumdan bağımsız kaldıkça, liyakat önemli bir unsur olmadıkça ve siyasal sistem asıl hedefinden uzak kaldıkça bürokrasinin homojenliği artmaktadır. Oysa işlevsel elit uzmanlaşmayı gerektirmesi nedeniyle bürokrasiyi küçük parçalara ayırmaktadır ve her bir uzmanlık alanı kendisini ön plana çıkarma amacındadır. Böyle olunca siyasal etkilerden olabildiğince arınmış biçimde ve kendisinin belirlemediği ancak siyasal sistemin içeriğini doldurduğu bir kamu çıkarı kavramına hizmet etmeye başlamaktadır.³⁰³ Bütün bu açıklamalara dayanak olan yaklaşımın özünde siyasal elitlerle birlikte bürokratik elitlerin “*saygınlığı yüksek seçkin bir toplumsal tabaka*” olarak değerlendirilmesi yatmaktadır. Türkiye’de seküler bürokratik elit Tanzimat düzenlemelerinin temelinde yer alan siyasal ilkeleri Batılılaşmaya muhalif olanlara karşı savunmuş ve bu konuda devamlı bir mücadele içinde olmuştur. Batılı ülkelerde bürokrasi statü eliti vasfını kaybedip girişimcilerin siyasal egemenliğine girdiği halde Türkiye’de bürokratik elit statü elitine dönüşmüştür.³⁰⁴ Her iki Meşrutiyet döneminde de statü elit olma niteliğini koruyan askeri bürokrasi ve sivil bürokrasi birlikte bir “oligarşi” meydana getirmiş ve Cumhuriyet dönemindeki siyasal ve bürokratik elitin büyük kısmını Osmanlı’dan gelen bürokrasi oluşturmuştur. Heper,

³⁰² Metin Heper, 1973a, s. 58.

³⁰³ Metin Heper, 1973a, s. 60.

³⁰⁴ Metin Heper, 1973b, s. 37.

bu dönemde siyasal bürokratik elitin geliştirdiği kamu çıkarı kavramının içinin “Altı Ok” ile temsil edilen ilkelerle doldurduğunu belirtmektedir. Yeni bir toplumsal yapı oluşturulurken kültürel unsurlara özel bir önem verilmiş ve ekonomide yaşanan sorunların çözümünde siyasal düşünceler etkili olmuştur. DP döneminde “*siyasal-bürokratik elitin, bürokratik unsuru siyasal unsur ile çatışmış ve laiklik, halkçılık, ekonomi, siyaset gibi konularda kamu çıkarını temsil etmesi beklenen siyasal sisteme kendi görüşlerini zorla kabul ettirmeye çalışmıştır.*”³⁰⁵

Benzer biçimde Evin de aydınlar, yöneticiler, siyasa yapıcı ve karar alıcılardan oluşan Cumhuriyet dönemi elitinin niteliklerini Osmanlı yönetici elitine benzetmekte ve devlet yararına olduğunu varsaydığı bir kamu çıkarı anlayışıyla hareket ettiklerini ifade etmektedir. Bu düşünceye göre Cumhuriyet’in başlangıcında siyasal ve bürokratik elit arasında bir fark yoktur, Cumhuriyete yürekten bağlı bir grup insan devleti yöneten partinin, meclisin ve bakanlar kurulu ile üst düzey bürokrasinin de üyeleridir. Dolayısıyla bu dönemde elitler arasında bir çatışma, muhalefet olmayıp modernleşme amacına bağlılık oldukça kuvvetli durumdadır. Cumhuriyet temel olarak, Türk modernleşmesinin elitler tarafından yönlendirilmesi geleneğini sürdürmüş olsa da aralarındaki en büyük fark İmparatorluğun sona ererek bir ulus devlet kurulmuş olmasıdır. Bu sebeple Osmanlı bürokrasisinin büyük çoğunluğu Cumhuriyetçi reform programı uygulamalarına dâhil edilmişse de dinsel hiyerarşi devleti laikleştirme amacıyla devre dışı bırakılmıştır.³⁰⁶

Bütün bu tartışmaların gösterdiği gerçek, Osmanlı döneminde oluşan ve Cumhuriyet’e intikal eden bürokratik yapının, ister tarihsel maddecilik bağlamında bir sınıf olarak değerlendirilsin ister seçkin bir yaklaşımla devlet yönetiminde etkili bir toplumsal grup/tabaka olarak ele alınsın uzunca bir süre siyasal sistemin asli belirleyicileri arasında olduğudur.³⁰⁷ Bu bağlamda bir sonraki bölümde toplumsal yapının güçlü unsuru konumunu uzun süre devam ettiren bürokrasinin devlet olgusuna yaklaşımı, 1924 Anayasası’na sonradan eklenen ve Altı Ok³⁰⁸ ile

³⁰⁵ Metin Heper, 1973a, s. 59.

³⁰⁶ Ahmet Ö. Evin, 1996, ss. 46-51.

³⁰⁷ Bu nitelik çok partili yaşama geçilmesinden sonra da bir süre devam etmekle birlikte özellikle 1970’li yıllardaki aşırı siyasallaşma sebebiyle büyük ölçüde aşınmış, ortadan kalkmıştır.

³⁰⁸ Anılan ilkeler 1937 yılında CHP Kongresi’nde kabul edilmiş ve Anayasa’nın 2. maddesine dâhil edilmiştir. Daha sonra 1960 Anayasasının Başlangıç bölümünde Atatürk Devrimlerine bağlılık vurgulanmış ve Anayasanın 2’inci maddesi Türkiye Cumhuriyeti’nin, insan haklarına ve ‘Başlangıç’ta belirtilen temel ilkelere dayanan, millî, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk devleti” olduğu

sembolleştirilen ilkeler bağlamında irdelenecektir. Konunun tartışılması sırasında hem farklı görüşler ele alınacak hem de uygulamadan örneklerle bu görüşlerin geçerlilikleri tartışma konusu yapılacaktır. Sonuçta, bürokrasinin bu ilkeleri sahiplenip sahiplenmediği ve uygulamasındaki ısrarcılığı sebebiyle siyasal iktidar ve burjuvaziyle çatışmalara yaşayıp yaşamadığına ilişkin analizler için bir temel oluşturulacak ve böylelikle 1980 sonrasına aktarılan bürokratik mirasın özellikleri ve bürokrasinin kendisine özgü nitelikleri ortaya konulacaktır.

B. Bürokrasinin Kurumsal İdeolojisi

Tek parti döneminde biçimlenen bürokratik anlayışın ana felsefesi, daha sonra Anayasaya da giren ve “Altı Ok” olarak adlandırılan temel ilkeler ile ilintilidir. Bu ilintinin göstergeleri, bürokrasinin kurumsal ideolojisinin özellikle devletçilik, milliyetçilik, halkçılık ve laiklik gibi ekonomik ve sosyal alanlara ilişkin ilkelerden etkilendiğini ve ekonomi ve siyaset kurumlarıyla ilişkilerinde bu ilkelerin etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Kemalist devlet anlayışının özünde yer aldığı kabul edilen bu ilkeler ortaya çıkışlarında sosyal ve ekonomik gelişmenin ana sütunları olarak daha yüksek bir yaşam standardı sunmayı hedeflemektedirler.

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş döneminde “kalkınma” önceliğinin, bu alanda inisiyatifi eline alabilecek bir özel sektör bulunmaması nedeniyle devlet eliyle gerçekleştirilmesi ve kamu kuruluşlarının kimi üretim faaliyetlerini üstlenmesi bağlamında devletin, ekonomik alanın her zaman içinde olması gerektiği yönündeki düşüncenin temelleri daha İttihat ve Terakki iktidarında oluşmaya başlamış ve Alman ekonomik modeline öykünmeyle geliştirilen milli iktisat anlayışı Osmanlı döneminde taraftar bulmuştur. Girişimcilerin büyük çoğunluğunun yabancı kökenli olması nedeniyle milliyetçilik ilkesi de devletçilik ilkesine eşlik etmiştir. Öte yandan modern bir toplumsal yapıya geçmek üzere kültürel alanlarda yapılan değişikliklerle gericilikten kurtulmak ve aklın üstünlüğüne dayanan seküler anlayışı egemen kılmak hedeflenmiş, toplumsal sınıfların reddi ise sınıfsız bir uluslaşma sürecinin vazgeçilmez bir unsuru olarak görülmüştür. Kemalist ideolojinin merkezinde yer alan en önemli husus devletin halk egemenliğinin gerçekleşmesinin aracı olduğunu

belirtilmiştir. Aynı düzenleme 1982 Anayasası’nda ise “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir.” şeklinde düzenlenmiştir.

öngören “Ulusal Egemenlik” anlayışıdır. Bu anlayışla tek parti döneminin özellikle ilk aşamalarında vatandaşların yaşam standartlarını yükseltmek amacıyla sosyal, ekonomik ve yasal reformlar devlet tarafından hayata geçirilmiştir.

Entelektüel köklerini pozitivistlikten alan Kemalizmin ve uygulamaya soktuğu reformların temelinde “laik” bir devlet anlayışı yer almaktadır. Bu anlayışın biçimlenmesinde, Comte ve Durkheim’in sosyoloji kuramlarının Ziya Gökalp gibi Türk aydınlarını ve Jön Türk hareketinin liderlerini etkilemesi önemli bir etken olmuş, laiklik, devletin dini bir işlev yerine getirmemesi ve bir “devlet dini” bulunmaması anlamında uygulanmıştır. Dinin kişisel bilinçle ilgili olduğuna dayanan laiklik yaklaşımı bir ölçüde çok kültürlü Osmanlı İmparatorluğu’ndaki gibi sosyal-politik bölünmüşlükten kaçınmayı hedeflemektedir.³⁰⁹

Heper laiklik ilkesinin özel önemini vurgularken Altı Ok’un getirilmesinin asıl nedenini yönetimde dinsel ilkelerin dinsel olmayanlarla değiştirilmesi olduğunu öne sürerek Altı Ok’un temelinde dinsellikten uzaklaşmanın ve modernleşmenin bulunduğunu göstermektedir. Bu ilkeleri uygulayacak laik bir bürokrat kadro yaratılması süreci Weberci hukuki-rasyonel bürokrasiye geçişin bir adımıdır.³¹⁰

Mumcu, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte geçerli olan ve temellerini 1789 Fransız Devrimi’nde bulan yeni bir özgürlük anlayışı kapsamında devlet felsefesinin de değiştiğini belirtmekte, devleti dönüştüren Kemalist felsefenin birbirlerini tamamlayan ve hepsi de “tam bağımsızlık” ilkesini hayata geçirmek üzere oluşturulan üç özelliği olduğuna işaret etmektedir. Bunlardan birincisi ulusal egemenlik anlayışı içinde Cumhuriyetçiliğe dayanan ve halkın egemenliğini esas alan bir yönetim sistemidir. Mumcu tarafından açıkça yazılmış olmamakla birlikte burada tarif edilen özelliklerin cumhuriyetçilik ve halkçılık ilkelerini kapsadığı anlaşılmaktadır. İkincisi, toplumsal ilerlemeye engel oluşturan bütün kurumların ve bu kapsamda devrimlerin halka ulaşmasını engelleyen dinsel baskıların ortadan kaldırılmasını içermektedir. Bu, dinle bir çatışma anlamına gelmemekle birlikte Kemalist laiklik anlayışının aslında mevcut düzeni değiştirmenin en önemli aracı olduğu öngörülmektedir. Son olarak, yönetsel ve toplumsal değişmelerin yanında ekonomik bağımsızlığı ve kalkınmayı sağlamak üzere devletin ekonomide etkin olması yoluyla ana yapının değiştirilmesi ve bu sayede çağdaş uygarlık seviyesine

³⁰⁹ Mehmet Özey, 1983, s. 51.

³¹⁰ Metin Heper, 1977, s. 97.

erişilmesi gelmektedir ki Kemalist devletçilik anlayışı bu düşüncenin hayat bulmuş şeklidir. Mumcu, anti-emperyalist ve anti-kapitalist olarak nitelediği Kemalizmin, Türkiye'nin kendisine özgü şartlarından kaynaklanan devletçilik uygulamalarına karşı, İzmir İktisat Kongresi'ndeki özel girişime dayalı bir iktisadi düzenin benimsenmesini bu ilkelere bir sapma olarak nitelendirmekte, sapmanın bitmesiyle 1929 bunalımı ardından devletçilikle kalkınma yoluna gidildiğini belirtmektedir.³¹¹ Bu değerlendirmelerinden devletçiliğin ideolojik bir öz taşıdığı ve Kemalist kadrolarca ekonomik bağımsızlığın bir aracı olarak devletçiliğe başvurulduğu anlaşılmaktadır.

Buna karşın devletçiliği özellikle dış dünyada ortaya çıkan gelişmelerin gerekli kılması karşısında pragmatist bir temele oturtan karşıt bir düşünce de mevcuttur. Bu düşüncenin ifadesi açısından Gülalp'in konuya yaklaşımı güzel bir örnek oluşturmaktadır. Gülalp devletçilik uygulamalarının başlamasını resmi ideolojide bir evrim olarak nitelemektedir. Halkçılık, Kurtuluş Savaşı süresince egemen ideolojiyken ve anti-kapitalist sloganlarla desteklenen bir milliyetçilikle ulus devlet kurulması amacı hedefleniyorken savaş sonunda bir değişikliğe gidilmiş ve halkçılık bir tür "sınıfsızlık" anlamı kazanmıştır. Toplumun sınıflardan ve çıkar çelişkilerinden değil de çıkar birliği olan mesleklerden oluştuğu anlamına gelen sınıfsızlık Cumhuriyet kurulduktan sonra CHP'nin resmi ideolojisi haline dönüşmüştür. Bu anlayış baskıcı ve elitist bir hale dönüşerek "halk için halka rağmen" sloganı ile beslenmiş ve bu dönemde devlete korporatist bir yapı egemen kılınmaya çalışılmıştır. Bu uygulamaların tek parti ve devlet bütünleşmesi ile yapılmaya çalışıldığını belirten Gülalp bu bağlamda ideolojide "milliyetçilik" ve "devletçilik" unsurlarının bilinçli şekilde geliştirildiğini ve devletçiliğin CHP programına 1931 yılında Anayasaya ise 1937 yılında girdiğini açıklamaktadır ki bu yıl aslında bir ekonomi politikası olarak devletçiliğin terk edilmeye başlandığı yıldır.

Yine Gülalp'e göre Türkiye de dâhil olmak üzere devletlerin işlev ve konumları iki unsura bağlanabilir; içteki sınıf yapısı ve dünya sistemine katılım şeklinin belirleyici olduğu sermaye birikim sürecinin gereklerinin yerine getirilmesi.

³¹¹ Mumcu, bu konuda Vedat Nedim Tör ve Şevket Süreyya Aydemir'in, Kadro Dergisinde yaptığı değerlendirmeler ışığında Kemalist devletçiliği bir "iktibas devletçiliği" olarak görmemekte ve ülkenin kendisine has koşulları çerçevesinde belirlenen bir iktisadi kalkınma yöntemi olarak tanımlamaktadır. Uğur Mumcu, 1969, s. 166.

Bu unsurlar bir yandan farklı dünya görüşlerine sahip siyasal iktidarların aynı ekonomik stratejiyi izleyebilmelerine diğer yandan da aynı iktidarın farklı sermaye birikim süreçlerinde farklı stratejiler izleyebilmelerine neden olabilmektedir. Başka bir deyişle Gülalp bir dönemden diğerine siyasal iktidarlar değişse de devletin sermaye birikimine ilişkin tutumunda bir süreklilik görüldüğünü ileri sürmektedir. Bu kapsamda Latin Amerika ülkeleri örneğinde olduğu gibi devletlerin stratejileri 1929 yılındaki dünya ekonomik bunalımı döneminde değişmiş ancak Kurtuluş Savaşı'ndan kaynaklanan kendine özgü durum bu konuda yorum yapanları, Türkiye'yi bu genel eğilimin dışında tutmak gibi bir yanılgıya sürüklemiştir. Bu yanılgı Türk tarihinin geleneksel yorumlanma şeklinde, Kurtuluş Savaşı ile devletçilik arasında bir ilişki kurma çabası olarak kendisini göstermektedir. Bu “geleneksel görüşün” aksine Gülalp Cumhuriyetin kurulduğu dönemdeki ekonomik politikaları, kapitalist dünya sistemi ile bütünleşme yönünde politikalar olarak değerlendirmekte ve Türkiye'yi devletçilik politikalarına yönelten etkinin Kurtuluş Savaşı olmadığını, Büyük Bunalım olduğunu savlamaktadır. Gülalp, eleştirdiği geleneksel görüşün tutarsızlıklarını ortaya koyarken, iki hususun bu yanılgının temel sebepleri olduğunu açıklamaktadır. Bunlardan ilki Kurtuluş Savaşını sürdüren kadronun devletçilik dönemine geçildiğinde de yönetici kadro olması ve diğeri ise devletçilik uygulamalarının aslında sanayi burjuvazisinin yokluğuna bağlı olmasına karşın Kurtuluş Savaşı ile ilintilendirilerek anti-kapitalist bir politika olarak değerlendirilmesidir. Bu değerlendirmelerdeki yanlışlığın en önemli göstergeleri ise; bir Kurtuluş Savaşı yaşamamalarına rağmen Latin Amerika ülkelerinde de devletçi politikaların uygulanması, bu ülkelerin 2. Dünya Savaşı sonrasında da devletçi politikalar sürdürmelerine karşın Türkiye'de bu politikaların terk edilmiş olması ve Kurtuluş Savaşını izleyen ilk dönemde de aynı kadro iktidarda iken devletçiliğin uygulanmamasıdır.³¹² Bütün bu hususlar dikkate alındığında Türkiye'deki bürokrasinin anti-emperyalist niteliği olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda devlet elitlerinin ekonomiye yaklaşımları da ilkesel bir tutum olmaktan çok dünya konjonktüründeki değişmelerle ilgili görülmektedir. Nitekim 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde CHP tarafından başlatılan ekonomik liberalleşme anlayışı bir iktidar değişikliği ile devam ettirilmiştir. DP iktidarı da dünyadaki

³¹² Haldun Gülalp, 1983, ss. 61-62.

konjonktüre bağılı olarak zamanla stratejisini değiştirmiş ve başlangıçtaki uygulamalarının tersini benimsemiştir. Bir başka iktidar değişikliği ise 1960’larda yaşanmış ve dönemin yeni dünya stratejisine uygun politikalar izlenmiştir. Dolayısıyla toplumsal iktidar “*devlet kadrolarının ya da iktidardaki partilerin kimlerden oluştuğuna göre değil, toplumdaki sınıf ittifak ve dengelerine göre*” belirlenmektedir.³¹³ Özetle Gülalp, “ilerici bürokrasi” kavramını ele aldığı ve bu kavramsallaştırmaya başvuran anlayışı Kadrocu olarak nitelediği açıklamalarında, devletçilik uygulamalarının 1929 ekonomik bunalımıyla ilgisini kurmayan ve bunu ekonomik bağımsızlık fikrine ve kaynağını Kurtuluş Savaşındaki Anadolu eşrafi-milliyetçi subay ittifakında bulan milliyetçiliğe dayandıran görüşlere itiraz etmektedir. Bu görüş, anılan koalisyonunun farklı dönemlerde farklı tutumlar sergileyen, kimi zaman ilerici kimi zaman tutucu yanları daha ağır basan niteliği dolayısıyla açıklayıcı olmayıp konuyu açıklayan asıl husus dünya konjonktürü ve yarattığı sonuçlardır.³¹⁴

Lewis ise Atatürk’ün bir sosyalist olmamakla birlikte, Türkiye’de yabancı sermayenin siyaseten şüpheli karşılandığını, devleti yönetenlerin de yerel girişimcilerin hem sermaye hem de girişimcilik açasından yetersiz olduğunu, ülkedeki yaşam standardını yükseltecek ve ülkenin potansiyelini açağa çıkaracak, Türkiye’yi modernleştirecek olan gücün sadece devlette olduğunu çünkü sadece devletin inisiyatif kullanabileceğini, kaynak sağlayabileceğini, örgütlenmeyi gerçekeştirebileceğini ve planlama kapasitesine sahip olduğunu anladıklarını öne sürmektedir.³¹⁵ Bu yaklaşım devletçiliğin ideolojik bir tercih olmaktan ziyade pragmatist bir uygulama olduğu fikrini desteklemektedir.

Bu görüşlerin aksine Keyder, Türk bürokrasisinin temellerinde “laik, ulus devletçi ve anti-emperyalist” bir anlayış bulmaktadır. Cumhuriyetin laik ve milliyetçi bir temel üzerine kurulması, padişahlık ve halifeliğin kaldırması uygulamaları

³¹³ Gülalp’in görüşü, ekonomik bunalımlar sonucunda iktidarların değiştiği, farklı iktidarların birbirlerinden farklı sınıfsal ittifaklar ile tanımlandığı, bunalım dönemlerinde belirli bir iktisadi stratejiyi uygulayan iktidarın bunu sonuna kadar sürdüremediği ancak yeni iktidar tarafından stratejinin tamamlandığı düşüncelerine dayanmaktadır. Buna ek olarak iktisadi strateji değişikliklerinin aynı zamanda rejim değişikliklerini de beraberinde getirdiğini belirtmektedir. Sınıfsal bir yaklaşımla yapılan devlet çözümlerlerinde siyasal rejimlerin sınıfsal mücadele ve ittifakların birer sonucu olarak değerlendirilmeleri gerekmekte olup bu durumda her bir sermaye birikim sürecindeki sınıfsal ittifaklar ve mücadelelerle değişeceğinden siyasal rejimlerin de farklılaşacağı ortaya çıkmaktadır. Bkz. Haldun Gülalp, 1983, ss. 63-69.

³¹⁴ Haldun Gülalp, 1983, ss. 73-74.

³¹⁵ Bernard Lewis, 1951, s. 324.

üzerine oturtulmuştur. Keyder'e göre bürokratlardaki hâkim anlayış egemenliğin ulustan kaynaklandığıdır ve ilerleme isteği pozitivist ve laik öğreti içinde gerçekleştirmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda militan laiklik anlayışı, toplumu bir arada tutan unsur olarak ulus egemenliği fikrini, dini devlet erkinin temeli sayan inanışların önüne koymuş, bu durum halk ile yönetici kitlenin inanç sistemleri bazında ayrılmaları sonucunu doğurmuştur. Ayrıca bürokrasi açısından milliyetçilik *“bütün reformların dayandığı örtük ideoloji”* olmuş, uluslaşmak ve ülke nüfusundan kendilerini ifade ettikleri-tanımladıkları bir ulus yaratmak hedefiyle kurulan yeni devlet modeline hazırlamak için halkı ıslah etmeyi hedeflemiştir.³¹⁶ Bütün bu değerlendirmelerin desteklediği üzere yeni ulus devletin kurucu unsurlarından bürokrasi ekonomik alanda devlet eliyle bir burjuvazi yaratmayı hedeflemiş, toplum hayatında laik ve milliyetçi, eylem boyutunda reformcu olmuştur. Ekonomik bağımsızlık anlayışı da anti-liberal olmasa da milli ekonomi fikrinin uzantısı ve bütünleyicisi olarak anti-emperyalist bir niteliğe sahiptir.

Sakallıoğlu tarafından ulus devlet meydana getirmede sahip olduğu işlevin yanı sıra milliyetçiliğin bir diğer öneminin Batılaşma yolunda oynadığı rolde yatmakta olduğuna dikkat çekilmektedir. Tanzimat reformlarını gerçekleştirmiş olan ve her zaman Batı etkisine açık olan askeri ve sivil bürokratlar Cumhuriyet'in kuruluşunu izleyen yıllarda Aydınlanma düşüncesinden türeyen evrensel bilime bağlı Kemalizm ideolojisiyle hareket ederek Avrupa rasyonalitesinin ürünü olan ve modern bir olgu olan milliyetçilik düşüncesine sıkıca sahip çıkmışlardır. Başka bir deyişle milliyetçiliğin Batılaşma projesinde bu denli önemli olması bir tesadüf değildir. Milliyetçilik, modern devletin ve kapitalist düzenin oluşturulmasında önder ve atılımcı pozisyonda olan bürokrasinin bilinçli bir siyasal tercihidir. En başından beri milliyetçi politikalar siyaseti modernleştirmek ve kontrol etmek üzere benimsenmiş ve bir nedensellik zinciri sonucunda Türk milliyetçiliği her zaman fazlaca siyasi ve militan olmuştur.³¹⁷

Bürokratik ve siyasal elit açısından ve dolayısıyla yeni kurulan Cumhuriyet açısından milliyetçilik ilkesinin önemine atıfta bulunan Yılmaz da çağdaşlaşma ile milliyetçiliğin birlikte düşünüldüğünü öne sürmektedir. Atatürk tarafından kurulmuş bulunan Cumhuriyet, milli, laik, demokratik hukuk devleti ilkelerini temeline

³¹⁶ Çağlar Keyder, 2003, ss. 122-125.

³¹⁷ Ümit Cizre Sakallıoğlu, 1996, s. 234.

yerleştirilmiştir. Yeni devletin ilk dönemlerinde güçlü bir orta sınıf bulunmadığından dolayı Osmanlı'dan intikal eden askeri bürokratik yapılar değişimin öncüsü olmuş, bu nedenle ekonomik ve toplumsal açılardan dinamik bir ortam ortaya çıkamamıştır. Cumhuriyet devletin idaresi de merkezde bürokrasiye ve taşrada eşrafa dayanan bir yapı ve siyasal anlayışla biçimlenmiştir. Her ne kadar çağdaşlaşma yönünde büyük bir umut ve heyecan taşısa da işlevsel bir toplumsal orta sınıfın yokluğunda bürokrasi bir süre sonra yorulmuş, durgunlaşmış ve hantallaşmıştır. Tek parti döneminde CHP ülküsünün yüceltilmesiyle bürokrasinin metafizikleştiğini, halktan koptuğunu ve toplumsal bakımdan işlevsiz hale geldiğini öne süren Yılmaz bu kapsamda CHP ileri gelenlerinin demokrasiye olan inançtan çok bürokratik tek parti yönetimindeki Kemalist rejimin üstünlüğünü dile getirdiklerini ve bu kesim için öncelikli konunun her zaman devrimler olduğunu açıklamaktadır.³¹⁸ Benzer olarak Karpaz, Cumhuriyet döneminde laiklik ve milliyetçiliğin, devletin temel değerleri olarak benimsendiğini belirtmektedir.³¹⁹ Pamuk bürokrasinin elindeki devletin, devletçilik olarak adlandırılan sanayileşme politikası ile sermaye birikiminde asli bir rol oynadığını ve devletçiliğin iki önemli unsuru bulunduğunu öne sürmektedir; milliyetçilik ve devleti toplumdaki her şeyin üstünde ve sivil toplumun sosyal sınıflarını dışında gören bir anlayış³²⁰ ki bu halkçılık olarak yorumlanabilir.

Kongar ise “Altı Ok” içinde yer alan her bir ilkeyi geçerli bir nedene, somut bir ihtiyaca dayandırmaktadır. Milliyetçilik ilkesine Osmanlı döneminde milliyetçi duyguların gelişmemiş olması karşısında gereksinim duyulmuş, ülkede bir aydınlanma süreci yaşanmadığı için “laiklik” ilkesi benimsenmiştir. Demokrasiye geçiş yolunda adımlar atmak ve bunları halka indirebilmek için “cumhuriyetçilik” ve “halkçılık” ilkeleri, yeni bir ulus devletin sosyal, kültürel, ekonomik, siyasal bütün bu yapılarını kısa yoldan gerçekleştirmeyi simgelemek içinse “devrimcilik” ilkeleri biçimlendirilmiştir. Kongar, anti-emperyalist ve Batılı bir yaklaşımı yansıttığını ileri sürdüğü ilkelerin Batılı bir demokrasi ve ulus devlet oluşturabilmek amacına hizmet ettiğini belirtmektedir.³²¹ Devletçi-seçkin bürokratlar, emperyalizme karşı Kurtuluş Savaşı sona erdiğinde ulusal bir ekonomi kurma çabasına girişmişler ve ticaret ve

³¹⁸ Mesut Yılmaz, *Türkiye'de Milliyetçilik, Çağdaşlaşma ve Demokrasi*, http://www.mesutyilmaz.gen.tr/YILMAZ/yayin/mil_cag_dem/milliyetcilik.htm 12.11.2009.

³¹⁹ Kemal H. Karpaz, 1964, s. 52.

³²⁰ Şevket Pamuk, 1981, s. 26.

³²¹ Emre Kongar, Emre Kongar, 1998.

küçük imalatla uğraşan ara sınıflarla birlik içinde ulusal bir burjuvazi yaratmayı amaçlamışlardır. Bu bağlamda Kongar, Batıda Aydınlanma ve Sanayi Devrimi ile somutlaşan kapitalist süreç sonunda meydana çıkan ulus devletin ve bu devlete ilişkin milliyetçilik, laiklik, halkçılık gibi kavramların Türkiye’de aşağıdan yukarıya değil, tepeden inme bir reform süreciyle oluşturulduğunu belirtmektedir. Bu sayede Osmanlı Devleti’nde sağlanamayan aydınlanma ve sanayileşmenin, aydın kesim eliyle kestirmeden sağlanması yolu seçilmiş olmaktadır.³²² Öte yandan Kongar’a göre Atatürk devrimlerini topluma aşıl原因an devletçi-seçkinci bürokratlar kendilerini toplumdaki diğer sınıflardan bağımsız olarak görmeye devam ettiklerinden giderek gelişen yeni kapitalist sınıfla bütünleşememişlerdir.³²³

Yukarıda ele alınan değerlendirmelerin ortaya koyduğu yalın gerçek, Altı Ok ile sembolleşen ilkelerin dayandığı temel düşünce yapısının Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu sürecinde askeri ve sivil bürokrasi tarafından güçlü biçimde yürütüldüğü, çağdaş, laik ve bağımsız bir ulus devletin oluşturulması amacıyla uygulamada bu ilkeler paralelinde politikalar geliştirildiğidir. Bütün bu ilkelerin bürokrasi tarafından nasıl kurumsal ideolojinin bir parçası haline dönüştüğü ve sadece yeni devletin kurulması aşamasında uygulanmakla kalmayıp daha sonraki dönemlere nasıl aktarıldığını anlamak için bürokrasinin kurumsallaşması ve bürokratik yapıda bir anlayış bütünlüğü yaratılması sürecine ve bu süreçte eğitimin rolüne daha yakından bakılmalıdır.

C. Kurumsallaşma Sürecinde Eğitimin Rolü

Bürokrasi gibi bir toplumsal kurum için eğitim kurumsal ideolojinin oluşturulması ve içselleştirilmesinin sağlanması ile kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesi açısından oldukça önemlidir.

Devleti kuracak ve reformcu veya devrimci hareketleri başlatacak olan aydınların bir kısmı daha Cumhuriyet’in ilanından önce yurtdışında veya yurt içindeki Batılı anlamda eğitim veren laik lise ve kolejlere benzer eğitim kurumlarında (askeri akademi, tıp akademisi ve Mekteb-i Mülkiye de dâhil) eğitim görmüşler ve “devlete hizmet etme idealiyle” yetiştirilmişlerdir. Bu aydınların öncelikli hedeflerinden biri iç çatışmalarla ve dış baskılarla mücadele edebilmek üzere devletin ıslah edilmesi olmuş, Türkiye’deki kamu yönetimi yapısını belirleyen

³²² Emre Kongar, 1999, s. 611.

³²³ a.k., s. 657.

tarihsel gelişim güçlü, merkezi ve bürokratik bir devlet anlayışını ortaya çıkarmış ve 19. yüzyıl reformlarını da bu düşünce belirlemiştir.³²⁴ Anılan gelişmeler bir yandan devletçi-merkezi diğer yandan da liberal-bireyci akımların doğmasına yol açmıştır.

Cumhuriyet projesinin yeni bir ulus inşasına odaklanmış programı, ulaşmak istediği bu amaca bağlılığı konusundaki güçlü düşünsel destekle ve uygulamada bu yöndeki tutumuyla ideolojik olarak yönlenmiş kadroların ve bu kapsamda yeni kamu bürokrasisinin doğmasına olanak sağlamıştır. Bu dönemde Cumhuriyete kendisini adanmış siyasal ve bürokratik elit arasında düşünsel bir yakınlık bulunmaktadır. Devletin kontrolünü elinde tutan ve siyasal alanda egemen olan bu grup görev anlayışı bakımından bir bütündür ve eğitim sistemi de bu gruba yeni katılanların, mevcut elitler tarafından biçimlendirilmiş bulunan normatif değerlerle aşılmasını sağlamaktadır.³²⁵ Başarıya ulaşmak için Cumhuriyet eğitim yoluyla kendi elitini sosyalleştirmiş ve bunu bir kuşaktan daha kısa sürede başarmıştır. Yeni devletin kurulması başarısı da bu gelişmede etken olmuş ve bizzat Atatürk bürokrasiyi ulusun çıkarının sağlanmasında etkili bir araç olarak görmüştür. Bu konu oldukça önemlidir çünkü bürokratik elit kurumsal ideolojisini eğitim yoluyla sürdürmüş, bu sayede bürokrasi kişilerin sübjektif bakış açıları ve değer yargılarının dışında bağımsız bir değerler bütününe sahip olarak varlığını idame ettirebilmiştir. Bürokrasi bu anlamda kendisini yenileyen bir sistem, mekanizma, kurum olarak görülebilir.

Özellikle tek parti döneminde eğitime büyük bir önem verildiği ve hukuk fakülteleri ve Mülkiye okullarının programlarının, devletin yönetim kadrolarına atanacak kişilerin yetiştirilmesine yönelik olarak hazırlandığı gözlemlenmektedir. Nitekim Turan, “eğitim sisteminin uzun vadede seçkinler arasında birliği geliştirecek bir araç olarak” görüldüğünü vurgulamakta, bu kapsamda Tevhid-i Tedrisat Kanunu ve medreselerin kapatılmasını örnek verip, “eğitimde seküler, Batıya yönelik, Cumhuriyetçi” bir tanımlama yapıldığını ve bürokratik seçkinlerin yaymaya çalıştıkları değerler sistemini yeni gelenlere öğreterek onları görevlerine alıştırdıklarını belirtmektedir.³²⁶

Cumhuriyet’in kurulması aşamasında yönetsel elitlerin yeni bir ulus devlet kurma amacıyla gerçekleştirmek istedikleri dönüşümler arasında ulus devletin

³²⁴ Çağlar Keyder, 2003, ss. 72-73.

³²⁵ Ahmet Ö. Evin, 1996, ss. 46-51.

³²⁶ İlder Turan, 2003, s. 128.

ümmeççi toplumla yer değiştirmesi ve laik bir eğitim ve hukuk sisteminin şeriat sistemiyle yer değiştirmesi bulunmaktadır. Bu dönüşüm yeni bir insan tipi yaratılmasını gerektirmektedir. Bu yeni insan tipini oluşturmak üzere ülkenin eğitim yapısı laik ve çağdaş hale getirilmiş, laiklik ilkesi Anayasaya ilave edilmiş, ulusal bir kültür oluşturulması sürecinde ise milliyetçi bir anlayış belirleyici olmuştur. Ayrıca yeni devlet yapısının oluşması ve başarılı olması için eğitimsiz insanların ulusa bağlılık duygularının güçlendirilmesi ve modernleşmeyi benimsemeleri amacıyla halkın da eğitilmesi ve yetiştirilmesi söz konusu olmuştur. Böylece rejimin değişmesi yönünde politikaların sadece görünüşte değil insanların zihinlerinde de bir değişim yaratılarak uygulanması hedeflenmiştir. Öte yandan devletçi fikirler de bürokrasiye aşılanmaya çalışılmıştır.

Sonuçta bürokrasi, başlangıcı Osmanlı dönemine kadar geri götürülebilecek olan ve asıl ağırlığı Cumhuriyet döneminde ortaya konan bir kurumsallaşma sürecinde bir değerler bütününe sahip olmuştur. Burada tek tek bireyler ve onların kişisel tercihlerinden değil bir bütün olarak, kurumsal anlamda bürokrasinin biçimlenmesinden bahsedilmektedir. Dolayısıyla olgunlaşması hayli zaman alan ancak ulus devlet oluşturma sürecinde iyice belirginleşen bu anlayış siyasal iktidarlardaki değişikliklerle birlikte üst düzey bürokratların değişmesine ve kişisel tercihlere bağlı olarak kolaylıkla değişmemiştir.

1950'lerden itibaren eğitim sürecinde tersi bir yönde yol almaya başlanması ve bürokrasinin mevcut kurumsal ideolojisinden arındırılması için yeni bir anlayışın özellikle yabancı devletler tarafından eğitim yoluyla bürokratlara kazandırılmaya başlanması söz konusudur. Soğuk savaş döneminde öncelikle ABD olmak üzere yabancı devletlerin yakın ilgi alanına giren Türkiye'ye teknik yardım kapsamında heyetler gelmiş, bürokratlar ve başta SBF olmak üzere farklı fakültelerin bürokraside etkin görev almaya aday öğrencileri yurt dışına eğitime gönderilmiştir. Kamu yönetimi alanındaki teknik yardımın başlıca amaçları Türk devleti yöneticileri veya yönetici adaylarına modern ABD yönetim anlayışını özümsetmek olmuştur.

Storm ve Sherwood, çok partili sisteme geçilmesiyle Atatürk dönemi devletçiliğinden uzaklaşılması ve bu sayede bireysel ekonomik fırsatların ve kişisel özgürlüklerin artmasının yanı sıra yerel yönetimlere daha çok sorumluluk tanınmasını bir dönüm noktası olarak görmektedirler. İşte bu değişen toplumsal yapı

içinde bürokrasinin yeniden düzenlenmesi gerekmiş ve bunun zamanlanması ve uygulanması konusunda ABD tarafından sağlanacak yardım önemli olmuştur. Boratav da yabancı devletlerin, Türkiye'ye gönderdikleri uzmanlar tarafından düzenlenen raporlar aracılığıyla devletçi-korumacı iktisadi politikalara son verilmesini istediklerini açıklamaktadır. Sonuçta bazı Türk uzmanlar ABD kurum ve üniversitelerinde yetiştirilmişler ve yabancı uzmanların görüşleri ile aynı doğrultuda görüşlerle, bu görüşlerin "hararetli savunucuları ve uygulayıcıları olarak" Türk kamu yönetiminde egemen olmuşlardır.³²⁷

Bu uygulama mevcut kurumsallaşmış yapının ürettiği klasik bürokrat tipinin değiştirilmesi yolunda etkili olmuştur. Önceleri yabancı uzmanlara raporlar hazırlatılması ve yurt dışında yetişen Türk uzmanların kamu yönetiminde etkin pozisyonlarda görev almaları şeklindeki uygulamalar daha sıklıkla başvuru yöntemler olmasına karşın 1980 sonrasında uzman sıfatına haiz olmayan kişiler, başta ABD olmak üzere yurtdışında görmüş oldukları eğitimler veya iş tecrübelerine istinaden Türkiye'de önemli kurumların yöneticileri yapılmışlardır. Bu durum bürokrasinin kurumsal yapısı ve kültürünün değiştirilmesi çabalarında eğitimin önemini gösterdiği gibi bürokrasideki birlik anlayışının bozulmasında bir etken olmuştur.

III. 1980 Öncesi Bürokrasi Hakkında Genel Değerlendirme

1980 öncesi bürokratik yapıya ilişkin değerlendirmeler, çalışmanın buraya kadarki bölümünde yer verilen Türkiye'nin özgün koşulları dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir. Bu amaçla Türk kamu yönetimi biçimsel bir analize tabi tutulmak yerine sosyoekonomik gerçekler bağlamında irdelenmeli ve siyaset/yönetim ilişkisinin kapitalist toplumsal yapı içinde gerçekleştiğinin dikkate alınmasıyla kapitalistleşme sürecindeki ekonomik gelişmelere odaklanılmalıdır. Ayrıca Türkiye'nin yönetsel yapısını toplumsal kurumlar arası ilişkiler bağlamında çözümlerken Türkiye'de gerçekleşen olaylar yurt içindeki ve dışındaki ekonomik ve siyasal gelişmeler çerçevesinde ele alınmalı, böylece dünya ölçeğinde yaşanan gelişmeler Türkiye özgünlüğünde ortaya konmalıdır. Bu yaklaşımın temelinde her ülkenin kendine özgü koşullarının toplumsal gelişmeleri ve kamu yönetimi yapısını farklılaştırması yatmaktadır. Batılı kapitalist demokrasiler için geliştirilmiş bulunan

³²⁷ Korkut Boratav, 1998, s. 80.

ve evrensel doğru kabul edilen bir model bağlamında yapılan, yalnızca ekonomik yapının niteliklerine odaklanan analizlerin Türk kamu yönetimini çözümlemede yetersiz kalacağı açıktır. Kapitalist dünya sisteminin her ülkede yaşanan gelişmeleri etkilediği ve merkez devletlerin bağımlı az gelişmiş devletler üzerinde belirli politikaları dayattıkları bir gerçekse de ülkeleri diğerlerinden farklı kılan sosyal, siyasal ve kültürel özellikler kimi zaman uluslararası gelişmelerden çok daha fazla etkide bulunabilmektedir ve bu açıdan Türkiye iyi bir örnektir. Gelişmekte olan ülkelerdeki sosyoekonomik ve siyasal gelişmeleri sadece “dünya kapitalizmine adaptasyon-entegrasyon” süreciyle açıklamaya çalışmak, bir ülkede dine dayanan bir yönetim tarzı varken diğerinde laik bir yönetim tarzı olmasını, birinde bağımsızlık mücadelesi verilmişken diğerinde sömürgeleşmenin kabul edilebilmesini, biri demokrasiyle yönetilirken diğerinin tek kişinin sultasında olmasını ortaya çıkaran koşulları açıklamakta yetersiz kalmaktadır. O halde anılan gelişmelerin sebepleri sadece uluslararası düzlemde değil aynı zamanda ulusal düzlemde aranmalı, tarihsel, sosyal, kültürel vb. etkenlerin her ülkeye bir özgünlük kazandırdığı göz ardı edilmemelidir.

Bu kapsamda Türk kamu yönetimi yapısına ilişkin gelişmelerin açıklanmasında Osmanlı’dan bugüne yaşanan gelişmelerin ve farklı nitelikteki dönemlerin, “ulusal ve uluslararası düzeydeki gelişmelerle birlikte” ele alınması daha sağlıklı bir çözümlemeye olanak sağlayacaktır. Oysa Türkiye’deki siyasal ve sosyoekonomik yapının nitelikleri açıklanırken genellikle iki uç noktadan biri seçilmekte ve bu kapsamda Türkiye’de yaşanan gelişmeler ya tamamen dünyadan soyutlanmakta ya da tamamen dış koşullara bağlanmaktadır. Birinci yaklaşım açısından örneğin, Kurtuluş Savaşının liderliğini yapan ve Cumhuriyetin kuruluş aşamasında modernleşme yolundaki reformları gerçekleştiren siyasal ve bürokratik yönetici kadroların uygulamaları dünyadan soyutlanarak değerlendirilmekte ve bu kadroların sürecin tek belirleyicisi olduğu savunulmaktadır. İkinci yaklaşım ise bütün gelişmeleri uluslararası konjonktüre dayandırmak fikrine dayanmaktadır. Tarihsel akış içinde her iki unsurun da açıklayıcı gücü olduğu, Cumhuriyet dönemindeki gelişim sürecinin gelişmekte olan diğer ülkelere benzemekle birlikte Türkiye’ye özgü bir seyir izlediği görülmektedir. Nitekim dünya kapitalist sistemine uyum hilafet kaldırılmadan, saltanat sürdürülerek veya kadınlara seçme ve seçilme

hakkı tanınmadan da gerçekleştirilebilecekken tam tersi gelişmeler yaşanmış, Cumhuriyet döneminde “Altı Ok” ile sembolize edilen ilkeler bağlamında biçimlenen zihinsel dönüşüm sivil-asker bürokrasinin ideolojik tercihi olmuştur. Bu ilkelerin içinden sadece birini, örneğin devletçiliği ayırarak bunun kapitalist dünya ekonomik sistemindeki gelişmeler çerçevesinde zorunlu bir uygulama olduğunu ve hiçbir tarihsel, siyasal altyapısı olmadığını öngörmek bu açıdan yetersiz kalmaktadır. Ekonominin çok güçlü bir analiz nesnesi olduğu kesindir ancak bürokrasinin tutum ve davranışlarına yön veren yegâne unsur olduğu ileri sürülemez, devlet idaresini ve bürokrasiyi analiz eden çalışmalarda ekonomik yapı ve uygulamalar tek başına belirleyici unsur olarak alınamaz. Bu değerlendirmelerin ışığında 1980 öncesi kamu yönetimi yapısının seyrini ve 1980 yılında bürokrasinin durumuna ilişkin değerlendirmeleri Osmanlı döneminden bu yana yaşanan gelişmeleri artımcı bir yöntem izleyerek oluşturmak anlamlı görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu’nun toplumsal, ekonomik ve kültürel bir değişim yaşaması Tanzimat döneminde başlamaktadır. Tanzimat’la birlikte geleneksel yapılar çözülmeye uğramış ve devlet yeni bir toplumsal-siyasal yapılanmaya doğru yol almıştır. Bu dönemde dünya çapındaki ekonomik gelişmelerin etkisiyle Batılı kapitalist ülkelerce Osmanlı İmparatorluğu’na ekonomik ve siyasal açıdan büyük bir baskı uygulanmış, kapitülasyonlar, dış borçlanmalar gibi ekonomiyi teslim alan gelişmeler yaşanmıştır. 1. Dünya Savaşı yıllarında yaşanan büyük toprak kayıpları, azınlıkların milliyetçilik akımları karşısında duyduğu heyecan ve Batılı devletler yanında yer almaları ile İmparatorluğun günden güne küçülmesi karşısında dönemin elitlerinde iki farklı anlayışın gerçekleşmeye başladığı görülmektedir; bir yabancı ülkenin egemenliği altında yaşamayı kabul etmek veya bağımsızlığı kazanmak üzere bir savaşı göze almak. Buna paralel olarak ekonomik alanda da iki farklı modelin gündeme geldiği anlaşılmaktadır; Almanya gibi Kıta Avrupası ülkelerinin savunduğu Listçi milli ekonomi modeli ile küresel sermaye hareketlerinin ve serbest ticaretin yaygınlaşmasını destekleyen Anglo Sakson modeli. Her iki modele uyan bürokratik anlayış ve mekanizmalar da doğal olarak aynı değildir. Milli ekonomi modeli, devlet öncülüğünde ve müdahalesi altında daha merkezi ve planlı bir ekonomik yapının kurulması için bürokrasinin aktif katılımını ve siyasal iktidar-bürokrasi amaçsal uyumunu gerektirmektedir. Kapitalist bir devlette kamu görevlilerinin görev ve

sorumluluk alanlarının yasal çerçevesinin önceden belirlendiği, memuriyetin belirli güvencelere kavuştuğu ancak siyasal kararlara müdahale etmediği Weberci bürokrasi modelinde bürokrasinin yasal-ussal bir yapı olarak görülmesi söz konusudur ve bu modelin Weber tarafından bir ulus devlet yapısı içinde öngörüldüğü hatırlanmalıdır. İkinci model devletin serbest ticarete olabildiğince karışmadığı, doğrudan müdahalelerin en aza indirildiği, bürokrasinin daha geri planda kaldığı modeldir. Anglo-Sakson devlet anlayışın izlerini taşıyan ve memurların “hizmetli” olduğu fikrinin vurgulandığı bu modelin ana niteliği bürokrasinin özerk ve güçlü olmasından ziyade siyasal iktidar ile aralarında hiyerarşik bir ilişkinin varlığıdır.

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan sonra izleyeceği yolu belirleyen önemli bir gelişme, iktidar mücadelesinin milli ekonomi modelinin gerekliliğine inanan İttihat ve Terakki tarafından kazanılmasıdır. İttihat ve Terakki 1. Dünya Savaşı’nın hemen ardından bir Kurtuluş Savaşı yaşanmasında ve sonrasında Cumhuriyeti kuran kadronun uygulamalarında etkili olmuştur. Bu kadro, siyasal ve ekonomik açıdan bağımsız bir devlet kurabilmek ve modern bir toplumsal yapı oluşturabilmek için toplumsal iktidarın kaynağını ilahi alandan alarak insan aklına vermek için uğraş vermiştir. Kapitülasyonlar, Düyun-u Umumiye deneyimi ve azınlıkların ekonomideki büyük ağırlığının etkisiyle siyasal ve bürokratik kadrolar arasında ekonomik bağımsızlık yanlısı ve anti-emperyalist düşünceler ortaya çıkmış, bu anlayış özellikle tek parti dönemi ekonomi politikalarında etkili olmuştur.

Diğer taraftan bürokratların, geleneksel yapının modernleşmesi gerektiği fikrini uygulamaya geçirirken modernleşmeyi Batılaşmak ve Batılaşmayı da Batılı devletlerin toplumsal kurumlarını taklitçi bir zihniyetle ülkeye aktarmak biçiminde uygulamaları söz konusudur. Bu yaklaşımın kuruluştan sonraki dönemlerde de devam ettiğine ve bugün dahi üstyapı kurumları ve idari yapıların transferi ile ülke sorunlarının çözülmeye çalışıldığına tanık olunmaktadır.

Osmanlı mirası Cumhuriyetin kurulma aşamasında yaşanan gelişmelere kendisine özgü bir nitelik kazandırmış, yeni oluşturulan ulus devletin baş etmek zorunda kaldığı güçlüklerin teşhis ve tedavisi konusunda fikir birliği içinde olan aydın kadroların siyasi tercihlerine ülke dışından da önemli bir müdahale olmamıştır. Siyasal bağımsızlık ideali, ulus devletlerin içişlerinde bağımsızlığı ve dışarıda eşit temsili düşüncesiyle örtüşmüş, ekonomik bağımsızlık ideali de Batılaşma anlayışının

kapitalist ideolojiden bir sapma olmadan uygulanması ve o dönemde yabancı sermayenin Türkiye’den büyük talepleri olmaması sayesinde ekonomik politika kararlarının serbestçe alınabilmesiyle uygulanmıştır.

Cumhuriyetin ilanından 1930’lara kadar geçen süredeki ekonomi politikalarında öncelik bir yandan borçların ödenmesine diğer yandan da ülke içinde ciddi bir sermaye birikimi sağlayamamış olan milli burjuvazinin yaratılmasına ve bunun için altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesine verilmiştir. Güçsüz burjuvazinin bu kapsamda siyasal iktidar ve bürokrasi uygulamalarından önemli bir yakınması olmamış, aksine devlet eliyle burjuvazi yaratılması fikri genel hatlarıyla desteklenmiştir. Kısaca ne yurt dışından ne yurt içinden, siyasal iktidar ile bürokrasinin politikalarına ve bürokrasinin Weberci modele tam olarak uyarlanmamasına karşı ciddi bir muhalefet gelmemiş, bu yönde etkili talepler ortaya çıkmamış, Batılı ülkelerce Türkiye’nin modernleşme çabaları fikri açıdan desteklenmiştir. Bu kapsamda tek parti yılları, bürokrasinin siyasal iktidar ve sermaye sahipleri ile önemli bir çatışma yaşanmadığı ve Osmanlıdan aktarılan bürokratik yönetim anlayışının sürdürüldüğü bir dönem olarak algılanmaktadır.

Türkiye’de ne tek parti döneminde ne de sonrasında bürokrasinin anti-kapitalist olduğundan söz edilmesi mümkün olmamakla birlikte 1930’lu yıllara kadar uygulanan iktisat politikası ile 1930 sonrası devletçilik uygulamaları birbirlerinden farklı niteliktedir. 1930’lardaki politika değişikliğinde uluslararası konjonktürde yaşanan çok önemli bir gelişme, iki dünya savaşı arasındaki 1929 ekonomik bunalımı etkili olmuş ve bunalımın yansımaları Türkiye’deki şartları da etkilemiştir. Oldukça serbestçi, “bırakınız yapsınlar” ekonomik anlayışın 1929 yılındaki bunalımla sona ermesi ve Batılı ülkelerin yaşadığı stagflasyon, sadece gelişmekte olan ülkelerde değil ABD ve İngiltere gibi liberal-kapitalist ülkelerde de devletin ekonomiye müdahil olmasını ve bizzat yatırımcı-işletmeci olarak yer almasını zorunlu kılmıştır. Bu dönemde hemen bütün dünyada bürokrasilerin daha çok güç kazandığına ve ekonomi içinde kamu kesiminin ağırlığının arttığına tanık olunmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak Türkiye’nin ekonomi politikalarında da önemli bir değişim yaşanmış ve devlet ekonomik alana daha etkili ve kapsamlı biçimde müdahil olmuş, kamu kesimi öncelikleri belirleme inisiyatifini ele almıştır.

Bu kapsamda bürokrasi, siyasi iktidara paralel biçimde kurumsal olarak burjuvaziye karşı olmamış aksine destek olmuştur.

Devletçilik politikaları, milli burjuvazi yetiştirme hedefine ulaşmada da yararlı bir pratik olarak sahiplenilmiştir. Siyasal iktidar ile bürokrasinin düşünsel birliği bu uygulamayı kolaylaştırmış ve devletçilik pratiği siyasal ve ekonomik bağımsızlığı destekleyici bir etki göstermiştir. Devletçi ekonomik politikalarla bürokrasinin güçlenmesi Batıda yaşanan gelişmelerle de uyum içindedir. Bu dönemde hemen bütün dünyada bürokrasilerin daha çok güç kazandığına ve ekonomi içinde kamu kesiminin ağırlığının arttığına tanık olunmaktadır dolayısıyla devletçilik (devletin ekonomiye müdahaleleri) tek başına bürokrasinin anti-kapitalist olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilemez. Süreç içinde devletin ekonomik alana müdahalecilik seviyesinin farklılaştığı dönemleri de ekonomik sistemde bir değişme olarak değerlendirmek söz konusu olamaz.

Devletçiliğin bilinçli bir ideolojik tercih mi olduğu yoksa dönemin iç ve dış koşullarının gerektirmesi nedeniyle bürokrasinin pragmatist olarak uygulamayı seçtiği bir politika mı olduğu çokça tartışılmıştır. Türkiye’deki devletçilik uygulamaları, 1923-1930 arasında dönemin özel koşulları, borç yükünün ağırlığı, Lozan Antlaşmasının Türkiye’ye gümrük vergileri konusunda kısıtlı bir hareket alanı tanınması ve uluslar arası konjonktürün elverişsizliği gibi nedenlerle gerçekleştirilmemiş olmakla birlikte 1930’dan itibaren koşulların bu politikalara uygun hale gelmesi ile zaten var olan Kadrocu fikirlerin daha da güçlenmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Bir açıdan 1930’larda devletçilik uygulamalarına geçilmesinde yöneticilerin çok fazla seçeneğinin olmadığı da öne sürülebilir. Bu kapsamda devletçilik ne sadece pragmatist ne de salt ideolojik bir tercihtir. Bu bağlamda devletçiliğin hem dönemin genel bir iktisadi yönelişi olduğu hem de Türkiye şartlarına özgü bir uygulama olduğu görüşlerinin her ikisinin de doğruluk payı bulunmaktadır. Dönemin ekonomik gelişmeleri buna benzer bir modelin uygulanmasını özendirici olmakla birlikte devletçilik yöneticilerin kafasında bir anda oluşmamış, bürokrasinin fikri altyapısını etkileyen Osmanlı mirasından da etkilenmiş ve dönemin koşullarında olgunlaşmıştır. Atatürk’ün İzmir İktisat Kongresi’nde açıkladığı; “...Bir devlet ki, kendi tebaasına vazettiği bir vergiyi ecnebilere vazedemez, gümrük muamelatını, rüsumunu memleketin ve milletin ihtiyacına göre

*tanzim etmekten memnudur, böyle bir devlete bittabi müstakil denilemez” görüşü ekonomik bağımsızlık ve devletin ekonomi politikalarında mutlak karar verici olması gerektiği şeklindeki düşüncüyü etkili biçimde özetlemektedir.*³²⁸

Öte yandan bürokrasinin özellikle Osmanlı’nın son dönemleri ve Cumhuriyetin ilk dönemlerinde belirgin olan görece bir anti-empyralist eğilimden söz edilebilir. 1923 sonrasındaki ekonomik uygulamalar bürokrasinin özellikle yabancı sermaye konusunda belli ölçülerde tepkiselliğinden bahsetmeyi olanaklı kılmaktadır. Bu durum hem Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde yaşadığı olumsuz deneyimlerden hem de Cumhuriyet’in bir ulus-devlet ve ulusal burjuvazi yaratma idealinden kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle Cumhuriyetin ilk yıllarında ticaret burjuvazisi, daha sonra sanayi burjuvazisi ile ilişkileri olumlu olan bürokrasinin, bağımsızlık idealinin gereği olarak değerlendirmesiyle “yabancı sermaye sahiplerine karşı” bir tutumu olduğundan bahsedilebilir. Aydın-milliyetçi kesimin modernleşme ve iktisadi kalkınmayı sağlama amacıyla dışa karşı bağımsız bir milli burjuvazi oluşturmak gerektiği inancı bürokrasinin Cumhuriyet döneminde de devam eden en büyük tarihsel çabası olarak görülmektedir.³²⁹ Bürokrasi, ekonomik bağımsızlık ilkesinden sapma olarak algılamadığı ve kendi statüsünde önemli bir olumsuzluk yaratmadığı sürece iktidardaki hükümetler tarafından belirlenen toplumsal ve iktisadi hedeflere genellikle uyumlu olmuş, bu konuda siyasal iktidarların belirlediği hedeflere ve çıkarılan yasalara da bağlı kalmıştır.

Kemalizmin temel felsefesi, ulus devletin bağımsızlığıdır. Bağımsızlık ekonomik alanın yanı sıra insan aklını sınırladığı varsayılan dinsel düşünüş tarzına karşı seküler düşünüş tarzını ön plana çıkaran bir anlayışı içermiş ve bu düşünüş bürokrasinin kurumsal ideolojisine etkide bulunmuştur. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde bürokrasinin üst kademelerinde bulunanlar milliyetçilik, devletçilik ve laiklik ilkelerine sahip çıkarak bu ilkelerin tutarlı biçimde uygulanmasına gayret etmişlerdir. Osmanlı döneminin gelişmelerinden de etkilenen ve Cumhuriyete devrolunan bu ilkeler Cumhuriyet bürokrasisinin öncelikleri haline dönüşmüş ve uzunca bir süre bürokratik uygulama ve teamülleri etkilemiştir.

³²⁸ Mustafa Albayrak, “Atatürkçü Düşünce Sistemi ve Liberalizm: Ekonomik ve Siyasal Bakımdan Bir Karşılaştırma Denemesi”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 18, 1996, s. 99.

³²⁹ Gencay Şaylan, 1986, s. 71.

Tek parti döneminde dünyadaki gelişmelere bakıldığında özellikle Kıta Avrupasında ekonomik krizin ve Keynesci politikaların etkisiyle devlet yönetimlerinde bürokrasinin daha çok ön plana çıktığına tanık olunmaktadır. Ancak sonrasında bürokratik örgütlenmenin toplumsal yaşamda bu denli ağırlık kazanmasına yönelik tepkiler giderek yükselmiş, bu gelişmede SSCB'nin güçlenmesi ile sosyalist uygulamaların yoğun devlet müdahalesine ve katı plancılığa dayanması etkili olmuştur. 2. Dünya Savaşı boyunca Türkiye, ekonomisindeki devletçi yapıdan dolayı Batıdan büyük bir tepki almamış, içeride ise korumacılık ve milli bağımsızlık anlayışı daha da güçlenerek devam etmiştir. Dolayısıyla ülke içinden ve dışından kaynaklanan etkilerle bürokrasi ile burjuvazi ve siyasal iktidarlar arasında kurumsal bir çatışmanın varlığından ve bürokraside bir değişim ihtiyacının gündeme getirildiğinden bahsetmek olanaklı değildir. Oysa koşullar 2. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle değişmiştir. Kurumsal ilişkiler ve bürokraside yaşanan gelişmeler açısından Savaşın sonuçları ilk önemli kırılma noktası olarak kabul edilmelidir.

Savaş sonrasında dünya ölçeğinde yaşanan önemli gelişmeler arasında;

- ABD'nin bir süper güç olarak ortaya çıkması ve dünya siyasetinde belirleyici bir rol oynamaya başlaması ile Truman Doktrini, Marshall yardımları gibi araçlarla gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin siyasal ve ekonomik yapıları üzerinde etkiye bulunmaya başlaması,

-Ulus devletlerin uluslararası siyasette ayrı birer politik figür olmaları şeklindeki pratiğin değişmeye başlaması ve NATO, IMF, DB gibi ekonomik açıdan uluslararası siyasal ve ekonomik işbirliğine dayanan devletlerarası örgütlerin kurulmaya başlanması,

-Dünya ekonomisinde yeniden serbest ticarete ve sermayenin daha hareketli olmasına dayanan bir sistemin yaygınlaşması bulunmaktadır.

Bütün bu koşulların Türkiye'ye oldukça önemli yansımaları olmuş, iç ve dış koşulların etkisiyle yıllardır süren tek parti idaresi sona ermiş ve çok partili yaşama geçilmiştir. Aslında çok partili yaşama geçilmekle birlikte henüz DP'nin iktidarda olmadığı 1940'ların son yıllarında Türkiye'nin ekonomi politikası, yukarıda yaşanan gelişmelerden etkilenmiştir. Yıllardır süren devletçilik uygulamaları ve milli burjuvazi yaratılması çabalarının olumlu sonuçlar vermesiyle artık burjuvazinin iktidardan, özel sektörün ekonomide daha çok söz sahibi olduğu yeni bir

yapılanmaya geçilmesi yönünde talepleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde siyasal iktidarın, yıllardır süregelen gelen iktisadi ve toplumsal politikalardan geri adım attığı, 2. Beş Yıllık Planın uygulamasının iptal edilerek yeni bir plan hazırlandığı ve bu planın genel eğilimin dışına çıktığı, Toprak Reformu Yasasının uygulamasından vazgeçildiği ve yabancı sermayeyi teşvik edici önlemlerin alındığı görülmektedir. Ekonomik alana ilişkin olan bu uygulamaların yanı sıra imam hatip kursları açılması ve tek parti eğitim politikalarında değişikliklere gidilmesi gibi sosyokültürel alana ilişkin politikalar da farklılaşmıştır.

2. Dünya Savaşı yıllarının etkilerine ilişkin olarak dikkate alınması gerekli en önemli konulardan biri, sıkı ekonomik tedbirler ve Varlık Vergisi gibi uygulamaların sermaye sahipleri sınıfında siyasal iktidar ve bürokrasiye karşı olumsuz ve şüpheli bir yaklaşım doğurmuş olmasıdır. Bürokrasinin büyük bir kararlılıkla uyguladığı ekonomik tedbirlerin, toplumsal alanda yaşanan ve seküler bir zihinsel dönüşümü zorlayan uygulamalarıyla birleşmesinin yanında CHP-bürokrasi bütünleşmesi olarak kabul edilecek gelişmelerin (örneğin Valilerin aynı zamanda CHP üyesi olmalarının) halk nezdinde bürokrasinin imajını kötüleştirdiği anlaşılmaktadır.

Bir amaç etrafında toplanmanın, kenetlenmenin, kurumların kendi içindeki çatışmayı önlediği açık olup bürokrasi için de aynı durum söz konusudur. Bunun bir örneği Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında bürokrasinin amaca bağlılık etrafında birleşmesi ve düşünsel bir hedefinin olması ise diğer örneği DP döneminde askeri-sivil-akademik bürokrasinin Cumhuriyet'in kurucu ilkelerine karşı olduğu savlanan politikalara ve bunları gündeme getiren siyasal iktidara karşı bütünleşmesidir. Bu süreçte Türk bürokrasisinde zihinsel bir dönüşümün başlatılması ve buna bağlı olarak siyasal sistemdeki gücünün değişmesi yönünde yurt dışından telkinler ve yönlendirmelerin de arttığı görülmektedir. Bu kapsamda özellikle ABD tarafından Türkiye'ye uzmanlar gönderilmesi, Türk kamu yönetiminde reformlar yapılması ve Wilsoncu paradigmaya uygun bir bürokratik yapının kurulmaya çalışılması gibi çabalar yer almaktadır.

Buna karşın bürokrasinin genel anlamda üniter, merkezi, sosyal (ekonomide müdahaleci) ve laik ulus devlet anlayışını tek parti döneminde olduğu gibi çok partili dönemde de sürdürdüğünden ve uygulamaya çalıştığından söz edilebilir. Düşünsel temelleri Osmanlı'dan Cumhuriyete devrolan ve bağımsızlık mücadelesi boyunca

daha da kökleşen bu anlayış yeni kurulan modern ulus devlet yapısının belirlenmesi sürecinde daha büyük önem kazanmış olmakla birlikte bürokrasinin bu anlayışa paralel olarak biçimlendirilen reformlara ve modernleştirme programının belirlediği yönetsel geleneğe 1970'lere kadar sahip çıkma çabası söz konusudur. Her ne kadar bürokrasinin siyasal iktidarla çatışacak bir güce sahip olduğu düşüncesine karşı çıkan ve bürokrasiyi bir sistem, bir kurum yerine bürokratlar topluluğu olarak gören görüş açısından siyasal iktidarların, bürokrasinin üst kademesini veya kamu politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olan kişileri değiştirerek bu muhalefeti bertaraf etme olanağı bulunduğu öne sürülse de, siyasal iktidarlar neredeyse bütün üst düzey bürokratları değiştirdikleri dönemlerde dahi bürokratik bir dirençle karşılaşmışlardır. Bu durumun başlıca nedenleri arasında bürokrasinin, bürokratlardan bağımsız bir kurumsal yapı ve değerler bütünü bulunması yer almaktadır. Nitekim kimi iktidar dönemlerinde çok sayıda atama yapılmasına karşın iktidarların muktedir olmadıklarından şikâyetçi olmaları ve bürokrasi ile çatışmalar yaşanması da bunun göstergesidir.³³⁰

Diğer taraftan bürokratların, kendilerini atayan siyasal iktidarlardan bağımsız olarak ve bir çıkar grubu gibi hareket edebildiği, yetki veya maaş dâhil özlük hakları açısından gerileme yaşadıkları dönemlerde iktidarlara çatıştıkları yönündeki tespitlerde önemli ölçüde haklılık payı olsa da bürokratik tutumun sadece özlük hakları ve yetki kaybı ile açıklanması mümkün olmayıp memur maaşlarını en çok artıran iktidarların da bürokratik muhalefetle karşılaştığı görülmektedir. Bürokrasinin DP iktidarına muhalefeti de bu kapsamda değerlendirilebilir.

DP iktidarında özel sektöre ağırlık veren bir ekonomi politikası izlenirken dış borçlanma büyümüş ve devletçili politikalarından uzaklaşmıştır. Ülke siyasetinin dışa bağımlılığının artması, NATO'ya üye olunması gibi tercihlerin yanı sıra toplumsal alanda tek parti döneminin kimi kültürel reformlarından geriye dönülmesine tanık olunmuş, bu gelişmeler bürokrasiyi rahatsız etmiş ve siyasal yapı içinde Batılı örneklerine kıyasla çok daha etkin olan bürokrasi, yaşadığı prestij kaybının da

³³⁰ Bundan dolayı siyasal iktidarlar 1980 sonrasında bürokrat kadroları değiştirmekle yetinmeyerek bürokratik yapının kendisini değiştirmek, uzunca bir geçmiş içinde oluşan kurumsal bütünlüğünü yeni bir kurumsal kimlikle ikame etmek üzere yasal düzenlemeler çıkarmışlardır. Bu durum geleneksel bürokrasiden, onun kurumsal yapısından bir kopuş anlamına gelmektedir.

etkisiyle doğrudan DP iktidarıyla ve dolaylı olarak da bu iktidarın politikalarıyla desteklediği sermaye sahipleri ile bir gerilim yaşamıştır.

Bu gerilim sırasında siyasal iktidarın amacı bürokrasiyi Weberci yasal-ussal sınırlara çekmekten çok, var olan güçlü bürokratik yapıyı kendi istediği gibi kullanmak, ikinci bir tek parti bürokrasisi yaratmak olmuştur. Dolayısıyla, bürokrasinin geleneksel yapısının değiştirilerek Batılı normlara uygun hale getirilmesi yönünde bir istekten bahsetmek olası değildir.

DP'nin iktidara gelmesi ve dış koşulların etkisiyle ortaya çıkan çatışmanın temelinde yatan ilkesel konular da bu açıklamalardan yola çıkılarak analiz edilebilir. DP tarafından din unsurunun siyasi arenada ön plana çıkarılması ve oy edinme aracı olarak görülmesine karşı laiklik ilkesi, ekonomide giderek artan borçlanma ve dışa bağımlılık karşısında devletçilik ilkesi, ülkenin bağımsızlığının tehlikeye girdiği endişesiyle milliyetçilik ilkesi bağlamında bir bürokratik muhalefet söz konusu edilebilir. Ayrıca bürokratların statü kaybı ve maddi durumlarının kötüleşmesi ile iktidar paylaşımında etkisiz kalmaktan kaynaklanan sıkıntıları da bu gerilimin körükleyicisi olarak değerlendirilebilir.

DP iktidarının 1954 sonrasındaki hükümet dönemi ekonomik açıdan tam olarak devletçi politikalara bir dönüş olmasa da ithal ikameci anlayışın temellerinin oluşturulmaya başlandığı bir dönemdir. Hatta planlama kavramından adeta nefret eden iktidarın zorunlu olarak bir planlamaya ihtiyaç duyulduğu fikrine yönelmeye başlaması söz konusudur. Yine de bürokrasi ile girdiği çatışmanın askeri bir müdahale ile sonlanması, yeni bir dönemin başlamasına yol açmıştır. Bu süreçte yükselen burjuvazinin de kendi dünya görüşüne uygun bir bürokrasi yaratma, bürokrasiyi kendine tabi kılma mücadelesi verdiği ancak bürokraside niteliksel bir dönüşümü arzulamadığı anlaşılmaktadır.

1960 müdahalesi ile başlayan dönem bir yandan bütün dünyada kalkınma iktisadi düşüncelerinin egemen olduğu ve bu kapsamda bürokrasilerin ekonomik kalkınmanın en önemli ajanı olduğu süreçle örtüşmekte, diğer yandan DP dönemindeki politikalara bir tepki olarak iktisadi kalkınmanın yeniden bürokrasi öncülüğünde ele alınmasına olanak hazırlamaktadır. Yeni bir Anayasa siyasal alanda özgürlükleri artırırken DPT gibi Anayasal kuruluşlar bürokrasinin ülke yönetimindeki gücünü artırmıştır.

1960'lı yıllar da 1950'li yıllardan hem yurt içindeki hem de yurt dışındaki koşullar açısından farklı bir dönemdir. Dışarıda Batılı ülkelerde karma ekonomiye doğru bir yöneliş vardır. Bu dönemde gelişmekte olan ülkelerin dış yardım ve krediler almak için daha planlı davranmaları gerekmiş, kalkınma iktisadı ve plancılık fikirleri bu sebeplerle Batıda daha çok kabul görmüştür. Başka bir ifadeyle AP ile DP'nin ekonomi politikaları arasındaki fark dönemin uluslararası konjonktüründen kaynaklanmıştır. Geleneksel olarak bürokrasinin “iktisadi kalkınma” fikrine sahip çıkan yapısı ve AP'nin planlı ekonomi, ithal ikamesi uygulamaları bu partinin daha milli politikalar izlediği algısına yol açmıştır. AP'nin de sosyal devlet ilkesine daha yakın durduğu ve kamu çalışanlarının ücretlerini görece yükselttiği görülmektedir. Dolayısıyla DP dönemindeki gibi bir kurumlar arası çatışma ortaya çıkmamış ve bu şekilde 1970'lere gelinmiş olmakla birlikte 1970'li yıllar aynı biçimde devam etmemiş, Türkiye'nin 1980'li yıllara girdiği tablonun belirlenmesinde bu yılların çok önemli bir etkisi olmuştur.

1970'li yıllar boyunca ekonomik açıdan sistemli bir politikadan bahsetmek olanaklı değildir. Değişen siyasal iktidarlar genellikle farklı ve günlük politikalara başvurmuşlar ve ülke ekonomisi giderek daha kötü duruma gelmiştir. Öte yandan dünya çapında 1970'ler boyunca yaşanan gelişmeler bugünü etkileyecek kadar önemlidir. 1973 yılında Bretton Woods sistemin yıkılması ve refah devleti anlayışının sona ermesi ile birlikte yeni sağcı politikalar eşliğinde, gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler mevcut sosyal devlet uygulamalarını terk etmeye zorlanmıştır. Uluslararası ekonomik kurumların baskılarıyla daha liberal politikalar izlemeleri kendilerine parasal kredi açılmasının ön şartı haline getirilen ve yeni liberal düzene uymadıkları takdirde sistem dışına itilme tehdidi altında olan ülkelere yaşanan dönüşüm Türkiye'yi de etkilemiştir. İthal ikameci iktisat politikalarından çok da şikâyetçi olmayan yerli burjuvazinin 1980'lere gidildikçe talepleri değişmiştir. Uluslararası ekonomik seyrin dışında kalmak istemeyen ve dünya kapitalist sistemiyle bütünleşme hedefinde olan burjuvazi, ülke ekonomisindeki belirsizliklerden, içe kapalıktan, yabancı sermayenin yetersizliğinden gittikçe daha çok sıkıntı duymuş ve bürokrasinin olabildiğince geri plana çekilmesini, devletin ekonomideki ağırlığının azalmasını istemiştir.

Soğuk savaş döneminin çok şiddetli biçimde yaşandığı ve insanların ideolojik kamplara ayrıldığı bu dönemde Türkiye’de de siyasal kutuplaşmalar yaşanmıştır. Bu durum siyasal partilerin yanı sıra bürokrasi içinde de ciddi kutuplaşmaları ve bürokrasinin siyasallaşmasını doğurmuştur. Dolayısıyla 1970’li yıllara kadar bürokraside bir ölçüde korunan birlik büyük oranda bozulmuş, özellikle 1971 muhtırasından 1980 askeri darbesine kadar siyasallaşma bürokraside olumsuz etkiler doğurmuştur. Bu sebeple 1980’lere gelindiğinde, kayırmacılığın yanı sıra iç ve dış koşullardan kaynaklanan siyasal gerginliklerin etkisiyle bürokrasi kurumunu ideolojik bütünlüğe sahip bir yapı olarak ele almak mümkün değildir.

Siyasetin etkisi bir yana, tek parti dönemindeki geleneksel bürokratik yapı ve teamüllerin değişimi ile Weberci yasal-ussal modele bir ölçüde yaklaşma da söz konusudur. Buna karşın bürokraside ulusal kalkınmacılığın planlı bir ekonomide ithal ikameci bir anlayışla gerçekleştirilmesi anlayışının hala devam ediyor olması bir yandan, uluslararası düzeyde sosyal/refah devleti uygulamalarının henüz geçerliliğini yitirmemiş olması diğer yandan Weberci gelişmeyi sınırlayan veya en azından yavaşlatan gelişmeler olarak görülmektedir. Türkiye’de Batılı ülkelerdeki bürokratik yapıyla tam olarak örtüşen Weberci bürokrasinin gelişmemesinin en önemli nedenleri Türkiye’nin kendine özgü koşullarında anmalıdır. Kurtuluş Savaşı ve sonrasında yeni bir devlet oluşturma aşamasında güçlü ve inisiyatif alabilen bir bürokrasiye ihtiyaç duyulması, gelişmiş burjuvazinin yokluğu, toplumda az sayıdaki eğitilmiş insanların önemli bir kısmının bürokraside yer alması ve onların Kemalizme bağlılıkları ile devletçilik dönemi uygulamaları tek parti döneminde bürokrasinin yapısına ilişkin belirleyici etkenler iken 1960 sonrasındaki süreçte kalkınma iktisadı ve sosyal devlet uygulamaları Türk bürokrasisinin güçlü ve siyasal süreçte etkin bir kurum olması niteliğinin sürmesine neden olmuştur.

1980 öncesinde Türk bürokrasisi ile gelişmiş kapitalist devletlerin refah devleti bürokrasisi arasında amaçlar, değerler ve davranış kalıpları açısından farklar bulunmaktadır. Türkiye gibi geleneksel yapının güçlü olduğu bir toplumda statü temelli otorite uygulamaları ön plana çıkmış, bürokrasi Batılı toplumlardaki örneklerinden motivasyon ve ekonomik dürtüleri açısından ayrılmıştır. Gelişmiş kapitalist devletlerdeki bürokratik model; etkinlik, ussallık, zaman, işgücü ve motivasyon üzerinde normatif denetime ilişkin yapısal ve davranışsal unsurlara

sahipken Türkiye'deki bürokratik yapı bu modelle tam bir uyum içinde olmadığından Weberci analizlerin açıklayıcı gücü zayıf kalmaktadır. Toplumsal değerlerin amaçsallık, verimlilik veya ekonomik getiri unsurlarına yüksek öncelik vermediği Türkiye örneğinde bürokrasi, örgütsel performansı kendisine yol gösterici olarak almamaktadır.³³¹

Bürokrasinin sadece etkinlik, etkililik, verimlilik, ussallık, performans gibi örgütsel ve yönetsel teknik kavramlar üzerinden analizi, Türkiye gibi ekonomik açıdan bağımlı, kalkınma sürecini tamamlamamış olan ve bölgeler, gruplar, bireyler arası sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri arasında büyük farklar olan bir ülkede devletin toplumsal ve ekonomik hayata müdahaleci olması gerektiği gerçeğini ihmale yol açmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede bürokrasinin öncelikli amacı yasal-ussal veya ussal-üretken bürokratik örgütler yaratmak veya bu örgütleri verimlilik, performans gibi ölçütlerin yol göstericiliğinde yürütmek olmamıştır. Eğer konu yalnızca bu çerçevede değerlendirilirse pek çok kamusal örgütün daha baştan kurulmaması gerekmektedir. Oysa yıllar boyunca ve farklı iktidarlarca performansının düşük olacağı, zarar edeceği, işçi sayısının fazla olduğu gibi gerçekler bilindiği halde pek çok kamu ekonomik kurum ve işletmesi açılmış ve işletilmiş, kalkınmacı bir sosyal devlet olmanın gerekleri yerine getirilmiştir. Bu politika ve uygulamalarının doğruluğu veya yanlışlığı bir yana gerçekleşen budur. Merkez kapitalist devletlerde bürokrasiler, kuruluş ve işleyişleri daha çok ekonomik kaygılara dayanan ve fayda-maliyet analizini esas alan ussal yapılar olarak düşünülmüş olduğundan liberal bürokrasi kuramının dayandığı ölçütler bu tür bürokratik yapılar açısından daha anlamlı görülebilir.

Bu değerlendirmeler ışığında Türkiye'de bürokrasinin 20. yüzyılın başından itibaren merkezi ulus devlet niteliklerini benimsediği ve bu sistem içinde işlevsel olabilecek bir kurum olarak örgütlendiği anlaşılmaktadır. Ulusal bağımsızlık, laiklik ve devletçilik bağlamında yeni bir toplumsal kurallar sistemi oluşturan ve kendisine özgü ideal bir kamu çıkarı kavramı geliştiren bürokrasi için anılan ilkeler kendi içinde tutarlı bir değerler bütünü oluşturmaktadır. Siyasal yönetimle anlayış birliği içinde çalışan bürokrasi bu tür bir devlet oluşumunda gerekli toplumsal dönüşümü sağlayabilmek için ümmetçilikten ve tek kişi sultanından kopmayı, pozitivist bir

³³¹ Robert V. Prethuis, "Weberian v. Welfare Bureaucracy in Traditional Society", **Administrative Science Quarterly**, Vol. 6, No. 1, Jun., 1961, s. 24.

bilim ve sekülerizm anlayışını egemen kılmayı, teslimiyetçi ve yabancı devletlerin egemenliğinde bir devletten koparak bağımsız olmayı ve ülke içinde her türlü politikayı özgürce belirleyip uygulamayı sağlayacak işlevsel bir yapı ve nitelik kazanmıştır. Bu anlayış siyasal iktidarlar tarafından da paylaşıldığı ve uygulamada hayat bulduğu sürece bürokrasi siyasal iktidarlara daha uyumlu çalışırken tersi durumda bürokratik direnç mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Bürokrasinin siyasal iktidarlara gerilimler yaşamasında sosyal statü, güç ve prestij kayıplarının önemli bir etkisi olduğu da açıktır.

1980'lerden itibaren yaşanan siyasal iktidar-bürokrasi çatışmasında anılan bürokratik tutum ve anlayışın, özellikle küreselleşme-ulus devlet gerilimi bağlamında ne derece etkili olduğu ilerleyen bölümlerde daha ayrıntılı olarak analiz edilecektir. Bu analiz Türkiye'de bürokratik dönüşümün, 1980 sonrası ağırlığını iyice hissettiren küreselleşme-ulus devlet çatışması bağlamında irdelenmesiyle geleneksel bürokrasinin siyasal iktidarlara direncinin sadece güç-statü kaybı veya ekonomik durumun kötüleşmesiyle açıklanamayacağı varsayımının geçerliliğini tartışmaya olanak sağlayacaktır. Böylelikle, 1980'lere kadar modernleşmeci ve Batıcı niteliği ön plana çıkarılan Türk kamu bürokrasinin, Batı uygarlığının önceki bir ürünü olan ulus devlete sahip çıkarken daha yeni bir başka ürünü olan küreselleşmeye ve piyasa devleti modeline neden aynı ölçüde sahip çıkmadığı da açıklanmaya çalışılacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Bürokrasisi

Küreselleşme sürecinin tüm dünyada toplumsal yapıları dönüştürücü yönde çok güçlü etkileri olmuştur. Bu etkileri ve yaşanan dönüşümü doğru çözümleyebilmek açısından öncelikle küreselleşme ve ulus devlet olguları doyurucu bir şekilde açıklanarak küreselleşme-ulus devlet ilişkisi ve bürokrasinin bu ilişkideki konumu tartışılmalıdır. Küreselleşmeyi anlamak neo-liberalizmi, uygulamalarını, YKİ pratiğini ve bütün bu olguların hegemonik niteliğini anlamayı gerektirmektedir. Ne var ki bu gerek koşul, Türkiye'nin yaşadığı dönüşümün açıklanması için yeter değildir. Bu kapsamda küreselleşmenin etkilerinin bütünlüklü olarak değerlendirilmesi için bölgeselleşme olgusunun da analize dâhil edilmesi şarttır. Bölgeselleşme, Türkiye açısından Avrupalılaşma demektir. AB üyeliği sürecinden ulus devletlerin nasıl etkilendiğinin, özellikle de Türkiye'nin ne tür bir değişim geçirdiğinin incelenmesi, küreselleşme sürecindeki bürokratik dönüşümü anlamak için bir zorunluluktur. Dolayısıyla bu bölüm öncelikle küreselleşme, bölgeselleşme, ulus-devlet, neo-liberalizm, yönetim ve YKİ ile politika ve reform transferi olgularını tartışmaktadır.

1980 sonrasında küreselleşme-ulus devlet geriliminin teorik çerçevesinin ortaya konulmasının ardından Türkiye özelinde yaşanan dönüşümün aşamalarının adım adım izlenmesi, çıkılan ve varılan noktanın ve aradaki farkın görülmesine yardımcı olacağından süreç birbirlerini tamamlayan üç ayrı bölüm halinde ele alınmakta ve bu dönemlerdeki koşullar-gelişmeler ortaya konmaktadır.

Bütün bu açıklamalar ışığında, Türkiye'deki bürokratik dönüşümün içerik ve kapsamına ilişkin değerlendirmeler, küreselleşmenin ulus devlete ve bürokrasiye etkileri açıklanmaktadır.

I. Küreselleşme ve Ulus Devlet İlişkisi

Küreselleşme ve ulus devletler ilişkisini çözümlemek üzere salt bu iki olgunun açıklanmasıyla yetinilmemelidir. Küreselleşme bölgeselleşmeyi de gerektiren, ülkeleri bölgesel (ulus ötesi) birliklere katılmaya özendiren, teşvik eden bir süreçtir. Aynı zamanda bu süreçte yeni yönetim teknikleri de belli kaynaklardan çıkarak bütün dünyaya yayılmaktadır. Bu nedenle, özellikle Türkiye için yapılacak analizlere bir temel oluşturmak üzere, küreselleşme-ulus devlet ilişkisi öncelikle bu

olguların açıklanmasını, daha sonra bölgeselleşme (Avrupalılaşıma), neo-liberalizm, yönetim ve yeni kamu işletmeciliğinin yanı sıra politika ve reform transferi olgularını da kapsayacak şekilde geniş bir açıdan ele alınmalıdır.

A. Küreselleşme ve Ulus Devlet Olguları

Küreselleşme olgusunu ekonomik, sosyal, siyasal veya kültürel yönlerini ve etkilerini ön plana çıkararak tanımlayan ve küreselleşmeye olumlu ve olumsuz nitelikler yükleyen farklı yaklaşımlar mevcuttur. İster olumlu ister olumsuz bir değer yüklensin küreselleşme ile ilgili iki somut gerçek bulunmaktadır: Küreselleşme yadsınamaz biçimde sınır aşan finansal/ekonomik ilişkileri içermektedir ve bu süreçte değerler, yapılar ve kurumlara ilişkin uygulamalar sınırlar ötesine taşınmakta ve bu durum hem kaynak hem de hedef ülkeler açısından önemli etkiler doğurmaktadır. Dolayısıyla küreselleşmeyi, diğer bütün yönleri ve etkileri göz önünde bulundurulmakla birlikte öncelikle finansal/ekonomik içeriği temelinde ve bir kaynaktan diğerine transfer edilen politikalar bağlamında ele almak gerekir.

Uluslararası ekonomik ilişkiler açısından küreselleşme olgusunu tarihsel gelişim dinamikleri içinde irdeleyen çalışmalar olguyu yaygın olarak kapitalist ekonominin doğuşu ve gelişimi ile ilişkilendirmektedirler. Öte yandan küreselleşmenin başlangıcının binlerce yıl öncesine dayandırıldığına, küreselleşme tarihinin emperyalizm tarihi ile özdeş tutulduğuna veya sadece 20. yüzyıl tarihi ile sınırlandırıldığına hatta küreselleşme sürecinin başlangıcı olarak 1980’li yılların referans noktası olarak kabul edildiğine de tanık olunmaktadır.³³² Bu farklılaşmanın asıl nedeni küreselleşmenin kavranışındaki farklılaşmadır.

Küreselleşme ile emperyalizmin paralel süreçler olarak kabul edilmesi düşüncesinin ardında, gelişmiş kapitalist ülkelerin diğer ülkelerdeki doğal kaynaklara ve insan eliyle yaratılan zenginliklerine ulaşma hedefini gerçekleştirmek üzere yayılmacı politikaları kullanmaları bulunmaktadır. Bu tür bir yayılmacılık politikası üretim araçlarının özel mülkiyeti temelinde uluslararası rekabeti esas alan ve yüksek teknoloji kullanan gelişmiş kapitalist ülkeler açısından oldukça uygun ve gereklidir. Küreselleşmenin bu tür bir perspektiften görülebilmesi amacıyla kapitalist birikim sürecinin ve sömürgeciliğin ortaya çıkışının köklerine gidilmeli ve 15. ve 16. yüzyıllarda daha çok İspanyol ve Portekizli kâşiflerin özellikle gemi inşa

³³² Fred W. Riggs, **Globalization: Key Concepts**, <http://www2.hawaii.edu/~fredr/glocon.htm> 02.06.2006.

teknolojisindeki üstünlükleri sayesinde başlatılan keşifler dönemindeki ilk sömürgecilik hareketlerinin etkisi göz önünde bulundurulmalıdır.

Kıymetli madenlerin işletilmesine ve ticaretine dayanan dönemin yaygın ekonomik sistemi “merkantilizm” geri kalmış ülkelerin sömürgeleştirilmesi ve köleleştirilmesine uygun bir ortam sağlamıştır. Merkantilist dönemde sömürgecilik uygulamalarına yaygın biçimde başvurmaları açısından İngiltere, Fransa, Hollanda ve Almanya gibi ülkeler önceliği ele almış ve bu devletler yüzyılın sonuna doğru dünyanın geri kalan pek çok bölgesinde denetimi ellerinde tutmaya başlamışlardır. 18. yüzyılda İngiltere’de ortaya çıkan ve giderek daha yoğun biçimde yaşanmaya başlanan sanayi kapitalizmi Avrupa’nın sömürgecilik tarihine daha derin bir boyut kazanmıştır. Bu süreçte, ekonomik gelişmelere paralel biçimde yeni bir siyasal anlayış gelişmeye başlamış, bilimsel ilerlemeler ve teknolojik gelişmelerin itici gücüyle siyasal ve sosyal alanda yaşanan dönüşüm, liberal söylemin gelişmesine katkıda bulunmuştur. Ekonomisi hızlı bir değişim yaşayan İngiltere’de kapitalist işletmeler büyümüş ve daha rekabetçi bir yapıya kavuşmuş, dünyanın pek çok ülkesini kendilerine pazar haline getirmeye başlamışlardır. Süreç boyunca ekonomik ilişkilerin karşılıklı eşit güçlerin rekabetine dayanmayan yapısı zenginliğin gelişmiş ülkelerin lehine daha da artması sonucunu doğurmuştur. Üretimin artırılması için girdilerin özellikle hammadde bazında artmasını sağlamak üzere dünyanın her yanındaki hammadde sağlayan ülkeler üzerinde denetim mekanizmaları daha güçlü hale getirilmiş, gelişmiş kapitalist Kıta Avrupası dışında ABD ve daha sonra Japonya gibi ülkelere de aynı yöntemler uygulanmıştır.

Bu süreçte klasik iktisatçılarca savunulan, devletin ekonomik işleyişin dışında kalması gerektiği önermesinin iki temel ilkesi, kapitalist ekonominin işleyişine dışarıdan bir müdahale olmaması ve bireysel özgürlüklerin liberal söylem felsefesine uygun biçimde geliştirilmesidir. Bu açıdan siyasal düşüncedeki gelişmelerin ekonomik koşullardaki gelişmelerle doğrudan ilintili olduğu açıktır. Konu üst yapının alt yapı tarafından belirleneceği ilkesi bağlamında yorumlandığında, çoğulcu liberal devletin siyasal yapılanması kapitalist üretim ilişkilerinin bir sonucu olmaktadır. O halde liberal demokrasinin gelişmesi ile kapitalist ekonomik sistemin temel gereksinmelerini karşılayan bir toplumsal yapının kurulması doğrudan ilişkilidir. Kişisel girişim serbestliği ve rekabet ortamının sağlanması gibi kapitalist

üretim süreci açısından son derece gerekli olan koşullar, liberalizm anlayışında devletin ekonomik alana en az müdahalesi ve mutlak bir düşünce ve inanç özgürlüğü gibi temel şartlara bağlanmıştır. Bu çerçevede Hobbes'un toplum sözleşmesi ve Locke'un mülkiyetin korunması gerekliliği düşünceleri liberal felsefenin ilk ürünleri sayılabilir. Adam Smith ekonomik alana devlet müdahalesinin sınırlandırılmasını ve sanayi kapitalizminin işleyişinin kolaylaştırılmasını, piyasanın “görünmez bir el” sayesinde devlet müdahalesinden bağımsız olarak en iyi şekilde çalışacağı varsayımına dayandırmıştır. Bu düşüncelerle beslenen liberal söylemde devletin olabildiğince pasif olması ve faaliyetlerinin toplumsal adalet ve güvenlik gibi ihtiyaçların karşılanmasıyla sınırlandırılması savunulmuştur. Buna karşın başta 1929 Büyük Bunalımı gibi önemli ekonomik krizler sonucunda ortaya çıkan toplumsal adalet ve dayanışma gereksinimleri, “sosyal devlet/refah devleti” uygulamalarını gündeme getirmiştir. Sosyal/refah devleti 1970'lere kadar devlet eliyle yeni bir birikim sürecine olanak sağlamışsa da kamu sektörünün giderek büyümesi ve yeniden güçlenen özel sektörün kendisine daha büyük bir pazar elde etmek üzere devletçe verilmekte olan hizmetleri üretip satmaya talip olması ulus devletler üzerinde artan bir baskı ortaya çıkarmıştır.

Süreç içinde gelişmiş ülkelerdeki kapitalist işletmelerin giderek büyümesi ve dünya ölçeğinde etkinliklerini artırması mal ihracı yanında küreselleşmeyi pekiştirici bir başka uygulama olan sermaye ihracı kavramını gündeme getirmiştir. Küreselleşme sermaye ihracını artırırken dev yapılar haline gelen şirketlerin çok uluslu organizasyonlara dönüşmeleriyle sermaye ihracı da ekonomik küreselleşme sürecinin hızlanarak sürmesini kolaylaştırmıştır. Bu çerçevede küreselleşme, küresel ekonomik sistemin güçlendirilmesini, sınır aşan ticaretin, mali kaynakların ve yatırımların ciddi biçimde artmasını ifade etmektedir. Ulusal sınırların ötesinde güçlü yapılanmalar ve ilişkiler kurulmasıyla ulus devlet egemenlik alanlarını aşan, tek bir devlet tarafından kontrol edilemeyen sistemlerin oluşmasına yol açan küreselleşme özünde bir “ulusuzlaştırma” (*denationalisation*) olarak betimlenebilir.³³³

Küreselleşme olgusu analiz edilirken teknolojik gelişmelerin önemi göz önünde tutulmalıdır. Küreselleşmenin “bilgi” ve “iletişim” alanlarındaki teknolojik devrimden ve Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla meydana gelen siyasal ortamdan

³³³ Morten Kelstrup, “The European Union and Globalisation: reflections on strategies of individual states”, <http://www.ciaonet.org/wps/kem03/kem03.pdf> 04.11.2006.

kaynaklanan evrensel bir süreç olarak değerlendirilmesi bu açıdan önemlidir.³³⁴ Bilişim devrimini, tarım devrimi ve sanayi devriminden sonra yaşanan üçüncü devrim olarak betimleyen ve bu çerçevede yeni bir yaşam biçimi ile yeni bir toplum düzenini gerekli kıldığını, bilişim toplumunun ulusal kültürleri değiştirmesiyle uygarlığın da yeniden biçimleneceğini öngören yaklaşıma göre bu değişim hem küresel seviyede ekonomide ortaya çıkan yeniden yapılanma süreçlerine hem de hukuksal ve siyasal yapılara etkilerde bulunmaktadır.³³⁵

Teknolojinin küreselleşme sürecine önemli bir diğer etkisi de küreselleşme-ulus devlet gerilimini güçlendirmesidir.³³⁶ Küreselleşme ulus devletleri iki yönden baskı altında tutmaktadır. Bir yandan siyasal iktidarların devleti yönetme erki küresel çaptaki kuruluşlara devredilirken diğer yandan yerelleşme eğilimi çerçevesinde yerel birimlere dağıtılmaktadır. Her iki gelişme açısından da teknolojik devrimin yadsınamaz bir rolü vardır. Teknolojik gelişmeler, özellikle bilgi işlem, iletişim ve ulaşım tekniklerindeki gelişmeler sınırlandırılmış mekânları varsayımsal hale getirmekte ve ülkelerin kendilerini dış dünyadan soyutlamaları olanaksız hale gelmektedir.

Sermayenin, malların, hizmetlerin teknolojik olanaklar yardımıyla artan hareketliliğinin iç pazarları küresel pazarın bir parçası haline dönüştürmesi ulus devletlerin kendi egemenlik alanlarında düzenlemeler yapma yeteneğini kısıtlamaktadır. Teknolojik gelişme süreci sonunda dünyanın küresel bir köye dönüştüğü savı büyük ölçüde bu düşüncenin yansımasıdır. Küreselleşmenin hızla ve hiçbir sınır tanımaksızın yayılması, dünyanın pek çok yerinde piyasa ekonomisi gereklerinin tartışmasız biçimde ulusal politika uygulamalarına dönüşmesine yol açmış, ulus devletler eskisi gibi sınırları üzerinde tam bir hâkimiyet kuramamak durumu ile yüz yüze kalmışlardır. Bu gelişme ulus devletlerin, ulusal önceliklerle ekonomi politikaları belirleme ve uygulama olanağını ortadan kaldırmış, sürecin etkili güçleri uluslararası örgütler, “mega” şirketler veya ekonomik ve siyasal açıdan güçlü ülkeler haline dönüşmüştür. Ulusal siyasi elitler yerine uluslararası aktörlerin

³³⁴ Bu konuda ayrıntılı bilgi edinmek için bkz. Gencay Şaylan, **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994, ss. 113-163.

³³⁵ Aydın Köksal, “Bilişim Devrimi, Küreselleşme ve Uygarlıklar Çatışması Ortamında Kimliğini Arayan Türkiye”, 04.11.2006.

http://www.bilisim-ltd.com.tr/akoksal/yayinlar/2003/Bilisim_Devrimi_Kuresel_Uygar_Catismasi.html

³³⁶ Konuya ilişkin daha detaylı bir açıklama için bkz. H. Ömer Köse, “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, Nisan-Haziran 2003, ss. 3-46.

egemen olduğu bir siyasal ve toplumsal yapıya doğru dönüşüm gerçekleşirken bu aktörler ulus devletlerin özellikle de dış politikalarının belirlenmesinde kendi çıkarlarına aykırı girişimlerde bulunmalarına engel oluşturmuştur. Bu açıdan küreselleşmeyi, ulusal ekonomilerin kendi başlarına varlığının ve hareket olanaklarının imkânsızlaştığı, küresel ekonominin bütün bağımsız devletlere dayatıldığı bir süreç olarak değerlendirmek olasıdır.

Teknolojik gelişmeler sadece ekonomik, mali ve siyasal gelişmeleri etkilemekle kalmamakta aynı zamanda sosyal ve kültürel yapıların değişmesini de gündeme getirmekte, böylece Batı kültürüne ilişkin normlar farklı ülkelerin ulusal kültürleri karşısında giderek daha baskın hale dönüşmektedir. İletişim tekniklerindeki ilerleme sivil toplum örgütlerinin dünya çapında etkileşimini artırmakta, bu kapsamda ulus devlet yönetim anlayışı giderek daha çok sorgulanmakta ve otoritenin paylaşımı ile yerelleşme uygulamaları daha yoğun olarak gündeme gelmektedir.

Öte yandan teknoloji, üretilen malların niteliğini de değiştirmekte ve böylece üretim sürecinde gelişmiş teknikleri kullanan ülkeler görece bir üstünlük kazanmaktadır. Bu üstünlük uluslararası ticarete eşit olmayan güçlerin rekabetini körüklemekte ve küreselleşme bu çerçevede gelişmiş ülkelerin az gelişmişler üzerinde baskıcı tutumlarını belirgin hale getirmekte, uluslararası ilişkiler alanında bilgi ve güç sahibi olanların kuralları belirlemek konusunda daha etkili olduğu bir süreç yaşanmaktadır.

Küresel ölçekte neredeyse geçerli tek seçenek haline gelen uluslararası serbest ticaretin eşitsiz güçler arasında gerçekleşmesi hem ulusal tekellerin çökmesine ve ulus aşırı şirketlerin yabancı sermaye adı altında iletişim, enerji üretimi gibi alanlarda belirleyici güç haline gelmelerine hem de ulus devletlerin kamu yönetimi anlayışlarının bütünüyle değişmesine yol açmaktadır. Bu gelişmelere karşı ulus devletlerce bir direnç gösterilmesi, küreselleşme sürecinin dışında kalmak ve uluslar arası arenada yalnızlaşmak sonucunu doğurmaktadır ki bu sonucun doğmasını göze alsalar dahi ulus devletlerin küresel sistemle bütünleşmesini bozacak bir yola sapmaları pek çok uygulamayla neredeyse olanaksız hale getirilmektedir.

Dolayısıyla kapitalist piyasa ekonomisinin uluslararası düzeyde baskınlığı, müdahaleci/aktif devlet düşüncesinin zayıflamasına ve ulus devletin pek çok alanda geri çekilmesine yol açmakta, devletin yeniden yapılandırılmasını gündeme

getirmektedir. Küresel ve bölgesel aktörlerin de desteğiyle “yönetişim” ve “yerelleşme” uygulamalarıyla şekillenmiş kamu yönetimi reformları ve devletin ekonomi alanındaki yerini terk ederek piyasa koşullarında özel sektör kuruluşlarının tek belirleyici olması özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ulus devlet düşüncesinde erozyona neden olmaktadır.

Teknolojik gelişmişliğin küreselleşme konusunda gözden uzak tutulmaması gereken bir diğer boyutu da savaş teknolojileri konusunda ortaya çıkmaktadır. Bu alanda güçlenen devletlerin doğrudan veya dolaylı baskılarının diğer devletler üzerinde sürekli ve ciddi bir tehdit olarak algılanması söz konusudur.

Küreselleşme bu genel çerçeve içinde ele alınmış olmakla birlikte ulus devlet olgusunun da açıklanmasına gereksinim bulunmaktadır.

Ulus devletin temelini oluşturan ulus, bir topluluğun geçmişinde yer alan bazı sembol ve özelliklerin ön plana çıkarılmasıyla oluşturulmuş bir birlikteliktir. Ulus, kültürel temellere dayanan ve paylaşılan bir ortak bilince, tarihsel gelişmelerle belirlenmiş sınırlara, ortak mitler ve ortak tarihsel anılara, ortak kültüre ve ulusal kimliğe, üyelerinin hepsi için geçerli ortak yasal haklar ve görevler ile bütün üyelerinin belirli sınırlar içinde kapsamını belirlemekte serbest oldukları ortak bir ekonomiye dayanır.³³⁷ Bu açıdan ulus olgusunun kurgulanmış bir olgu olduğu ve kapitalist gelişmeye paralel olarak Avrupa merkezli bir düşüncenin ürünü olduğu öne sürülebilir. Nitekim Amin, ulus devlet-sınıflar eklemlenmesinin Avrupa merkezci bakış açısının yansıması olduğunu, bu modelin öncelikle devletin belirginleşmesiyle ve kapitalizme özgü artı değerın merkezileşmiş bir biçimde dolaşıma girmesiyle bağlantılı olduğunu ileri sürmektedir.³³⁸ Kapitalizmin yerel pazarları birleştirme ve uzak pazarları ulusal pazara eklemleme amaçlarını gerçekleştirecek bir devlete, yeterince nüfuslandırılmış ve savunma olanaklarıyla donatılmış bir mekâna olan ihtiyacı, ulusun doğmasına yol açmıştır. Bu açıdan ulus, ortaya çıkışından önce potansiyel olarak var olmayıp ulus devlet de kapitalizmin geliştirdiği bir modeldir. Öyleyse ulus devleti, kapitalizmin geliştiği toplumlarda girişimci sınıfın feodal yapıya göre daha geniş ölçekli olan ulusal düzeyde pazarlar yaratma konusundaki

³³⁷ John Erik Fossum, “The transformation of the nation-state: Why compare the EU and Canada?”, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_28.htm 04.11.2006.

³³⁸ Samir Amin, *Avrupa Merkezilik-Bir İdeolojinin Eleştirisi*, Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1988, ss. 185-188.

iktisadi eylemlerinin siyasal alandaki yansıması olarak nitelenmek olasıdır. Ulus devlet ortaya çıkarken parçalanmış olan toplulukların, homojen, birbirine ve yönetici erke bağlı bir toplum haline dönüşmesi ve bunun belirlenmiş sınırlar içinde gerçekleştirilmesi, bu amaçla da toplulukları birleştirici ortak ilkeler ve kategorilerin (dil birliği, tarih ortaklığı gibi) oluşturulması sürecinde, bu dönüşümü gerçekleştirecek siyasal mekanizmaların yaratılması söz konusudur. Bu dönüşümde Aydınlanma felsefecileri bireyin iradesi, seçme hakkı ve bilinçli katılım gibi konuları ön plana çıkaran toplum sözleşmelerini gündeme getirerek tebaadan uyruğa, kuldan yurttaş geçiş aşamasının düşün temellerini atmışlardır.³³⁹

Bu bağlamda ulus devlet, Avrupa tarihinde feodalizmden monarşiye geçilmesi sürecinde ortaya çıkan bir siyasal örgütlenmedir. Ulus devletlerin ortaya çıktığı modern düşünce akımının temel iddiası akılcı, ideal, evrensel, bütüncül, kapsayıcı olanı bulma çabası ve standart modeller geliştirme arayışıdır. Bu anlayış modern ulus devleti anılan amaçlara ulaşmada bir araç olarak görmüştür. Ulus devlet, toplumsal yaşam ve üretim koşullarının ihtiyaç duyduğu ekonomik ve siyasal konularda düzenleyici, biçimlendirici, denetleyici, dönüştürücü ve yeniden dağıtıcı rolleri yerine getirmekle görevli kılınmıştır.³⁴⁰

Her ne kadar, ulus devletlerin ortaya çıkmasından önce coğrafi sınırları belli olan ve sınıf-zümre-soy temelli örgütlenmiş olan siyasal yapılar bulunmaktaysa da modern anlamıyla devlet bu tür siyasal yapılardan farklılaşmaktadır. Bu farklılığın en belirgin unsurlarından birisi devletin bağımsızlığı olgusudur ve bağımsızlık ancak bir devletin diğer devletlerle ilişkileri bağlamında değerlendirme konusu yapılabilir.

Geleneksel ulus devlet anlayışının temelinde, devletin olmazsa olmaz koşulu olan “hukuksal egemenlik” kavramının tanımlanması ve kullanılması önemli bir yer tutmaktadır. Bu kavram hem ülke içinde hukuksal düzenlemeler yaparken ve ekonomik/sosyal politikaları belirleme işlevlerini yerine getirirken ulus devletlerin üzerinde hiçbir otorite bulunamayacağı anlayışını yansıtan “iç egemenliği” hem de uluslararası düzeyde diğer devletler ve uluslararası/ulus ötesi kuruluşlarla ilişkilerinde eşit ve kendi rızası haricinde sınırlandırılmayacak biçimde bağımsız

³³⁹ Sancar Nuray, “Felsefe Toplumu ve Siyaseti Nasıl Kurar?”

http://www.uzaklar.net/html/felsefe_toplumu_ve_siyaseti_na.html 11.11.2008.

³⁴⁰ Saran Ulvi, “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri”,

<http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/saran1.pdf> 11.11.2008.

olduğu anlayışını yansıtan “dış egemenliği” kapsar biçimde ele alınmaktadır. Bu anlayışa göre üzerinde ciddi sınırlamalar bulunan ve paylaşılan egemenlik anlayışı geleneksel ulus devlet olgusu ile örtüşmez. Geleneksel ulus devlet egemenliğin bölünemez ve paylaşılamaz olması belli sınırlar içinde yalnızca bir egemen güç bulunacağı fikrine dayanmaktadır. Bu gerçekten hareketle Weberci yaklaşım ulus devleti, belirli bir toprak parçası üzerinde fiziksel güç kullanma meşruiyetinin sahibi olan tek siyasi kurum ve örgütlenme biçimi olarak görür.

Bu durumda modern ulus devlet (egemen ve bağımsız devlet), bir siyasi örgütlenme olarak, sınırları belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu, yasa yapabilme, yaptırımlar koyabilme kapasitesine sahip olan ve zor kullanma yetkisine haiz bulunan bağımsız bir siyasi kurumdur.

1648 Westphalia Anlaşması ile Avrupa’da yeni bir siyasi model ve uluslararası hukuk düzeni oluşturulduğunda bağımsızlık en önemli değer haline dönüşmüş ve devletin egemenliği olgusu, ulusal güvenlik ve ulusal çıkarlar üzerinde hiçbir güç bulunamayacağı anlayışıyla birlikte yerleşiklik kazanmıştır. Bu anlayışla Avrupa meşru ve dokunulmaz egemenlik hakları olduğu kabul edilen, bağımsız bir devletler topluluğu haline dönüşmüştür.

Ortaya çıkışı ve siyaset sahnesinde başat örgütlenme haline gelmesi bu şekilde özetlenebilecek ulus devlet, kendisine özgü bazı biçimsel niteliklerle, başka bir deyişle varlığını sürdürmesi ve işlevlerini yerine getirmesi için gerekli olan asgari şartlarla donatılmıştır. Bu şartların en önemlisi devletin yasa yapma gücüne, egemenliğe ve vatandaşlarını dışarıdan bir müdahale olmaksızın yönetme gücüne sahip olmasıdır. Dolayısıyla ulus devletin gerek ekonomi politikalarını belirlemede gerekse dış ilişkilerinde bağımsız olması yaşamsal bir zorunluluk olmaktadır. Kendi ekonomik tercihlerini uygulama olanağından yoksun olan ve dış ilişkilerinde diğer ulus devletlerle “eşitler arasında bir birliktelik” yerine “ast-üst ilişkisi niteliğinde” bir ilişki içinde bulunan devletlerin şu ya da bu ölçüde egemenliğinden söz edilemeyecektir. Oysa meşruiyetini ulustan alan bir devletin varlığının temel şartı bağımsız/egemen olmasıdır.

Ulusal egemenlik kavramı feodal devletten ulus devlete geçiş aşamasında ortaya çıkmış, başka bir deyişle ulus devletin gelişimine paralel biçimde şekillenmiştir. Sınırlı bir toprak parçası üzerinde kararlar alınması ve uygulanmasıyla

toplumsal düzenin sağlanmasında devletin sahip olması gereken ve yasama ve yaptırım gücü ile donanmış tek otorite olması bağlamında mutlak, sürekli ve bölünemez nitelikte olan klasik egemenlik kavramı Bodin ve Hobbes'un düşüncelerinde açıkça görülür.³⁴¹ Ulusal egemenlik tek bir kişi, bir azınlık grubu veya halkın çoğunluğunda toplanmış olabilir. Nitekim Rousseau ve takipçisi düşünürlerce halk egemenliğinin yararları vurgulanmakla birlikte egemen ulus devletler uzunca bir süre mutlak monarşilerle idare edilmişlerdir. Demokrasinin varlığı ulus devletlerin varlığı için olmazsa olmaz koşul değildir. Önemli olan egemenliğin ulusa ait, bölünemez ve parçalanamaz niteliklere sahip olması yani ulusal egemenlik niteliğinde olmasıdır.

Başlangıçta bu nitelikler hiçbir biçimde taviz verilemez olarak kabul edilmiştir. Zaman içinde ortaya çıkan gelişmelerle ulus devletlerin 17. yüzyıl Avrupa'sında yaygın olan mutlakiyetçi rejimlerde algılandığı şekliyle klasik (mutlak) egemenlik alanları kaçınılmaz olarak daralmış ve bugünün ulus devletleri geçmiş örneklerinden farklılaşmıştır. Bu değişmeye yol açan unsurlar şunlardır;³⁴²

Güçler Ayrılığı İlkesi: Hobbes tarafından dile getirilen mutlak egemenlik fikrine karşı Locke ve Montesquieu gibi düşünürlerde ifadesini bulan, iktidarın kötüye kullanımının önlenmesi açısından "yasama, yürütme ve yargı erklerinin farklı kurumlarca kullanılması" şeklinde tanımlanabilecek güçler ayrılığı ilkesi, egemenlik alanının daraltılması ve farklı egemen güçlerin aynı anda var olmaları sonucunu doğurmuştur. Bu anlamda güçler ayrılığı, mutlak monarşiye dayanan sistemden egemenliğin bölüşüldüğü sisteme geçişin unsurlarından birisidir.

Hukuk Devleti Anlayışı: Egemenliği hukukun da üstünde gören klasik-mutlak egemenlik anlayışı ile çelişen hukuk devleti olgusu, tanrısal yasalar yerine insan eliyle oluşturulan yasalara itaat etme fikrinin işlerlik kazanmasıyla yaygınlaşmıştır. Demokratik bir yönetim tarzının mutlak şartı olan hukuk devleti, yönetenlerin hukuka bağlı olmaları gerekliliği ile mutlak ve sınırsız bir güce sahip olmadıkları ön kabullerine dayanmaktadır.

İnsan Hakları: Her ne kadar klasik egemenlik anlayışında devlet otoritesinin her zaman ve koşulda en üstün otorite olması gerektiği düşünülse de zamanla insan

³⁴¹ Oktay Uygun, "Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi", <http://www.anayasa.gov.tr/anyarg20/uygun.pdf> 11.11.2008.

³⁴² a.k.,

hakları devletin bu gücünü sınırlayan bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. Devlet-yurttaş ilişkilerinde devletin mutlak egemenliğinin geçerli olduğu geleneksel anlayış II. Dünya Savaşına kadar devam etmiş, buna karşın savaş koşullarının bir sonucu olarak 1945 yılında Birleşmiş Milletler Antlaşmasının kabulüyle uluslararası hukuk çerçevesinde devletler arasındaki sorunların barışçı yollardan çözümü amacıyla üye devletlerin eşit egemenliğine dayandığı öne sürülen yeni bir sistem egemen olmaya başlamıştır. Bu döneme kadar insan hakları konusu her devletin iç işlerinden görülmekle birlikte 1945 sonrasında evrensel insan hakları ilkeleri pek çok ülkenin anayasalarında yer bulmuştur. Bu bağlamda devletin mutlak egemenliği kavramının aşılmasında Nurnberg Mahkemesi süreci de bir ölçüde etkili olmuş ve “insanlığa karşı suç” kavramı ortaya çıkmıştır.

Federalizm: Merkezi ulus devlet yetkilerinin federal ve federe yapılar arasında paylaşılmasını esas alan yönetsel sistemde egemenliğin tekliği ve bölünemezliği uygulaması terk edilmiştir.

Uluslararası Hukuk ve Ulus Ötesi Kuruluşlar: Devletin sadece iç işlerinde değil aynı zamanda dış ilişkilerinde de mutlak egemen olması ilkesi uluslararası hukukun gelişmesiyle sınırlanmıştır. Ekonomik, askeri ve siyasal gerekçelerle oluşturulan ulus üstü birlikler aracılığıyla devletler egemenliklerinin bir bölümünü sınırlayan konularda taahhüt altına girmişlerdir. Bu durumda egemenliğin ulus devletlerin kendi rızası ile sınırlandırılması söz konusu olsa da sonuçta mutlak, bölünemez ve devredilemez yapısı değişikliğe uğramıştır.

Bütün bu unsurlar ulus devletlerin bağımsızlığının ve egemenlik alanlarının sınırlarını çizmekle birlikte, küreselleşme ile ulus devlet arasında yaşanan sorunun temelinde, küreselleşme sürecine egemen gelişmiş devletler ve ulus aşırı büyük şirketlere geniş bir hareket serbestliği tanımak üzere ulus devlet yetki alanlarının daraltılması bulunmaktadır. Bu bağlam içinde ulus devletlerin egemenlik alanlarını korumaları ve genişletmeleri yerine ulus ötesi kurumlarla ilişkilerini artırarak kendilerini yeni dünya düzenine uygun konumlandırmaları ve yapılandırmaları beklenmektedir. Bu bağlamda ulus devletler, yeni uluslararası ilişkiler sisteminin aktörleri olarak varlıklarını sürdürürlerken işlevlerini yeniden tanımlamalı, küresel şartlara uygun davranmalıdırlar. Küreselleşme devletin ve kamu politikası sürecinin doğal yapısını değiştirdiği, egemenliği ulus devletlerden alarak küresel elitlerle çok

uluslu şirketlere (veya ulussuz şirketlere) aktardığı ölçüde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda kamu sektörünün daha büyük bir rol oynamasını değil daha “etkin” rol oynamasını gerektirmektedir.³⁴³

Küreselleşme-ulus devlet ilişkileri açısından kamu yönetimi/bürokrasi hem küresel kapitalizmin bir aracı hem de toplumsal yapıda belirleyici bir kurumdur. Araçsallık, bürokrasinin kapitalist düzende gördüğü işlev açısından geçerlidir. Küreselleşme-ulus devlet ilişkisinde bürokrasi doğrudan taraf olarak kabul edilmese de küreselleşmenin ulusal politikalara yansımaları bağlamında siyasal iktidar karşısında bir taraf konumuna gelebilmektedir. Bu değerlendirmeyi Akbulut’un yürüttüğü tartışma bağlamında açarak ele almak daha açıklayıcı olacaktır.³⁴⁴

Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerine doğrudan bir etkisi olup olmadığı, kamu yönetiminin bir araç olarak kavranması kapsamında ele alınabilir. Sadece yönetsel bir teknoloji olarak alınıyorsa, küreselleşmenin yeni teknolojiler ortaya çıkardığı göz önüne alındığında kamu yönetimi değişime açık hatta istekli bir araç olarak değerlendirilecektir. O halde küreselleşmenin kamu yönetimini dolaysız biçimde etkilemekte olduğu sonucu ortaya çıkacaktır. Özellikle e-devlet, TKY, stratejik yönetim gibi teknikler açısından ele alındığında, yönetimin evrensel bir olgu olduğu düşüncesiyle küreselleşmenin bütün dünyada kamu yönetimlerini etkilediği ve değiştirdiği söylenebilir. Bu önermede kamu yönetimi hem bir teknoloji unsuru hem de siyasal iktidarın bir aracı olarak ele alınmaktadır.

Küreselleşme, ortaya çıkardığı yeni teknikler ve teknolojik gelişmelerle kamu yönetimlerini dünyanın her yerinde değişime uğratmakta ancak bu konunun sadece bir yönünü ortaya koymaktadır. Küreselleşme olumlu veya olumsuz bir değerlendirme konusu yapılmadan ele alındığında kamu yönetimlerine yansıyan teknolojik değişimler de yansız birer olgu olarak, teknik konular olarak değerlendirilmektedir. Oysa küreselleşmenin kamu yönetimleri üzerindeki dönüştürücü etkisi belli bir amaca yöneliktir ve kamu yönetimleri nasıl araçsa kamu yönetimi değişiklikleri de birer araç olarak görülmelidir. Bu durumda küreselleşmenin kamu yönetimlerinde nasıl bir dönüşüm gerektirdiği sorusuna yanıt

³⁴³ UNPAN, “High-Level Panel on Globalization and the State”, United Nations General Assembly Second Committee, 2001,

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001917.pdf> 04.11.2008.

³⁴⁴ Başka bir atıfta bulunulmadıkça bu bölümde Akbulut’tan yapılan alıntılar için bkz. Örsan Akbulut, **Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara, 2007, ss. 323-348.

aranmalıdır. Akbulut'un dile getirdiği bir diğer yaklaşım bu soruya yanıt bulma çabasına yardımcı olmaktadır. Bu yaklaşıma göre küreselleşme kamu yönetimi etkileşimi aslında küreselleşme-ulus devlet etkileşimidir ve küreselleşme ulus devletleri aşındırırken doğrudan kamu yönetimlerini de aşındırmaktadır.

Söz konusu yaklaşım küreselleşme-kamu yönetimi arasında doğrudan bir ilişki yerine ulus devlet olgusu üzerinden dolaylı bir ilişkinin varlığını kurgulamaktadır. Kamu yönetimi ulus devletin yönetimi bağlamında kullanılınca siyasal bir özünün varlığı kabul edilmektedir. Yaklaşımın bir diğer niteliği de küreselleşme-kamu yönetimi ilişkisini olumsuz bir çerçevede ele almasıdır. Bu anlayış, küreselleşmenin ulus devleti aşındırdığı düşüncesi çerçevesinde şekillenmekte, ulus devletin aşınmasının kamu yönetiminin aşınması ile paralel-ilintili bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. Bu açıdan küreselleşmenin klasik ulus devleti zayıflattığı savlanarak kamu yönetiminin de bu gelişmeden kaçınılmaz olarak etkilendiği ve ulus devlet aşınıyorsa onun kamu yönetiminin de aşındığı kabul edilmektedir.

Bir başka yaklaşım küreselleşme-kamu yönetimi bağıntısını benzer biçimde ulus devlet üzerinden kurmakla birlikte küreselleşmenin ulus devlet üzerinde olumlu bir etkisi olduğunu kabul etmektedir.³⁴⁵ Bu yaklaşım da kamu yönetimini bir araç olarak görmek ve siyasetin (devletin) bir aracı olarak değerlendirmekte ancak küreselleşmenin ulus devlet üzerindeki etkisi olumlanmaktadır. Dolayısıyla her iki yaklaşım da küreselleşme-kamu yönetimi ilişkisini özelde ulus devlet, genelde devlet üzerinden kurmaktadır ve her ikisi de kamu yönetimini araçsallaştırmaktadır.³⁴⁶

Ulus devlet-kamu yönetimi arasındaki ilişkide Weberci yazarlar genellikle ulus devlet-kamu yönetimi özdeşliğinden yola çıkmakta ve Avrupalı ulus devlet yapısında kamu yönetimi siyasal iktidarların kararlarının uygulayıcısı olmaktadır. Gerçekten de bürokrasinin işlevsel açıdan böyle bir araçsallık durumu mevcuttur

³⁴⁵ Örsan Akbulut, 2007b, s.3 25.

³⁴⁶ Türkiye'deki siyasal iktidar-bürokrasi geriliminin açıklanmasına yardımcı bir unsur olarak bu tartışma önem kazanmaktadır. Hükümet programları, politika ve uygulamaları ileride ayrıntılı olarak irdelenen küreselleşme siyaseti iktidarlara küreselleşme-kamu yönetimi ilişkisinde kamu yönetimi araçsallaştırırken küreselleşme süreci teknik bir değişme sağlayan olumlu bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Oysa, bürokrasinin bir kısmı da dahil olmak üzere ulus devletin niteliklerini "egemenlik" kavramı üzerinden tanımlayanlar kamu yönetimini ulus devlet açısından araçsallaştırırken küreselleşmeyi ulus devleti aşındırması nedeniyle olumsuz biçimde değerlendirmektedir. Buradan hareketle küreselleşme-ulus devlet ilişkisinin olumsuzluğu ve kamu yönetimini aşındırıcı etkisi, yerel düzeyde küreselci siyasal iktidar-ulus devletçi bürokrasi ilişkisinde somutlaşmaktadır.

ancak bu durum siyasal iktidar-bürokrasi ilişkisinde gerilimler yaşanmayacağı anlamına gelmemektedir.

Akbulut; küreselleşme-ulus devlet ilişkisini irdelerken bu çalışmada da sıkça başvurulan bir değerlendirmeye atıfta bulunarak küreselleşmenin günümüzde özellikle Türkiye gibi bağımlı ülkeler açısından doğrudan doğruya ulus devletin zayıflatılması anlamına geldiğini, bu konudaki akademik tartışmaların da büyük ölçüde ulus devletin niteliği ve geleceği üzerinde yoğunlaştığını belirtmektedir. Bahse konu değerlendirme çerçevesinde küreselleşme-ulus devlet ilişkisi gerilimli bir ilişkidir. Sorunun özünde küreselleşmenin ne olduğunun açıklanması bulunmakta olup küreselleşme tanımının farklılaşmış olması ulus devletin geleceğine ilişkin öngörüler de farklılaştırmaktadır. Bir açıdan küreselleşme olumludur çünkü toplumsal gelişmenin yeni, ilerlemiş bir aşamasıdır. Diğer açıdan ise emperyalizmin yeni biçimidir ve bağımlı ülkelerin sömürülmesini sağlamaktadır. Her iki durumda da küreselleşme-ulus devlet ilişkisi açısından kamu yönetimi araçsallaştırılmaktadır.

Küreselleşme tartışmalarının önemli bir sorunu, genellemeci bir yaklaşımla *“tarihsel ve toplumsal farklılaşmalara vurgu yapılmadan bir çözümleme ve görüş üretilmesidir”* ki bu durumda süper güç ABD, Klasik Avrupa ulus devletleri veya örneğin Vietnam aynı özellikleri taşıyıp taşımadıklarına bakılmaksızın, aynı ulus devlet tanımı içinde ele alınmaktadır. Böyle olunca küreselleşmenin bütün devletler için aynı etkiler doğurması beklenmektedir.³⁴⁷

Tarihsel süreçte İngiltere örneğinin gösterdiği üzere ulus devleti ve kapitalizmi aynı toplumsal dönüşümler ortaya çıkarmış, olgunlaştırmıştır. Başka bir deyişle ulus devlet ve kapitalizm yapısal özdeşliğe sahiptir. Ulus devlet-kapitalizm özdeşliği ortaya konulunca küreselleşme de kapitalist toplumsal gelişmenin bir aşaması olarak ifade edilince küreselleşme-ulus devlet çatışması anlamsız gibi görülmekteyse de bu noktada merkez ülkelerle bağımlı ülkeler açısından bir farklılaştırmaya gidilmesi zorunlu hale gelmektedir. Bağımlı ülkeler açısından küreselleşmenin ulus devletler üzerinde zayıflatıcı, aşındırıcı bir etkisi olduğu varsayımının dayandığı haklı gerekçeler mevcuttur.³⁴⁸ Küreselleşme araçları yenilenmiş bir tekelci kapitalizmdir, yeni bir tarihsel aşama veya üretim biçimi değildir ve Batılı merkez ülkeler açısından ulus devlet zayıflamamaktadır.

³⁴⁷ Örsan Akbulut, 2007b, s.331.

³⁴⁸ a.k., s.332.

Küreselleşme (ulus devletle ilişkisi bağlamında) kamu yönetimini Anglo-Sakson gelenek çerçevesinde ve “sivil devlet” yaklaşımıyla yeniden yapılandırmaktadır. Bu durumda küreselleşme sürecinde ulus devletin varlığını analiz etmek için merkez ülke-bağımlı ülke ayrımı yapmak ve ikisi için ayrı değerlendirmelerde bulunmak gerekmektedir.

Bu çalışma bağlamında da yeni bir üretim biçimi olmadığı kabulüyle küreselleşme olgusu kapitalizmin doğuşundan bugüne uzanan süreç ele alınarak irdelenmekte ve halen sürmekte olan bir aşaması olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca ulus devletleşme sürecinin de kapitalist gelişme ile birlikte yürüdüğü, her ikisinin paralel süreçler olduğu değerlendirilmektedir. Kapitalist üretim ve sermaye birikimi ilişkilerinin daha geniş pazarlara olan ihtiyacı bağlamında gelişen ve sermayeye bir koruma/güvence sağlayan ulus devlet, gördüğü işlev ve sunduğu olanaklar nedeniyle kapitalist gelişmeye paralel olarak ortaya çıkan bir yönetim biçimidir. Öte yandan ulus devlet özellikle hukuksal bütünlük içinde somutlaşan egemenlik anlayışı ve ulus içindeki dayanışmayı yansıtan sosyal devlet uygulamaları açısından küreselleşme sürecinde zayıflatılan bir yönetsel modeldir.

Küreselleşmenin salt teknik bir süreç olduğu, başka bir deyişle depolitize bir olgu olduğu düşüncesinin DB ve IMF gibi kuruluşlar tarafından üretilen siyasetlerle insanlara kavratıldığı, DTÖ ve benzeri gibi kuruluşların, hegemonik koşulların söylemsel örgütleri olduğu³⁴⁹ yerinde bir değerlendirmedir. Küreselleşmenin bağımlı ülkeler açısından ulus devletleri zayıflatığı ve emperyalist sermayenin yayılcı niteliği karşısında bağımlı devletlerin savunma olanaklarını yitirmesine yol açtığı savını doğrulayan etmenler arasında IMF, DB gibi ulus ötesi kuruluşların kredi/yardım koşullarını bağımlı ülkelere dayatmaları da bulunmaktadır. Zorunlu politika transferi bütün dünyada piyasaları bütünleştirici, kuralları ve yasaları tekbiçimleştirici etkiler göstermektedir. Amaç, malların ve sermayenin serbestçe dolaşımını sağlamaktır. Bu açıdan ulus devlet kapitalizm için bir araçtan ibarettir ve doğup büyümesinde sağladığı katkılar nedeniyle küreselleşmenin, sermayesi güçlü, teknolojisi gelişmiş, üretim kapasitesi yüksek merkez ülkeler açısından ulus devlet modelini güçlendirici bir etkisi olduğu açıktır.

³⁴⁹ Örsan Akbulut, 2007b, s.334.

Akbulut küreselleşmeye karşı olanların da onu savunanların da buluştukları ortak noktanın küreselleşmenin ulus devleti güçsüzleştirdiğini kabul etmeleri olduğunu ve bu yaklaşımın özünde kapitalizm ve küreselleşmenin özdeş olduğu veya birbirlerine paralel süreçler olduğu düşüncesinin yer aldığını açıklamaktadır. Küreselleşme kapitalizmin gelişim sürecinde emperyalizmin daha belirginleşmesiyle ifade edilen bir aşamaya denk gelmektedir.³⁵⁰

Avrupa’da ortaya çıkan modern devlet, kapitalizmin en önemli ürünlerinden birisidir.³⁵¹ Ekonomik dönüşüm kaçınılmaz olarak toplumsal yaşamın her alanını etkilemiş, yeni bir işbirliği düzeni getirmiş ve kapitalist sisteme geçişin toplumsal ve siyasal sonuçları olmuştur. Sermaye birikim sürecinin ilk dönemlerinde bu amaca hizmet eden mutlakçı ulus devletler, kapitalist üretimin gerektirdiği yasal düzenlemelerin konulması ve gerekirse zor kullanılarak uygulanması, pazarın güvenliğinin sağlanması işlevlerini görmüştür. Modern devletin zor kullanımı yasal yaptırımları uygulama gücünü pratikte kullanacak ordu ve yargı gibi kurumlara olan ihtiyacı ve bunların finanse edilmesi gereksinimi de yönetsel bir mekanizmanın varlığını gerekli kılmıştır. Zor kullanma önceleri belli coğrafi sınırlar içinde uygulanmış, başka bir deyişle güvenli ve işleyiş kurallara bağlanmış pazar belli sınırlar içinde oluşturulmuştur. Sermaye birikiminin sürekliliğini sağlama gereksinimi süreç içinde ulusal pazar dışına taşan bir ticaret alanının varlığını gerekli kılmıştır. Dolayısıyla uluslararası ticaret ve para ilişkileri kapitalizmin eskiden beri küresel niteliklere sahip olduğunu göstermektedir.

Tarihsel gelişim, modern devletin kamu finansmanını sağlama sürecinde rasyonel kamu bürokrasisinin de ortaya çıkmasını gerektirmiş ve bu çerçevede “devlet ve modern bürokrasi beraberce, karşılıklı etkileşim içinde doğup gelişmişlerdir”.³⁵² Modern devletin ekonomi politikaları diğer ülkelerle yapılan ticarette bir fazlalık sağlayarak ulusal zenginleşmeyi gerçekleştirmek üzere dizayn edilmiş, bütün dünya pazarında etkinlik sağlama çabaları kolonileştirmenin tetikleyicisi olmuştur.

Modern devletler aynı zamanda ulus devletler olarak ortaya çıkmışlardır. Ulus devletler coğrafi temelde örgütlenmiş, ortak bir kültürü paylaşan siyasal

³⁵⁰ Örsan Akbulut, 2007b, ss.347-348.

³⁵¹ Gencay Şaylan, 1994, s. 33.

³⁵² a.k., ss. 40-41.

yapılardır. Dolayısıyla kapitalizmle özdeş olan ulus devletlerin ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel unsurlarıyla bir bütün olduğu anlaşılmaktadır. Şaylan'ın ifadesiyle *“modern devlet ulus-devlet özdeşliği, birikim sürecinde aktif ve belirleyici bir işlev yerine getirmenin yanında siyasal iktidarın ya da hukuki ifadesiyle egemenliğin ulusalcılık ile ilişkilendirilmesini kapsamaktadır.”*³⁵³

Ulus devletler yakın bir zamana kadar sermaye birikimi sürecini denetlemiş ve yönetmişken küreselleşme sürecinde bir değişme yaşanmıştır. Bu bakımdan küreselleşmenin ulus devletlerin işlevlerindeki dönüştürücü rolünün bütün ulus devletler açısından geçerli ve mutlak bir durum mu olduğu yoksa sermaye birikim sürecinde farklı nitelikleri olan merkez ve bağımlı ulus devletler açısından küreselleşmenin farklı etkiler mi doğurduğu tartışmasını yapmak önem kazanmaktadır. Ulus devleti tarihsel açıdan kapitalizmle özdeş kabul eden bakış açısı küreselleşme aşamasında da var olmaya devam edeceğini öngörmektedir. Öte yandan uluslararası karar merkezlerinde etkili olan IMF, DB gibi kurumların ulusal politik karar süreçlerinde baskın ve belirleyici olması bağımlı ulus devletin hukuksal bütünlüğünü simgeleyen egemenliklerini zayıflatmaktadır. Ekonomik bağımlılık siyasal bağımlılığı da gündeme getirmekte ve ulus devletlerin anayasal örgütlenme-karar alma kurumları meşruiyetlerini kaybetmektedir. Meşruiyet sorunu küreselleşme karşısında ulus devletlerin yaşadığı en ciddi sorunlardan birisidir.

Kaynakların yeniden dağıtımı ve buna toplumca rıza gösterimi olarak ele alındığında hem merkez hem de bağımlı ulus devletler yönünden halen yaşanmakta olan en önemli sorunlardan biri devletin meşruiyetinin sorgulanması ve sosyal/refah devletinin uğramakta olduğu dönüşümdür. Küreselleşme merkez ülkeler açısından ulus devletten çok refah devletine yönelen bir tehdit niteliğindedir.

Refah devletinin ortaya çıkışı konusunda iki farklı görüş bulunmaktadır. Bu görüşlerden Rosanvallon tarafından dile getirileni, refah devletinin ortaya çıkışını doğuran unsurları kapitalizmde değil daha geride, bizzat modern ulus devlette aramak gerektiğini öne sürmektedir. Rosanvallon koruyucu devleti modern devletin özel bir siyasal şekli olarak tanımlamaktadır.³⁵⁴ Buna göre refah devleti II. Dünya Savaşından sonraki siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulların ürünü değil, daha uzak

³⁵³ Gencay Şaylan, 1994, s. 45.

³⁵⁴ Pierre Rosanvallon, **Refah Devletinin Krizi**, (Çev. Burcu Şahinli), Dost Kitabevi, Ankara, 2004, s. 21.

bir geçmişin, modern ulus devletin bir uzantısı gibidir ve kapitalizmin bunalımının gidericisi veya toplumsal olarak meşrulaştırılmasının bir aracı değildir. Bireysel özgürlükleri pazar mekanizması içinde gerçekleştirmekten ziyade bireyi dış tehditlere karşı korumak ve ekonomik olarak gereksinim içinde olanlara sosyal enstrümanlar sağlamak işlevi gören refah devleti aynı zamanda demokratikleşme süreciyle de ilintilidir. Kriz döneminde ortaya çıkması bu dönemin bir sonucu olmasından değil, kriz ortamının yeni bir toplumsal uzlaşma gerektirmesindendir. Büyük kriz ve savaş dönemleri ardından yeniden oluşturulan toplumsal yapı içinde uzlaşmalar, devlet müdahaleciliğini gerektirmiştir. Krizin geçmesiyle refah devletinin kendisi bir kriz içine girmiş olup bunun temel gerekçesi artık refah devletinin varlığını gerektiren temel kavramlara toplumda bir gereksinme duyulmaması veya bunların içeriksiz bırakılmalarıdır. Geçmişte özellikle sanayi toplumlarında ilerlemenin bir aracı durumunda olan refah devleti bugün bir açmaz içine düşmüşse bu refah devletinin başarısız değil tam tersine başarılı olduğunu göstermektedir çünkü toplumsal ve ekonomik açıdan eşitsizliği büyük ölçüde engellemiş olan refah devletinin işlevleri eşitlik idealine atfedilen değerin azalmasıyla sorgulanır olmuştur. Öte yandan liberalizm refah devletinin bürokratik uygulamalarındaki bozuklukları gündeme getirerek toplumsal ve ekonomik açıdan eleştirilerini yoğunlaştırmıştır. Her ne kadar pazarın bütün sorunları çözmekte yeterli olmayabileceği kabul edilse de bürokratik yetersizlik ve bozukluklarla karşılaştırıldığında pazarın daha tercih edilir olduğunu kabul eden ve bu düşüncüyü yayan liberalizm, araçsal bir nitelik atfettiği refah devletinin krizini sürekli gündeme getirmiştir.

Diğer görüş ise refah devletini, devletin “*meşruiyet temellerinde ve işlevlerinde değişim*” temelinde, toplumsal rol ve görevlerinde kapsamlı bir değişiklik olarak kabul etmekte ve kapitalist sistemin yaşadığı bunalımı aşma yolunda yeni bir siyasal oluşum olarak ortaya çıktığını varsaymaktadır.³⁵⁵ Devletin, mal ve hizmetlerin kamu kuruluşları eliyle daha adil ve eşitlikçi dağıtımını sağlamak üzere üretim sürecine katılması çerçevesinde toplumsal meşruiyete dayanarak sosyoekonomik yaşama müdahalesi biçiminde değerlendirilen refah devleti, bu niteliğiyle liberal söylemin klasik devlet çözümlemesiyle uyuşmayan bir sistem

³⁵⁵ Gencay Şaylan, 1994, s. 93.

olarak kabul edilmektedir.³⁵⁶ “Görünmez el” sayesinde toplumsal refahın maksimize edileceği düşüncesine karşın bunun ancak devlet müdahaleleriyle sağlanabileceği yaklaşımı kapitalizme bir alternatif oluşturmamaktadır. Öte yandan kamulaştırmalar, artan oranlı ve daha sosyal adaletçi vergilendirmeler ile ulusal gelirin bölüşümünde daha fakir kesimlerin lehine müdahil olması kamu yönetimini iktidar kullanımında güçlendirmiştir. Toplam talebi artırmak üzere devletin işletmeci, üretici olarak ekonomik sistem içinde artan biçimde yer alması, teknokrasinin talebi yönlendirme gücüne sahip olması, kapitalist sistemde “karma ekonomi” denilen yeni bir kavramı gündeme getirmiştir. Karma ekonomi uygulamaları uzunca bir süre ekonomik gelişme, kalkınma bağlamında başarılı sonuçlar ortaya çıkarmış, Batılı merkez Avrupa ülkelerinde ciddi ekonomik büyümeler sağlanmıştır. Bu durumda kapitalist sistemde kar hadlerinin düşmesinden kaynaklanan krize yine sistem içinde bulunan çözüm, kamu yönetimi eliyle yeniden yapılanmadır. Refah devletinin en önemli özelliklerinden biri bu yeni yapının, yeniden bölüşümden yarar gören toplumsal kesimlerle birlikte sermaye sahiplerinin de onayını alması, toplumsal uzlaşmaya dayanıyor olmasıdır. Toplumsal kaynakların ve ulusal gelirin devlet ve kamu yönetimi tarafından belirlenen ölçütlerle yeniden bölüşümü bu şekilde meşru bir zemine oturmuştur.

Refah devletinin bir diğer özelliği de toplumsal değişimi etkilemiş olması ve klasik liberal özgürlükleri ikincil kuşak hakları da içerecek şekilde zenginleştirmesidir. Özgürlüklerin ancak bürokratik müdahalelerin yokluğunda özgür birey iradesiyle ve pazar ortamında gerçekleşeceği anlayışı, devletin gerekirse eşitliği sağlamak ve insanları temel özgürlükleri kullanacak şartlarla donatmak üzere müdahaleci olabileceği anlayışıyla yer değiştirmiştir.

Her ne kadar refah devletiyle kapitalizm büyük ekonomik bunalıma bir çözüm yolu bulunmuş ve kapitalist ekonomiler büyük bir gelişme göstermişse de bir süre sonra refah devletinin kendisi bir bunalım içine girmiş ve çökmüştür. Bu gelişme toplumsal yaşamı derinden etkileyen iki önemli unsurla açıklanmaktadır; teknolojik gelişmeler ve pazarın genişlemesinin artık imkânsızlaşması, bu konuda bir tıkanma yaşanması. Batılı merkez ülkelerde yaşanan ekonomik durgunluk, fiyatların artması, verimlilik artışının durması hatta devletin giderek verimsiz bir işletmeci

³⁵⁶ Gencay Şaylan, 1994, s. 94.

haline dönüşmesiyle açıklanan bu kriz sırasında ekonomik alanda devletin rolü ve işlevleri yeniden sorgulanır hale gelmiştir. Kar hadlerinde düşmeye bir çözüm olarak sunulan refah devletinin yine kar hadlerinin düşmesinin sorumlusu olduğu, birikim sürecinin önünde bir engel olduğu algısı yaygınlaştıkça çalışanlar ve sermaye sahipleri arasındaki uzlaşa da son bulmuş, krizden çıkışın yolu devlet aygıtının küçültülmesi, refah devleti işlevlerinin gözden geçirilerek devletin yeniden yapılandırılması olmuştur. Gelir bölüşümünün pazar mekanizması içinde biçimlenmesi ve yönetsel aktörlerin belirleyici olmaktan çıkarılması gerektiği şeklinde özetlenebilecek bu yeni aşamada refah devletinin toplumsal refahı artırmak üzere sürekli olarak harcamaları artıran işleyişi toplumsal gelişmenin gerçekleşmesini engellediği biçimde değerlendirilmiştir. Başka bir biçimde ifade edilirse refah devletinin dayandığı kamusal hizmet anlayışı bir dönem boyunca sermaye karlılığı için oldukça kullanışlı bir araçken neo-liberal dönemde aynı anlayış sermaye birikimini engelleyen bir “maliyet unsuru” olarak ortaya konmuştur.³⁵⁷ Bu durumda sermaye birikimi ve kar hadleri açısından bir ayak bağı durumuna gelen refah devletinin yeni bir yapıya dönüşmesine düşünsel katkı neo-liberalizmin sağladığı kuramsal altyapıdan da yararlanılarak sağlanmıştır. Yeni sağcı yaklaşım minimal devlet anlayışını aynı zamanda bireysel özgürlükler açısından da savunmuş, yeniden büyüme görünmez el varsayımına, pazarda oluşan özgür iradenin insanları mutlu etmenin en geçerli yolu olduğu düşüncesine bir dönüş yaşanmıştır. Devlet üretici, işletici ve daha da önemlisi yeniden bölüştürücü olmamalıdır felsefesinin yaygınlaştığı küreselleşme sürecinde belirleyici söylem neo-liberalizm olmuştur.

Oluşumu ister modern ulus devletin ortaya çıkmasına kadar geriye götürülsün isterse II. Dünya Savaşı sonrasındaki sosyoekonomik koşullara dayandırılınsın, sosyal/refah devletinin ciddi bir kriz ile karşı karşıya bulunduğu hatta küreselleşme ile ilişkisi bakımından ulus devletin yaşadığı krizin özünde refah devletinin krizi olduğu, küreselleşmeyle ulus devletin giderek güç yitirmesinin de refah devletinin tasfiyesi ile özdeş süreçler olduğu öne sürülmektedir. Neo-liberalizm refah devletinin tasfiyesi sürecinde devleti-bütçeyi-kamu yönetimini ikincil bölüşümdeki rolü

³⁵⁷ Örsan Akbulut, “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, **Mülkiye**, Bahar, Cilt XXXI, 2007, Sayı 254, s. 76.

nedeniyle toplumsal eşitliği sağlayan değil eşitsizliği güçlendiren bir konuma yerleştirmektedir.³⁵⁸

B. Bölgeselleşme/Avrupahlaşma

Küreselleşme sürecinde uluslararası siyaset ve ekonomi ilişkilerini doğru yorumlayabilmek, bölgeselleşme olgusunu da yapılacak çözümlemelere dâhil etmeyi gerektirmektedir. Küreselleşmenin günümüzde bu derece yaygınlaşmasında kolay ve yoğun iletişim ve ulaşım olanaklarının yanı sıra, bireysel düzeyde ve topluca insan haklarının kullanımına ilişkin artan talepler ve devletlerin tek başlarına üstesinden gelemeyeceği nitelikteki sınır aşan kirlenmeler, yasadışı göçler, örgütlü suçlar ve salgın hastalıklar gibi büyük sorunlar rol oynamaktadır. Böyle bir dünyada, sınırlarını kendi inisiyatifleriyle kontrol edebilme olanaklarının neredeyse imkânsızlaştığı düşüncesiyle ulus devletler de dış politikalarını eski siyasal şartlar içinde ve araçlarla yapamayacakları, yurttaşlarının güvenliğinin sağlanmasından kültür ve çevrenin korunmasına kadar pek çok konuda yetersiz kaldıkları değerlendirmeleriyle bölgesel birliklere/bütünleşmelere daha çok önem atfetmektedirler.

Bölgeselleşmeyi teşvik eden nedenler arasında kapitalist sistemin gereksinimlerinin yanı sıra yerel aktörlerin (ulus devletlerin) kendi aralarında güvenlik anlaşmaları yapmak ve dışarıdan gelen müdahalelere direnmek üzere birleşmeleri bulunmaktadır. Bütün bu gerekçelerle bir bölgede uluslararası siyasi entegrasyonların ve çeşitli birliklerin oluşmasını kolaylaştıran koşulları şu şekilde özetlemek mümkündür;³⁵⁹

- Bölgesel birliği oluşturan devletler çatışma yönetimi ve çözümü konusunda yoğun bir kültür ve değerler birliği olması.
- Bölgesel birliklere üye devletlerin karşılıklı bağımlılığının artmasının, o bölgede biçimsel siyasal kurumların kurulmasını kolaylaştırması.
- Üçüncü kişilere karşı benzer siyasal tutum ve davranışlara yönelik ortak kurumlar, değerler ve deneyimler olması.

Küreselleşme ve bölgeselleşme süreçlerinin birlikte yürümesinin ve birbirlerini tamamlayan süreçler olmasının ardında yatan bir kabul de küreselleşme

³⁵⁸ Örsan Akbulut, 2007, ss. 73-86.

³⁵⁹ Attina Fulvio, "Regional Cooperation in Global Perspective. The Case of the "Mediterranean" Regions", <http://aei.pitt.edu/archive/00000385/01/jmwp04.htm> 08.03.2006.

ile yaratılan ve küresel düzeyde hissedilen sorunların çözölme ihtimallerinin ancak küresel düzeyde gündeme getirilmelerine bağı olduğıdur. Dolayısıyla küresel veya bölgesel düzeyde geçerli bir uluslararası hukuk ve bu hukuku uygulayacak kurumların varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Özellikle finansal sermayenin hareketliliğı ve mal ve hizmet üretiminin çok uluslu hale gelmesi sonucunda sınırların ortadan kalkmasını ve böylece küresel ekonomik alanın büyümesini sağlamak amacıyla bölgesel düzeyde çeşitli birliklerin kurulması, küresel kapitalist sistem tarafından özendirilmektedir. Bu açıdan bölgeselleşme neo-liberalizmin bölgesel olarak içselleştirilmesini sağlayabildiğı ölçüde küreselleşmenin itici gücü haline dönüşmektedir. Küreselleşme ile bölgeselleşme ilişkisinin bu niteliğı nedeniyle günümüz dünya ekonomisi, Kuzey Amerika, AB ve Japonya sacayağı üzerine oturan bölgeselleşmiş bir ekonomi olarak tanımlanabilmektedir.³⁶⁰ Küreselleşmenin etkileri her ne kadar dünyanın her yanında farklı şiddette hissedilse de genellikle aynı bölgede bulunan devletlerin benzer sorunlarla karşılaştıkları, bu nedenle de kurulan bölgesel birliklerin (AB, ASEAN, APEC gibi) üyeleri arasında ortak uygulamalara yöneldikleri görölmektedir. AB, kültürel, sosyal, siyasal bazı ortak politikalar oluşturmuş olması, Avrupa coğrafyasında bir barış sağlaması, AB'yi oluşturan devletlerin ekonomilerinin görece güçlü olması ve uzun süreli demokrasi deneyimlerine sahip olmaları nedenleriyle diğer bölgesel yapılanmalara kıyasla daha gelişmiş ve yetkin bir birlik yapılanması görünümündedir.

Küreselleşme-bölgeselleşme ilişkisini AB bağlamında irdeleyen çalışmaların bir kısmında Birliğın küresel sistem içindeki yeri ve uluslararası politika ve ekonomi açısından önemi açıklanırken hem genel olarak bölgeselleşme olgusunun hem de bu olgunun somut bir uygulaması olarak AB'nin, "küreselleşme sürecine devletler önderliğinde bir yanıt" olduğı savlanmaktadır. Bu düşünce bölgeselleşme sürecinin "özel ekonomik birimler" olarak sınır aşan ekonomik alanlar oluşturması özelliğini yansıtmaktadır.³⁶¹ Öte yandan bir bölgesel güç olan AB'nin kurumsal yapısı ve hedefleri ile küreselleşme-bölgeselleşme sürecinin tam olarak neresinde yer aldığı

³⁶⁰ Oktay Uygun, "Ulusüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme", www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale7 04.08.2006.

³⁶¹ Ben Rosamond, "Globalisation and the European Union", <http://www.anu.edu.au/NEC/rosamond.pdf> 08.03.2006.

konusu tartışmaya açıktır. Bu bağlamda Avrupalılaşma olgusunun bir ulus ötesi olgu olarak içeriği ve ulus devletlere etkileri, AB'nin siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel, yönetsel politikaları açısından ayrıca incelenmeye gerek göstermektedir.

Üye ve aday devletlerin iç ve dış egemenliklerinin AB kurumları, kurucu anlaşmaları ve diğer yasal düzenlemeler aracılığıyla baskılanması şeklinde betimlendiğinde Avrupalılaşma olgusu ile ulus devlet arasında bir gerilimden bahsedilmesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Bu açıdan AB, ekonomik-finansal alanlarda küreselleşmenin bir yansıması olan, onu ilerleten ve derinleştiren bir örgütlenme modelidir ve AB ile ulus devletler çatışması aslında küreselleşme-ulus devlet çatışmasından ibarettir. Küreselleşmenin ulus devleti dönüştürme ve yönetişim stratejilerini yaymadaki becerisi ile ulus devletlerce bu politikalara karşı geliştirecek politikaların gücü, savunulan argümanların geçerliliği bu ilişkinin geleceğini belirlemede etken olacaktır.

Öte yandan Avrupalılaşma (AB'nin kendisini konumlandırıdığı, politikalarına değer kazandırdığı ve bu şekilde genel bir destek sağladığı anlamda) küreselleşmenin olumsuz yönlerini dizginleme amacı güden bir AB etkisi olarak algılandığında varlığını daha meşru bir zemine oturtmakta ancak yine de Avrupalılaşma-ulus devlet gerilimi ortadan kaybolmamaktadır. Ulus devletler ile AB arasında yaşanan gerilimi, başlı başına Avrupalı ulus devletin krizi olarak nitelemek de olasıdır. Bu bakımdan AB, hukuksal açıdan mutlak egemen devlet olgusunun tam karşısındaki bir ilkeye, egemenliğin sınırlanması ilkesine dayanmaktadır. Egemenliklerin bir havuzda toplanması yoluyla oluşturulan kolektif egemenlik kapsamında alınacak kararlar ulus üstü bir kurum yapılanmasınca belirlenmekte ve bu bağlamda AB, Westphalia Anlaşmasının antitezi durumuna gelmektedir.

Avrupalılaşma bağlamında üye devletlerin egemenlik alanlarının sınırları konusunda da farklı iki görüş bulunmaktadır. Bunlardan ilkine göre AB'nin hiyerarşik yönetim modeli içinde kimi politikalarını, özellikle de kurucu anlaşmalarda açıkça belirtilen hususları üye ve aday devletlere tabir yerindeyse “dikte ettirir” tarzdaki tutumu, doğrudan ulus devlet-Avrupalılaşma olguları arasındaki çekişmenin temelinde yer almaktadır. Bu durumda, ulus devletler açısından zorlamaya dayanan bir politika transferinden söz etmek mümkündür ve bu iç politika alanına bir müdahaledir. Diğer bir açıdan bakıldığında Avrupalılaşma

süreci, egemenliğin paylaşılması veya bir havuzda toplanması olarak açıklanırken ulus devletlerin şu anda var oldukları gibi gelecekte de var olarak AB'ye hayat vermeye devam edecekleri belirtilmektedir. Ancak bu yaklaşımı gerçekçi bulmayanlar, egemenliğin paylaşılması veya bir havuzda toplanması kavramlarıyla aslında doğrudan egemenliğin kaldırılmasının amaçladığını ve bunun gelişmiş devletlerin diğerleri üzerindeki hâkimiyetini maskeleyen işlevi görmekte olduğunu belirtmektedirler çünkü *“egemenlik hamileliğe benzetilebilir, bir anne bir bebeğe hamile ise onu başka annelerle paylaşamaz, hamilelik paylaşılamadığı gibi egemenlik de paylaşılamaz.”*³⁶² Bu değerlendirmeye göre, halklarına hesap vermek zorunda olmayan ve Birlik içindeki daha güçlü ülkelerin kararlarını uygulama işlevi gören AB, egemenlik devri sayesinde zayıf devletlerin egemenlik alanlarını artırmak şöyle dursun onları tamamen ortadan kaldırmaya yönelmiştir ve demokrasinin temel ilkelerinden yoksun olduğu için tarihe aykırıdır ve başarısızlığa mahkûmdur. Uluslararası ilişkiler bir anlamda güçlü devlet zayıf devlet ilişkileridir. Devletlerin egemenlik düzeyinin uluslararası ilişkilerdeki yaptırım gücüyle ilintilendirilmesi ve en güçlü ulus devlet açısından egemenliğin mutlak olduğunun kabul edilmesi, bağımsızlık ve egemenliğin güçle orantılı olgular olduğu gerçeğini ortaya konmaktadır.³⁶³

AB çeşitli yasal düzenlemelerle üye ve aday devletlerin egemenliklerini doğrudan sınırlandırmaktadır. Türkiye gibi aday devletler açısından müktesebata uyum bağlamında Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporlarına konu edilen ulusal yasa ve yürütme kararları, pek çok kez yerel siyasal otoriteye inisiyatif dahi bırakmayarak “tercüme usulüyle” değiştirilmektedir. Böylece ulusal iktidar mevzuat/hukuk üzerinden baskılanmaktadır. Bu, ulus devletlerin Avrupalılaşma kapsamında üzerlerinde en yoğun ve doğrudan hissettikleri, aradaki çatışmanın temelinde yatan baskıdır.

Avrupalılaşmanın ulus devlet yapısına olumsuz etkide bulunduğu bir diğer önemli unsur da yerel yönetim uygulamalarıyla ilgilidir. Yerelleşme uygulamaları bağlamında Avrupa Konseyi tarafından gündeme getirilen “subsidiarity” (yetki

³⁶² Kutlu Merih, “Ulusal Egemenlik, Demokrasi ve AB”, <http://www.turkab.net/ab/wegemenlik.htm> 04.11.2008.

³⁶³ Tom Barry, “Return of the Nation-State-and the Leviathan”, <http://presentdanger.irc-online.org/pdf/reports/PRleviathan.pdf> 04.11.2008.

ikamesi, halka hizmette yakınlık veya yerindenlik) ilkesi kamu hizmetlerinin üretilmesinde mümkün olan en alt ve küçük düzeyi ön plana çıkaran bir düzenleme olarak iyi yönetim ölçütlerinden kabul edilmektedir. AB yetki ikamesi ilkesi ile kararların alındığı ve hizmetlerin sunulduğu ölçeğin halka daha yakın olmasını, halkın, sunulan hizmetlerin maliyet ve kaynaklarını öğrenmesini ve böylece kamu politikalarını benimseyip etkin ve gönüllü bir biçimde katılımını sağlamasını hedeflediğini öne sürmektedir.³⁶⁴ Böylece devlet örgütlenmesinde yönetimin bütünlüğünü aşağıdan yukarıya kurmak ve yetki devrini değil de görevler ayrımını esas almak önem kazanmaktadır. Yetki ikamesinin, idarede adem-i merkeziyetçiliğe dayalı bir Avrupa'nın ve geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların oluşturulması amaçlarına ulaşmada önemli etkileri bulunmaktadır. Bu ilke ulus devletlerin genellikle merkeziyetçi olan yapılarından büyük ölçüde vazgeçilmesini gerektirmektedir.

Açıkça ortaya çıkmaktadır ki küreselleşme/bölgeselleşme ve Avrupalılaşma süreci ulus devletlerde yapısal değişimler ve dönüşümler gerektirmekte, bunların niteliği ve kapsamı derinleştikçe aralarındaki çatışma da derinleşmektedir. AB'nin "karşılıklı bağımlılık" formülü çerçevesinde ulus devletlerin içyapılarına ve egemenlik alanlarına doğrudan müdahale edilmekte ve aşılması güç sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Karşılıklı bağımlılıkta "eşitlik" söz konusu olmadığı gibi temsili liberal demokrasilerde olduğu gibi AB düzeyinde yönetilenlerin yönetenler üzerinde denetiminin var olmaması "meşruiyet" problemini gündeme getirmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında, küreselleşme/bölgeselleşme ve bu bağlamda Avrupalılaşma süreçlerinin ulus devletlerin yönetsel/kurumsal yapılarını nasıl bir dönüşüme uğrattığının açıklanması için iki konunun daha ayrıntılı olarak ele alınması gerekmektedir. Öncelikle küreselleşme uygulamalarının ideolojik altyapısını oluşturan "neo-liberalizm" bütüncül bir çerçeve içinde (özellikle de bireysel hak ve özgürlükler kapsamında) ulus devletleri ve onların kamu yönetimlerini dönüştürücü etkileri bakımından irdelenmeli ve bu çerçevede YKİ olgusu açıklanmalıdır. Ayrıca, bu süreçte ulus devletlerin kamu yönetimi yapılarında değişiklik öngören kamu

³⁶⁴ Ahmet Nohutçu, "Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri", http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=228 04.11.2008.

politikalarının (kamu yönetimi reformlarının) nasıl oluşturulduğu ve aktarıldığını daha yakından görebilmek üzere politika transferi konusu açıklanmalıdır.

C. Neo-liberalizm, Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği

Liberal söylem bireyin hak ve özgürlüklerinin güvencesini piyasa ekonomisinin işleyişinde görmektedir. Bu kapsamda eşitlik sorunu, daha bilgili, daha eğitilmiş veya daha yetenekli olanların toplumsal kaynaklardan görece daha az bilgili, yetenekli veya eğitilmiş olanlarla eşit olarak yararlanmasının doğru olmayacağı düşüncesine dayandırılmaktadır. Aksi bir uygulama insanları daha çok çalışmaya ve üretmeye yöneltecek olan güdülenmeyi sağlayamayacağı ve yaratıcılığı ortadan kaldıracığı gerekçesiyle eleştirilirken kaynakların eşitsiz dağıtılması hem doğal hem de toplumsal ilerleme adına gerekli görülmektedir. Üretimi artırıcı, insanları çalışmaya özendirici ve yaratıcılığı cesaretlendirici özellikleriyle ekonominin işleyişinde piyasanın söz sahibi olması, üretim sürecinin dışarıdan bir müdahale gelmeksizin piyasada gerçekleştirilmesi bu bağlamda gerekli ve kaçınılmaz bulunmakta, devlet kurumunun varlığı ve işlevleri de bu anlayış çerçevesinde belirlenmektedir. Klasik iktisatçılar feodaliteden kapitalist düzene geçişte devleti, bireyin özgürlüğünü ve pazarın işleyişini sağlamak ve toplumu dış tehlikelere karşı korumak üzere kurumsal ve hukuksal düzeni gerçekleştirmekle yükümlü kabul etmiş ve bu bağlamda devletin varlığını bir zorunluluk olarak algılamışlardır. Bu yaklaşım kapsamında bireyin hak ve özgürlük alanı negatif özgürlüklerle/birinci kuşak haklarla sınırlı tutulmaktadır.

1929 ekonomik krizinin ardından sosyal/refah devletinin ortaya çıktığı süreçte liberal özgürlük anlayışı sorgulanmıştır. Toplumsal eşitlik kavramı bağlamında sadece negatif statü haklarına dayanmanın mümkün olamayacağı düşüncesi güçlenmiş, bu hakları kullanmak için insanlara gerekli olanakların sağlanması gereği daha güçlü biçimde vurgulanmaya başlanmıştır. Yaşam hakkı gibi herkes için vazgeçilemez bir hakkın kullanımında dahi varlıklı olanlarla olmayanlar arasında açık bir fark bulunduğu gerçeğinden hareketle hakların kullanımında sosyal eşitliği sağlayıcı mekanizmaları geliştirmenin önemi gündeme getirilmiştir. Pozitif özgürlükler/ikinci kuşak haklar üzerinde durulması eşitlik sorununun çözümünde, toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinde söz sahibi olan ve toplumsal kaynakların dağıtımını sağlayacak olan “devleti” ön plana çıkarmıştır. Sosyal/refah devleti

uygulamaları bu anlayış içinde gelişirken kapitalist ülkelerde dahi devletin ekonomik alana daha çok müdahalesi söz konusu olmuş, kimi hizmetlerin kamuya ücretsiz uygulamaları yaygınlaşmıştır. Sağlık (yaşam hakkının korunması), eğitim (fırsat eşitliğinin sağlanması) gibi hizmetlerden yararlanmada sadece vatandaş olmayı yeterli gören anlayışla devletin kaynak dağıtımındaki rolü belirleyici hale gelmiştir. Anılan süreçte Avrupa'nın pek çok ülkesinde devlet müdahaleleri bu uygulamaların da ötesine geçmiş ve kömür madenleri, demiryolları ve havayolları taşımacılığı gibi alanlarda geniş çaplı millileştirmeler gerçekleştirilmiştir.

Devletin bu kadar büyümesi, sermaye birikimi sürecinde dengelerin değişmesine ve genel kâr hadlerinde düşüşler meydana gelmesine yol açmış, 1970'ler ekonomik kriz yılları olmuştur. Krizin en önemli göstergelerinden birisi Bretton Woods sisteminin çöküşüdür. Uluslararası ticarete ABD Dolarının sabit paritesi üzerine kurulan sistemin ABD açısından ciddi sorunlara yol açmaya başlaması ve dış ticaret açıklarının büyümesi kimi yıkıcı etkilerin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Ardından gelen parasal şoklar, devalüasyonlar ile dünya ticaret hadlerinde gerilemeler yaşanmış ve nihayet petrol şokları da krizi derinleştirmiş, bütün bu gelişmeler stagflasyona yol açmıştır.

Klasik liberal söylemin daha güncel bir varyasyonu olan neo-liberalizm böyle bir ortam içinde ortaya çıkmıştır. Neo-liberalizm, klasik liberalizmin pazar ekonomisi kavramını pazar toplumu ile ikame etmektedir. Neo-liberalizmde pazar toplumuna dönüşmüş olmak demokrasinin (demokratikleşmenin) başlıca koşulu olarak görülmektedir. Söylemin en temel ilkesi, çok kısaca “anti devletçilik” şeklinde özetlenebilir. Buna göre devlet özgürlüklerin kısıtlayıcısı, yok edicisidir. Ekonomik alandan olabildiğince çekilmeli, bu alanları serbest piyasaya terk etmeli ve müdahalecilik en aza indirgenmelidir. Dolayısıyla kriz dönemlerinde ekonomik alanda sosyal devlet uygulamalarının tam tersine “piyasa devleti” olarak tanımlanabilecek bir kurumsal yapıya özgü özelleştirme ve deregülasyon kavramları ön plana çıkmalıdır. Piyasa, her türlü toplumsal-ekonomik sorunun çözüm aracıdır çünkü piyasada rekabetin yanı sıra “uyum” da vardır. Bu nedenle piyasa, toplumsal çıkarın ençoklaştırılması için zorunludur. Piyasa dışında üretim toplum için kayıp olduğundan devletin yapay müdahaleler ile ekonomik dengeyi bozmaması gerekmektedir. Sosyal refah devleti ilkelerinden ve uygulamalarından mutlak surette

vazgeçilmelidir çünkü bu uygulamalar devleti aşırı büyütür ve bu büyüklük bireysel ve toplumsal bazda özgürlükler alanını (piyasayı) kısıtlar.

Neo-liberalizm bu anlayışla devlet karşısında bireyi ön plana çıkarmakta, bireylerin tercihlerinin rasyonel olduğunu tartışmasız biçimde kabul etmektedir. Toplumsal refahın artması için bireysel tercihlerin özgür olması gerekmektedir. Buna karşın devlet hantaldır, aşırı bürokrasi içinde gömülmüştür, toplumsal kaynakları israf eder ve bireysel tercihlere önem vermez. Bütün bu nitelikleriyle özgürlükleri kısıtlamaktadır. Öyleyse devlet mutlaka küçültülmeli ve hizmet sunduğu vatandaşlara “müşteri” anlayışıyla yaklaşmalıdır. Yeniden bölüşümcü uygulamalar sona erdirilmeli, devletin ekonomik alanda üretici ve dağıtıcı işlevler yerine getirmesi önlenmeli, “kamu hizmeti” kapsamında görülen alanlar “topluma” yani “piyasanın ellerine” teslim edilmelidir. Teslim edilecek alanların sınırı, klasik iktisatçıların devlete özgü gördüğü eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi dışsal yararları yüksek alanları da kapsayacak şekilde geniş tutulmaktadır. Bu dönüşümün refah devletinin sağlık, çevre gibi konularda standartlar koyması ve düzenlemeler yapmasının özel sektör kâr hadlerinde düşmelere yol açması nedeniyle gerekli görülmektedir. Sermaye gelirinin toplam gelirden aldığı payın düşmesi buna karşın devletin payının yükselmesi krize neden olduğuna göre bu durumun değiştirilmesi yönünde politikalar uygulanması, özelleştirme ve deregülasyonlara kararlılıkla başvurulması gerekmektedir. Deregülasyonlar, devletin benimsemesi gereken yeni düzenlemecilik türünü göstermektedir. DB, OECD gibi kurumlarca gündeme getirilen bu uygulamalar büyük ölçüde ulusal pazarın küresel pazarlarla bütünleşmesi amacını taşımaktadır. Neo-liberal politikalar ayrıca finansal sermayeyi üretici sermaye karşısında daha ön plana çıkarmaktadır. Bugün bütün dünyada 1980’li yılların başlarına oranla çok büyük bir finansal sermaye hareketliliği yaşanmaktadır.

2. Dünya Savaşı sonrasında “özgür insanlık” ve “adil bir dünya” istekleri temel toplumsal taleplere dönüşmüşken günümüzde sosyal/refah devleti uygulamaları yanında daha adil ve eşitlikçi toplum kurma fikirleri gerilemiştir. Buna karşın bireylerin kendilerinden sorumlu oldukları ilkesinin genel geçer bir doğru olarak algılanmaya başlanması neo-liberalizmin hegemonik bir söyleme dönüştüğünün önemli bir göstergesidir. Bu çerçevede birçok ülkede kendisini sosyal

demokrat olarak tarif eden siyasal partiler, toplumcu uygulamalar yerine daha bireyci uygulamaları ön plana çıkarmaktadır.

Neo-liberal söylemin hegemonikleşmesinin en temel göstergesi, söylemin kendisi ve kuramsal önermelerinin tartışılmaz biçimde doğru kabul edilmesi, küreselleşme sürecini pekiştiren uygulamaların “rıza” olgusuna dayandırılmasıdır.³⁶⁵ Bu gelişme tüketim toplumunu gerçekleştirmeye, tüketim kültürünün toplumca özümsemesine bağlıdır. “Bireyselleşme”, tüketim toplumu ve tüketim kültürünün tutarlı bir bütüncüllük sağlamasındaki işlevi nedeniyle neo-liberal söylemin kalbinde yer almaktadır.

Bireyselleşmenin ve dolayısıyla tüketimin yaygınlaştırılmasının belki de en önemli aracı medyadır. Kamuoyu yaratmak ve gerçekliğe imajdan ulaşmak açısından önemi giderek artan medyanın oligopolleşmesi bu gelişmeye katkıda bulunmaktadır. Özellikle görsel medya, eğlence ve bilgilendirme işlevlerini bir arada sunmasından ötürü toplumsal kültürün oluşumu ve evriminde en önemli araçlardandır. Medyaya egemen olan ideoloji hem çok büyük bir kitleye ulaşabilmekte hem de söylemini meşrulaştırma olanağı bulmaktadır ve günümüzde yaşanan süreç de tam olarak bu durumla örtüşmektedir.

Neo-liberalizmin hegemonik bir yapıya dönüşmesinde ekonomik krizlerin yanı sıra özgürlük taleplerinin artışı, medyadaki değişim (medyanın büyük sermaye sahiplerinin eline geçmesi), güçlü düşünce kuruluşlarının ortaya çıkması ve Washington Konsensüsü³⁶⁶ gibi olguların varlığı rol oynamışsa da Şili ve Irak örneklerinde olduğu gibi doğrudan güç kullanımı da etkili olmuştur. Özgürlüğün neo-liberal söyleme uygun olarak tanımlandığı; yabancı ülkelere sermaye transferine olanak sağlayan bir ekonomik yapıyı, özelleştirmeleri ve pazarın serbestçe işlemlerini hedeflediği açıktır. Zaten neo-liberal söylem ancak bu koşullar gerçekleştiğinde bireyin özgürleşeceğini vaat etmektedir.

³⁶⁵ Gramsci, burjuvazinin gerçek gücünün günlük yaşamdan kaynaklandığını öne sürmektedir. Hegemonya, günlük yaşamda bir sosyal sınıfın değer yargıları, ilişki biçimleri, davranış ve tutumlarının toplumsal yaşamda egemen hale dönüşmesidir. Bkz. Antonio Gramsci, **Hapishane defterleri: felsefe ve politika sorunları –seçmeler**, (Çev. Adnan Cemgil), İstanbul, Belge Yayınları, 2007.

³⁶⁶ Jimmy Carter’ın başkanlığında ABD Hazinesi, IMF, DB ve DTÖ arasında varılan Washington Konsensüsü, ekonomik sıkıntıların çözümünde para politikasını en önemli araç olarak kabul etmiş, enflasyonu düşürmeyi ekonomideki birincil hedef olarak belirlemiş ve Keynesçi paradigmadaki refah devletine biçilen istihdam sağlama görevine önem atfetmemiştir. Neo-liberal ideolojiye geçiş süreci bir ölçüde de refah devleti konsensüsünden Washington Konsensüsü’ne dönüşüm sürecidir.

Müdahaleci sosyal devlet anlayışı toplumsal eşitlik ve adalet düşüncesi ile bireyi özgürleştirmede yeniden bölüşümcülüğü ön plana çıkarırken neo-liberal anlayış bireysel sorumluluk ilkesini yüceltmektedir. Thatcher dönemi İngiltere’inde bu yaklaşım kapsamlı biçimde hayata geçirilmiş, sağlıkta, eğitimde vs. bireyin kendisinden sorumlu olacağı ilkesi tam anlamıyla bir pazar fundamentalizmi çerçevesinde uygulanmıştır. Hizmeti pazar koşulları içinde, rekabet ederek ve yarışarak elde etmek, bireyi her türlü toplumsal-siyasal güvenceden yoksun kılmaktadır. Açıkça görüleceği üzere neo-liberal söylem, sosyal/refah devletinin vatandaşları sahip oldukları haklardan yararlandırmak için gerekli alt yapı koşullarını sağlamayı amaçlayan yorumun aksine bireylerin hakları olduğunu ancak bunları kullanma gücünün kişisel yetenek, bilgi, servetlerine göre değiştiğini öngörmektedir.

Neo-liberalizmin “yeni dünya düzeni” anlayışı gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerin bu yeni düzende hak ettikleri yerleri alabilmeleri için demokratikleşmek zorunda olduklarını, demokratikleşmenin ise küresel kapitalist sisteme entegre olmaktan geçtiğini dayatmaktadır. Sisteme entegrasyon küreselleşmeci politikaları benimsemeyi gerektirmektedir ve bu politikalar da ülkelerin özgür iradeleri ile değil uluslararası kuruluşlar ve birlikler tarafından belirlenmektedir. Hem mikro düzeyde bireyler hem de makro düzeyde devletler için düzen kendisini empoze ettirmekte, alternatifsiz olduğunu ortaya koymaktadır. Bireylerin yeni düzeni sorgulamalarını değil içselleştirmelerini sağlamak amacıyla toplum mühendisliğine başvurulmaktadır.

Neo-liberal söylemde bir taraftan çok parçalı yapı içinde, birbirlerine benzemeyen unsurların bir arada yaşaması öğütlenirken diğer taraftan arklı devletlerin birörnek bir kamu yönetimi yapısına sahip olması arzulamakta ancak her ülkenin özgün koşullara sahip olması tekdüze bir uygulamayı neredeyse olanaksızlaştırmaktadır. Buna rağmen esnek bir emek pazarının oluşması ve her sorunun çözümünün pazar mekanizmasına bırakılması, toplumsal dayanışma yerine bireysel sorumluluk anlayışının egemen kılınması, bu kapsamda devletin olabilecek en küçük hale getirilmesi ve uluslararası sermaye hareketliliği ile serbest ticaret önündeki engellerin kaldırılması yerel farklılıklar dikkate alınmaksızın uygulatılmaya çalışılmaktadır. Bu uygulamalar açısından IMF, DB, DTÖ gibi ulus

ötesi kuruluşların politikalarının bağlayıcılığı konusunda gelişmekte olan ülkeler açısından hegemonya tüm başatlığıyla etkisini göstermektedir.

Yönetişim, küreselleşme sürecinde gündeme getirilen yeni yönetim modellerinden en önemlisidir. Yönetmek sözcüğü hiyerarşik bir yapı içinde tek taraflı bir eylemi ifade ederken yönetim çok sayıda aktörün bulunduğu, karşılıklı etkileşimin öne çıktığı bir model olarak sunulmaktadır. Çok sayıda aktör kapsamına bürokrasi, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri, meslek kuruluşları ve işçi birliklerinin yanı sıra ulus ötesi örgütler de girmektedir. Aktörlerin çokluğu, yönetim sürecinden bir biçimde etkilenen herkesin bu sürecin oluşmasına katkıda bulunması gerektiği düşüncesinin ürünüdür.

Yönetişim kavramının ortaya çıkışı ve uygulamaların yaygınlaşması doğrudan küreselleşme süreciyle ve bu süreçte devletin işlevlerindeki değişimle bağlantılıdır. Küreselleşmenin ulus devleti mümkün olduğunca küçültmek anlayışı çerçevesinde devletin vatandaşlarına geniş bir yelpazede hizmet eden kurumlar olma niteliği giderek azalmakta ve kamu harcamaları büyük ölçüde kısılmaktadır. Bu durumda kamu politikalarının belirlenmesinde bürokrasi dışındaki diğer örgütlü kurumların ağırlığı artmaktadır. Yönetim sürecine katılanlar, merkezi ve yerel yönetimler tarafından uygulanacak projelerin, verilecek hizmetlerin seçiminde daha çok söz sahibi olmaktadır.

Neo-liberal söylem devleti baskıcı, müdahaleci ve bürokratik yapısı nedeniyle özgürlüklerin kullanımına engel bir kurum olarak kabul ettiğinden yönetim sürecine katılımı genişletmek gerektiği ve bu nedenle yönetim kavramının “yönetişim” kavramıyla ikame edilmesi gerektiği öne sürülmektedir. Bu kapsamda öncelikle devletin ekonomik faaliyetlerden tamamen çekilerek bunları pazara devretmesi, pazara devredilemeyen alanların ve yetkilerin ise yerel düzeydeki kuruluşlara ve gönüllü kuruluşlara devredilmesi arzulmakta, yönetim sürecine aktif katılım sağlaması için sivil toplum kuruluşları desteklenmektedir. Devletin, klasik iktisatçılarca çerçevesi çizilen geleneksel görev alanlarına çekilmesi dahi yeterli görülmemekte, kamu kurumlarının çalışma ilkelerinin özel sektör işletmesi ilkeleri ile benzer olması gerektiği öngörülmektedir. Böylece devletin bıraktığı alan topluma (pazara egemen güçlere) devredilince hem bireysel anlamda hem de toplumsal olarak

demokratikleşme gerçekleştirilmiş olacak ve özgürlükler tam anlamıyla kullanılabilir olacaktır.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere yönetişimin amacı -küreselleşme ruhuna uygun biçimde- devleti hizmet sunmak yerine hizmet konusu alanlarda piyasanın rahat işlemesini sağlayıcı önlemler almakla görevli kılmaktadır. Devletin piyasa koşullarına müdahalesi özel sektörü destekleyecek biçimde olmalıdır yani devlet kürek çekmemeli ama dümeni elinde bulundurmalı, “girişimci devlet” olmalıdır. Girişimci devlet ayrıca yönetim yoluyla özel sektör ve sivil toplum örgütlenmeleri arasında arabuluculuğu gerçekleştirmelidir. Hangi hizmetlerin sunulacağı veya bunların nasıl sunulacağı gibi konularda karar alma yetkisinin yönetim sürecine katılan aktörlerle paylaşılması doğal olarak dikey-hiyerarşik bir oluşum yerine yatay bir oluşumu gündeme getirmektedir.

Sistem yönetime aktif katılmayı destekler gibi görünse de özünde devletin, piyasa koşullarının aktörlerinden birisi haline dönüştürülmesi söz konusudur. Buna karşın yönetim sürecinde devleti halka (veya tam tersi) yakınlaştırmada en önemli görevlerden birisi sivil toplum kuruluşlarına verilmekte, bu sayede toplumsal meşruiyetin kurulabileceği öngörülmektedir. Kamu yönetiminde devlet dışı aktörlere görev vermek, devletin hem toplumla hem de diğer aktörlerle piyasa mantığında ilişkilmesini doğurmaktadır. Siyasal sürece devleti temsil eden kurumların yanı sıra sermayeyi temsil eden özel sektör ve halkı temsil eden sivil toplum örgütlerinin katılımı sağlanarak çoğulculuğun yeniden inşası, devletin küreselleşme bağlamında tanımlanan yeni işlevinin toplumsal uzlaşmayla kabullenilmesi amacına hizmet etmeyi hedeflemektedir. Sisteme uluslararası örgütlerin de alınmasının, kararların bir uzlaşmayla varılmasına yol açacağı ve hesap verilebilirlik olgusunun bu şekilde karşılanacağı düşünülmektedir.

Bu amaçları gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceği tartışması bir yana, iyi yönetim uygulamasının “piyasa dostu” devlet anlayışının yerleşmesine ve dolayısıyla neo-liberal felsefe ışığında küreselleşme sürecinde kendisinden beklenen işlevleri görmesine yardımcı olacağı düşünülmektedir. Yönetişimin belki de bu kapsamdaki en önemli işlevi toplumun karar verme yetkisinin kamusal alandan çıkarılması ve özel alana indirgenmesidir. Bu sebeple yönetişimin olmazsa olmaz öznesi olan sivil toplum kuruluşlarının sadece yürütme görevine katkıda bulunmaları

değil siyasette karar alma sürecine doğrudan katılımı da cesaretlendirilmektedir. Sürecin tamamını, küreselleşmeci politikalarla devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin uygulamalarını, kamu yönetimi alanına yansımaları bağlamında klasik kamu yönetimi paradigmasından YKİ paradigmasına dönüşüm olarak nitelendirmek de olasıdır.³⁶⁷ YKİ, 1980 sonrasında başta Anglo-Sakson ülkeler olmak üzere bütün dünyada kamu yönetimi reformlarının, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının altyapısını oluşturan paradigmadır. Bu paradigmanın beslendiği kuramsal kaynaklar arasında yer alan kamu tercihi kuramı ve vekâlet kuramı önemli katkılar sağlamaktadır. YKİ anlayışının temel ilkelerinin açıklanmasından önce kısaca kurumcu iktisadın bu iki önemli kuramından bahsedilmesi bürokrasi yaklaşımının ardındaki teorik bağlamı görmeyi kolaylaştıracaktır.

Tullock, Downs ve Niskanen gibi kamu tercihi kuramcıları 1970’ler ve 1980’ler boyunca bürokrasinin karar alma sürecindeki rolünü irdelerken, modern devlet anlayışının temel özelliklerinden birinin, bürokratik ve teknokratik gücün kamu çıkarı yerine bürokrasinin kendi çıkarını artırmak üzere kullanılması olduğunu öne sürmüşlerdir.

Tullock, ABD Dışişleri Bakanlığı’ndaki çalışmaları sırasında edindiği gözlemlerden yola çıkarak bürokrasinin kendine çıkarına hizmet eden bir yapısı olduğunu öne sürmüştür.³⁶⁸ Siyaset, politika belirleme ve bürokrasi firmaların, iş adamlarının ve tüketicilerin de dayandığı aynı temel üzerine inşa edilmiştir ki bu kişisel çıkardır. Siyasal partiler seçimleri kazanmak için çok büyük vaatlerde bulunurken kendilerine destek sağlamak üzere bütçeyi zorlayıcı davranışlar sergilerler. Öte yandan bürokratlar da kendi çıkarlarını artırmak ile ilgili olduklarından ve kamu çıkarını göz önünde tutmadıklarından her zaman daha büyük bürolar ve kendi kurumları için daha çok para talebinde bulunurlar. Sonuçta liberal demokrasinin siyasi süreci, siyasi ve bürokratik gücün kontrolünde başarısız olmaya mahkûm olur. Sorun bu biçimde tanımlandığında çözüm de bürokrasinin kendi çıkarlarını düşünmesinin engellenmesi ve piyasaya özgü işleyiş unsurlarının

³⁶⁷ Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management) terimi ilk olarak 1990’larda OECD ülkeleri kamu yönetimlerindeki değişimleri karşılaştıran Cristopher Hood tarafından kullanılmıştır. Sahlin-Anderson Kerstin, “National, International and Transnational Constructions of New Public Management”, (Edt. Tom Christensen, Per Lagreid) **New Public Management, The Transformation of Ideas and Practice**, Ashgate Publishing Company, Hampshire, İngiltere, 2002, s. 51.

³⁶⁸ Gordon Tullock, **The Vote Motive**, Institute of Economic Affairs, Londra, 1976.

kullanılması olmaktadır. Bu nedenle kamu tercihi kuramcıları, bürokraside sözleşmeler yapma, özelleştirme ve performansı ödüllendirerek devlet kurumları arasında rekabeti artırmayı önerirler.

Diğer taraftan bürokratik davranışla ilgili çalışmasında Downs da Tullock gibi bürokrasinin karar alma sürecindeki tutumunu, kendi çıkarını artırma isteğine bağlamaktadır.³⁶⁹ Bürokratların bu anlayışla hareket etmelerinden dolayı kamu kurumlarının toplumsal işlevleri, içsel yapıları tarafından belirlenmektedir. Bu yaklaşıma göre; kurumlar yaşlandıkça (büyük bir değişim ve dönüşüm yaşamadıkları müddetçe) daha tutucu olurlar, piyasanın olmadığı durumda büyük çaplı kurumlar hiyerarşik otoritenin varlığına ihtiyaç gösterirler. Resmi görevlilerde muhafazakâr olma yönünde kalıtsal ve uzun dönemli bir eğilim vardır. Büyük kurumlarda kimse davranışları kontrol edemez ve kurum büyüdükçe üst düzeyi kontrol güçleşerek işbirliği anlayışı azalır, güç giderek daha yukarı doğru taşınır ve bunu önleme, geniş kurumları kontrol etme çabaları genellikle başka bir kurumun ortaya çıkması sonucunu doğurur. Kamu kurumları, hizmetleri için para almadıkları sürece çıktılarını ussallaştırmak üzere fiyatı olmayan başka maliyetler geliştireceklerdir.

Neo-klasik iktisattan etkilenen Niskanen'in modeli de aynı ön kabul ile yani bürokratik kurumların kendi çıkarını en çoklama isteğinde olduğu kabulüyle kaleme alınmıştır.³⁷⁰ Niskanen kârın maksimize edilmesi görüşünün bürokrasiye de uygulanabileceğini belirtir. Nasıl özel sektör kârlarını ençoklama peşinde koşarsa bürokraside çalışanlar da bütçelerini ve kurum büyüklüğünü artırma peşinde koşarlar ve ancak bu sayede kendi çıkarlarını genişletirler. Piyasada firmalar kararlarını alırken ve kaynaklarını dağıtırken marjinal fayda ve marjinal maliyet hesabını göz önünde bulundururlar ancak kamu kurumları firmaların aksine net faydayı bilemediklerinden sadece kurumun bütçesini artırarak marjinal faydayı maksimum hale getirmeyi düşünürler. Bunu da siyasilerin harcamaları artırma yönündeki vaatleri aracılığıyla gerçekleştirirler.

Görüleceği üzere kamu tercihi kuramcıları, bencil bir “büyüme ve kendi çıkarını koruma isteği” bağlamında varsayımlar geliştirmektedir ancak bu varsayımlar deneysel çalışmalardan çok birer önkabul niteliğindedir. 2. Dünya Savaşı

³⁶⁹ Anthony Downs, **Inside Bureaucracy**, Boston, Little Brown, 1967.

³⁷⁰ William A. Niskanen, **Bureaucracy and Representative Government**, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

sonrası bürokrasinin siyasal yapı içinde daha etkili olduğu bir dönemde ortaya çıkan bu düşünceler 1980’ler boyunca kamu sektörünün kontrolündeki alanın küçülmesi ve piyasa işleyiş mantığının kamu yönetimi kurumlarına aktarılmasına ilişkin değerlendirmelerde sıklıkla kullanılmıştır.

Öte yandan vekâlet kuramı, politika kararları alma sürecini işletim maliyetine ilişkin hesaplamalar çerçevesinde alıcılar, sözleşme ve vekil arasındaki ilişkilerle açıklar. Alıcılar sözleşme doğrultusunda hizmet sunulmasını beklerken, etraflarındaki dünyayı, piyasa işleyişinde vekilin neyi amaçladığını ve üzerlerine aldıkları işi yapıp yapamayacaklarını bilmemelerinden doğan belirsizlik sorun oluşturmaktadır. Nitekim seçmenlerin kararları siyasiler ve bürokratlar hakkındaki belirsizlikten, yetersiz bilgiden, sınırlı seçim olanağından, sınırlı ussallıktan ve seçmenlerin kamu kurumları yöneticilerine güvenememelerinden dolayı bir risk taşır. Bu nedenle seçmenin kararını belirleyen riskin azaltılması, belirsizliklerin en aza indirilmesi gereklidir ve dolayısıyla bütün süreç karşıt seçim kavramıyla açıklanır. Yani kuram, kurum yöneticilerinin daha fazla bilgiye sahip olmalarının yaratacağı olumsuz sonuçları ön plana çıkarmaktadır.

Politika belirlemede karar alma süreci sadece bir programın görünen yüzünü seçmeyi değil aynı zamanda programın yöntem ve sonuçlarını seçmeyi de kapsarken alınan kararların uygulanma aşaması kamu görevlilerinin ve yöneticilerinin eylemleriyle biçimlenir. Dolayısıyla tipik alıcı-vekil problemi kamu sektöründe siyaset-idare ikileminde ortaya çıkar.

Kamu tercihi kuramı gibi vekâlet kuramı da piyasa koşullarının karar alma ve hizmeti sunma sürecine dâhil edilmesi ve böylece kamu sektöründe ekonomik etkinliğin artırılması düşüncesini destekler. Politika oluşturma sürecinde karar almada girdi-çıktı ikiliği yerine alıcı-vekil sorunundan hareketle etkili ve etkin kararların, alıcıların vekil davranışlarını denetleme kapasitesine göre belirlendiği varsayılır. Sonuçta ekonomik açıdan etkin kararın alınması alıcıların daha fazla bilgi sahibi olmalarına, karar alma sürecine daha çok katılmalarına bağlı olmaktadır ve bu yoldan yönetim sürecinin gerekliliği ortaya konmuş olur.

YKİ merkezi ve müdahaleci kamu yönetimi yapısına karşı olumsuz bakış açısını temel ilkelerine yansıtmış olup bu ilkeler aşağıda özetlenmiştir.³⁷¹

Katalizör Devlet: Devletin kamu sektörü ile özel sektör ve gönüllü kurumların ilişkilerinde belirleyici olmak yerine yön gösterici olması.

Kamu Yönetiminde Toplumsal Sahiplik: Bürokrasinin kontrolünün topluma verilmesi ve bu konuda yurttaşların yetkilendirilmesi.

Rekabetçi Devlet: Kamu sektörünün tekelleri yapısının ortadan kaldırılarak özel sektördeki gibi yarışmacılık anlayışın güçlendirilmesi.

Misyonu Olan Devlet: Kamu kurumlarının önceden belirlenmiş hedef ve misyonlara sahip olması.

Sonuç Odaklı Devlet: Kamu kurumlarının girdilere değil çıktılara odaklanması.

Müşteri Odaklı Devlet: Kamu kurumlarınca hizmet sunulanların “müşteri” olarak görülmesi.

Girişimci Devlet: Kamu kurumlarınca para harcamaktan çok kazanma fikrine odaklanması.

Geleceği Öngören Devlet: Sorunların ortaya çıkmadan önlenmesinin esas alınması, sonradan çözmek yolundan vazgeçilmesi.

Piyasaya Bağlı Devlet: Kamu yönetiminin değişiminde piyasa mekanizması işleyiş unsurlarının belirleyici olması.

Merkezi Olmayan (Yerelci) Devlet: Yönetim sürecinde hiyerarşik yapı ve düzenlemeler yerine katılımcılığın sağlanması, otoritenin dağıtımının/yerelleşmesinin özendirilmesi.

Kamu yönetiminde YKİ anlayışına uygun bir dönüşümü yaşayan ilk ülke İngiltere olmuştur. Yeni muhafazakâr Thatcher hükümeti iş başına geldiğinde kamu kesimini neo-liberal politikalar çerçevesinde yapılandıracak önlemler yaşama geçirilmiştir. Merkezileştiği, hantallaştığı ve yarı tekel niteliğinde olduğu öne sürülen kamu kurumlarının gücünün azaltılarak yerel yönetim örgütleriyle paylaşılması, özelleştirmelere gidilmesi, kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından verilmesini sağlamak üzere ihaleye çıkarılması, kamuda performans değerlendirmeleri yapılarak etkinlik ve verimliliğin sağlanması gibi konuları da kapsayacak genişlikte bir dizi

³⁷¹ David Osborne, Ted Gaebler, **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**, Addison-Wesley, Reading, İngiltere, 1992.

uygulamayla köklü bir kamu yönetimi reformu hayata sokulmuştur.³⁷² İngiltere’yi ABD ve Avustralya gibi Anglo-Sakson ülkeler izlemiş ve kamu kesimini küçülten YKİ uygulamaları daha da yaygınlaşmış, nitekim 1990’lı yıllardan itibaren Anglo-Sakson dünya dışında da başat hale gelmiştir. Bu yayılma büyük ölçüde zorunlu politika transferi kapsamında gerçekleşmiştir.

YKİ temelli reformlar genellikle neo-liberal söylemi benimseyen yeni sağcı/yeni muhafazakâr iktidarlar tarafından başlatılmışsa da sosyal demokrat veya liberal-muhafazakâr iktidarlarda da büyük bir kararlılıkla yürütölmüşlerdir. Bunda YKİ’nin ideolojik boyutundan arındırılarak tamamen teknik bir konu olarak işlenmesi ve özelleştirmeler, yerelleştirmeler ve deregölasyonlar gibi uygulamaların çağdaş ve etkin bir kamu yönetimine ulaşmak üzere başvurulması gereken teknikler olarak gösterilmesi de etkili olmuştur. Başka bir deyişle YKİ politik bir bağlam içinde değil de evrensel düzeyde geçerli en iyi yönetim modeli olarak sunulmuş, eskinin hantal ve sorunlu bürokrasisini ikame eden yeni bir model olduğu ön plana çıkarılmıştır. Bu yenilik, geleneksel kamu yönetiminin dayandığı ayakları kopararak onu yerle bir edecek ve yerine işletme yönetimi ilkelerini yerleştirecek kadar güçlüdür. Devleti başta ekonomik alan olmak üzere bütün toplumsal sorunların sebebi olarak gösteren yaklaşım buna karşın piyasayı ve özel sektörü yüceltmekte ve dolayısıyla kamu yönetimini ıslah edecek yöntemi işletmecilik ilkelerinde aramaktadır. Bu bir anlamda ulus devletin yeniden oluşturulma sürecidir.³⁷³

YKİ ilkeleri çerçevesinde az gelişmiş veya gelişmekte olan ölkelerin kamu yönetimlerinin asli görevi bu ölkelerin küresel kapitalist sistemle bütünleşmelerini sağlamak olarak görülür. Bu sistem ulus aşırı sermayenin serbestliğı üzerine kurulu olduğundan, ulusal önceliklere göre belirlenmiş planlamacılık fikri geçerliliğini yitirmiş ve yerine uluslar arası kurumlarca belirlenmiş program ve projeler ikame edilmiştir.

Bu durumda bürokrasilerin ölkeyi dış dünyaya adapte ederken kendilerini de küçöltmeleri, “egemenlik alanlarını kendi katkıları ile daraltmaları ve karar verme

³⁷² Hellmut Wollmann,, “Public sector reform and evaluation. Approaches and practice in international perspective”, <http://www2.hu-berlin.de/verwaltung/download/elgar12.rtf>, 11.05.2006.

³⁷³ Vice President Albert Gore's National Performance Review, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprpt/annrpt/redtpe93/23ba.html>, 14.04.2006.

tekelden vazgeçmeleri” gerekmektedir.³⁷⁴ Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde geleneksel ulus devlet bürokrasilerin küreselci yeni sağ politikalarla gerilimler yaşamasının ardında yatan sebeplerin en önemlilerinden birisi budur. Bu dönüşüm kalkınmacı ulus devletin, yasal ussal bürokrasi modelini terk etmesini gerekli kılmaktadır. Yeni modelin piyasacı ussallığı devam ettirilmekle birlikte yasallığı artık piyasa için bir korumadan çok özgürlüğü kısıtlayan bir pranga gibi görülmektedir. Yasallık yerine üretkenlik getirilmekte, ussal üretken bürokrasinin adeta bir özel sektör işletmesi mantığıyla hareket etmesi beklenmektedir.³⁷⁵ Bürokrasinin üretkenliği, projeci modelle son derece uyumludur, süreçten ve sürecin mevzuata uygunluğundan çok sonuçlara ve bunların yararlarına odaklanılması özendirilmektedir. Başka bir deyişle Weberci yasal-ussal bürokrasi modeli kapitalist düzenin gereklerine uygun olarak bürokrasinin yerli sermaye sınıfı lehine çalışmasını örgütlemek hedefine sahipken ve bu hedefe ulaşmanın aracı da yasal ussallıktan geçmekte iken yeni tip bürokraside sadece yerli sermayenin değil ulus aşırı sermayenin de çıkarına uygun davranmakla ödevli kılınmış bir bürokrasi istenmektedir.³⁷⁶ Her iki bürokrasi modeli arasındaki fark, birincinin, önünü görmek ve kurallarla belirlenmiş bir ortamda güven içinde çalışmak arzusunda olan yerel bürokrasinin gereklerine göre düzenlenmiş bir model olması, ikincinin ise dünya çapında hızla hareket etmek isteyen sermayenin yerel mevzuat farklılıkları ile vakit harcamamasını ve serbestliğin bütün dünyada sağlanmasını hedeflemesidir.

YKİ modeli genel bir eğilim haline dönüştükçe evrensel ve her yerde uygulanabilir kabul edilmiş, değişik ülkelerin farklı koşulları göz ardı edilmiştir. Bu yaklaşımın; örgütlerin yapılanması, kontrolü ve yönetimindeki süreçlere ilişkin uygulamaları da genelleştirilmiş ve böylece reform sürecini apolitikleştirme düşüncesi benimsenmiştir. Buna karşın kamu yönetimi alanına ilişkin reformların yaygınlaştıkça bir ölçüde farklılaştıkları da görülmüş ve bu durum daha çok değişik ülkelerin reform niyetlerinin, reform aktörlerinin, süreçlerin farklılaşmasından kaynaklanmıştır. Çoğu örnekte hep YKİ planlarının ölçülebilir, uygulanabilir yanları ön plana çıkarılmış, süreçler sanki örnek modeller gibi sunulmuştur. Reformların

³⁷⁴ Birgül Ayman Güler, **Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyarlama politikaları**, Ankara, TODAİE Yayını, 1996, s. 19.

³⁷⁵ Metin Heper, 1977, s. 14.

³⁷⁶ Birgül Ayman Güler, 1996, s. 19.

transferi aşamasında da genellikle YKİ anlayışının ne olduğunun açıklanması yerine ne olmadığının açıklanması yöntemi benimsenmiştir. O, eski kamu yönetimi ve bürokrasi değildir, “yenidir”. Yeni imajı gözler önüne serilerek dikkatler bu noktaya çekilmiş ve daha çok ilgi ve destek sağlanması amaçlanmıştır.³⁷⁷

Bu yeni bürokrasiyi eskisinden farklılaştıran en önemli unsurlardan birisi de onun teknik bir olgu olarak sunulmasıdır. Geleneksel bürokrasi ideolojik bir araç olduğu kadar yeni sağcı bürokrasi teknik bir araçtır. Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinden çok derin anlamda farklılaşan bu “yeni” düşünce yapısının temel taşları pazar mekanizmasına bağlılığın sağlanması, devletin faaliyetlerinin yok denecek kadar azaltılmasıdır. Piyasa şartlarındaki rekabet unsuru verimliliği sağlamanın aracıdır. Piyasalaştırma da kaçınılmaz olarak özelleştirme demektir. Bu durumda özelleştirme, yeni bürokratik yapının teknik bir gereksinimi haline dönüşmektedir. Oysa konu asla sadece teknik bir konu değil aynı zamanda ve öncelikli olarak ideolojik bir konudur.³⁷⁸ Yeni sağ politikalar eşliğinde özelleştirmenin bu derece önemli bir yöntem haline gelmesi bunun bir göstergesidir.

2. Dünya Savaşı’nın sona ermesinden itibaren 1980 yılına kadarki süreçte az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin dış dünyaya açılma ve kredi kurumlarına borçlanmaları kalkınma iktisadi önlemlerini ve bu kapsamda kalkınmacı devlet bürokrasisine başvurmayı zorunlu kıldığı halde 1980 sonrasında kalkınma kavramının hiçbir çekiciliği ve geçerliliği kalmamıştır. Güler’in de belirttiği üzere 1980 sonrasının moda kavramı demokratikleşme olmuş, demokratikleşme de küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme süreçleri ile özdeş tutulmuştur.³⁷⁹ Modern çağın modası geçmiş ve insanları zoraki bölümlere ayıran ulus devlet yönetimlerinin ortadan kaldırılmasını amaçlayan küreselleşmenin insanları özgürleştirici bir mekanizma olduğu öne sürülmüştür. Aynı biçimde devlet otoritesini ve müdahaleciliğini kısıtlayarak özgür insanın yaratıcı özelliklerini ortaya koymasına olanak sağlayan özelleştirme ve merkezi otoritenin baskıcılığından uzakta, kendi ihtiyaçlarını belirleme ve kendisini yönetme olanağı sağlayan yerelleşme de demokratikleşme yolunda önemli bir adım olarak kabul edilmiştir.

³⁷⁷ Sahlin-Anderson Kerstin, 2002, ss. 51-58.

³⁷⁸ Birgül Ayman Güler, 1996, s. 22.

³⁷⁹ a.k., s. 26.

Bu süreçte kalkınmacı ve müdahaleci sosyal devlet büyük ve verimsiz bir yapı olduğu gerekçesiyle kötülenmiş ve yerine dinamik, esnek, rekabetçi ve yaratıcı özel sektörün baş aktörü olduğu piyasa övülmüştür. Geçmişin mevzuatçı hukuk devleti anlayışı otoriter ve hantal olmakla eleştirilerek insanların ihtiyaçlarına daha çabuk ve “efektif” biçimde yanıt vermek üzere yerelleşme ve özelleştirmenin erdemleri ön plana çıkarılmıştır. Yine merkezi devlet yapısı; kırtasiyeciliğin, baskıcılığın, insanın kendisini geliştirmesinin önünde engel olarak bütün olumsuzluklarla özdeş tutulmuş ve yerine zenginliği, dünyada kendisine yer bulmayı kolaylaştıran küreselleşme özendirilmiştir. Kısaca, aslında devletin bizatihi kendisi kötülenmekte ve ne kadar küçük devlet o kadar iyi devlet anlayışıyla hareket edilmektedir. “İhsan etme başka gölge istemem” denilen devletten istenen, ekonomik alandan çekilmesi ve sosyal refah devleti ve ulusal bağımsızlık gibi bir önceki çağda kalmış söylemlerden vazgeçmesidir.

Dünyanın geleceği güçlü, merkezi, sosyal adaletçi ulus devletlerde değil, dünyaya açılmış, düzenleyici, yerelleşmiş, girişimci devletlerdedir. Mademki küreselleşme, yerelleşme ve özelleştirme bir arada demokratikleşme demektir, o halde daha başka demokrasi standartları aramaya da gerek kalmamaktadır. Bu dönüşümü sağlayacak devlet yapısı ister laik ister teokratik, ister demokratik ister otokratik olsun sonuçta önemli olan küreselleşmiş devlettir. Bu devlet hem kendi halkına hem de dünyanın diğer bütün halklarına mutluluğu getirecek bir yolda ilerlemektedir. Devletin kendisini geleneksel örgütlenme yapısından kurtarması ve işlevlerini yeniden tanımlaması sürecinde bütün unsurlarıyla birlikte biçim değiştirmesi söz konusudur. “*Devlet işlevlerinde değişme devlet-özel sektör, devlet-yurttaş, devlet-toplum ilişkilerinin yanı sıra, devlet mekanizması içinde siyaset-bürokrasi dengesini, bürokratik aygıtın örgütlenme ve çalışma ilkelerini de değiştirmeye zorlamaktadır.*”³⁸⁰

YKİ’nin en önemli uygulamaları şüphesiz özelleştirmeler ve deregülasyonlardır. Bu kapsamda ya bizzat devletin elindeki kurumların özel sektöre devredilmesi ya da kamuda kalsa dahi işletmeleştirilmesi gerekmektedir. Hatta özelleştirmeler devletin ekonomik alandan çekilmesini sağlamasına karşın bu yeterli görülmemekte, devletin siyasal ve sosyal hayattan da olabildiğince uzak durması

³⁸⁰ Birgül Ayman Güler, 1996, s. 28.

beklenmektedir. Öyle ki devletin yeniden keşfedilmesi olarak adlandırılan bu sürecin tamamının özelleştirmeden başkaca bir şey olmadığı dahi öne sürülebilir.³⁸¹

Kısaca, bir bütün olarak yeni sağ söylem ve kamu yönetimi alanındaki yansıması olan YKİ küçülmüş, yerelleşmiş, özelleşmiş bir yönetsel yapıyı yaratmanın ve kamuda kâr odaklı özel sektör işletmelerce başvurulanan performans değerlendirmesi, etkinlik, verimlilik, rekabet ve yarışma gibi çalışma ilkeleriyle işleyen kurumlar oluşturmının, vatandaş müşteriyleştirmenin yolunu açmış, pek çok ülkeyi bu değişime zorlamıştır. Bu süreçte sivil toplum örgütleri ülke içinden ve ulus aşırı büyük kurum ve şirketler ülke dışından etkiye bulunarak devletin gücünün azaltılması, yönetim ve yerelleşmelerle merkezi ulus devletin parçalı ve çok kültürlü bir yapılanmaya dönüşmesini gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Özellikle de ekonomik yönden sıkıntıları olan az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ulus aşırı sermayenin ülkeye çekilmesini sağlayacak tedbirlere başvurulması bir zorunluluk haline dönüşerek bu ülkelerin ulusal politika konularında egemenlik alanları sınırlandırılmış veya göstermelik hale getirilmiştir.

Bu tür bir zorlamada, IMF ve DB gibi kredi veren kurumlar, kredilerin kullanılmasını belli koşullara bağlamakta örneğin DB kredilerinde kamu kesimini büyüten ve sorumluluk ve hizmet alanını genişleten projeler yerine özelleştirmeleri içeren projeler özendirilmektedir.³⁸² Yönetişim ve YKİ anlayışını esas alan kamu yönetimi dönüşümünün dünyanın farklı coğrafyalarında, birbirlerinden tamamen farklı niteliklere sahip ülkelerinde nasıl sağlandığını açıklamak üzere politika transferi (ya da idari reform transferi) olgusunun daha kapsamlı olarak ele alınması gerekmektedir.

D. Politika Transferi/Reform Transferi

Politika oluşturmada karar alma süreci günümüzde özellikle de küreselleşme ve bölgeselleşme eğilimlerinin artmasıyla şekil değiştirmekte, siyasal erk sahipleri sadece uygulayacakları dış politikaları değil ulusal program ve politikaların, kurumlar ve yapıların önemli kısmını transfer etmektedirler. Devletlerin kendi iradeleri ile katıldıkları uluslararası örgütlere karşı taahhütleri ve yükümlülükleri

³⁸¹ Jay M. Shafritz ve E. W. Russell, **Introducing Public Management**, Addison Wesley Longman Inc., New York, 2003, s. 112.

³⁸² A. Şinasi Aksoy, “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu, Kayfor II Bildiriler Kitabı**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2004, ss. 36-37.

yanında iletişim başta olmak üzere teknolojik ilerlemenin politika transferini giderek kolaylaştırması bu gelişmeyi hızlandırmaktadır. Sebebi ne olursa olsun küresel ve bölgesel gelişmelerin teşvik ettiği politika transferi özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından titizlikle inceleme konusu yapılması gereken bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır.

Politika transferi, en genel anlamda, bir siyasi yapıda olan politikaların, yönetsel düzenlemelerin, kurumların ve fikirlere yönelik bilginin diğer bir siyasi yapının politikaları, yönetsel düzenlemeleri, kurumları ve fikirlerinin geliştirilmesinde kullanılmasına ilişkin süreci ifade etmektedir.³⁸³

Politikaların belirli bir coğrafi alandan diğerine yayılma şekilleri ve politika transferinin türleri konusunda oldukça farklı yaklaşımlarla değişik sınıflandırmalar yapılmıştır. Bu kapsamda “politika öğrenme” “ders çıkarma” “politika sürüsüne katılma” “ödünç politika alma” “politika satın alma” olarak yazına geçen ve çeşitli anlam ve içeriklerde kullanılan terimler türetilmiştir. Farklı sınıflandırmalara karşın DB ve IMF gibi kuruluşların yardımda bulundukları ülkelere dönük politika transferlerinin zorlamaya dayandığı üzerinde genel bir anlaşma bulunmaktadır.³⁸⁴ Genellikle uluslararası kuruluşlarla yapılan anlaşmalar çerçevesinde mali yardımların belirli şartlara bağlanması ve bu şartların gerçekleşmemesi halinde yardımların yapılmayacağından önceden belirlenmiş olması nedeniyle bu tür transferler anılan kuruluşların yerel yapılara “nüfuz etmesi” olarak değerlendirilmektedir. Benzer bir durum üye ve aday devletlerin AB ile olan ilişkileri açısından da mevcuttur.

AB gibi ulus aşırı örgütler hizmet standartları geliştirip bunu diğer ülkeler de yaymaktadırlar. BM, ILO ve DB benzeri bazı uluslararası kuruluşlar da diğer ülkelerin ne yapmaları gerektiği konusundaki düşünceleri yaymakta ve bunlar kamu bürokrasilerinde uygulanacak fikirlerin kaynağı olmaktadır.

³⁸³ Anne Schüttelz, “Policy Transfer and Pre-accession Europeanisation of the Czech Employment Policy”, March 2004, <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/iii04-201.pdf> 14.04.2006.

³⁸⁴ DB Başkan Yardımcılığı ve Başekonomistliği görevinde bulunan Joe Stiglitz’in değerlendirmeleri durumu açıkça ortaya koymaktadır. Stiglitz’e göre “...IMF işini yaparken yabancılardan soru sormasından hiç hoşlanmaz! Teoride, IMF yardım ettiği ülkelerdeki demokratik kurumları destekler. Pratikte ise politikalarını dikte ederken demokratik süreçleri görmezden gelir. Resmi olarak, elbette IMF “dikte ettirmez”. Sadece yardım etmenin şartlarını “müzakere eder”. Fakat, bu müzakerelerde bütün pazarlık gücü tek tarafta, IMF’de toplanır ve IMF, hemen hiçbir zaman, karşı tarafa, ülke içinde genel bir mutabakat sağlamak, hatta parlamento veya sivil topluma danışmak için yeterli zaman bırakmaz...” Stiglitz’in 6 Nisan 2001 günü New Republic Dergisi’nde yayınlanan yazısından alıntı için bkz. Hüseyin Akyol, **Stiglitz Melek mi Şeytan mı?** Yeni Hayat Kütüphanesi, İstanbul, 2002, s. 38.

Politika transferine katılan ulus devlet aktörlerinin, transfer edilecek politikaları hangi nedenle seçtiği ve transferi ne zaman gerçekleştirmiş olduğu konularının açıkça ortaya konması, politika transferinin gönüllü ve zorunlu transfer ayrımının neresinde sınıflandırılacağını belirlenmesini kolaylaştıracaktır. Bu sınıflandırmanın bir ucunda yer alan “tamamıyla gönüllü transfer” siyasi aktörlerin başka bir yer ve zamanda uygulanan politika, program, kurum veya reformları “ussal” ve “bilinçli” şekilde almaya kararı verdiklerinde söz konusu edilmektedir. “Tamamıyla zorlama biçiminde olan transfer” ise bir veya birden fazla siyasal sistem veya uluslararası kuruluşun diğer bir siyasal sisteme politika, program, kurum veya reformları “empoze etmesi” durumunda geçerlidir. Bu iki uç arasında ise daha çok veya daha az gönüllü veya zorunlu unsurları taşıyan transfer türleri bulunmaktadır.³⁸⁵ Transferin zorunluluk derecesi arttıkça dışsal faktörlerin zorlamaları daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Nitekim tam zorunlu uçta, ulus aşırı kuruluşlar ve yardım örgütlerinin, kendi program ve politikalarını adapte ettirmeye muktedir olmaları, transferi yapan ülkelerin istek ve iradesi dışında ve yardımın devamı şartına bağlı olarak transferi mecbur kılmaları söz konusudur. Bu tür transferler “şarta bağlı transferler” olarak değerlendirilebilir.

Bu tür bir ayrım açısından devletlerin, kimi uluslararası birliklerin üyeleri olarak üstlendikleri yükümlülükler çerçevesinde bazı politika ve programları adapte etmek durumunda kalmalarının nasıl değerlendirileceği önemlidir. Dolowitz, AB örneğinde olduğu gibi, Birlik üyesi olmanın bir gereği olarak ülkelerin kendi ulusal politika ve programlarını AB düzenlemeleri ve talimatları ile uyumlaştırmak zorunda olmalarını, gönüllü transfer-zorunlu transfer sınıflandırması açısından konumlandırmanın zor olduğunu belirtmektedir çünkü ülkeler kendi iradeleri ile Birliğe üye olmakta ve her bir ülke AB politikalarını belirlemede etkili olabilmektedir. Öte yandan bu tür bir politika transferini “bağlayıcı” olarak görmek daha uygundur çünkü transfer aslında “güncel politika transferi gerçekleştirilmeden daha önce” oluşturulmuş yükümlülüklerden kaynaklanmaktadır.³⁸⁶

Küresel ve bölgesel düzeyde ekonomik ve sosyal ilişkilerin hızla yayılması ülkelerin kendi sınırları içinde, kendi egemenlik hakkını kullanmasını içeren sosyal

³⁸⁵ David P. Dolowitz vd., **Policy Transfer and British Social Policy, Learning from the USA?** Open University Press, Celtic, 2000, ss. 9-38.

³⁸⁶ David P. Dolowitz, 2000, ss. 9-38.

ve ekonomik politika alanlarını şu veya bu ölçüde daralmaktadır. Küreselleşme/bölgeselleşme sürecine uyum, ekonomik bağımlılık nedeniyle ülkelerin sosyo-ekonomik yapıları üzerinde baskı kurulmasını doğurmakta ve ulusal politikalarının dışa açık ekonomik ilişkiler çerçevesinde düzenlenmesini gerektirmektedir. Avrupalılaşma da AB entegrasyonu çerçevesinde AB kurumlarının ulusal siyaset ve karar alma sürecine etkisine karşılık gelir. AB’nden kaynaklanan baskı ile yerel düzeyde kurumsal ve politika adaptasyonu olarak ifade edildiğinde Avrupalılaşmanın politika ve reformların transferi konusunda zorlayıcı etkisinin sadece üye ülkeler değil aynı zamanda aday ülkeler için de geçerli olduğu görülmektedir.³⁸⁷

Özetle Avrupalılaşma, kendine özgü bir politika transferi biçimi olarak görülebilir. Avrupalılaşmanın kimi “tam zorlayıcı olmayan” transfer mekanizmaları; yerel politika yapılarının değiştirilmesi, AB kurallarının “meşrulaştırma” aracı olarak kullanılması, yerel siyasal aktörlerin inanç ve değerlerinin değişmesi gibi sonuçlarla ortaya çıkabilir. Avrupalılaşma, politika fikirlerinin ve programlarının Avrupa düzeyinde transferi için yol haritası niteliğinde olup, üye ve aday ülkelerin AB kurumlarıyla ve çıkarlarıyla ortak bir yolda yürümesi düşüncesinin yansımasıdır.

Bazı araştırmacılar süreci “AB dinamiklerinin adaptasyonu sonucunda politikaların uyarlanma süreci” olarak açıklamakta ve konunun analizinde “kurumsalcı yaklaşımı” benimsemektedirler.³⁸⁸ Politika transferi sürecini kurumsalcı yaklaşımla ele almanın en temel gerekçesi kurumların hem aktör tercihlerini hem de politika oluşturma süreci ile büyük çaplı politikaları etkiliyor olmasıdır. AB açısından değerlendirildiğinde, Birliğin genel yapısı içinde farklı biçimde oluşturulmuş bulunan kurumsal sistemlerin değişik transfer türlerini ortaya çıkardığı söylenebilir. Bu anlamda, AB’nin üç tür yönetim tarzı (*hiyerarşi, görüşmeye dayanan ve tek taraflı uygulama*) hem süreç hem de çıktılar açısından farklı sonuçlar doğurmaktadır. Gönüllü-zorunlu transfer ayrımı kurumsal yapılar ve politika transferi ilişkisi açısından ele alındığında zorunlu transferi, ulus ötesi veya daha üst bir otorite aracılığıyla gerçekleşen ve devletleri uluslararası bir kuruluşun üyesi olma şartına bağlı olarak veya mali yardım alabilme koşulu olarak bazı politikaları adapte

³⁸⁷ Ebru Loewendahl-Ertugal, “Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey”, <http://www.lse.ac.uk/collections/EPER/vol3/no1/loewendahl.pdf> 14.04.2006.

³⁸⁸ Anne Schüttelz, 2004.

etmeye zorlayan bir transfer türü olarak görmek gerekmektedir.³⁸⁹ AB'nin "hiyerarşik" yönetim modelinde, ulus ötesi kurumların talimat verme ve kontrol etme işlevlerinin bulunması bir tür bir zorlayıcılık taşımakta, bir AB kurumunun (örneğin Avrupa Adalet Divanı veya Avrupa Komisyonu) kararları, ulusal politika alanlarının yeniden tanımlanmasını gerektirebilmektedir. Buna karşın, görüşmeye dayanan politika transferi ülkelerin AB normlarına görüşmeler sonucunda uzlaşarak dahil olmasını, tek yanlı uygulama modeli de politika transferi yazınında gönüllü transfer olarak adlandırılan transfer türünü ifade etmektedir.

Bir başka yaklaşım da benzer biçimde, AB'nin politika transferi bağlamında rolünün kavramsal çerçevesinin oluşturulmasına yönelik olarak üç temel türde politika transferi tanımlamaktadır; "yükseltme" (uploading) üye devletlerin kendi yapısal düzenlemelerini ve politika önceliklerini AB politikalarına uydurma girişimi olarak, "indirme" (downloading) AB politikalarının üye devletler üzerindeki etkisi olarak ve "yatay" (horizontal) transfer, üye devletler arasındaki politika transfer olarak belirtilmiştir.³⁹⁰

AB'nin üye ülkelere politika transferini nasıl gerçekleştirdiğine ilişkin açıklamaların benzer şekilde aday ülkeler açısından geçerli olduğu da açıktır. AB hem üye hem de aday ülkelerin Avrupa düzeyinde belirli –siyasal, sosyal ve yasal-yönetim yapıları oluşturmalarını gerektirir³⁹¹ böylece yeni piyasa ekonomisinin tanımlanmasında ve ekonominin uygulanması için temel nitelikteki hükümet politikalarının kurumsal yapısının oluşturulmasında etkilidir.

Aday ülkeler AB müktesebatının binlerce sayfa yasal düzenleme içeren otuzdan fazla bölümünü adapte etmek ve uygulamak zorundaysa da müktesebat aslında daha geniş bir anlam ifade eder. Müktesebatın uygulanması, aday ülkelerde üyeliğe kabul amaçlı bazı yönetsel ve yasal yapıların oluşturulmasını gerektirdiğinden müktesebatı "ülkeler ve yükümlülükler bütünü" olarak tanımlamak olasıdır. Müktesebatın adaptasyonu sadece üyeliğe kabul için biçimsel bir koşul

³⁸⁹ David P. Dolowitz, 2004.

³⁹⁰ Simon Bulmer vd., "The European Union As A Medium of Policy Transfer; Case Studies in Utility Regulation", <http://www.Esresocietytoday.Ac.Uk> 11.06.2008.

³⁹¹ Anna Gwiazda, "Europeanisation, EU Accession Conditionality and Domestic Policy Structures. Isomorphism of Polish Competition Policy," <http://www.lse.ac.uk/collections/EPIC/documents/C2W2Gwiazda.pdf> 14.04.2006.

olmayıp aday ülkelerin Avrupalılaşıma düzeyinin ve bu bağlamda AB politikalarını transfer etme düzeyinin kapsamlı olarak ölçülmesinde anahtar göstergedir.

AB dışında DB, IMF, OECD gibi uluslar arası örgütler ve EUPAN gibi ağlar aracılığıyla ulus devletlere politika ve reformlar transfer edilmekte, pek çok devlet ekonomik alan öncelikli olmak üzere farklı sebeplerle zorunlu veya yarı gönüllü olarak bu transferleri gerçekleştirmektedir. Bir örnek olması açısından, küreselleşmeci yeni sağ söylemin en önem verdiği konulardan yerelleşme politikalarına (desantralizasyon, yerel/yerinden yönetimlere yetki devri) ilişkin olarak farklı ulus ötesi kurumların yaklaşımlarının ve bunu ulusal politikalara hangi yollarla aktardıklarının incelenmesi, anılan kurumların sözleşmişçesine aynı uygulamaları tavsiye etmeye çalıştıklarını göstermesi açısından da fayda sağlayacaktır.

AB tarafından finanse edilen, AB ve OECD'nin ortak inisiyatifi olan SIGMA da özerklik ve desantralizasyon ilkelerinin Avrupa çapında ülkelerin yönetim güçlerinin dağılımını belirleyen değerler sisteminin parçaları olduğunu belirtmektedir. Bu görüş desantralizasyonun Avrupa demokrasilerinin daha derin boyutlarını gerçekleştirmesini sağlayan araçlardan olduğu fikrine dayanmaktadır. Yerel idarelerin özerkliğinin güçlendirilmesi sürecinin devam ettiği 1980'lerin başında Avrupa'nın merkezîyetçi devletlerinde belediyelere daha fazla güç ve kaynak aktarılmaya başlandığını ve üzerlerindeki kontrol mekanizmalarının azaltıldığı veya ortadan kaldırıldığını belirten SIGMA, bu durumun yerel olarak seçilmiş görevlilerinin gücü ve sorumluluğunu artırmayla uyumlu olduğu gerekçesiyle üye ülkelerin farklı idari yapılanma seçeneklerine sahip olmasına saygı duyulmaktaysa da özerklik ve desantralizasyonun hepsi için aktif olarak desteklenmektedir.³⁹²

OECD de üyelerinden kamu yönetimi reformları yapmalarını aynı temel ilkelerden hareketle istemektedir. OECD'ye göre devletin ve kamu yönetiminin yeni örgütlenmesine olan ihtiyaç dünyanın her tarafındaki ülkeler için öncelik haline gelmiştir. Devlette reform yapılmasının gerekliliği dünya çapında toplumların önemli değişiklikler yaşamasından, iletişimin ülkeleri yakınlaştırmasından ve gelişimi hızlandırmasından kaynaklanmaktadır. Yapılar değişmeden kalmaz ve devlet yapısı

³⁹² Enric Argullol Murgadas, "Administration and Territory in Europe: Public Services and Distribution of Governance Powers", <http://www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf> 08.08.2010.

da krizdedir. Önceden, tarihi şoklar devletin güçlenmesini gerektirmiş, savaşlar gücün bir elde toplanmasını sağlamış ve ekonomik krizler refah devletini meydana getirmiştir. Bugün durum tersine dönmüştür ve liberal eğilimler, Avrupa örneğinde olduğu gibi ülkelerin uluslararası birliklere entegrasyonu ve yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin ışığında devletin zayıflaması söz konusudur. Bununla birlikte devletin kaçınılmaz şekilde yok olmasından bahsetmek mümkün değildir çünkü insanlar güvenlik, kamu hizmetlerinin kalitesi, istihdam ve sosyal bütünlük gibi konularda devlete giderek daha çok ihtiyaç duymaktadırlar. Eğer devlet popüler değilse bu –halkın ifadesiyle- devletin çok uzak, çok zahmetli ve çok maliyetli olmasından kaynaklanmaktadır. Artık geleneksel devlet ile tatmin olmak mümkün değildir: Devlete ancak reform edilirse, başka bir ifadeyle gerekli ve etkin hale gelirse, özellikle de genel çıkar ile kişisel çıkarın sentezi garanti edebiliyorsa ve “kamu yararını” sağlıyorsa katlanılabilir bir kurumdur. Vatandaşların siyasi ve toplumsal talepleri giderek daha acil hale gelmektedir ve devletin maliyetleri, vergi verenlerin yüklendikleri vergi yükünü düşürmeyi ve kamu hizmetinin etkinliğini artırmayı sağlayacak şekilde kontrol edilmelidir. Bunların da ötesinde iş çevreleri toplam maliyetlerini düşürmek için ekonomik taleplerde bulunmaktadır ve bu iş çevrelerinin rekabet gücünü ve onların uluslararası piyasada kendilerini ön plana çıkarabilme yeteneklerini etkilemektedir. Bütün bu sebeplerle, devletin reforma tabi tutulması toplumsal değişim için bir ön şarttır. Temel ihtiyaçları sağlamayı amaçlayan, yasalara, haklara ve özgürlüklere saygılı modern, demokratik devlete önem verilmelidir. Desantralizasyonun amacı yerel güçlerin merkezi gücü koruması değil vatandaşlara daha yakından ve daha az maliyetle hizmet götürmektir.³⁹³

DB de aynı anlayışla kamu yönetimi reformlarında devletin daha iyi hizmet sunmasını, kaynakları daha etkin yönetmesini sağlamak üzere desantralizasyon uygulamalarının desteklemesini salık vermektedir.³⁹⁴ Kamu yönetimi hükümetlerin yerine getirmekle yükümlü bulundukları görevleri gerçekleştirmelerinin bir aracıdır ve bu kapsamda desantralizasyona gidilerek daha etkili, eşitlikçi ve etkin olmayı sağlayacak yeni bir görev dizgesini gerçekleştirmek üzere kamu yönetimi yeniden

³⁹³ Paul Bernard, “Decentralisation And Deconcentration (The French Experience)”, <http://www.oecd.org/dataoecd/27/58/35675310.pdf> 08.08.2010.

³⁹⁴ World Bank, “Civil Service Reform and Decentralization”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm> 08.08.2010.

şekillendirilmelidir. Bu durumda kamu yönetimi reformu, yeni adem-i merkezi çevrede görev yapacak devlet bürokrasinin (işgücünün) oluşturulması için görevlerin uyarlanması sürecidir. Değişimin sağlanması için devlet bu konuya motive olmuş, ehliyetli ve yeterli görevlilere ihtiyaç duyulacaktır. Kamu yönetiminin işlevleri ve yapıları desantralizasyona tabi tutulduğunda roller ve hesap verilebilirliğin yön değiştirmesiyle mevcut bürokratik yapı ve unsurların yeniden organize edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla bu dönüşümü kaldırabilecek yetenekte olan çalışanların ve kapasite artırıcı programların önemi artmaktadır. Desantralizasyon süreci, gücü hem coğrafi hem de kurumsal olarak dağıtır. Daha esnek yapılar ve daha hareketli işgücü gerektirir. Bu nedenlerle desantralizasyon sürecinde DB'nin tavsiyesi yasal çerçevenin ve standartların açıkça belirlenmesi, sürekliliğin ve şeffaflığın temin edilmesi, vatandaş-kamu görevlisi iletişim kanallarının yaratılması ve yeni sorumlulukları yerine getirebilecek kamu görevlilerinin belirlenmesi konusunda hükümetlerin etkin olmasıdır.

EUPAN desantralizasyonu, işletim kapasitesini ve performansı artırmanın bir yolu olarak görmekte, AB üyesi ülkelerde kamu yönetimlerinin (bürokrasilerin) hesap verilebilirliğini sağlamak üzere desantralizasyona gidilmesini Lizbon hedeflerine daha çok uyum sağlamada ana gereksinim olarak betimlenmektedir³⁹⁵. Bu yöndeki kamu yönetimi modernizasyon adımlarının tamamının verimlilik, etkililik ve etkinlik artışları ile birlikte yürütülmesi ve ayrıca kalite artışına önem verilmesi ile daha çok iş yapma ve büyümenin koşullarının sağlamlaştırılmasına vurgu yapılmaktadır. Desantralizasyonun aynı zamanda sorumluluk ve özerklik arasında gerilimin yaşandığı bir süreç olduğu ve bütün (ülkelerin) kamu yönetimlerince daha çok dikkat edilerek liderliğin geliştirilmesine özen gösterilmesinin önemi belirtilmektedir.³⁹⁶

Bütün bu yaklaşımlarla biçimlendirilmiş kamu politikaları ve kamu yönetimi reformlarının gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde, bu ülkelerin tarihsel,

³⁹⁵ EUPAN (AB Kamu Yönetimi Ağı); Lizbon Stratejisinin uygulanmasını savunan, Avrupa kamu sektöründe sunulan hizmetlerde müşteri odaklılıkla etkinliği desteklemek üzere vatandaş kamu işletmesinin (yönetiminin-management) merkezine yerleştirmek amacıyla insan kaynakları, yenilikler, kalite, e-devlet gibi farklı alanlarda ve farklı aktörlerle çalışan, AB ve Avrupa Komisyonu üye devletlerinin kamu yönetiminden sorumlu genel müdürlerinin katıldığı gayri resmi bir ağıdır. Bir ağ iletişim modeli olarak ikna ederek ve tavsiye yoluyla politikaların yayılmasına çaba göstermektedir.

³⁹⁶ EUPAN, "46th Meeting of Directors General Responsible for Public Administration", **Resolutions**, Vienna, 30 Mayıs 2006, www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=98 08.08.2010.

sosyal, ekonomik ve siyasal farklılıkları göz ardı edilerek uygulamaya sokulduğu anlaşılmaktadır. Kıta Avrupası ülkelerinden, Asya ve Latin Amerika ülkelerine dünyanın dört bir yanında gerçekleştirilen transferlerin bir örnek yapısı ve uygulanan yöntemlerin neredeyse birebir oluşu bu kapsamda değerlendirilmelidir. Avrupa’da politika transferinin en önemli aktörü bizzat AB’nin kendisidir. Kimi AB üyesi yapılan kimi dışında kalan ve Sovyetler Birliği’nin yıkılmasıyla kendisine yeni bir yön çizme arayışında olan Balkan ülkelerinin yanı sıra Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerinde (Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Macaristan, Hırvatistan, Estonya, Litvanya, Letonya, Arnavutluk, Bulgaristan, Romanya, Bosna Hersek, Sırbistan, Rusya, Beyaz Rusya, Ukrayna ve Moldova) uygulanan reformlarla yönetim felsefesine dayalı bir yapıya geçiş sağlanmaya çalışılmıştır. AB’ne üyelik sürecinde yerleşme ve özelleştirmelere dayalı bir yapı zaten AB standartlarına uyum açısından zorunlu kılınmış, yerel demokrasinin güçlendirilmesi teşvik edilmiştir. DB, kamu reformu ve yönetişimin güçlendirilmesi sürecine strateji belgeleriyle katkıda bulunmuş, çağdaş kamu yönetimi için kamuda kaynak yönetimi ve vergi yönetimi gibi hususlar üzerinde durulmuş ve kamu yönetimi reformları mali yönetimi, düzenleyici kurumları ve yargısal reformları kapsamıştır. DB bu süreçte Batıdan politika transferini ve bunu uygulayabilme kapasitesini güçlendirmeye de özen göstermiştir. OECD, özellikle PUMA ve SIGMA programları kapsamında yerel yönetimlerde reform konusuna önem vermiş, bu ülkelerde, çok yoğun özelleştirmelere gidilmiştir. Bu süreçte kamunun elindeki iktisadi kuruluşlarının piyasaya devredilmesi, geleneksel olarak devlet tarafından sunulan eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, ulaşım ve iletişim alanlarında kamu kurumlarının ağırlığının azaltılması ve kamu yönetiminin bütünüyle yeniden yapılanması sağlanmıştır.³⁹⁷

Benzer gelişmeler Asya-Pasifik bölgesindeki ülkelerde de yaşanmış ve bu ülkelerde yaşanan dönüşümlerde de esas itibarıyla şu gerekçeler etkili olmuştur; kamu kurumlarının kaynak yönetiminde başarısızlığı (maliyet, etkinlik, hesap verilebilirlik, sonuçlara odaklı davranma, yerelleştirme bakımından yetersizliği)

³⁹⁷ Merkez ve Doğu Avrupa ülkelerine ilişkin bilgiler için: Attila Agh, “Public Administration in Central and Eastern Europe”, (Ed.: B. Guy Peters ve Jon Pierre), **Handbook of Public Administration**, Sage Publications, Londra, 2003, ss. 536-548.

nedeniyle piyasanın belirleyici olmasının gerekliliği ve kamu hizmetlerden memnun olmayan halkın karar alma sürecine katılım isteklerinin artması.³⁹⁸

Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde de neo-liberal anlayış çerçevesinde şekillendirilen reformların kamu yönetimi alanında gerçekleştirilmesi sürecinde işletmecilik anlayışının gerekliliği gündeme getirilmiş, etkinlik, kamu yönetiminde esnek örgütler ve uygulamalarla özel sektör mantığına uygun bir çalışma tarzına geçmeyi engelleyen kamu sektörü yapısının değiştirilmesi ulus ötesi kurumlarca (örneğin Inter-American Development Bank) teşvik edilmiştir.³⁹⁹ YKİ anlayışının Arnavutluk, Kıbrıs, Hırvatistan, Mısır, Ürdün, Sırbistan, Lübnan, Malta, Fas, Slovenya ve Tunus gibi Akdeniz ülkelerindeki reformlarda da temel belirleyici olduğu anlaşılmaktadır.⁴⁰⁰

II. Küreselleşme-Ulus Devlet Çatışması Bağlamında Bürokratik Dönüşüm

Küreselleşme sürecinde politika transferi, ulus devletleri yöneten siyasal gücün yetki ve sorumluluk alanında bulunan kamu politikaları ve reformların, ulus ötesi kurumlarca özendirilmesi ve kimi zaman dayatılmasını içeren bir olgudur. Her ne kadar bu olgunun 1980 sonrasında küreselleşmecî politikalarla yaygınlaştığı ve derinleştiği gerçek olsa da politika transferinin daha eski tarihlerde de var olduğu, özellikle karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları ve kalkınma iktisadı çerçevesinde 1950’li yıllardan itibaren akademik inceleme konusu yapıldığı görülmektedir. 1980 öncesinde bir ölçüde öykünme, öğrenme veya gönüllü transferlere dayanan transfer süreci 1980 sonrasında büyük ölçüde zorlama yönetimiyle uygulanmıştır. Ulus devletlerde yaşanan dönüşümün sorunlara yol açması ve birçok örnekte küreselleşme ile ulus devletler arasında çatışmalar yaşanması da politika ve reformların, ulusal iradeler göz önüne alınmaksızın bir dayatmayla aktarılmasından kaynaklanmıştır.

Türkiye, gelişmekte olan ülkeler diğer gibi her reform transferi dalgasından şu veya bu biçimde etkilenmiştir.⁴⁰¹ ABD ile yakın ilişkiler çerçevesinde 1950’li yıllarda başlayan ve akademisyenlerin bu ülkede eğitim almalarını içeren ilk

³⁹⁸ Mohammad Mohabbat Khan, “From Government To Governance: Experiences And Future Perspectives In The AsiaPacific Region”, <http://www1.biz.biglobe.ne.jp/~iam/httpdocs/pdfdownloads/athens01-paper3.pdf>, 14.04.2006.

³⁹⁹ Luis Estanislao Echebarría, “Government Modernization And Civil Service Reform: Democratic Strengthening, Consolidation Of The Rule Of Law, And Public Policy Effectiveness”, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs>, 14.04.2006.

⁴⁰⁰ CAIMED, “Administrative Reform in Mediterranean Region Countries Comparative Analysis”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019400.pdf>, 21.04.2006.

⁴⁰¹ Birgül A. Güler, 1996, ss. 65-81.

uygulamalar zamanla şekil değiştirmiş, karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmaları ve kalkınma iktisadı pratiğine uygun yönetsel kurumların geliştirilmesi politika/reform transferinin önceki örnekleri olmuştur. Bu aşamada Heper'in de belirttiği üzere *"...az gelişmiş ülkelerin bürokratik yapılarının geliştirilmesi yani daha verimli kılınması için gelişmiş ülkelerin bürokratik yapılarının bazı özelliklerinin hukuki düzenlemelerle az gelişmiş ülkelere aktarılabilmesi varsayımından..."* hareket edilmiştir. Bu kapsamda *"...personel, bütçe teknikleri, örgüt ve metot, kontrol ve sorumluluk gibi konularda Batıda, bilhassa Amerika Birleşik Devletlerinde geliştirilen sistemlerin az gelişmiş ülkelere aynen benimsenmesi fikri ileri sürülmüş..."* ve BM gibi bazı uluslararası kuruluşlar tarafından "hazır reçeteleri" içeren el kitapları yayınlanmıştır.⁴⁰² Dolayısıyla "politika transferi" veya "reform transferi" olgusu küreselleşme süreci ile ortaya çıkmamış ancak transferin içerik ve kapsamı ile bunu empoze eden ulus ötesi kuruluşun niteliği ve gücü değişmiştir. 1980 öncesinde politika transferlerinde hukuki düzenlemeler ve idari yapıların bir ülkeden diğerine aktarılması yeterli görülmüş, bu politikaların az gelişmiş ülkelere aynen benimsenmesi için önceden hazırlanmış formüllerin kullanılması tavsiye edilmiştir. Zamanla bu çabaların yeterli sonucu vermeyeceğinin anlaşılmasıyla reform transferinin belli bir plan dâhilinde uygulanması ve bu amaçla idari yapıların transferini kolaylaştıracak düşünsel altyapının da ulus ötesi kuruluşlarca hazırlanması ve uygulanacak politikaların alıcı ülkedeki uygulamasının denetim altında tutulması yolu tercih edilmiştir. Bu bağlamda politika/reform transferinin akademik alt yapısı karşılaştırmalı kamu yönetimi araştırmalarında karşılığını bulmuştur. Bu çalışmalar gelişmiş ülkeler tarafından az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sürecinde "istenmeyen bir yola" sapmaları önlenin de aracı olmuştur.

BM'nin aksine 1980 sonrasında transfer konusunda daha belirleyici olan IMF ve DB'nın yaptırım güçleri oldukça yüksek ve tercihleri çok daha açık ve somuttur. DB sömürge durumundaki veya gelişmekte olan ülke bürokrasilerine çok eleştirel bakmaktadır. Açıkça kamu sektörü karşıtı olan DB bünyesinde hazırlanan raporlarda özel sektörün kalkınmadaki önemi yüceltilirken devletin önemi küçümsenmektedir. Kapitalistleşme düzeyi yeterli görülmeyen ülkelerin kamu örgütlerinin çok fazla kaynak kullanmalarına karşın üstlendikleri görevi yerine getiremedikleri

⁴⁰² Metin Heper, 1973a, ss. 5-6.

düşüncesiyle devletin daha az özel sektörün daha çok görev üstlenmesi teşvik edilmekte ve özelleştirmeler özendirilmektedir.⁴⁰³

Gelişmekte olan ülkelerde 1980 sonrasında siyasal iktidar-bürokrasi ilişkilerinde, ülke içi dinamiklerden çok ulus ötesi gelişmeler belirleyicidir. 1980'lere kadar Avrupa'da hâkim sosyal devlet anlayışının devlete biçtiği rol, kamu yönetimi alanını genişletirken yeni sağ politikaların baskın hale gelmesiyle ulus devletin küçültülmesi ve küresel ekonomik sistemle bütünleşen özel sektöre ayrılan alanın mümkün olduğunca büyümesi gündeme gelmiştir.

Ulus devlet, girişimci sınıfın feodal yapıya göre daha geniş ölçekli pazarlar yaratma konusundaki iktisadi eylemlerinin siyasal alandaki yansıması iken küreselleşme sürecinde kapitalizmin ihtiyacı ulus devletleri de aşan bir pazara hitap edebilmektir. Dolayısıyla kapitalist birikim sürecinin bir aşamasında gerekli ve yeterli olan ulus devletler bugün sürecin engeli durumuna gelmişlerdir. Bu nedenle belirli sınırlar içinde mutlak egemenliğe sahip ulus devlet modelini zayıflatmak için pek çok yönteme başvurulmakta fakat bu noktada önemli bir sorun baş göstermektedir. Feodal devlet modelinden ulus devlet modeline geçerken mevcut olmayan bürokrasi, bağımsızlığı uğruna bedeller ödenen ulus devletin egemenliğini yitirmesine, devleti yönetme erkinin ülke dışındaki güçlere devredilmesine direnç gösterebilmektedir. Dolayısıyla ulus devletlerin kurulması görece kolay olmuşsa da tasfiyesi daha zordur. Ulus devlet modeli feodal yönetim modeli yerine ikame edilirken ortaya çıkan daha güçlü ve bağımsız devlet modeli toplumsal rızayı kolaylıkla kazanmıştır. Oysa küreselleşme sürecinde öngörülen daha küçük ve egemenliği azalmış bir devlettir ve tarih boyunca yaşanan büyük ekonomik krizler ve savaşlar, güçlü ve bağımsız devletlere olan ihtiyacı farklı zamanlarda ortaya koyduğundan egemenliğin zayıflatıldığı bu model dirençle karşılaşmaktadır.

Ekonomik ve askeri açıdan güçlü devletler, düzenin kural koyucuları olarak küreselleşmenin öncülüğünü yaparken bu süreçte varlığını tehlike altında gören bağımlı ulus devlet kamu yönetimlerinin açık veya örtülü, küreselleşme karşıtı bir

⁴⁰³ Wallis'in belirttiği üzere bu süreçte sadece DB gibi kurumlar değil aynı zamanda "yeni sol" söylem de bürokrasiye karşı atak bir tutum sergilemiş ve 3. dünya ülkelerinde bürokrasileri; kalkınmayı geliştirmek yerine azgelişmişliği ve Batıya bağımlılığı daha uzun süreli olarak geçerli kılmaya aracı olmakla ve kaynakların Batı tarafından sömürülmesine yardımcı olmakla eleştirmiştir. Bu çerçevede DB, Batı bloku ve sosyalizme yakın radikaller bürokrasinin, ilerlemenin sağlanması için potansiyel bir araç olmaktan çok kalkınma ve gelişmeye engel olduğu düşüncesinde buluşmaktadırlar. Bkz. Malcolm Wallis, 1989, ss. 17-19.

tutum takınması ve küreselleşmeci siyasal iktidarlara gerilimler yaşaması beklenen bir durumdur. Nitekim YKİ ilkeleriyle biçimlendirilen bir kamu yönetimi modeli gelişmiş kapitalist Kıta Avrupası ülkelerinde dahi tam olarak benimsenmemekte ve saf bir işletmecilik modeli uygulanmamaktadır. Örneğin Almanya geleneksel devlet/kamu yönetimi modelini terk etmemiş, bazı reformlarla kısmi düzenlemeler yapmıştır. Bu kapsamda Almanya'nın yeni kamu yönetimi yapısını tanımlamak için geliştirilen “Yeni Weberci Devlet”⁴⁰⁴ kavramı, OECD ve DB gibi kuruluşlarca gelişmekte olan ve azgelişmiş ülkelere özendirilen “çağdaş” yönetim uygulamalarının ancak bir kısmını içermekte, devletin özünde mutlak bir değişiklik söz konusu edilmemektedir.

Türkiye’de 1980 sonrasında küreselleşmeci olan sağ iktidarlara YKİ temelli idari yapı ve uygulamaları (yönetişim, özelleştirme, kamuda performans ve kârlılık ölçütlerinin yerleştirilmesi, üst kurullar bürokrasisi gibi) adım adım uygulamaya geçirmişler, idari reformlar uygulamışlar ve geleneksel ulus devlet yönetsel yapısını değiştirmeye yönelmişlerdir. Bütün bu politikalar sebebiyle siyasal iktidarlara bürokrasinin direnci ile karşılaştığına ve bu direnci aşmak için bir yandan uygulama bazında “bürokrasi olgusunu” diğer yandan da söylem bazında “bürokrasi kavramını” değiştirmeye çalıştıklarına tanık olunmaktadır. Yapısal reformlar gerçekleştirilirken kullanılan “söylem” oldukça önemlidir çünkü sermaye birikiminin farklı aşamaları arasındaki geçişin ve yeni dönemin meşrulaştırılması geleneksel devlet işlevlerinin olumsuzluğunu vurgulayan söylemle sağlanmaktadır.⁴⁰⁵ Bu süreçte toplumun nazarında devletin itibarını küçültecek; yolsuzluklar, rüşvet, rantçılara kaynak aktarımı gibi konular ön plana çıkarılırken kamuoyunun, bürokrasinin dönüşüme ilişkin bir talepte bulunmasına uygun ortam

⁴⁰⁴ Yeni Weberci Devlet, YKİ uygulamaları ile kimi açılardan örtüşmekte ise de kimi uygulamalar açısından Weberci devlet modelini esas almakta, deyim yerindeyse bir sentez oluşturmaktadır. Bu devlet biçimi, bir yandan idari uygulamalarda vatandaşların dilek ve beklentilerine özen göstermekte, bunu sağlarken pazar mekanizmasından yararlanmakta, vatandaşların temsiline daha çok önem vermekte, kaynakların yönetiminde süreçlerden çok sonuçlara odaklanmakta, bürokratları profesyonelleştirerek vatandaş-müşteri memnuniyetini göz önüne alan yöneticiler haline getirmektedir. Buna karşın Weberci yapının bazı unsurları da sürdürülmektedir. Bu unsurlar arasında; kamu hizmeti düşüncesinin korunması, devletin önemli sorunlar karşısında çözüm aracı olma yolundaki rolünün ve devlet yönetiminde temsili demokrasinin öneminin vurgulanması, devlet-vatandaş ilişkilerinde devletin, kamu hukukunun temel ilkelerinin uygulanmasından kaynaklanan rolünün teyit edilmesi yer almaktadır. Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, **Public Management Reform, A Comparative Analysis**, Oxford University Press, New York, 2004, ss. 99-100.

⁴⁰⁵ Fuat Ercan, “Türkiye’de Yapısal Reformlar” (Haz. Fuat Ercan, Yüksel Akkaya), **Kapitalizm ve Türkiye I, Kapitalizm, Tarih ve Ekonomi**, Dipnot Yayınları, İstanbul, 2005, s. 422.

oluşturulmaktadır. Kamuoyundan, dönüşümün haklı bir istek olduğu yönünde destek sağlanarak uygulama meşrulaştırılmaktadır. Dolayısıyla dönüşüm sürecinin analizi açısından mutlaka bu dönüşümün haklılığını ortaya koyan söylemin de irdelenmesi yani bürokrasi olgusu yanında bürokrasi kavramındaki dönüşümün de ele alınması gerekmektedir.

Yeni sağcı politikalar küreselleşme sürecinde hükümet eden bütün siyasal iktidarlar tarafından kesintisiz olarak yürütülmemişse de özellikle 1980’li yıllara damgasını vuran ANAP iktidarları, 1990’lı yıllarda DYP’nin ortağı olduğu hükümetler, Kemal Derviş’in kısa bakanlık dönemi ve ayrıca AKP iktidarları, küreselleşmeci uygulamalarla ön plana çıkmalarından, geleneksel bürokratik yapıyı dönüştürmeye dönük politikalar/reformlar ile ilgili söylemlerinden dolayı önemlidir ve ayrıntılı olarak irdelenmelidir. Anılan iktidarların küreselleşmeci ekonomik, sosyal ve kültürel politikaları birebir örtüşmediklerinden her dönemde bürokrasi-siyasal iktidar ilişkilerindeki gerilim alanları ve şiddeti de aynı değildir. Diğer taraftan genel olarak yeni sağcı politikaların kamu yönetimine yansımaları olan YKİ uygulamalarıyla somutlaşan küreselleşme-ulus devlet çatışmasının, ulus devletleri başlıca üç alanda değişime uğramaya zorladığı görülmektedir. Bunlar; sosyal/refah devletinin terk edilmesi-piyasacı devlete geçilmesi, güçlü merkezi devlet yapısının terk edilmesi-yerelleşmenin ön plana çıkarılması ve geleneksel ulus devlet egemenlik anlayışının terk edilmesi-egemenliğin ulus ötesi kurumlarla ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşılmasıdır.

1980 yılından bu yana Türkiye’de uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar da bu yönde bir gelişimi ortaya koymaktadır. Toplumsal ve siyasal düzeni yeniden oluşturmak için yapılan 1980 darbesinden sonra yapısal uyum/yapısal reform politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Yapısal reformlar dünya ekonomisi ile bütünleşme sürecinin gerektirdiği değişiklikleri yerine getirmenin en önemli aracıdır. Reformları, 1980’den sonraki sürecin kendine özgü nitelikleri ve DB ile IMF sınıflandırması temelinde iki ana gruba ayırmak mümkündür: birinci nesil yapı reformları ve ikinci nesil yapı reformları. Bir başka sınıflandırma bu ayrımı Washington Konsensüsü ve Post Washington Konsensüsü olarak yapmaktadır.

İki reform süreci farkını açıklarken Ercan ilkinin “piyasanın orman yasalarını harekete geçiren reformlar” ve ikincisini “kapitalizmin küresel kurumsallaşmasına

geçişini sağlayan reformlar” şeklinde açıklamayı tercih etmektedir.⁴⁰⁶ Bütün bu sınıflandırmalar, önceki reformların sonrakilerin hazırlayıcısı olduğu ya da ikincilerin birincileri tamamlayan reformlar olduğu öngörüsüne dayanmaktadır. Piyasanın etkinliğini sağlamak üzere öncelikle kurumların daha sonra da bu kurumsal işleyişi sorunsuz çalıştıracak yasal çerçevenin düzenlenmesi söz konusudur ki bu ikinci faaliyet kaçınılmaz olarak piyasanın devlete olan ihtiyacını gündeme getirmektedir. Türkiye’de küreselleşmeci yeniden yapılanma sürecini gerçekleştirmek için başvurulmuş yöntem kısaca “insan yaşamının her alanının metalaştırılması” olarak ifade edilebilir. Metalaştırmayı sağlayan araçlar arasında piyasalaştırma ve özelleştirmeler yer almaktadır. 1980’den günümüze Türkiye’de gerçekleşen dönüşümde bu süreci izlemek mümkündür.

Yapısal dönüşümün ulus ötesi aktörleri arasında IMF, DB, AB ve ABD ön plana çıkmaktadır. Yine de bu aktörlerin tutum ve politikalarıyla Türkiye’deki dönüşümün tek belirleyici unsuru olduğunu öne sürmek mümkün değildir. Küresel örgütler veya merkez devletler sistemin genel niteliklerini belirlemek açısından önem taşıyalar da devlet, sermaye birikiminin yeniden tanımlandığı küreselleşme sürecinde yeni sınıfsal ilişkiler bağlamında biçimlendirilmektedir. Dolayısıyla sermaye birikim sürecinin önceki aşamasının ürünü olan ve ekonomik alanın hemen her seviyesine müdahil olan sosyal devlet yerine ikame edilmek üzere küreselleşmeci piyasa devletinin işlevleri yeniden tanımlanmaktadır. Bu dönüşümün gereklerini yerine getirirken yeni bir kurumsal yapıya ve bu kurumsal yapının gerektirdiği yeni yasalara ihtiyaç duyulmaktadır. Yapısal uyum sürecindeki reformların niteliksel farklılaşması da bu bağlamda ele alınmalıdır. Birinci nesil reformlar devlet tarafından mevcut yapının değiştirilmesi amacıyla deregülasyon ve özelleştirmeler ile gerçekleştirilirken ikinci nesil reformların konusu yeniden düzenlemeler, başka bir ifadeyle yeni düzenin yasal dayanaklarının ortaya konulmasıdır. Ercan, bir bütün olarak reformların, devletin kamusal alanları ticarileştirmesi hedefine yönelirken bu amaçla siyasal karar alma sürecinin “aşırı teknik bir dile” dönüştürüldüğünden bahsetmektedir.⁴⁰⁷ Sürecin içeride başlıca savunucuları, dünya kapitalist sistemiyle bütünleşmeyi ve ticari çıkarlarını artırmayı amaçlayan sermaye sahipleridir. Bu grubun en önemli istekleri arasında yerel hukuk sisteminin küresel normlara uygun

⁴⁰⁶ Fuat Ercan, 2005, ss. 372-373.

⁴⁰⁷ Fuat Ercan, 2005, s. 380.

hale getirilmesi ve böylece küresel kapitalist düzenin bütün kurum ve kurallarıyla ülke içinde uygulanması bulunmaktadır.

Devletin küresel sisteme uyumu bağlamında yaşadığı dönüşümün yasal metinler aracılığıyla izlenmesinden, birbirinden farklı ancak birbirini tamamlayan iki aşamanın yaşandığı görülebilir;⁴⁰⁸ birinci nesil reformlarla düzenleyici devlet modeline geçilmesi ve uluslararası piyasaya katılmak, ikinci nesil reformlarla küresel kapitalizmi kurumsal hale getirmek. Bu ayrım istikrar politikaları ve yapısal uyum politikaları bağlamında da yapılabilir. Güler'in de belirttiği üzere "istikrar" (stabilization) IMF ile özdeşleşmiş bir terim olarak "...kısa dönemli, talep boyutlu ve asıl olarak ödemeler dengesi temelinde parasal-mali önlemler ile ilgilenen politikaları..." içermekteyken "yapısal uyarılama" DB ile özdeşleşmiştir ve istikrarın tersine "...orta dönemli, arz boyutlu ve gerçek ekonomik sektörler ile ilgilenen politikaları..." içermektedir.⁴⁰⁹ Türkiye'de 1980'lerin hemen başında 24 Ocak Kararları ile IMF öncülüğünde biçimlenen istikrar politikaları uygulanmış, ardından yapısal uyarılama reformlarının geldiği ikinci bir dönem yaşanmıştır. Dolayısıyla küreselleşme sürecinde devletin dönüşümünü hedefleyen reformları bu iki başlık altında sınıflandırmak olasıdır. Bu sınıflandırmaya uygun şekilde Güler, Türk ekonomisinin 1970'lerin sonunda yaşadığı dış kaynak sorunundan çıkışında öncelikle IMF'nin istikrar tedbirlerini içeren stand-by anlaşmalarının ortamı uygun bir hale getirdiğinden ve bunun üzerine DB tarafından belirlenen yapısal uyarılama politikalarının değişme sürecini inşa ettiğinden bahsetmektedir.⁴¹⁰ Bu durumda ekonominin dışa açılması, liberalizasyon, kambiyo rejimi düzenlemeleri, ithal ikamesi modelinden vazgeçilmesi, KİT'lerin özelleştirilmesi/kapatılması ve bürokrasinin küçültülmesi politikaları IMF talepleri stand-by anlaşmasının ürünleridir ve istikrar politikaları ile örtüşmektedir. Buna karşın daha sonraki dönemde yaygın biçimde yürütülen özelleştirmeler, deregülasyonlar, piyasalaştırmalar, üst kurullar bürokratik yapılanması, YKİ temelli performans yönetimi ve mali kontrol, iç denetim gibi politikalar ise ekonomik alanda DB ve yönetim ilkeleri bağlamında yapısal uyarılama politikalarının yansımalarıdır.

⁴⁰⁸ a.k., ss. 391-416.

⁴⁰⁹ Birgül A. Güler, 1996, s. 104.

⁴¹⁰ Birgül A. Güler, 1996, s. 107.

Türkiye’de devleti dönüştüren yeni sağcı politikalar 1980 sonrasında olanca ağırlığı ile etkisini göstermiş, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden başlanarak bir yandan toplumsal bilinci yönlendirmek üzere söylemler geliştirilmiş, diğer yandan bürokrasiyi yeni devlet yapısına uyarlayacak eylemler yürütülmüştür. Öte yanda özellikle 1970 sonrasında önemli ölçüde siyasallaşmış olmakla birlikte 1980 yılına gelindiğinde Türk bürokrasisi planlamacı, devletçi, kalkınmacı, merkeziyetçi, siyasal süreçte etkin ve geçmişten gelen tutum ve teamüllerini bir ölçüde koruyan bir kurum niteliğindedir. Bu açıdan küreselleşme sürecinde yaşanacak dönüşüme bürokrasi tarafından direnç gösterilmesi yadırgatıcı değildir.

Küreselleşme sürecinde yaşanan neo-liberal dönüşüme toplumun hazırlanması ve dönüşümün daha hızlı ve sorunsuz gerçekleştirilebilmesi için devlet ve bürokrasiye dönük kavrayış yeniden biçimlendirilmiş ve her iki kavram anlamca olumsuzlaştırılmıştır. Bürokrasi olgusu ve kavramı arasındaki farkın önemi bu noktada somut biçimde ortaya çıkmaktadır. Bürokrasi olgusu, bir kurumsal yapı olarak mevcut olan bir gerçekliği, kişilerin algılarından bağımsız bir verili gerçekliği ifade etmektedir. Bu kapsamda bürokrasi olgusu bürokrasinin gerçekte ne olduğuyla bürokrasi kavramı ise bürokrasinin zihinlerdeki kavranışıyla ilintilidir. Dolayısıyla, olgunun kendisinden ayrı olarak bir bürokrasi kavramı, kavranışı mevcuttur. Kimi zaman kavramın kendisi olgunun önüne geçmekte, eylem yerine söylem bir toplumsal kurumun yapısı ve işleyiş ilkeleri hakkında belirleyici olmaktadır. Bu anlayışla bürokrasi ile gerilimler yaşayan siyasal iktidarların pratikte eylem bazında gerçekleştirmeye çalıştıkları dönüşümü, bürokrasinin toplumdaki algısını değiştirerek söylem bazında gerçekleştirmeye veya politikalarına meşruiyet kazandırmaya çalıştıkları görülmektedir. Küreselleşmenin ulus ötesi kurumları öncülüğünde çerçevesi belirlenen söylemin insanların zihinlerine ve dolayısıyla dillerine yerleşmesi, sonuçta “dönüşüm” fikrinin pratiğe aktarılması medya ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sağlanmaktadır. Söylemin analizi, 1980 sonrasındaki bürokratik dönüşümü aşamalarıyla değerlendirmek açısından da oldukça önemlidir. Bu nedenle bir sonraki bölümde yapılacak analizin siyasal iktidarların eylemleri ve bu eylemlerin dayandırıldığı söylem üzerinden gerçekleştirilmesi, bir dönemde eyleme geçirilmeyen söylemin diğer dönemde nasıl olgunlaştığının ve bürokratik

dönüşümü sağlayacak reformların nasıl meşrulaştırıldığının anlaşılması açısından yararlı ve gerekli bulunmaktadır.

Bu kapsamda anılan dönemlerin eylem ve söylem boyutuyla küreselleşmeci devlete, YKİ anlayışının hâkim olduğu bir bürokratik yapıya dönüştürülmesi yolundaki uygulamaları analiz edilirken eylem boyutunda politikalar/reformlar, yasal düzenlemeler, uluslararası anlaşmalar, uygulamadan örnekler ele alınmaktadır. Yasal düzenlemelerin kimler tarafından, kimler aracılığıyla ve kimlerin lehine olacak şekilde çıkarıldığını analiz etmek yaşanan dönüşümün kendisini analiz etmektir. Bu metinlerin yanı sıra siyasal iktidarlarda “devlet algısının” nasıl biçimlendiğini görebilmek ve 1980’li yıllar boyunca uygulanan politikaların nasıl bir “siyasal söylemin” ürünü olduğunu anlamak açısından hem iktidar partilerinin hem de uygulamaya yön veren temel metinler olmak sıfatıyla “hükümet programlarının” incelenmesi oldukça yararlı bulunmaktadır. Ayrıca ulus ötesi kurumlara taahhütler, bürokrasiyi hedef alan açıklamalar ve değerlendirmeler de kavramsal dönüşüme etkisi bağlamında incelenmektedir. Bu tür bir inceleme pratikte devletin ve kamu yönetiminin/bürokrasinin nasıl dönüştürüldüğünü daha kolay yorumlanabilir hale getirmektedir.

A. 1980’li Yıllar ve “Transformasyon”

1980’li yıllarda Turgut Özal tarafından sıklıkla dile getirilen “transformasyon” yabancı dilden aktarılan bir sözcüktür ve Türkçeye “dönüşüm” olarak çevrilmektedir. Her ne kadar Özal’ın bu sözcüğü daha sonra Türkçeleştirerek “değişim” anlamında kullandığı ifade edilse de⁴¹¹ değişim yerine “transformasyon” sözcüğünün kullanılması bir tercihin göstergesi olarak yorumlanabilir. Değişim, bir zaman dilimi içindeki değişikliklerin bütününi anlatmak için kullanılırken dönüşüm, olduğundan başka bir biçime girme, başka bir durum alma anlamında inkılâp sözcüğünün karşılığıdır.⁴¹² Dolayısıyla devletin transformasyonundan bahsedildiğinde var olanın değişikliğe uğratılmasından değil yeni bir biçime sokulmasından bahsedildiği anlaşılmalıdır. Özal’ın devlete ve bürokrasiye bakışının

⁴¹¹ Coşkun Can Aktan, “Özal’ın Değişim Modeli ve Değişime Karşı Direnen Güçlerin Tahlili”

Türkiye Günlüğü, Sayı: 40, Mayıs-Haziran 1996, ss. 15-31.

⁴¹² **Türkçe Sözlük**, Yeni Bası, Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu, Milliyet Tesisleri, İstanbul, 1992.

belki en güzel, en yalın ifadesi budur ve bu anlayış şüphesiz Özal'ın zihninde kendiliğinden belirmemiştir.

Devletin dönüşümü, IMF ve DB gibi ulus ötesi kuruluşların politika ve uygulamalarının temel amacı olmuştur. Özellikle gelişmekte olan 3. Dünya ülkeleri ve sosyalist devletlerin kapitalist dünya sistemine eklemlenmesini sağlayacak dönüşüm genellikle birkaç aşamada gerçekleştirmiştir. Ülke önce büyük bir kriz içine girmekte ve enflasyon kontrol edilemez biçimde yükselmektedir. Bu sırada devreye giren IMF bir istikrar paketi hazırlamaktadır. Kamu kesiminde ücretler dondurulmakta, fiyat belirleme politikalarına son verilmekte, döviz oranları sabit bırakılmaktadır. İkinci aşama ülkenin doğrudan yabancı yatırıma açılması sürecini içerir. Yoğun biçimde kamu işletmeleri özelleştirilmekte, yabancı yatırımların ülkeye gelmesine olanak sağlayacak yasal düzenlemeler gerçekleştirilmektedir. Makroekonomik denge hedeflerinden yapısal uyarlama hedeflerine doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Son aşama da uygun bir yatırım iklimi yaratmak üzere kamu kurumlarının köklü biçimde değiştirilmesidir. Bu amaçla her düzeydeki kamu kurumları yeniden oluşturulmakta, küreselleşmeci anlayış ve tutumlara yerleşiklik kazandırılmakta ve sivil toplum katılımı daha kurumsal hale getirilmektedir. Özal dönemindeki transformasyon da genel çerçevesi itibarıyla bu gelişmenin bir parçası olarak değerlendirilebilir.

Anılan dönüşümün ilk adımı olarak kabul edilen 24 Ocak Kararları bir askeri yönetim altında önemli bir toplumsal muhalefete uğramadan uygulanmış, 1980'ler boyunca devlet yapısı ciddi biçimde değişime uğramıştır. Bu nedenle Özal'ın şahsında somutlaşan dönüşümü bir bütünlük içinde anlamak için askeri yönetim döneminin irdelenmesi gerekmektedir.

a. Askeri Yönetim Dönemi

1970'li yıllarda dünya çapında yaşanan sosyoekonomik gelişmeler ve iki kutuplu siyasal yapının getirdiği yoğun ideolojik çatışmalar Türkiye'nin kendine özgü koşulları altında bir kaosa yol açmıştır. Borç yükü artmış, yatırımlar azalmış, petrol krizinin yansımaları yurt içinde büyük ekonomik sıkıntılara yol açmış ancak Türkiye bu dönemde henüz ithal ikameci ekonomik modeli terk etmemiştir. Bu ekonomik koşullara, ağır bir siyasal çatışma ortamı ve kısa ömürlü koalisyon

hükümetlerinin süreci yönetmekteki yetersizlikleri eklendiğinde Türkiye sürekli biçimde sorunlarla boğuşan bir ülke konumuna gelmiştir.

1970'ler sonunda yaygınlaşan küreselleşmeci yeni sağ söylem Batıda sosyal devleti/refah devletini bütün kurum ve kurallarıyla tasfiye etmiştir. Kabına sığmayan büyük sermayenin bütün dünyada serbestçe dolaşma ve yeni pazarlara ulaşma isteği, yeni sağcı politikaların Türkiye'de de uygulanmasını ve Türkiye'nin yeni küresel ekonomik sisteme dâhil edilmesini zorlamıştır. 1960'lardan itibaren özendirilen kalkınma iktisadi uygulamalarının meşru dayanaklarından yoksun bırakılması ve sosyal devletin bireyci piyasa devletiyle ikame edilmesi sürecinde, IMF tarafından yurt dışından borçlanmak zorunda olan Türkiye'ye yeni bir ekonomik sistem uygulaması öğütlenmiştir. Kendisi de bürokrat olan Turgut Özal'ın hazırladığı 24 Ocak istikrar programı da bu istem doğrultusunda biçimlenmiştir. Bu programın nasıl hayata geçirileceği, toplumsal muhalefet karşısında iktidarın 24 Ocak istikrar kararlarını nasıl uygulayacağı sorunu tam da bu sırada gerçekleşen 12 Eylül askeri müdahalesiyle çözülmüştür. Böylece istikrar programına olası muhalefet bertaraf olmuş ve bu tesadüf zihinlerde askeri müdahale ile 24 Ocak Kararları arasında bir bağlantı olabileceği düşüncesini doğurmuştur.

24 Ocak Kararlarının temel felsefesi, IMF'nin beklentilerine yanıt verecek biçimde ithal ikameci kalkınma modelinin terk edilerek ihracata dönük büyüme modeline geçilmesi, büyümenin ekonomide serbestleşme ile sağlanmasıdır ve bu bağlamda Türk girişimci sınıfının istekleri de karşılanmaktadır.⁴¹³ Türkiye için bir dönüm noktası olan kararlar sermaye birikim sürecinin yeniden yapılandırılması ve yerli sermayenin metropol sermaye ile birleştirilmesi işlevini yerine getiren büyük bir değişimi başlatmıştır.⁴¹⁴ 24 Ocak Kararlarıyla, dışa açılmayı sağlamak üzere ekonomik yapı yeniden düzenlenmiştir. İhracatın artırılması, yüksek enflasyonun düşürülmesi ve ülkenin sıkıntısını çektiği döviz gelirlerinin artırılması gibi görünür hedeflere uygun politikalarla uluslararası ticarete açılarak ekonomik büyümenin sağlanacağı öngörülmüştür. Bu amaçla para politikası araçlarına başvurulmuş ve enflasyonu dizginlemek üzere fiyat kontrolleri, döviz gelirlerinde artış sağlamak üzere ihracatın özendirilmesi, kambiyo rejiminin daha serbest hale getirilmesi ve ithalat sınırlamalarının kaldırılması gündeme gelmiştir. Enflasyonu kontrol altına

⁴¹³ Gülten Kazgan, 2002, ss. 118-120.

⁴¹⁴ Haldun Gülalp, 1983, s. 54 vd. .

almak için kamu kuruluşlarınca üretilen mal ve hizmetlerdeki fiyat kontrollerine son verilmesi ve iç piyasanın daha rekabetçi bir yapıya bürünmesi önlemleri uygulanırken işçi ücretlerine zam yapılmamış ve faiz oranlarının piyasa koşullarında belirlenmesine karar verilmiştir. İhracatı artırmak üzere teşvikler, banka kredilerinin ihracata yönlendirilmesi, serbest bölgeler oluşturulması gibi uygulamalara da başvurulmuştur. İthalattaki sınırlamaları aşmak hedefi, ithalattan alınan vergi ve fonların düşürülmesini, ithali yasak malların azaltılmasını ve ithal edilen mal bedellerinin yurt dışına transferinin kolaylaştırılmasını gerektirmiştir. Yabancı sermayeyi Türkiye'ye çekecek önlemler kapsamında, yasal altyapı ve bürokratik mekanizmanın eksikliklerinin giderilmesi yanında teşviklerle Türkiye'nin yabancı sermayeye cazip hale getirilmesi amaçlanmıştır.

İşte bütün bu önlemleri içeren istikrar programı Özal tarafından IMF yönlendirmesi ile hazırlanarak Başbakan Demirel'e sunulmuş, Türkiye'nin içinde bulunduğu koşullar nedeniyle hayata tam anlamıyla geçirilemese de bu politikaların uygulanması fikri sermaye sahiplerini memnun etmiştir. Program ancak askeri darbe hükümetinde Özal'ın amaçlarını gerçekleştirmesine uygun bir ortam oluşmasıyla gerçekleşebilmiş ve DB, IMF gibi ulus aşırı finansal kurumlar Türkiye'de siyasetin militarizasyonuna etkide bulunmuşlardır. Bu etki anılan kurumların çalışma biçimleriyle yakından ilgilidir. IMF, kredi almak üzere kendisine başvuran bir ülkede çoğu kez ciddi istikrar tedbirlerinin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu programların bütün olumsuz yükü de orta ve alt sınıfların üzerinde bulunmaktadır. IMF reçetelerini halkın bu geniş kesimlerin onayını alarak uygulamakta güçlük çeken sivil hükümetler yerine bu baskıya karşı direnme gücü yüksek olan askeri rejimler bu tür programların uygulanması konusunda elverişli bir ortam sağlamaktadırlar.⁴¹⁵ 12 Eylül rejimi altında uygulanan IMF politikalarının askeri rejim olmadan uygulanma olanağı yok gibidir. Kredi almak için istikrarı sağlamak, istikrarı sağlamak için terörü önlemek gerekmiş, ihracatı artırmak için ucuz ve disiplinli işgücüne ihtiyaç duyulmuş, bu şartlar da ancak askeri yönetimle sağlanabilmiştir.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Ağâh Sabri Atay, **Çok partili dönemde Türkiye'de ordunun siyasal rolü ve devlet yapısı içindeki yeri**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:1029, İstanbul, 1998, s. 54.

⁴¹⁶ a.k, s. 122.

Askeri darbenin hemen ardından Başbakan olan Bülent Ulusu'nun, 1983 yılında kurulacak ANAP iktidarına kadar geçen sürede uygulayacağı hükümet programı 24 Ocak Kararlarının uygulamaya geçirilmesi ana hedefi doğrultusunda biçimlendirilmiştir. Program, dışa açık sanayileşmeyi temel alan neo-liberal ekonomi anlayışını ve devletin dönüşümünde YKİ ilkelerinin etkilerini açıkça yansıtmış, “eski düzenin bürokratik yapısını” yoğun bir eleştiriye tabi tutmuştur.⁴¹⁷ Programa göre Türk idare yapısı değişen şartlara uyamamış, yeniliklere ve ihtiyaçlara ayak uyduramayarak eskimiş, ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Bürokrasi aşırı merkeziyetçi, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımı dengesiz, normalin çok üstünde istihdamda bulunan; atıl kapasite, verimsizlik, kırtasiyecilik gibi hastalıkları olan bir yapıya sahiptir. Türkiye'nin, ekonomik ve sosyal kalkınmasını engelleyen en önemli faktör, Türk idaresinin bu hastalıklarıdır. Gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idari işlemlerdeki aşırı formaliteler nedeniyle milyonlarca işgünü ve tonlarca kâğıt israf edilmektedir. Bu bağlamda kendini yiyip bitiren bir kısır döngü içine düşen kamu yönetiminde hizmetlerin görülmesindeki aksamalar giderilmelidir.

Askeri hükümet, devletin en önemli sorununu bu şekilde belirlediği için çözümü de Türk kamu yönetiminin bütünüyle gözden geçirilmesinde görmüştür. Hükümet Programında görev, yetki ve sorumlulukların inisiyatif ve çalışmayı teşvik edici şekilde dağıtılacağı, bunları tam olarak kullanmayanların sorumlu tutulacakları açıkça belirtilerek bürokratlar hükümet kararlarına direnç göstermeleri durumunda başına gelecekler konusunda uyarılmıştır. Öte yandan devlet kadrolarındaki aşırı şişkinliklerin giderileceği ve kesinlikle gereksiz personel istihdam edilmeyeceği de açıklanmıştır. Bu bağlamda hem yürürlükteki Devlet Memurları Kanunu'nun ve diğer personel mevzuatının hızla yeniden düzenlenmesi hem de kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçi yapının tasfiye edilmesi öngörülmüştür. Merkeziyetçiliğin tasfiyesi ile mülki ve mahalli idarelerin yetkileri artırılması, vatandaşın her işini Ankara'dan halletme zorunluluğunun kaldırılması ve bu çerçevede taşrada yeni bir teşkilatlanmaya gidilmesi hedeflenmiştir. Belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin mali ihtiyaçlarını karşılayacak yeni kaynaklar sağlamak üzere yasal altyapının hazırlanması da programın vaatleri arasındadır. Bu açıdan Ulusu hükümeti

⁴¹⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP44.htm>, 20.11.2009.

programının fazlaca merkezileşmiş devlet yapısını sakıncalı bulan ve yerelleşmeyi öncelikli bir konu olarak gören yeni sağ politikalarla örtüştüğü açıktır. Hükümetçe bölge idareleri kurularak bu idarelerin mali, ekonomik ve teknik konularda devlet hizmetlerinin işleyişini kolaylaştırıcı yetkilerle donatılması yolu tercih edilmiştir.

Ekonomi politikaları açısından bakıldığında da Ulusu Hükümeti Programının ekonomik açıdan tamamen Özal'ın savunduğu yeni sağcı anlayışla biçimlendiği görülmektedir. Hükümet mevcut istikrar programının uygulanmasına devam etmeyi ve bu programı tamamlayıcı vergi değişikliklerini gerçekleştirmeyi hedeflemiştir. Ekonomide, *“piyasa ekonomisi kurallarının işlediği bir ortam içinde... fiyat mekanizmasına göre çalışan, teşebbüs gücünü geliştiren bir anlayış ile vatandaşın çalışma ve dilediği işi tutma hürriyetine sahip bulunması...”* esas kabul edilmiştir. *“Uygulanmakta, olan kur politikası, titizlikle takip edilecek... esnek kur politikası uygulamasına...”* ayrıca *“...ekonomide gelişme ve istikrarı sağlayacak ve koruyacak olan para - kredi politikası uygulanmasına...”* devam edileceği belirtilmiştir. KİT'lerin *“...ekonomik istikrar programına uygun olarak piyasa ekonomisi şartlarına göre çalışmaları...”* esas kabul edilmiştir. Ekonominin dış rekabete uygun hale getirilmesi amacıyla teşvik tedbirleri uygulamasının sürdürülmesi, ihracatın geliştirilmesinde karşılaşılan güçlükleri giderici yeni idari tedbirler alınması öngörülmüştür.

Görüleceği üzere Ulusu Hükümeti Programı 24 Ocak istikrar önlemlerinin uygulanmasını sağlamayı amaçlamıştır. Tereddüde yer verilmemesi açısından ulus ötesi kurumlara ve politikalarına bağlılık da Ulusu hükümeti programında çok kararlı biçimde vurgulanmış; *“Dış ekonomik ilişkilerimizde OECD ülkeleri ve milletlerarası ekonomik ve finans kuruluşlarının desteklediği ekonomik istikrar programımızın uygulanmasında mevcut anlaşmalar çerçevesinde bu kuruluşlarla yakın işbirliği sürdürülmeye devam edilecek, ilişkilerimiz geliştirilecektir...”* demek suretiyle ekonominin ve devletin dönüşümünün yönü somut olarak ortaya konmuştur.

Program, ekonomi politikaları ve yerel yönetimler politikaları açısından da aslında bir Özal programıdır.⁴¹⁸ Özal, 24 Ocak Kararlarının alınmasından üç yıl

⁴¹⁸ Atay, her ne kadar genel başkanlığını Bülent Ulusu'nun yürüttüğü MDP'nin darbeci askerler tarafından kurdurulduğunu ve bu nedenle devlet partisi niteliği taşıdığının belirtilmesine karşın Turgut Özal ve partisinin, askeri yönetime karşı tavır alan bir parti gibi sunularak gerçek devlet partisi olduğunun iddia edildiğini belirtmektedir. Bkz. Ağah Sabri Atay, 1998, s. 114.

sonra, aradan geçen sürede kaydedilen ekonomik ilerlemenin yurt dışında finansal kurumlar, DB ve IMF gibi uluslararası kurumlar tarafından bir “ekonomik mucize”, “mucizevi bir kalkınma ve gelişme” olarak nitelendirildiğini ve Türkiye’nin kredi itibarının yükseldiğini belirtmektedir. Bundan sonra yapılması gereken en önemli işler arasında Türk sanayisini kademeli olarak “dışarı açmak” bulunduğunu belirten Özal, yurt içinde rahat kazanan bazı sanayicilerin bunu istemeyeceğini ancak kapalı ekonomiye gitmenin bir hata olacağını ve “*devlet müdahalesini belli bir çerçeve içinde bırakarak vatandaşın serbest hareketini sağlamak...*” gerektiğini öne sürmektedir.⁴¹⁹ Bu kararların alınması sırasında Hazine Genel Sekreteri iken daha sonra Maliye Bakanlığı yapan Kaya Erdem ise bu tür istikrar programlarının belli bir fedakârlık gerektirdiğini, başarıya ulaşmak için vatandaşın sıkıntı çekmesinin kaçınılmaz olduğunu vurgulamakta, KİT’lerin daha iyi çalışması ve fiyat politikalarının siyasi organların etkisinden kurtarılması halinde Programın başarısının daha da artacağını öngörmekte ve “*Bence 12 Eylül Harekâtı olmasaydı, 24 Ocak İstikrar Programının başarı şansı yoktu. Çünkü biliyoruz ki vergi kanunlarının o günlerin parlamentosundan çıkarılması mümkün değildi...*” demektedir.⁴²⁰

Askeri yönetim döneminde ekonomide yaşanan en önemli gelişmeler arasında bankerlik sisteminin yaygınlaşması, faizlerin önü alnamaz biçimde yükselmesi ve halkın kolay yoldan köşe dönücülüğe özendirilmesi yer almaktadır. Serbest piyasaya geçiş yolunda adımlar atılırken güçsüz mali sistemle sermaye birikimi yetersizliğini aşmak zor olduğundan sermaye birikimini hızlandırmak adına faizlerin serbest bırakılması, bu durumdan nemalanmak isteyen bir girişimci grubun ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Askeri hükümet döneminden başlanarak küreselleşmeci liberal sistemi benimsetmeye yönelik bir söylem geliştirilmiş, Boratav’ın da açıkladığı üzere bu söylem zaman içinde sistemli slogan ve klişeler biçiminde çeşitli toplum kesimlerine aktarılmıştır. Bu bağlamda “serbest piyasa ekonomisi”, “hür teşebbüs”, “orta direk”, “köşeyi dönme” gibi 1980’li yıllarda yaygınlaşan terimler oldukça bilinen örneklerdir. Boratav’a göre Özal döneminde liberaller, siyaset ve ekonomide

⁴¹⁹ İskender Sorgun, “Özal: 24 Ocak’ın Sonucuna Batı Mucizevi Kalkınma Diyor”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 24.01.983.

⁴²⁰ Emin Çölaşan, (Kaya Erdem’le Röportaj), “Erdem: Büyük Fedakârlıklardan Sonra Bu Programda Değişiklik Yapılamaz”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 24.01.983.

demokrat çizginin temsilcileri olarak addedilmiş ve bunun karşısında askerler başta olmak üzere bürokrasinin “devletçi, Atatürkçü ve baskıcı” dünya görüşünü temsil ettiği ve bu iki farklı dünya görüşü arasında bir çatışma olduğu kabul edilmiştir, oysa gerçek böyle değildir. 12 Eylül askeri dönemindeki ekonomi politikaları devletçiliği reddetmiş, sermaye emek karşısında bir ekonomik ve ideolojik saldırı yürütmüş ve bu saldırı “baskıcı ve faşizan” bir ortama gereksinim duymuştur.⁴²¹

Ekonomi liberalleştirilirken askeri yönetimin sosyal devletçi olduğu imajı korunmaya çalışılmış ve hatta gerçek Atatürkçülüğün aslında yeni sağcı liberal ekonomi anlayışı ile paralel olduğu da gündeme getirilmiştir. Ekonomide kamu sektörü payının zamana yayılarak ancak cesur önlemlerle azaltılmasının mevcut iktisat politikasının asıl unsurlarından ve başarılı olmasının en önemli koşullarından birisi olduğunu belirten Yaşa tarafından devletçilikte Atatürk felsefesine dönüşün de bu şekilde gerçekleştirilebileceği öne sürülmektedir. Bu yaklaşıma göre Atatürk’ün felsefesi; devletin devamlı olarak ekonomide aktif biçimde yer almakla birlikte devletçe kurulan işletmelerin kamu mülkiyetinde olmasının, kişilerin bu mülkiyeti yüklenebilecekleri duruma gelmesine kadar “geçici” olması gerektiği şeklinde özetlenebilir.⁴²² Bu anlayışla ekonomide kamu sektörünün payı düşürülürken devletin etkinliğinin artırabileceğini belirten Yaşa buna karşın bürokratların henüz bu görüşü kabullenmediklerini ve “saptırılmış devletçilik” politikalarına devam etme yanlısı olduklarını belirtmektedir. Görüldüğü gibi bir yandan neo-liberal söylemin devletin küçültülmesi fikri ekonomik başarının anahtarı görülürken diğer yandan bu gelişme Atatürk’le ilintilendirmekte ancak sorunun, bu anlayışı benimsemeyen ve muhalefet eden bürokratlardan kaynaklandığı öne sürülmektedir.

Hem askeri darbe idaresinin ekonomik anlayışını yansıtmak ve yukarıdaki yazıda sözü edilen “saptırılmış devletçiliğin” kapsamını açıklamak hem de askeri iktidarın sivil bürokrasi karşısında mutlak baskınlığını bir örnekle ortaya koymak açısından bütün tekeli konusu ele alınabilir. Tütün tekelinin kaldırılmasına ilişkin yasanın 1986 yılında ANAP iktidarı döneminde çıkarılmasına karşın bu yasanın altyapısının 12 Eylül askeri müdahalesi döneminde hazırlandığını belirten Yetkin’e göre askeri yönetim döneminde gündeme gelen bu gelişme karşısında dönemin

⁴²¹ Korkut Boratav, 1998, s. 126.

⁴²² Memduh Yaşa, “Ekonomimizde Olumsuz Gelişmeler ve Değerlendirme”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 06.01.1981.

Gümrük ve Tekel Bakanı askeri iktidarın fikrine katılmayarak tekelin kaldırılmasına karşı çıkmış, Bakanın bu uygulamayı ulusal çıkarlara aykırı bulmasında Bakanlık bürokrasisinin büyük rolü olmuştur. Bürokrasinin 12 Eylül yönetimine ısrarlı direnişi karşısında hükümet Bakanlıkta büyük bir bürokrat temizliğine gitmiştir.⁴²³ Bu durumda bürokrasinin kendi değerler bütünü kapsamında anlam yüklediği “ulusal çıkar” konusunda hassas olduğu ve bir çıkarsama ile bütün tekelinin kaldırılması karşısında bürokrasinin devletçi bir tutum takındığı öne sürülebilir.

Askeri idare döneminde kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen en önemli mevzuat değişikliği “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi” ile ilgili yetki kanunudur. Kanundan alınan yetkiyle 1983 yılında 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında KHK ile yapılan düzenlemeyle kadro ve unvan standardizasyonuna geçilmiş, yaklaşık 8000 kadro unvanı ele alınarak bu sayı 900’e indirilmiştir. Diğer yandan kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesiyle ilgili olan 38 kararnameden, 33 tanesi 18 Haziran 1984 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu KHK’ler ile düzenlenen kamu kuruluşları arasında Devlet Personel Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar bulunmaktadır.⁴²⁴ Yine KİT’ler hakkındaki ünlü 233 sayılı KHK’de bu düzenlemelerle birlikte çıkarılmıştır.

Şaylan bu dönemde askeri bürokrasinin görelî özerkliğine karşın sivil bürokrasinin özerklikten yoksun olduğunu öne sürmektedir.⁴²⁵ Dönemin en önemli düzenlemelerinden birisi, uzun yıllar üniversitelerde büyük huzursuzluklar yaratan ve üniversitelerin özerkliğini ortadan kaldırdığı gerekçesiyle akademisyenlerden büyük tepki alan YÖK’ün kurulmasına ilişkindir. YÖK ile beraber Yüksek Öğrenim Denetleme Kurulu, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi ile Üniversiteler Kurulu

⁴²³ Tekelin kaldırılmasını ABD ve yandaşlarının 40 yıldır gerçekleştirmeye çalıştığı, “devletçiliğe” son verilmesi ile yabancı sermayeye ülkenin kapılarının açılmasının bir aşaması olarak gören Yetkin, Demirel ve Ecevit hükümetlerine geçmişte yapılan baskılara rağmen çok uluslu şirketlerin bu talebine karşı konulduğunu, haşhaş konusunda olduğu gibi siyasi hükümetlerin direndiğini belirtmektedir. Çetin Yetkin, **Türkiye’de Askeri Darbeler ve Amerika, 27 Mayıs 1960-12 Mart 1971-12 Eylül 1980**, Yeniden Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Yayınları, İstanbul, 2007, ss. 207-209.

⁴²⁴ Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, <http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/ayintarihi/1984/haziran1984.htm> 21.03.2010.

⁴²⁵ Şaylan, **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji** adlı çalışmasının 1986 yılındaki baskısının önsözünde; “12 Eylül askeri müdahalesi incelenirken üzerinde durulması gereken konular arasında bürokrasi, bürokrasinin otonomisi, devlet gibi sorunlar mutlak yer almalıdır” demektedir. Gencay Şaylan, 1986, XIII.

da oluşturulmuştur. Öte yandan Sıkıyönetim Komutanlığı tarafından bürokraside ve yüksek öğretim kurumlarında görev yapanların işlerine son verilmesine olanak sağlayan 1402 sayılı yasanın oldukça önemli sonuçları olmuştur. Yasanın, 2301 ve 2766 sayılı yasalarla değiştirilen 2. maddesinde yer alan, “*Sıkıyönetim komutanlarının bölgelerinde genel güvenlik, asayiş veya kamu düzeni açısından çalışmaları sakıncalı görülen veya hizmetleri yararlı olmayan kamu personelinin statülerine göre atanması veya işine son verilmesi, yerel yönetimde çalışanların görevden uzaklaştırılması veya işlerine son verilmesi hakkındaki istemleri ilgili kurum ve organlarca derhal yerine getirilir*” hükmü uyarınca görevden uzaklaştırılan ve sayıları beş bine yaklaşan kamu personelinin 71 tanesi akademisyen olup bu uygulama 12 Eylül yönetiminin sivil ve akademik bürokrasiye uyguladığı baskıcılığın bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir.

Üzerinde durulması gereken bir başka konu da Atatürkçülüğün ve laikliğin yorumlanma biçimine ilişkindir. 12 Eylül’de Atatürkçü düşünce ve laikliğe ağır bir darbe indirildiğini belirten Yetkin askeri hükümet döneminin, Atatürkçülüğün ve laikliğin bıkırtıcı ölçüde sürekli tekrarlandığı bir dönem olmakla birlikte bu terimlerin içeriğinin doldurmadığını ileri sürmektedir.⁴²⁶ Diğer taraftan devlet-din-çoğulculuk ilişkilerinde yeni bir dönem olarak kabul edilmesi gerektiğini belirten Heper, dönemin en önemli gelişmesinin, “...Atatürkçülüğün artık siyasi manifesto olarak alınmayacağı yönündeki...” tutum olduğunu belirtmektedir. Askeri hükümet döneminde laikliğe ilişkin tutumda bir yumuşama söz konusu olduğunu belirten Heper, 1982 Anayasası Önsözünde Türk tarihi ve ahlaki değerlerine atıfta bulunulmasını, yeni Türkiye’nin köklerini bilimde bulan Atatürkçü yaklaşımdan sapma olarak görmekte ve 1980’ler boyunca İslam’ın Türk elitleri tarafından yeniden keşfedildiğini ifade etmektedir.⁴²⁷ Boratav ise askeri yönetimin resmi ideolojisinin bir taraftan Türk-İslam sentezine diğer taraftan da içeriği boşaltılmış bir Atatürkçülüğe dayandığını öne sürmekte, askeri bürokrasi ile birlikte sivil bürokrasinin de bu ideolojiyi sürdürmekle görevlendirildiğini açıklamaktadır.⁴²⁸

⁴²⁶ Çetin Yetkin, 2007, s. 210.

⁴²⁷ Heper Metin, 1991, ss. 38-52.

⁴²⁸ Korkut Boratav, 1998, s. 126.

b. Özal Dönemi

1980’li yıllara damgasını vuran en önemli aktör, önce başbakanlık sonra da cumhurbaşkanlığı dönemlerinde Türkiye’de devletin dönüşümü isteğini sürekli olarak gündemde tutan ve bunu hükümet politikalarına yansıtan Turgut Özal’dır. Özal neo-liberal fikirlerini ANAP’ın ilk parti programında açıkça ortaya koymuştur.

1983 yılında oluşturulan ve 1987 yılına kadar iktidarda bulunan I. Özal Hükümeti uygulamalarına temel olan ANAP Programı, devlet algısının 1980 öncesine göre nasıl değişmeye başladığını göstermek açısından önemli bir belgedir.⁴²⁹ Programda, devletin sosyal adalet, sosyal güvenlik ve sosyal yardım sağlamakla, sosyal hizmet ve faaliyetleri düzenlemekle ve gereğinde doğrudan yapmakla görevli olduğu belirtilmekte ve bu sorumluluğu yerine getirmek üzere kullanılacak yöntem tamamen bireyci ve serbest piyasacı anlayışla belirlenmektedir. Devletin zenginliği sonucu milletin zenginliği yerine milletin zenginliği sonucu devletin zengin olması ilkesi çerçevesinde devletin sosyal amaçlarla ekonomik alana müdahil olmak yerine altyapı mahiyetindeki hizmetlere yönelmesi öngörülmektedir. Ekonominin doğal kanunları içinde gelişmesini sağlamak üzere rekabet şartlarının hâkim kılındığı serbest pazar ekonomisi yüceltilmektedir. Bu anlayışta ekonominin doğal kanunları ile kastedilenin kapitalizmin temel kanunları olduğu açıktır. Nitekim ekonomik gelişmenin güvenli ve sürekli bir şekilde gerçekleşmesi için devletin başlıca rolü istikrarın sağlanması olarak tanımlanmakta ve asli görevleri klasik liberalizm anlayışı çerçevesinde iç güvenlik, yurt savunmasının sağlanması ve adalet hizmetleri ile sınırlandırılmaktadır. Bu çerçevede Türkiye’nin 1980’li yıllarına damgasını vuran ANAP programında ekonomiye ilişkin politika tercihlerinin bir önceki dönemin ithal ikameci anlayışından çok farklı olduğu ve temel hedefin ekonomik dönüşümün altyapısını kurmaya dönük olduğu görülmektedir.

Minimal devlet anlayışını içeren bu Programla devletin ekonomik alanda üretici, dağıtıcı ve benzeri işlevler üstlenmesine karşı çıkılmakta, esas faaliyet alanı enerji, yollar, limanlar, yurtiçi ve yurtdışı haberleşme; kara, hava, deniz ulaştırması gibi “temel altyapı yatırımları” ile sınırlandırılmaktadır.

Kamusal kurumların piyasalaştırılması ve özelleştirilmesi, sanayi ve ticaretle devletin esas rolünün düzenleyicilik ve teşvik edicilik olması ve ekonomik

⁴²⁹ Bkz. “Partiler ve Programları” <http://www.belgenet.com/parti/program/anap-1.html> ve <http://www.belgenet.com/parti/program/anap-2.html>, 28.03.2006

faaliyetlerde vatandaşın rakip olarak değil, aksine ona hizmet eden, gelişmesini kolaylaştıran bir yardımcı olmaktan ibaret kılınması gerektiği belirtilmektedir.

Kalkınma planlamacılığından farklı olarak, planlama doğrudan piyasanın düzenlenmesi, yönlendirilmesi ve piyasadaki dengenin bozulmasının önüne geçilmesini içeren faaliyetlerle sınırlandırılmaktadır.

1983-1987 yılları arasında ülkeyi yöneten 1. Özal Hükümetinin Programı⁴³⁰ da ANAP Programına paralel biçimde sosyal adaletçi ve rekabete dayalı serbest piyasa ekonomisini esas alan bir anlayışa vurgu yapmakta buna karşın sosyal adaletçiliğin içeriği doldurulmayarak “ortadirek” olarak adlandırılan işçi, memur, esnaf, çiftçi ve emekliye somut, pratik ve gerçekçi çareler getirilmesinin öneminden bahsetmektedir.

Hükümet Programına göre devletin düzenleyici ve yönlendirici fonksiyonu sınırlı ve genel düzeyde olmalı, detaylara müdahale etmemelidir. Devletin varlığı bütün milletin kullanımına açık olabilecek orman, su, maden, enerji gibi sahalar içinde kalmalı ve bu doğal kaynakların mülkiyeti devlet tasarrufunda olmakla birlikte geliştirme ve işletme hakları, kişiler ve kişilerin kuracağı kurumlara bırakılmalıdır.

Uygulanacak ekonomi politikasının öncelikleri arasında; enflasyonu düşürmek üzere para arzı politikasına gidilmesi ve bütçe açıklarının makul bir seviyede tutulması bulunmaktadır. Bu kapsamda ithalatta kademeli olarak liberasyona gidilmeli, ekonomik gelişmeyi hızlandırmak üzere Merkez Bankası, sermaye piyasası, ticaret, bankalar, borçlar, gümrük, vergi ve personel ile ilgili kanunlar bir paket halinde ele alınarak gerekli değişiklikler yapılmalı ve Türkiye bir sermaye piyasasına kavuşturulmalıdır. Anılan politikalar IMF istikrar önlemlerinin yeni dönemde ekonomiyi biçimlendiren temel politikalar olacağını göstermektedir. Öte yandan KİT’lere ilişkin genel yaklaşımın da yeni sağcı politikalar çerçevesinde oluşturulduğu görülmekte, yatırımlara devletin doğrudan kaynak tahsis etmesinin doğru bulunmadığı, bu kapsama girdiği varsayılan mevcut KİT’lerin aşamalı olarak millete devredilmesinin uygun bulunduğu belirtilmektedir. Yine KİT’lerin çalışma esaslarına ilişkin önlemler arasında; vatandaşların kendi güçleriyle veya makul teşvik tedbirleri ile gerçekleştirebilecekleri yatırım alanlarında KİT’lerin yeni yatırım yapmamaları ve KİT’lere bağlı bazı işletmelerin anonim şirket haline getirilip hisse

⁴³⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP45.htm> 20.11.2009.

senetlerinin halka satışının sağlanması bulunmaktadır. Özetle, kamuya ait ekonomik kurumların piyasalaştırılması ve özelleştirilmesi anlayışı ön plana çıkmaktadır. Her ne kadar ekonomik alandaki bu hedeflerin tamamı Özal hükümetlerince gerçekleştirilememişse de bu anlayışın günümüze kadar adım adım uygulanacak devletin dönüşümü politikalarının genel çerçevesini çizdiği açıktır.

Programda yer alan, ülkenin temel sorunlarının çözümünde her şeyden önce hukuki esasların ve “idari yapının” bunu sağlayacak hale getirilmesi gerektiği açıklamaları, bürokraside köklü bir değişim arzusunu yansıtmaktadır. Hükümet mevcut bürokrasiyi bir sorun olarak algılamaktadır. Nitekim *“idari yapı ve mevzuatın toplum ihtiyaçlarına cevap verebildiği sürece muteber olduğu”* ifadesi bağlamında, günün şartlarına uygun olmayan, eskimiş, yavaş, karar alma ve uygulamayı imkânsız hale getiren ve o oranda zaman ve kaynak israfına yol açan idari yapı ve hukuki esasların yeni bir anlayışla gözden geçirileceği belirtilmektedir. Yetki ve sorumluluğun çok önemli olduğu kamu görevlerinde tecrübeli, bilgili ve yetenekli kimselerin istihdamı ve muhafazası için maddi olanakların tatmin edici bir seviyeye çıkarılması da öngörülmektedir. Bu uygulama, işletmecilik anlayışıyla yönetilen bir kamu yönetimine geçişin ilk adımları gibidir. Gerçekleştirilmek istenen dönüşüme verilen önem, bürokrasi konusunun Programda bir “memleket meselesi” olarak addedilmesinden anlaşılabılır.

Diğer taraftan 1980 öncesine kıyasla daha adem-i merkezîyetçi bir yönetim modeline geçilmesinin istendiğine ilişkin ipuçları da Programda yer almakta ve mülki idare amirlerinin yetkilerinin artırılmasından, vatandaşların işlerinin büyük kısmının Ankara'ya gelmeden mahallinde çözülmesine olanak sağlayacak kanun ve idari düzenlemelerin yapılmasından söz edilmektedir.

Gerek Parti Programını ve gerekse Hükümet Programını belirleyen temel ekonomik felsefeye uygun olarak ANAP'ın 1983 yılında iktidara gelir gelmez çıkardığı ekonomik önlemler paketindeki öncelikli icraat mevduat faizlerinin yükseltilmesidir. Ekonomik önlemler paketinde yer alan temel unsurlar arasında; vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi, konut fonu kurulması, ithalat sınırlamalarının kaldırılması, ithali yasak malların azaltılması, tekellerin ortadan kaldırılması, geri kalmış yörelere uzun vadeli kredi verilmesi gibi uygulamalar yer

almaktadır. Paket aynı zamanda adli sicil kayıtlarının kırtasiyecilikten kurtarılması, herkesin sağlık sigortasına kavuşması gibi sosyal düzenlemeleri de içermektedir.

Ekonomik hedeflerin hayata geçirilmesine ilişkin 29 Aralık 1983 tarihli kararlar paketi, deyim yerindeyse tam anlamıyla bir devrim niteliğindedir. Menkul kıymetlerin yurt dışına çıkarılabilmesi, Türk vatandaşlarına yurt dışında yatırım izni verilmesi gibi düzenlemeler içeren bu kararlarla, TPKKK ile çerçevesi çizilen döviz ve kambiyo rejimi köklü biçimde değiştirilmiş, uluslararası finans hareketlerine olanak sağlanmış, ekonomi dışa daha açık hale getirilmiştir. Bu konuya ilişkin değerlendirmelerse oldukça farklılaşmıştır. Bir tarafta düzenlemeler çok olumlu bulunmuş⁴³¹ ve dönemin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı, “Batılılaşmanın bir adımı” olarak nitelemişken diğer tarafta kararlar bin bir emekle kurulmuş sanayiye rekabet edemeyeceği dış sanayiler karşısında zor durumda bırakması açısından ve tekel zamları nedeniyle eleştirmiştir.⁴³²

Kamu yönetiminin yapısal dönüşümünde 1984 yılında çıkarılan yasal düzenlemeler etkili olmuştur. 3046 sayılı yasa bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını, 3056 sayılı yasa ise başbakanlık teşkilatını düzenlemiştir. 1946 yılından kalan 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanunu ortadan kaldıran 3046 sayılı Kanun bakanlıkların merkez teşkilatını anahizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimler şeklinde örgütlerken her bakanlıkta bir Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı kurulmasını hükme bağlamıştır. Bu birimler 2005 yılına kadar varlığını sürdürmekle birlikte Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda getirilen düzenlemeler çerçevesinde 2005 yılında çıkarılan 5436 sayılı kanun ile kaldırılmıştır. 3056 sayılı Kanun ise Başbakanlık teşkilatını düzenlemekte ve asli görevi kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedef, politika ve önlemlerin belirlenmesi için inceleme ve araştırmalar yapmak olan bir ana hizmet birimi olarak Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı kurulmasını öngörmektedir.

Bakanlıklar reformu; bürokrasinin modernleşmesi, kırtasiyeciliğin azaltılması, etkinliğin artırılması gibi gerekçelerle ortaya konulurken daha önce bakanlıklar tarafından yürütülen görevlerin müsteşarlara devredilmesi işlevini

⁴³¹ Mehmet Barlas, “Bu bir reformdur” **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 30.12.1983.

⁴³² Aslan Başer Kafaoğlu, “Sanayimiz açısından alınan kararlar zararlıdır”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 30.12.1983.

görmüştür. 2680 sayılı yetki kanunu çerçevesinde Başbakanlığa bağlı olarak 1983 yılında oluşturulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Özal, IMF ve DB ile ilişkilerini, kendisinin kurduğu ve yöneticilerini atadığı Müsteşarlığa havale etmiştir. Bu gelişme geleneksel bürokrasinin dışlanarak karar alma sürecinin hızlanmasının ve bu sayede yerli ve yabancı iş çevrelerinin şikâyetlerinin giderilmesinin bir yolu olarak değerlendirilse de Ahmad'a göre bu yöntem bir ölçüde ABD kamu yönetimi sistemine yaklaşmanın bir adımı gibidir. ABD'de müsteşarlar siyasal otorite tarafından atanır ve bakanlıklar müsteşarlıkları kontrol edemezler. Bu aynı zamanda parlamentonun denetimini azaltan ve Başbakanın elini güçlendiren bir uygulamadır.⁴³³

1984 yılında çıkarılan 3067 sayılı “Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğünün Korunması Hakkında Kanun” ise kalkınma plancılığı uygulamasını ortadan kaldırmaya dönük bir adım olarak kabul edilebilir.

1983 seçimlerinde ANAP ile Halkçı Parti liderleri arasında tartışmaya konu olan Boğaziçi Köprüsü gelir ortaklığı senetleri 1984 yılında Kamu Ortaklığı İdaresi'nce halka satılmış ancak köprülerin tam anlamıyla özelleştirilmesi uzun yıllar gerçekleştirilememiştir. Yine de bu olay Türkiye'deki özelleştirme uygulamalarının öncülerindendir.

Siyasal iktidarlara adli bürokrasisi arasında özelleştirmeler konusunda yaşanan fikir ayrılığının ilk örneklerinden olması açısından 3082 sayılı “Kamu Yararının Zorunlu Kıldığı Hallerde Kamu Hizmeti Niteliği Taşıyan Özel Teşebbüslerin Devletleştirilmesi Hakkında Kanun” oldukça önemlidir. Bu Kanunla devletin ekonomiye müdahale araçlarından “devletleştirme” zorlaştırılmış; hizmet veya üretimin ülke çapında kamu ihtiyacına hitap etmesi, başka yollardan kontrol, rekabet, ikame veya temin edilememesi gibi şartlara bağlanmış ve devletleştirmenin ancak yasalarla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesi “devletleştirmenin yasama organınca düzenlenmesinin” devletleştirilecek özel teşebbüsler yararına büyük bir güvence getirdiğini belirtmiş oysa aynı güvencenin özelleştirmeler kapsamında kamu teşebbüsleri için düşünülmemesini eleştirmiştir.⁴³⁴

⁴³³ Feroz Ahmad, “The Transition to Democracy in Turkey”, **Third World Quarterly**, Vol. 7, No. 2, Apr., 1985, ss. 211-226.

⁴³⁴ http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=1145&content=enerji
12.11.2009.

Buna rağmen Özal iktidarının özelleştirme konusunda kararlılığı, daha sonra bu konuda yaptığı yasal düzenlemelerden ve uygulamalardan anlaşılmaktadır. En önemli düzenlemelerden biri MTA'nın görev ve yetkileri küçülten ve madencilik alanındaki özelleştirmelerin önünü açan 3213 sayılı Maden Kanunu'dur.

1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanunla, sermayesinin tamamı devlete veya KİT statüsünde faaliyet gösteren kuruluşlar ile bunların müesseseleri, bağlı ortaklıkları, işletmeleri ve iştirakleri arasında özelleştirme kapsamına alınmaları açısından farklılık getirilmiş, ilk grup için Bakanlar Kurulu yetkili kılınırken ikinci grup için yetki Yüksek Planlama Kurulu'na verilmiştir. Öte yandan özelleştirme sürecinde önemli bir işlev yerine getirecek olan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, toplu konut uygulamaları yanında özelleştirme sürecini yürütmekle de görevlendirilmiştir.⁴³⁵ Özelleştirme açısından bir diğer önemli gelişme, hükümet tarafından Morgan Guaranty Trust Company isimli ABD şirketinden alınan teknik yardımla özelleştirmenin amaçları ve beklentilerin belirlenmesidir. Şirket, KİT'lerde ve DPT'de yaptığı çalışmalar sonucunda özelleştirme hedeflerini önem sırasına göre şu şekilde belirlenmiştir;⁴³⁶

Serbest piyasa koşullarının ekonomimizin gelişmesine katkıda bulunmasının sağlanması, randıman ve produktivitenin yurt düzeyinde artırılması, üretilen malların kalitelerinin, miktarlarının ve ürün çeşitliliğinin artırılması, yurt içinde hisse sahibi kişilerin çoğaltılması, menkul kıymetler borsalarının gelişmelerinin sağlanması, KİT'lere sağlanan hazine desteğinin azaltılması, KİT'lerin monopol fiyat uygulamalarıyla sebebiyet verdikleri dolaylı vergilendirmeye son verilmesi, Hükümetin KİT idareciliğiyle uğraşma yerine esas görevlerine daha fazla zaman ayırabilmesi, yeni teknoloji ve yönetim metotlarının tatbikinin sağlanması, çalışanların ortak edilerek iş gücü randımanının artırılması, sanayi mülkiyetinde özel sektörün payının artırılması, dış ülkelerle olan ekonomik ve politik ilişkilerin yabancı ortaklıklar yoluyla güçlendirilmesi, mevcut yatırımcıların gelirlerinin yükseltilmesi ve devlete gelir sağlanması.

⁴³⁵ "Yasal Çerçeve", http://www.oib.gov.tr/baskanlik/yasal_cerceve.htm, 19.11.2010.

⁴³⁶ Dündar Aytar, "Özelleştirmenin Hikayesi", 1994, http://daytar.tripod.com/ozellestirmenin_hikayesi.pdf, 19.11.2010

Her ne kadar bu listede devlete gelir sağlanması görece daha düşük öneme sahip bir amaç gibi görünse de Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının tarihçesinin incelenmesi bu amacın listenin ilk sıralarında olması gerektiğini göstermektedir. 1985 yılında hazırlanan ana planda 32 KİT, özelleştirme ana gereksinimleri bakımından 3 farklı öncelik grubuna konulmuştur. Bu öncelikler; satılabilirlik, ekonomik yaşayabilirlik ve yatırım gereksinimleri bağlamında belirlenmiştir. Özelleştirilecek KİT’ler arasında birinci derecede TURBAN, THY, USAŞ, ÇİTOSAN, YEMSAN, TPAO, ETİBANK; ikinci derecede Sümerbank, TSEK, PTT, TEK, EBK, TKİ, MKEK, TDÇİ, TTK ve Türkiye Şeker Fabrikaları ile üçüncü derecede DMO, TCDD, DHMİ, TMO, TZDK, TÜSAŞ, Türkiye Denizcilik İşletmeleri bulunmaktadır.⁴³⁷ Bu çerçevede özelleştirme politikasının ilk uygulamaları arasında 1986 yılı Temmuz ayında başlatılan USAŞ, (bitişi 1986 yılı sonu), TURBAN (bitişi 1987 yılı Haziran ayı), THY (bitişi 1987 yılı Mayıs ayı) ve ÇİTOSAN (bitişi 1987 yılı Ekim ayı) bulunmaktadır.

1986 yılı, askeri müdahalenin baskıcı ortamının biraz yumuşamasının da etkisiyle, daha önceki yıllarda uygulanan istikrar politikaları ve sürekli zamlardan şikâyetçi olan işçilerin, mali ve sosyal haklar açısından karşılaştıkları kayıplar nedeniyle yürüyüş ve mitinglerine sahne olmuştur. Öte yandan işverenlerin de ekonomik gidişten dolayı sıkıntı içine giren firmaların kurtarılması için devletten beklenti içine girdikleri anlaşılmaktadır.

1970-1980 arasında vergi politikaları konusunda ciddi bir değişikliğe gidilmemişken 1980 sonrasında kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Ayrıca 1983’ten sonra giderek artan biçimde teşvikler artırılmış ancak ihracatta vergi iadesi kapsamında devletin sunduğu parasal olanaklardan yararlanmak isteyenlerce hayali ihracatlar gerçekleştirilmiştir. İhracata dayalı kalkınma stratejisi uygulayan ANAP iktidarı bu politika kapsamında hayali ihracatla uzun süre mücadele etmemiş, Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun’da ciddi yaptırımlar getirmemiş ancak 1986 yılı biterken yapılan düzenlemelerle hayali ihracat suç sayılmıştır.

Öte yandan mali sistemde ortaya çıkan en ciddi gelişmenin klasik bütçeleme tekniği dışında kalan fon uygulamasına ağırlık verilmesi olduğu söylenebilir. Bürokrasideki engelleri aşmak, devlet harcamalarında kendisine rahat bir icraat

⁴³⁷ M. Emin Ruhi, **1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme**, Nobel Dağıtım, Ankara, 2003, s. 150.

ortamı yaratmak ekonomideki temel kararların alınmasında etkili olan bürokrasinin yetkilerini siyasal kadrolara aktarmak amacıyla Özal bütçe dışı fonları sıkça kullanmıştır. Fon uygulaması 1980’li yıllar boyunca kamu mali yönetim yapısının dönüşümünde ön plana çıkan uygulamalardan birisi olmuştur.⁴³⁸

Bir başka uygulama, ekonomik ve mali politika kararlarının ya bizzat üst düzey yöneticiler ya da küçük kurullar tarafından alınması ve hiyerarşik yapı ve işleyişin bozulmasıdır. 1980 yılına kadar ekonomik kararlarda Maliye Bakanlığı yanında DPT ve Merkez Bankası bürokrasisi etkili olurken 1980’li yıllarda bu durum değişmeye başlamıştır. Maliye Bakanlığı’na bağlı Hazine Genel Müdürlüğü ile Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Dış Ticaret Genel Müdürlüğü’nün Başbakanlığa bağlı bir Müsteşarlık olarak örgütlenmesinden başka Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu kurulmuş, 1988 yılında bu kurullar kaldırılarak yerine Yüksek Planlama Kurulu oluşturulmuştur. Ayrıca istisnai ve geçici bir düzenleme olması gereken KHK’ler kalıcı yasal düzenlemeler haline dönüştürülmüştür. Önemli kamu ekonomisi kararlarında “tek adam” ilkesinin yaşama geçmesiyle hiyerarşik zincir kırılmış ve bazı bürokratların, bağlı oldukları bakanı da atlayarak doğrudan başbakan ile ilişkide bulunmaları söz konusu olmuştur.⁴³⁹

I. Özal Hükümeti döneminde küreselleşmeci piyasa devleti niteliklerinin henüz yerleşmemesi ve önceki dönemden devam eden bazı yatırımların sürdürülmesiyle devletin ekonomik alanda müdahaleciliği ve sosyal devlet anlayışıyla istihdam yaratma görevi üstlenmesi bir ölçüde devam etmiştir. Kamu kesimince yürütülen yatırımlar arasında TEKEİ İdaresinin yeni fabrikalar açarak istihdamın artmasına katkıda bulunması, bu bağlamda 1985 yılında yerel tütünleri işleyen Tokat Sigara Fabrikası’nın açılması örneği verilebilir.⁴⁴⁰

⁴³⁸ Fonlar, Meclis denetimi dışında bırakılmış, amacı dışında kullanılmış, bazı kişilere düşük faizle borç verilme aracı kılınmış, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi tarafından toplanan paralar bazı şirketlere dağıtılmıştır. Yine İMKB’nin düzenlenmesindeki denetimsizlik iktidara yakın kişilerin kolaylıkla servet kazanmalarına yardımcı olmuştur. Ayşe Buğra, 1997, s. 219-220.

⁴³⁹ a.k., ss. 36-37.

⁴⁴⁰ Yıllar sonra yapılan özelleştirmelerle tekele ait sigara fabrikaları yabancı üreticilerin eline geçerken bunların bir kısmı üretime devam etmemiş, kimi zaman yerel sermayedarlar özelleştirmeleri kazanan yabancı şirketlerden fabrikaları geri almak istediklerinde kendilerine yeniden sigara üretilmemek şartıyla izin verilmiş ve yabancı sahiplerince sigara üretme makineleri imha edilerek fabrikalar teslim edilmiştir.

Bütün bu gelişmeleri destekleyen yerli sermayedarlar hükümetin liberal politikaların daha da yaygınlaşmasını talep etmişlerdir. İSO ve İTO yöneticileri iktidardan; ithalatta serbestinin artırılmasını, TPKKK'nın kaldırılmasını ve KİT'lerde korumacılık politikalarına son verilmesini istemişler, kısaca yerli sermaye kamunun faaliyet gösterdiği alanların özel girişime açılmasında talepkâr olmuştur. Bu çabaların olumlu sonuçlar verdiği daha sonra hükümetçe yapılan yasal düzenlemelerde her üç hususta da işadamlarının istedikleri yönde adımlar atılmasından anlaşılmaktadır.

1980'li yıllarda yerel yönetimler konusunda köklü bir değişime gidilmiş ve daha adem-i merkeziyetçi bir yönetim modelini hayata geçirmek üzere yasal düzenlemelere başvurulmuştur. Büyükşehirlerde yeni bir belediye örgütlenmesi modeli getirilmiş, imar planları yapma yetkisi belediyelere bırakılmış, belediyelerin mali yapısı güçlendirilmiş ve istihdam olanakları artırılmıştır. Küreselleşmeci politikalar bağlamında yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması ve uluslararası rekabet alanına açılması yönündeki bu değişim bir yandan belediyelerin sayıca artmasını ve küçük belediyelerin birleştirilmesini gerektirirken diğer yandan 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasayla büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu düzenlemede temel amaç, hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması ve yerel halkın kendisi için sunulan bu hizmetlere daha faal biçimde katılmalarını teşvik etmek olarak belirlenmiş ancak bu gelişme aynı sınırlar içinde birden fazla belediye örgütlenmesinin varlığına yol açmıştır. Büyükşehir belediye başkanına, büyükşehirin yanı sıra ilçe belediye meclisi kararlarını veto etme yetkisi de verilerek gücü artırılmıştır.

1985 yılında çıkarılan 3194 sayılı İmar Kanunu, nazım planların ve uygulama planları konusunda belediyeleri yetkilendirmiş, öte yandan belediye gelirlerinde artış sağlayacak yasal düzenlemeler getirilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay artırılmış, 1985 yılının sonunda ortaya konan vergi paketi ile merkezi hükümetçe alınan vergilerin oranında artışlar yanında yerel yönetimlere kaynak temin edilmesi konusunda ciddi adımlar atılmıştır. Paket, daha önce merkezi yönetim vergi gelirleri içinde yer alan emlak vergisinin belediyelere aktarılmasını, belediyeler tarafından tahsil edilen vergilerin oranlarının yükseltilmesini, maden işletenlerin belediyelere de vergi ödemesini ve belediyelerin

yer altı kaynak sularını kullananlardan ücret almalarını içermiştir. Diğer taraftan belediyelerin kredi kullanımı teşvik edilmiştir.

Yerel yönetimler konusunda getirilen bir başka düzenleme de belediye istihdamında esnek kamu personel rejimi politikalarının ve YKİ ilkeleri paralelinde geçici işçilik uygulamasının yaygınlaştırılmasıdır. Böylece belediyelerde bürokrasinin bütünlüğü ve sürekliliği zayıflamış, personel rejimini belirleme mekanizmaları içinde belediyelerin ve belediye çalışanlarının ağırlığı azalmıştır.⁴⁴¹ Özelleştirmelerin ön plana çıktığı bu süreçte belediyelerce hizmetlerin piyasadan satın alınması özendirilmiştir.

Diğer taraftan, askeri dönem sonrasında kurulan ilk Özal hükümeti görev süresini doldurmadan daha 1987 yılında askeri bürokrasi ile Özal arasında gerilimin tırmandığına tanık olunmaktadır. Teamüllerin aksine Özal'ın, Genelkurmay Başkanını bizzat belirlemek istemesi üzerine Kara Kuvvetleri Komutanı emekliliğini istemiş ve yapılan atama işlemi için “siyasi darbe”, “orduda operasyon” gibi değerlendirmeler yapılmıştır. Hükümetin bu yetkiyi kullanma tarzı askeri bürokraside kırınglık yaratmış, siyasetçilerin kurumlar arası çatışmayı derinleştiren üslubu, uygulamanın kendisi kadar tartışılmış ve eleştiri konusu yapılmıştır.⁴⁴²

Özal hükümetleri bazı uygulamaları nedeniyle laiklik konusunda da bürokrasiden tepkiler almış, örneğin Milli Eğitim Bakanı tarafından Evrim Teorisine yönelen itiraz ve okullara dönük olarak bu teorinin dinle çatışması sebebiyle ders kitaplarında bir kanunmuş gibi değerlendirilmemesi gerektiği yönünde talimatı eleştirilere maruz kalmıştır. 1980’li yıllar boyunca ayrıca kamu bürokrasisinde dinsel örgütlerin güçlendiği iddiaları da söz konusu olmuştur.

II. Özal Hükümeti Programı⁴⁴³ genel hatlarıyla, küresel kapitalist sistemle uyumlaşmayı sağlayacak biçimde dış kaynaklardan faydalanılması ve yabancı sermaye yatırımlarının teşvik edilmesi ilkelerini benimsemiştir. Bu ilkeler çerçevesinde ekonomik hedefler arasında, sermaye piyasasının geliştirilmesine daha fazla ağırlık vermek, KİT’lerin özelleştirilmesini yaygınlaştırmak, şeffaf muhasebe

⁴⁴¹ Halil İbrahim Aydın, “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (5) 2003/1, ss. 73-86.

⁴⁴² “Gene Üslup”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 02.07.1987.

⁴⁴³ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP46.htm>, 20.11.2009.

usulleri getirerek muhasebe standartlarının tespiti için gerekli önlemleri almak bulunmaktadır.

Programda ayrıca yerel yönetimler konusuna da özel bir önem verilmiş, yerel yönetimlerin yetki ve kaynak yönünden daha fazla destekleneceği, il, ilçe ve büyükşehir sayısının artırılacağı ve yerel yönetimlerin daha da güçlenmesi amacıyla Belediye ve Köy Kanunlarının değiştirileceği belirtilmiştir.

Önceki iktidar döneminde gerçekleştirilen reformlara paralel olarak bürokraside yeni bir yapılanma ve işleyişe gidilmesi yönündeki çalışmalara devam edilmesi hedeflenmiştir. Kamu yönetimi ve hukuk sisteminde gerçekleştirilecek reformlarla arzulanan en önemli gelişme, “*millet hâkimiyetini demokratik düzenin esası haline getirebilmek, milli iradeyi devlet idaresine gerçek anlamıyla yansıtmak için yetkilerin seçilmiş organlarda olması...*” şeklinde açıklanmıştır. Bu amaçla Anayasa ve kanunlarda gerekli düzenlemeler yapılmasıyla Türk idare ve hukuk sisteminin daha süratli, etkili, verimli hale getirilmesi umulmuştur.

Özetle, Özal hükümetleri bürokrasi konusunu sorunlu bir konu olarak görmüş ve bürokrasi ile kırtasiyeciliği mücadele edilecek unsurlar olarak algılamıştır.

Özal’ın Cumhurbaşkanı seçilmesinin ardından kurulan Akbulut ve Yılmaz Hükümeti programlarının ve bakanlar kurullarının oluşturulmasında Özal’ın belirleyici olduğu hatta kimi zaman bürokratlara doğrudan talimatlar verdiği bilinmektedir.⁴⁴⁴ Bu nedenle anılan hükümet dönemini de iktidar partisinin değişmemiş olması ve siyasal aktörlerin kişisel durumları göz önünde bulundurularak mevcut yönetimin sürekliliği biçiminde ele almak uygun olacaktır. Nitekim Akbulut Hükümetinin Programında, 1983 yılı sonundan itibaren hükümet programlarının birbirinin devamı ve tamamlayıcısı olduğu belirtilmektedir.⁴⁴⁵

Programda yer alan, Türkiye’nin ANAP iktidarı döneminde “*dinamik ve çağdaş gelişmelere uygun bir kalkınma programı*” uyguladığı ifadesiyle küresel ekonomik sisteme uyumun kastedildiği anlaşılmaktadır. Program, 1980 öncesi ekonomi politikalarını “tavizci ekonomi” anlayışı olarak betimlemekte, tavizin kime karşı verildiği sorusunun yanıtı örtülü olarak verilmekte ve gerekirse ülke

⁴⁴⁴ Metin Heper, “Parliamentary Government with a Strong President: The Post-1989 Turkish Experience”, **Political Science Quarterly**, Volume 111, Number 3, 1996, ss: 483-503.

⁴⁴⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP47.htm>, 20.11.2009.

olanaklarını zorlama pahasına başvurulmuş sosyal devlet uygulamalarının yeni çağda gerçekçi olmadığı ima edilmektedir.

Ekonomi politikasının genel amacının istikrar politikalarını kökleştirmek ve derinleştirmek olduğu anlaşılmaktadır. KİT'lerin rasyonel yönetime kavuşturulacağı ve serbest piyasa ekonomisine uyumunun sağlanacağı, rekabete dayalı serbest piyasa sistemini güçlendirecek uygulamaların sürdürüleceği ve özelleştirme çalışmalarının hızlandırılarak, devletin yeni ticari ve sınaî yatırımlara girmesinin sınırlandırılacağı, Yap-İşlet-Devret modeline devam edileceği açıklamaları bu kapsamda değerlendirilmelidir.

Hükümetin sosyal devlet olgusuna atfettiği değeri açıklayan ifadeler, sadece ANAP'ın değil, daha sonra yeni sağcı politikaları uygulayan diğer iktidarların da dayandığı temel anlayışı yansıtmaktadır. Buna göre kalkınmada asıl hedef sosyal gelişmenin sağlanmasıdır ve ekonomik gelişmeler de sosyal gelişmelere paralel olmak zorundadır. Böylece sosyal gelişmenin sürekliliği ve gerekli kaynakların sağlanması iktisadi gelişme ile ilintilendirilmektedir. Bu toplumsal ilerleme ve kalkınmayı tamamen ekonomik bağlam içinde değerlendiren ve büyük ölçüde ekonomik/parasal değerlerle ölçen bir anlayıştır. Temel anlayış bu olunca, KDV'yi yaygınlaştırmak için başvurulmuş “faturalı vergi iadesi” uygulaması ortadireğe bir gelir transferi olarak değerlendirilebilmektedir. Sosyal devlet ve sosyal güvenlik olguları, ihtiyacı olanlara devletin parasal yardım yapması olarak yorumlandığından “muhtaç durumda bulunan insanlara sahip çıkmak maksadıyla Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu kurulması” ve “bu fona bağlı olarak il ve ilçe merkezlerinde vakıflar” oluşturularak parasal yardımlar yapılması yeterli görülmekte ancak tüm vatandaşların sağlık sigortasına kavuşturulması temel hedefi doğrultusunda kamu kesiminin etkinliğinin artırılması yerine özel sektöre yeni bir alan daha açılarak özel sağlık kuruluşlarının özendirilmesi yolu seçilmektedir.

Diğer taraftan dış politika konusu da dönemin gelişmeleri çerçevesinde Programda yer bulmakta ve dış politikanın ana hedeflerinin, iktisadi gelişmişlik düzeyinin yükseltilmesi ile milli savunmanın güçlendirilmesi çerçevesinde belirleneceğine atıfta bulunmaktadır. Birçok alanda olduğu gibi dış politikanın da ekonomik ilişkiler bağlamında ele alınmasının neo-liberal anlayışın ülke yönetiminin bütün alanlarına yön verdiğini göstermektedir. Avrupa Topluluğu (AT) ile ilişkilerin

artırılması ve tam üyelik başvurusunun olumlu biçimde sonuçlanması için gerekli çabaların gösterilmesi hedefinin de bu çerçevede değerlendirilmesi anlamlıdır. Dikkat çekici olan AT'nin, Atatürk'ün muasır medeniyet seviyesi olarak gösterdiği hedef olarak betimlenmesidir.

Özal'ın Cumhurbaşkanlığı sırasında görev yapan Mesut Yılmaz Hükümetinin Programında⁴⁴⁶ bürokrasi konusunda en önemli gelişme kamu personel rejimi politikasıyla ilgilidir. Programda, çalışanı ödüllendirmek ve korumak, çalışanla çalışmayanı, sicili iyi olanla olmayanı, vatandaşa iyi muamele edenle etmeyeni, kıdemli ile kıdemsizi, eğitilmiş ile eğitimsizi ayırt etmek üzere yeni bir personel rejimi amaçlandığı ve kadro karşılığı sözleşmeli uygulamasının düzeltileceği açıklanmaktadır. Bu gelişme 1980 yılından bu yana iktidarların icraatına belirli bir direnç gösteren bürokrasiye yeni bir biçim vermek amacına hizmet etmek yanında kamu yönetiminde esnek çalışma ve performans değerlendirmesini özendiren YKİ ilkelerinin Türk bürokrasisinde uygulanmasını sağlayacak zihinsel dönüşümün hazır hale geldiğini göstermesi bakımından önemlidir.

Ekonominin dışa açılmasında “istikrar” tedbirlerinin ötesine geçildiğinin ve artık “yapısal uyumun” yaşama geçirilmeye başlandığının en güzel örneği 32 sayılı Karardır. “*Türkiye’yi küreselleşmeye entegre eden*”⁴⁴⁷ temel düzenlemelerden birisi olan Karar, TPKKK çerçevesinde kambiyo rejiminin serbestleştirilmesini sağlamak amacını gütmektedir. Bu çerçevede ülkeye döviz ithal edilmesi tamamen serbest hale geldiği gibi Türkiye’de yerleşik kişilerin döviz satın almaları ve ellerinde döviz bulundurmaları ile döviz hesabı açmaları olanaklı hale gelmiştir. 1990 yılında bir başka Bakanlar Kurulu Kararı ile yurt dışına çıkışlarda götürülebilecek döviz miktarı yükseltilmiştir. Timur bu kararları eleştirirken, kararların Türk ekonomisini ulusal kontrolden tamamen çıkardığını ve dış sermaye dalgalarının ortasına attığını, sonuçta yurt dışına akıl almaz bir oranda sermaye ihraç eden bir ekonomiye dönüştürdüğünü ve “*tamamen halk çıkarlarına karşı bir belge*” olduğunu ileri sürmektedir.⁴⁴⁸ Kararların Merkez Bankası Başkanı, DPT ve Hazine Müsteşarlarının muhalefetine rağmen alınması konusunda ise Timur, “*...yüksek bürokrasinin sağladığı perspektifin ulusal perspektife en yakın olmasında şaşılacak bir şey yoktur*”

⁴⁴⁶ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP48.htm>, 20.11.2009.

⁴⁴⁷ Taner Timur, **Türkiye Nasıl Küreselleşti**, İmge Kitabevi, Ankara, 2004, s. 32.

⁴⁴⁸ a.k., ss. 62-63.

değerlendirmesinde bulunmakta, 1994 yılındaki ve 2000-2001 ekonomik krizlerini bu Kararın artçı şokları olarak ele almaktadır.⁴⁴⁹

AB ile ilişkiler açısından 1989 yılı önemli bir dönüm noktası olarak nitelendirilebilir. Yılsonunda yapılan AT Komisyonu açıklaması bir yandan Türkiye'nin Topluluğa üye yapılmasının mümkün olmadığını ortaya koyarken diğer yandan Türkiye'ye hem bazı ev ödevleri vermekte hem de asıl önemlisi tam üyelik olmadan da gümrük birliğine geçişin gerekliliğini bildirmektedir. Tam ortaklığa geçilememesini kendi iç gelişmeleri yanında Türk ekonomisindeki sorunlara bağlayan AT, enflasyon ve işsizlik gibi konularda ekonominin büyük problemler yaşadığını belirtmektedir. AT Komisyonu Türkiye Sorumlusu tarafından Türkiye'ye önerilen birlik modeli ise, *"...ortaklık anlaşmasının öngördüğü şekilde iki taraf arasında bir gümrük birliği gerçekleştirmesini, bunun için Türkiye'nin ekonomik mevzuatının topluluğunkine uydurulmasını, mali ve sanayi alanlarında sıkı işbirliğinin başlatılmasını ve iki taraf arasındaki siyasi bağların derinleştirilmesini..."* içeren bir modeldir.⁴⁵⁰

1980'lerin sonlarında iktidar ile adli bürokrasi arasında gerilimin tırmandığına ve bu durumun bir ölçüde laiklikle ilgili uygulamalardan kaynaklandığına tanık olunmaktadır. Örneğin iktidar YÖK Kanununa 3511 sayılı Kanunla konulan ek madde ile dini inançtan dolayı örtünmeyi serbest bırakmasına karşın Anayasa Mahkemesi bu düzenlemeyi laiklik ilkesine aykırı bulmuş ve 1989 yılında iptal etmiştir. Yargı ile siyasal iktidar arasındaki gerilimin diğer bir önemli sebebi de USAŞ özelleştirmesi örneğinde olduğu gibi idare mahkemeleri tarafından özelleştirme uygulamalarının iptal edilmesidir.

Siyasal iktidar ile bürokrasi arasında 1980'lerin sonlarında yaşanan gerilimin önemli nedenleri arasında iktidarın bürokrasiye yoğun müdahaleleri ve kadrolaşma uygulamaları yer almaktadır. Özal'ın kendisine yakın bakanlarla veya tamamen kendi başına dış politika, ulusal güvenlik, ekonomi gibi alanlarda aldığı kararlar karşısında tepki gösteren ve bazıları bizzat Özal'ın atamış olduğu bürokratlar da içinde olmak üzere pek çok üst düzey bürokrat iktidar baskısı karşısında görevlerinden istifa etmişlerdir. Bunun en somut örneklerden biri TRT Genel Müdürünün, seçim sürecinde iktidarın arzuladığı tavrı göstermediği gerekçesiyle

⁴⁴⁹ Taner Timur, 2004, ss. 69-70.

⁴⁵⁰ Ahmet Sever, "AT Üyeliği Askıda", **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 19.12.1989.

doğrudan Özal'ın talebiyle istifasıdır. 1989 yılının Ocak ayında Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı da benzer gerekçelerle istifa etmiş, ayrıca TPKKK'na istinaden çıkarılan ve kambiyo rejimini kökten değiştirerek serbestleştiren 32 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı karşısında, bu konuda söz sahibi olmaları gereken Merkez Bankası Başkanı ve DPT Müsteşarının sürecin dışında kalmalarından duydukları rahatsızlık ve istifa mekanizmasına başvurabilecekleri konusundaki haberler basına yansımıştır.⁴⁵¹

1988 yılında 370 sayılı KHK ile getirilmek istenen düzenleme, Özal hükümetlerinde başvuru özel sektör kökenli yöneticilerin kamu sektöründe idareci olmaları uygulamasının da ötesine geçmektedir. KHK ile KİT'lerde genel müdür olabilmek için özel sektörde de yöneticilik yapmış olmak şartı getirilerek, sürekli olarak kamu kurumunda çalışmış olanların bu makamlara gelmelerinin yolu kapatılmak istenmiş ancak düzenleme Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir.⁴⁵² Bu düzenleme, Özal'ın bürokrasiye bakış açısını yalın biçimde yansıtan ve bürokrasinin iktidar tarafından doğrudan hedef alındığını gösteren bir uygulama olması nedeniyle önem taşımaktadır.

Cumhurbaşkanlığı makamında geçirdiği iki hükümet döneminde yaşanan kurumlar arası gerilimlerin önemli bir kısmının Özal'ın dış politika alanındaki yaklaşımından kaynaklandığı anlaşılmakta, bu yaklaşım siyasal iktidar-bürokrasi geriliminin hangi koşullarda somutlaştığını ve bürokrasinin direnç mekanizmalarını nasıl işlettiğini görebilmek açısından oldukça kullanışlı bir örnek oluşturmaktadır. Özal dış politikayı “ekonomik çıkar” temelinde ele almak yolunu seçmiş, karar verici tek adam olmayı istemiş ve sonuçta uzunca bir süreç içinde şekillenmiş politikaların uygulandığı ve bürokrasinin etkili olduğu dış politika alanında büyük anlaşmazlıklar ve gerilimler ortaya çıkmıştır. Bu anlaşmazlıklar ülke güvenliği gibi askeri bürokrasinin doğrudan müdahil olduğu konulardan kaynaklandığında siyasal iktidarla askeri ve sivil bürokrasi arasında bir gerilim ortaya çıkması kaçınılmaz olmuştur. Konu sadece Özal'ın kişiliği ve ülkeyi yönetme üslubuyla açıklanmak yerine küreselleşme sürecinin genel nitelikleri ile değerlendirilmelidir.

⁴⁵¹ Bkz. **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 12.08.1989.

⁴⁵² Özhan Uluatam, **Geçmişe Bakmak, Cumhuriyet Dönemi İktisadi, Mali, Siyasal Olaylar Kronolojisi, 1920-2000**, İmaj Kitabevi, Ankara, 2001, s. 493.

Ulus devletler arasındaki ilişkilerin biçim değiştirdiği ve diplomasinin öneminin azaldığı 1980 sonrasında devletler arası ilişkiler çeşitlenmiş ve geleneksel diplomatik yapı eliyle dış politika uygulanması tek geçerli yol olmaktan çıkmıştır.⁴⁵³ Bu bağlamda diğer yeni sağcı iktidarlar gibi Özal da dış politikada sorunlarını ekonomik gözle görmüş ve devleti deyim yerindeyse özel sektör anlayışıyla yönetmek istemiştir. Böyle bir anlayışla Özal'ın Ortadoğu konusunda izlediği dış politikanın analizi, daha Cumhuriyet'in kuruluş yıllarından başlanarak belirlenen politikalardan bir sapma olduğunu göstermektedir. Bu süreçte Türkiye'nin Ortadoğu ülkeleriyle ilişkileri *“daha önceki bütün dönemlerden hatta Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren görülen ilişkilerden oldukça çarpıcı şekilde farklı özellikler taşımıştır.”*⁴⁵⁴

Gözen, Cumhurbaşkanlık döneminde resmi bir rolü olmamasına rağmen Özal'ın her zaman Türk dış politikasında belirleyici olmak istediğini ve Dışişleri Bakanları ile Bakanlık bürokrasisinin resmi yetki alanlarına sürekli biçimde müdahale etmekten vazgeçmediğini belirtmektedir. Türkiye'deki geleneksel dış politika belirleme yöntemlerine ve aktörlerin taşınması gereken ağırlığa uygun olmayan bu durum siyaset-bürokrasi arasındaki gerilimi doğuran ve şiddetlendiren bir sonuç ortaya çıkarmıştır.⁴⁵⁵ Başka bir ifadeyle 1980'ler boyunca iç ve dış politika alanlarında devlet yönetiminde yaşanan sorunların ve ortaya çıkan gerilimlerin ardında Özal'ın 1982 Anayasası'nda yer aldığı şekilde erkler ayrımı ve iş bölümüne önem vermemesi ve kendisinin yavaş ve hantal bulduğu bürokrasiyi tasfiye etme çabası önemli bir rol oynamıştır. Özal ne Dışişleri Bakanlığı bürokrasisi ne de bakanlara danışma gereği dahi duymadan kararlar almaktan kaçınmamış, kimi zaman onlarla doğrudan çatışma içine girmiştir.

Bu kapsamda değerlendirilebilecek bir başka önemli gelişme de 1. Körfez Savaşı'dır. Savaş sürecinde yaşananlar, Özal'ın sadece ekonomik alanda değil siyasal alanda da Türkiye'de egemen olmasını arzuladığı küreselleşmecî anlayışın ve devlet politikalarında gerçekleştirmek istediği dönüşümün etkilerini yansıtmakta ve siyasal iktidar-bürokrasi arasındaki gerilim ve bu gerilimin dayandığı anlayış farkını ortaya

⁴⁵³ Birgül A. Güler, 1996, s. 103

⁴⁵⁴ Ramazan Gözen, **Amerikan Kışkırtıcılığı Dış Politika: Körfez Savaşı, Turgut Özal ve Sonrası**, Liberte Yayınları, Ankara, 2000, s. 18.

⁴⁵⁵ a.k., ss. 114-115.

koymaktadır. Kuveyt işgali sürdükçe Irak-Türkiye petrol boru hattının kapatılması ve Irak'la ticaretin kesilmesi, Özal'ın kabineye danışmadan kendi başına verdiği bir karar olup devletteki ciddi görüş ayrılıklarını su yüzüne çıkarmıştır. Bir tarafta Özal, Türkiye'nin krizde önemli bir rol oynamasından ve bunu Koalisyon Güçlerini askeri olarak destekleyerek göstermesinden yana iken diğer tarafta Dışişleri Bakanlığı, Meclis ve kamuoyunun bir kısmı geleneksel tarafsızlık politikasının sürdürülmesinden yana olmuş ve Amerika için veya Türkiye'nin uluslararası itibarının artması için doğrudan risk alınmasına karşı durmuştur.⁴⁵⁶ Körfez Savaşı başında bekle-gör politikasını sürdürme yanlısı bürokrasi atlanarak petrol boru hatlarının kapatılmasına devletin olağan işleyişi dışında "tek adam" tarafından karar verilmiş ve bu haber Özal tarafından bütün dünyaya duyurulmuş, Dışişleri Bakanlığı yetkilileri durumu kabullenmek zorunda bırakılmış, hatta Genelkurmay Başkanı bu kararı televizyondan öğrendiğini belirtmiştir.⁴⁵⁷ Genelkurmay Başkanının, Dışişleri Bakanının ve Milli Savunma Bakanının istifası ile sonuçlanan sorun devlet yönetimi konusunda ciddi fikir ayrılıklarını ortaya koymaktadır.

Özal'ı geleneksel politika oluşturma sürecini yok saymaya yönelten temel etmen, bürokrasinin bu süreçteki ağırlık ve önemini Türkiye'yi dönüştürme amacının önünde bir engel olarak görmesidir. Özellikle Dışişleri Bakanlığı gibi diğer bakanlıklara göre daha güçlü ve katı kuralların bulunduğu bir yapının yarattığı zorlukları aşmak amacıyla Özal, Bakanlığa bu konuda deneyimi olmayan kişileri atama ve dolayısıyla politika belirleme inisiyatifini elinde tutma yolunu seçmiştir.⁴⁵⁸ Bu kapsamda bürokrasinin uzmanlık alanındaki büyük bilgi birikimi yok sayılabilmiş, dış politika "telefon diplomasisi" diye adlandırılabilir bir yöntemle sürdürülmüştür. Yöntem kimi dış politika alanlarında Özal'ın istediği yönde kararlar alınmasına olanak sağlamışsa da özellikle askeri bürokrasinin müdahalesini veya aktif katılımını gerektiren konularda istenilen sonuca ulaşamamıştır. Genelkurmay Başkanlığı'nın etkin ve belirleyici olduğu ulusal güvenliğe ilişkin konulara karışılmadıkça siyasal iktidar ile askeri bürokrasi arasında önemli bir sorun

⁴⁵⁶ William Hale, "Turkey, the Middle East and the Gulf Crisis", *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs) Vol. 68, No. 4., Oct., 1992, ss. 679-692.

⁴⁵⁷ İlhan Uzgel, "Türk Dış Politikasında Sivilleşme ve Demokratikleşme Sorunları: Körfez Savaşı Örneği", *SBF Dergisi*, January-December 1998, http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dergi/pdf/53/1/18_ilhan_uzgel.pdf 14.09.2010.

⁴⁵⁸ Ramazan Gözen, 2000, s 117.

yaşanmamış, başka bir deyişle politikalar bir yetki farklılaşması ve işbölümü içinde yürütülmüştür.⁴⁵⁹ Dolayısıyla sadece ekonomik alanı ilgilendiren dış politika kararları ciddi bir gerilim yaratmazken askeri konularda düşülen fikir ayrılıkları için aynı durum söz konusu olmamıştır. Geleneksel tarafsızlık politikasına bağlı kalmak isteyen ve Ortadoğu’da macera aramak olarak nitelediği kararları yanlış bulan askeri bürokrasinin, Özal’ın Türk savaş gemilerini Basra Körfezi’ne göndermek ve hatta Kuzey Irak’a savaştan bir güç olarak girmek girişimlerini engellemesi ve bu mücadele sırasında Genelkurmay Başkanı’nın istifa etmesi, iki taraf arasındaki gerilimin boyutlarını göstermesi ve askeri bürokrasinin siyasal iktidarın politikalarını etkileyecek güce sahip olduğunu ortaya koyması açısından önemli bir olaydır.

Dış politikada Özal’ın “tek belirleyici” olmak istemesi, devleti yönetme şekli konusundaki fikirleriyle paralellik içindedir. Parlamenter sistemi bu bağlamda yetersiz gören Özal, siyasal iktidarın, başka bir ifadeyle kendisinin bu tür politikalarda tek yetkili makam olmasına olanak sağlayacak Başkanlık sistemini çeşitli düzlemlerde savunmuş, bu fikrini resmen yaşama geçirememese de fiiliyatta uygulamaya çalışmıştır.⁴⁶⁰

Bürokrasiyle yaşanan gerilimler karşısında uygulanan bu yöntemler sorunu pratikte bir ölçüde çözmüş ancak sorunun kaynağında yer alan bu anlayış iktidarda kaldıkça yeni çatışma alanları ortaya çıkmıştır. Bu anlayışın belki de en belirgin ifadesi iç ve dış politikada bütün kararların “ekonomi önceliğine göre” alınmasıdır. Siyasal çıkarların gerekirse ikincil planda tutulması ve ekonomik çıkarların her şeyin önüne konulması şeklinde özetlenebilecek, küreselleşmeci yeni sağ politikalarla anlayış açısından örtüşen bu yaklaşım, kimi zaman dış politika gibi Türkiye’nin seneler içinde oturttuğu ve büyük titizlikle uyguladığı politikaları yerle bir etmiştir. Özal’ın Batıyla yakınlaşmaya/bütünleşmeye verdiği önem, AB üyeliği kapsamında attığı adımlarda ve 1987 yılındaki tam üyelik başvurusunda somutlaşmaktadır. Dış politika konusunda Özal ile bürokrasi arasındaki anlayış farklılığını yansıtan diğer bir konu da Kıbrıs sorunudur. Bu konunun çözümü için geleneksel politikadan farklı bir yol izlemek gerektiği düşüncesinde olan Özal BM nezaretinde bir “dörtlü konferans” düzenlenmesini arzulamış, bu doğrultuda BM Genel Sekreteri ile temaslarda bulunmuş ancak askeri ve sivil bürokrasinin uzun vadeli Kıbrıs

⁴⁵⁹ Ramazan Gözen, 2000, s. 117.

⁴⁶⁰ a.k., s. 118.

politikasına aykırı bulduğu bu politikalar başarılı olamamıştır. Askeri bürokrasinin Türk dış politikasındaki etkinliğinin kırılması yönündeki en ciddi adımın da Özal döneminde atılması bir tesadüf değildir.

1980'ler boyunca yaşanan ekonomik dönüşümden yararlanan burjuvazi, bu dönüşümün ilk ayağı olan 1980 askeri müdahalesine destek vermiş ancak Uzgel'e göre Özal liderliğindeki sivil iktidarın yerleşiklik kazanmasıyla uluslararası kapitalizmle bütünleşme yolunda *“ayak bağı olarak gördüğü ordunun ve sivil bürokrasinin etkinliğinin azaltılması konusunda Özal iktidarının arkasında yer almıştır. 1980'lerde ortaya çıkan anti-bürokratik söylemin altında bu etken yatmaktadır.”*⁴⁶¹

B. 1990'lar ve “Son Sosyalist Devlet”

1. Çiller Dönemi

1990'lı yıllar boyunca küreselleşmeci politikalar uygulayan siyasal iktidarlarda önemli görevler üstlenen Tansu Çiller'in devlet yönetimine ilişkin politika ve uygulamaları 1980'lerde Özal ile başlayan sürecin bir devamı niteliğindedir. Bu dönemde kamu yönetimi yapısı yeniden biçimlendirilirken ve ekonomi politikaları belirlenirken ulus ötesi kurumların yönlendirmeleri veya doğrudan belirleyiciliği etkili olmuştur.

Çiller henüz akademisyen olduğu dönemlerden itibaren Türk ekonomisine ilişkin değerlendirmelerinde 1970'lerdeki ithal ikamesi politikalarını ekonominin dışa açılmasını geciktirmesi nedeniyle eleştirmiştir.⁴⁶² İthalatın liberalizasyonu ve sınırlı konvertibiliteye geçilmesi politikalarını desteklemiş, kotaların kaldırılmasını ve ara ve yatırım mallarının liberasyon listelerine geçirilmesini önermiştir. 1980 sonrasında Özal hükümetlerince ihracata uygulanan teşvikleri desteklemekle birlikte yetersiz bularak ihracatın sübvansede edilmesini savunduğu gibi 1982 yılından başlayarak sektöre uğradığını öne sürdüğü dışa açılma stratejisinin artarak devam ettirilmesini savunmuştur.⁴⁶³ Bu politikalar Özal'ın ekonomide dönüşüm modelinin çerçevesini çizen IMF ve DB stratejilerinin bağımlı-az gelişmiş ülkelere uygulanmasını önerdiği politikalarla örtüşmektedir.

⁴⁶¹ İlhan Uzgel, 1998.

⁴⁶² Tansu Çiller, *Dünya'da ve Türkiye'de kur politikaları ve sorunları*, Fatih Matbaası, İstanbul, 1983, s. 114.

⁴⁶³ a.k., ss. 122-125.

1992 yılında düzenlenen 3. İzmir İktisat Kongresi'ne “bakan” sıfatıyla katılan Çiller'in savunduğu düşünceler ile “Cumhurbaşkanı” sıfatıyla katılan Özal'ın görüşleri arasında paralellik bulunmaktadır. Öte yandan üyesi olduğu hükümetin Başbakanı ile koalisyon ortağı parti başkanının işsizlik ve sosyal devlet ilkelerini işaret etmesinin aksine Çiller, AB ile entegrasyonu ve piyasa ekonomisinin yeterince çalıştırılmamasını ekonomide öncelikli konular olarak görmüş, Türkiye'nin ekonomik alandaki en önemli sorunlarından birisini, “devletçiliğin azaltılması politikalarından uzaklaşmış olması” olarak değerlendirmiştir.⁴⁶⁴ Bu kapsamda Türkiye'nin büyük ölçüde devletçi olmasını eleştirirken Özal dönemindeki anti-devletçi reformları da yeterli görmemiştir. Çiller'e göre “...*kamu kesimi yani devlet, bütün ülkenin finansal araçlarının hepsini içmeye başlamıştır*” ve KİT açıklarına ayrılan pay nedeniyle özel kesimin kullanılabildiği alan küçülmüştür. Çare, AB kriterlerine uyumdan geçmektedir; fonlar denetim altına alınmalı, KİT'lerin yurt dışındaki sermaye piyasasına satılmasına ve özelleştirilmesine önem verilmelidir.⁴⁶⁵ Bu anlayış, Türkiye'nin küresel ekonomik düzene yapısal uyumunu uluslararası sermaye ile bütünleşerek gerçekleştirmesi gerektiği düşüncesiyle uyumludur. Nitekim devletçiliği şiddetle eleştiren Çiller'in, devletçi politikaları “sosyalizm” ile eşdeğer tuttuğu anlaşılmaktadır. Bu çıkarsama bizzat Çiller tarafından gündeme getirilen ve devleti kimi uygulamalar nedeniyle “son sosyalist devlet” olarak niteleyen ifadelerde somutlaşmaktadır.

Hayek ve Mises gibi düşünürlerin sürekli savundukları, bürokrasi ile sosyalizmi özdeşleştiren anlayışın bir yansıması olmak üzere Çiller de bir dönem merkezi ve bürokratik devleti “sosyalist devlet” ile aynılaştırmış, en azından devlet algısını bu söylem çerçevesinde somutlaştırmıştır. Kavram, devletin ekonomiye müdahaleci politikalarını eleştirmek üzere kullanılmış, ilk kez 1994 yılında Çiller, Türkiye'nin en büyük ve en son sosyalist devlet olduğunu ifade etmiştir. 5 Nisan 1994 ekonomik kararlarının hemen ardından yapılan bu betimlemede, devletin sosyalist olduğunun kurumlarına bakılarak anlaşılabileceğini belirtirken eleştirilerinin hedefine sosyal devlet/sosyal güvenlik sistemini oturtmuştur.⁴⁶⁶ Daha

⁴⁶⁴ 3. İzmir İktisat Kongresi: 4-7 Haziran 1992, DPT, Ankara, 1993, s. 80.

⁴⁶⁵ a.k., ss. 81-82.

⁴⁶⁶ Çiller, Türkiye'de iki çalışanın bir emekliye baktığını belirtmekte ve sosyal devlet adına Türkiye'nin büyük sıkıntılara sokulduğunu öne sürmektedir. “Menfaat Gruplarının Ayağına Bastık”, *Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi*, 04.06.1994.

sonra çok daha geniş bir alanı kapsayacak şekilde kullanıldığı anlaşılan bu tanımlama, Çiller iktidarları sürecinde kimi liberal siyasetçilerin devlet kurumuna bakışını yansıtmıştır.

“Son sosyalist devlet” kavramı ile neyin kastedildiği ve devletin hangi açılardan sosyalist addedildiği Çiller’in değişik tarihlerdeki değerlendirmelerinden çıkarılabilir. Bu değerlendirmelere göre son sosyalist devlet, özünde ekonomik model bakımından müdahaleci ve devletçi, yönetim sistemi bakımından merkezi, geleneksel ulus devlet olarak görülmektedir. Bu devleti, halkın elindeki kaynakların çoğunu kullanan ve tüketen devlet olarak kabul eden Çiller sosyalist devletin temsilcisi olarak bir taraftan bürokrasiyi diğer taraftan da sol iktidarları göstermiştir.

Artık yeryüzünde bir örneği kalmayan bu devlet, iktisadi anlamda devletçidir, millet için ne yapılacağını düşünmez, giderek büyümüştür ve pastanın çoğunu yemek istemektedir, bu nedenle bankaları kamulaştırmış, adeta Sovyetleşmiştir.⁴⁶⁷ Bu devletin merkezi Ankara on bardak suyun sekizini halka vermek yerine yedisini kendisi içmektedir.⁴⁶⁸ Sosyalist devlet, KİT görev zararlarını artıran, bütçe açıklarını çoğaltan, memur sayısını artıran devlettir ve özelleştirme yapmadıkça rekabetten yoksun kalır ve dünyayla bütünleşmez.⁴⁶⁹ Bu nedenle Türkiye’nin özelleştirmeler yapması, son sosyalist devletin de yıkılmasının aracıdır. Oysa KİT’ler dönemini kapatmayan devlet, ekonomik görünüm itibarıyla bölgesinde adeta son sosyalist devlet olarak kalmıştır. Bu devlet o kadar devletçidir ki KİT’ler büyük kaynak israfına sebep olduğu ve KİT açıkları borçlarla kapatıldığı, halkın parasından faiz ödendiği halde özelleştirme yasasını engellemektedir.⁴⁷⁰

Yeni sağcı/küreselleşmeci bu özelleştirme anlayışı iyiliklerin özel sektörden ve kötülüklerin kamu sektöründen, bürokrasiden geldiğini savlamaktadır. O halde devlet küçülmeli, yeni kadrolar ihdas etme, yeni memurlar istihdam etme anlayışla

⁴⁶⁷ Çiller; “...Buradan giderken her gün içim kararıyor ve çok üzülüyorum. Binalar, binalar, binalar... Türkiye son sosyalist devlet ve giderek devlet büyüyor. Bütün bankaların yarısından çoğu devletleştirildi. Devamlı 'devleti nasıl büyütürüz ki, biz ve bizim yandaşlarımız bu pastayı daha iyi yesinler' felsefesi var. Bu çok yanlış bir felsefe. Zaten Sayın Ecevit'in iktisadi çizgisi devletçi. Bunların genlerinde devletçilik var. Bu iktidar eliyle millet Afrikalılaştırıldı, Ankara Sovyetleştirildi.” Seda Şimşek, (Tansu Çiller’le Röportaj), “3 ayımız daha olsaydı Türkiye AB üyesiydi”, **Akşam Gazetesi İnternet Sitesi**, <http://arsiv.aksam.com.tr/arsiv/aksam/2001/02/28/guncel/guncel1.htm>, 04.11.2008.

⁴⁶⁸ “Çiller: Burası sosyalist ülke”, **Yeni Şafak Gazetesi İnternet Sitesi**, 19.10.2002.

⁴⁶⁹ Mustafa Kemal Coşkun, “Evet, Karl Marx haklıydı!” **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 03.10.2008.

⁴⁷⁰ Ali Nejat Ölçen, “Özelleştirme ya da Devletin Özelleşmesi”, <http://www.olcen.net/index.php?id=407&action=printMakale>, 04.11.2008.

mücadele edilmelidir. Nitekim Çiller'e göre iktidardaki koalisyon hükümetinin memur sayısını artırması, Batı dünyasının son sosyalist hükümeti olduğunu göstermektedir.⁴⁷¹ Bütçe açıklarının çok fazla yükselmesi ve kamu açığının fon bankalarıyla birlikte inanılmaz boyutlara gelmesi dahi sosyalist devlet kavramının artık Türkiye'de hükümet eliyle kurumsallaştırıldığının önemli bir göstergesi olarak kabul edilmelidir. Ankara, bu devletin genlerinde olan devletçilikten mutlaka vazgeçmelidir. Memur kadro sayısındaki yaklaşık 300 bin kişilik artış ile o dönemde aile fertleriyle birlikte aşağı yukarı 1 milyon kişinin Ankara bürokrasisine eklendiğini belirten Çiller, bu durumun Ankara'nın sosyalist bir refleksle donanmaya devam ettiğini ortaya koyduğunu öne sürmektedir.⁴⁷² Bu açıklamalar Çiller'in sosyalizmi ekonomik devletçilik bağlamında ele aldığını ortaya koymaktadır.

Bütün bunların da ötesinde Çiller tarafından bürokratların kamu kesimine ait tesislerde indirimli olarak kalmaları ile özel otellerin ekonomik sıkıntı içinde olmaları arasında ilinti kurulmakta, Türkiye'nin son sosyalist devlet olarak bütün iş ve istihdam kollarını özel sektöre kapadığı, konukevleri, otel ve işletmelerin asıl sahibi millet olması gerekirken ve "milletin kazanması lazım" iken devletin bunun aksini yaptığı ileri sürülmektedir.⁴⁷³ Bu çağdışı kalmış devletin merkezi Ankara'daki tıkanmış bürokrasidir.⁴⁷⁴ Ekonomik alandaki her türlü devlet müdahaleciliğine karşı olan Çiller'e göre müdahaleci devletin sosyalist olarak tanımlanması kaçınılmazdır çünkü bu devlet, her ilçede bir gübre, bir ilaç bayii olmasını, bunları Tarım Bakanının belirlemesini, onun dışında da hiç kimsenin, başka hiçbir yerden hiçbir şey almamasını öngörmekte ve bu kapsamda 1950'lerin Sovyetler Birliğinde olduğumuzu zannetmektedir.⁴⁷⁵

Asıl olan özelleştirme, piyasalaştırma ve yerelleşme olmalıdır; sosyalist Türkiye Cumhuriyeti özelleştirmelerle küçültülerek yıkılabilecektir. Devlet ne kadar büyükse, özelleştirmeye ne kadar izin vermiyorsa o kadar kötüdür, özel sektörün

⁴⁷¹ Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, "Çiller: Devleti Küçültmekten Bahsedenler, Her Geçen Yıl Memur Sayısını Arttırmaya Devam Etmektedir." 04.11.2008. Çiller şöyle demektedir; "1994 yılında memur sayısı 1 milyon 896 bin iken, 1995 yılında 1 milyon 880 bin 437'ye indirilmiştir. Devleti nasıl küçülteceklerini DYP'den öğrenebilirler."

http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/anadoluyahaberler-yeni/kaldir/2002/ocak/ah_14_01-02.htm

⁴⁷² "Türkiye Ciddi Anlamda İstikrara Muhtaçtır", ASO Haziran Ayı Meclis Toplantısı, <http://www.aso.org.tr/kurumsal/media/kaynak/TUR/asomedyahaziran2002/meclishaziran2002.html> 04.11.2008.

⁴⁷³ "Çiller: Yanlışlar bu döneme ait", **Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 26.07.2001.

⁴⁷⁴ Serpil Yılmaz, "Çiller türkü ile seslendi", **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 01.06.2002.

⁴⁷⁵ 10 Nisan 2001 Günlü TBMM Genel Kurul Tutanağı.

üzerine “devlet anlayışıyla” ne kadar gidiyorsa o kadar sosyalisttir.⁴⁷⁶ Ekonomide iyileşme özelleştirmelerle sağlanabilecekken krizleri çıkaran devletin kendisidir, devletçi politiklardır. Nitekim 2001 krizinin sorumlusu olan Ankara, Balkanlar ve Asya'nın son sosyalist devlet merkezidir.⁴⁷⁷ Bu noktada Çiller daha da keskin bir değerlendirme ile devletleştirmeler yapan Türkiye'yi “son sosyalist değil son komünist devlet” olarak nitelemektedir.⁴⁷⁸

1990'lı yıllardaki yeni sağcı/yeni muhafazakar koalisyon hükümetleri programları ve uygulamalarında bu anlayışın, özellikle devletçilik karşıtlığının etkileri görülmektedir. Çiller'in içinde olduğu koalisyon iktidarları süresince Türkiye'nin yaşadığı değişim, özellikle ekonomik açıdan Özal'lı ANAP iktidarlarınca benimsenen politikaların devam ettirilmesinden, hatta geliştirilerek bir ileri aşamaya geçirilmesinden ibarettir. Bu iktidarlarda koalisyon ortakları hangi partiden olursa olsun, yapısal değişim politikaları sürdürülmüştür. Bu değerlendirme, koalisyon ortağı siyasal partilerin ekonomik ve sosyal politikaların biçimlenmesinde hiçbir etkisi olmadığı anlamına gelmemektedir. Örneğin CHP ve SHP ile yapılan koalisyonlarda anılan partilerin ideolojileri bağlamında özellikle işçi hakları ve sosyal güvenlik gibi konularda bazı iyileştirmelerde bulunulmuşsa da⁴⁷⁹ ekonomik açıdan küresel kapitalizmle bütünleşmeye dönük uygulamalar devam ettirilmiştir. Bu durum hem hükümet programlarının hem de uygulanan politikaların incelenmesinden kolaylıkla anlaşılabilir.

I. Çiller Hükümeti Programında ele alınan konuların genel çerçevesi ANAP iktidarının son yıllarında uygulanan politikalarla oldukça benzeşmektedir.⁴⁸⁰ Ekonomik politikaların ana hedefi devletin ekonomideki rolünün yeniden tanımlanması, mevcut yapısal sorunların köklü ve yenilikçi bir yaklaşım içinde çözüme kavuşturulmasıdır. Devletin küçültülmesi yaklaşımı Çiller hükümetlerinde her zaman önemli bir hedef olmuştur. Bu kapsamda Programda, “*Devletin ekonomik faaliyetlerinin dengeli bir biçimde azaltılması, giderek sübvansiyon dağıtan yapıdan*

⁴⁷⁶ “Çiller: Krizin nedeni iktidardakiler”, NTVMSNBC Ekonomi, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/150611.asp> 04.11.2008.

⁴⁷⁷ “Herkes değişim istedi” Akşam Gazetesi İnternet Sitesi, 05.05.2002.

⁴⁷⁸ “TİM’de ipi Satıcı göğüsledi”, Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi, 19.07.2001.

⁴⁷⁹ Bu konudaki en önemli göstergelerden birisi 1995 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliği ile memurlara sendika kurma ve toplu görüşme yapma hakkının tanınmasıdır. Düzenleme toplu sözleşme hakkını içermemektedir.

⁴⁸⁰ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP50.htm> 20.11.2009.

arındırılması, ekonomide genellikle kuralları belirleyen bir konuma kavuşturulması...” gerektiği vurgulanmaktadır. Devletin sorumluluğu kamu ve özel sektör ilişkilerinde eşgüdümün sağlanması ve piyasalarda kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesidir.

Programa göre KİT’ler, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel yönetim bütçelerinin sürekli açık vermesi nedeniyle özelleştirme bir gereksinim olmuş ve “yapısal değişim” bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu nedenle özelleştirmeler sosyal dayanışmanın gerekleri gözetilerek cesaretle uygulanacak, yalnızca KİT’ler, bağlı ortaklık ve iştirakleri ile sınırlı kalmayacak ve Tarım Satış Kooperatiflerine ait endüstriyel tesis ve işletmeler başta olmak üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsayacaktır. KİT reformu programı, yaygın ve hızlı özelleştirmelerle birlikte yürürlüğe konulacak ancak sürekli zarar eden ve özelleştirilmeleri mümkün olmayan kuruluşlar tamamen veya kısmen tasfiye edilebilecektir. Bu ifadelerden, zarar eden kurumların özelleştirilemeyeceği inancıyla kar eden kuruluşların özelleştirilmesi yoluna gidileceğinin örtülü de olsa kabul edildiği anlaşılmaktadır.

Özelleştirmenin, işsizlik dışında kalan maliyetlerinin, özelleştirmeye taraf olan ticari işletmeler yerine halk tarafından karşılanması ve bu şekilde özelleştirmelerin özendirilmesi yoluna gidildiği, özelleştirilecek kuruluşların kamuya olan borçlarının Hazine tarafından üstlenilmesinin esas kabul edildiği görülmektedir. Özelleştirmelerde yabancı sermayenin ve yabancı kurumsal yatırımların önünü açabilmek üzere özendirici önlemler alınacağı ve finansal bir altyapı oluşturulacağı da Programda yer almaktadır. Özelleştirilemeyen kamu işletmeleri ise aynen bırakılmayacak ve ticari faaliyetlerle ilgili olarak özel işletme yönetimi ilkelerine uygun bir anlayışla “...*ücret, fiyat ve yatırım kararlarının, verimlilik ve kârlılık anlayışı içinde, kurum yönetim organları tarafından...*” yürütülmesi sağlanacaktır.

Programa göre, uluslararası ekonomik ilişkiler bağlamında bölgesel entegrasyonların uluslararası serbest ticaret ortamının yaratılmasında bir geçiş süreci olduğu kabulüyle ve dünya ticaretindeki globalleşme çerçevesinde Türkiye’nin AT’ye uyumunu kolaylaştırmak için Gümrük Birliğine 01.01.1995 tarihinde katılması hedeflenmektedir. Bu sonuca ulaşmak adına AT hukuk düzeni ve vergi yapısı ile Türk hukuk düzeni ve vergi yapısının uyumlaştırılacağı, AT ve GATT nezdindeki taahhütler doğrultusunda gümrük mevzuatında gerekli değişiklikler

yapılarak mevzuatlar arasında uyum sağlanacağı belirtilmektedir.⁴⁸¹ Bütün bu hedeflerden de anlaşıldığı üzere ekonomi politikaları, 1980 sonrasında başlayan genel eğilimin derinleştirilerek sürdürülmesini içermektedir.

Kamu yönetimi alanındaki genel düzenlemeler bağlamında ise kamu harcamalarında etkinlik ve verim sağlamaya dönük uygulamalar yanında bir personel reformu ile kamu kurumlarınca yürütülmekte olan hizmetlerin yeniden tanımlanması öngörülmektedir. Personel reformu ile kastedilen uygulamalar arasında, devleti küçültmek amacıyla, devletin asli görevleri dışındaki alanlarda personel istihdamının engellenmesi ve bu türden mevcut kadro fazlasının eritilmesi de yer almaktadır. Buradan, kamu personel rejiminin temel amacının devletin küçültülmesi hedefine ulaşmak olduğu açıkça ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimler alanında izlenmesi hedeflenen politikalar bağlamında piyasalaştırma ve özelleştirme yöntemlerine daha fazla başvurulmak istendiği anlaşılmaktadır. Belediyelerin gelir ve giderlerinin zamanla artması nedeniyle yerel yönetimler ve bağlı kuruluşların finansal sorunlarının giderilmesinde sermaye piyasalarının getirdiği yeniliklerden yararlandırılacakları ve mali piyasa disiplini altına alınacakları ifade edilmekte, bu kapsamda yerel yönetimlerin zarar eden ticari faaliyetlerden vazgeçmeleri yönünde hükümetçe teşvik edileceği anlaşılmaktadır. Programdan, özelleştirme uygulamalarında yerel yönetimlerin giderek daha ön plana çıktığı görülmektedir. Ayrıca devletin yeniden yapılanması çerçevesinde yeni ve kapsamlı bir düzenlemeye gidileceği ve belediyelerin sorunlarının, gelirlerin idaresinden harcamaların denetimine kadar tüm konuları içerecek kapsamlı bir reform anlayışı içinde ele alınarak çözümleneceği öne sürülmektedir.

Bu genel çerçeve içinde biçimlenen iktidar politikalarının ekonomi alanındaki en ciddi uygulaması 5 Nisan 1994 tarihindeki kararları olmuştur. Gerek içeride uygulanan politikalar gerekse yurt dışındaki koşulların etkisiyle 1980’li yılların ikinci yarısında yaşanan gelişmeler ihracatta artışa neden olurken bu durum 1990’lı

⁴⁸¹ Gümrük Birliğine katılma isteği II. Çiller Hükümeti programında daha güçlü bir şekilde vurgulanmakta ve “...Gümrük Birliği’ ne girmemiz, ülkemiz için önemli sonuçlar doğuracak bir gelişmedir... fırsattır. Türkiye dünyanın en büyük ve en zengin pazarının bir üyesi haline geliyor...Gümrük Birliği’ ne sadece maddi varlığımızla değil, bizim asla vazgeçemeyeceğimiz manevi değerlerimize de gireceğiz. İncamızla, Kitabımızla, semalarda sonsuza kadar yankılanacak ezanımızla gireceğiz. Başı dik bir Türkiye, bu büyük topluluğun üyesi olacaktır...” denilerek bunun ne kadar güçlü bir istek olduğu vurgulanmaktadır. <http://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP51.htm> 20.11.2009.

yılların başında değişmiştir. Körfez Krizinin etkisiyle dünya ölçeğinde yaşanan daralmanın ihracat üzerindeki olumsuz etkisi ve enflasyondaki artış sonucu kötüleşen Türk ekonomisinin yaşadığı krizden çıkmak üzere alınan 5 Nisan Kararlarının ardındaki gerçek, 1994 yılındaki büyük cari açık ve kamu açığı karşısında uygulanan ekonomi politikalarının başarısız olması ve krizi engelleyememesidir.⁴⁸² Hükümetçe dövizdeki yükselişin önüne geçmek amacıyla piyasaya para arz edilmesi ve yüksek faiz politikası uygulanmasının yanı sıra 26 Ocak 1994'te Türk Lirasının %13,6 oranında devalüe edilmesi karşısında Merkez Bankası Başkanı bu kararı alan iktidarı eleştirerek istifa etmiştir. Yine Çiller tarafından istifaya zorlanan önceki Merkez Bankası Başkanının ardından bu göreve getirilen yeni Başkanın, hükümeti gelmekte olan kriz konusunda uyararak ve devalüasyondan kurumuna haber verilmemesinden yakınlıkla görevden ayrılmasına yol açan kriz çok geçmeden büyümüştür. Krize çare olarak alınan önlemler IMF'nin geleneksel istikrar paketlerinde yer alan önlemlerdir. Türk Lirasının devalüe edilmesi, işçi ve memur maaş ödemelerinin sınırlandırılması ve fazla mesai ücretlerinin kısılması, kamuda personel alımının durdurulması, emekliliğe hak kazandıran prim gün sayısının yükseltilmesi, sigortaya tabi tasarruf mevduatı üst sınırının yükseltilmesi bu önlemlerden bazılarıdır. Özelleştirme uygulamalarının kapsamı da oldukça geniş tutulmuş ve kamu sektörünü küçültmeye dönük adımlar atılması hedeflenmiştir. Bu adımlar arasında; Erdemir, TÜPRAŞ, Petrol Ofisi, Petkim, THY, TURBAN, HAVAŞ, Deniz Nakliyat ve DİTAŞ gibi işletmelerin kısmen veya tamamen özelleştirilmesi yanında 1995 yılında TEK ve PTT'nin özelleştirilmesi, kamu bankaları özelleştirilmelerine hız verilmesi, Devlet Malzeme Ofisi'nin tasfiye edilmesi, TEKEL'e ait bazı fabrikaların kapatılması, Karabük Demir Çelik İşletmelerinin özelleştirilememesi halinde kapatılması ve vergilerde büyük bir artış yapılması yer almaktadır. Bu kararları uygulamak için gerekli mali kaynağı bulmak üzere başvuru kurum da IMF olmuş, IMF Başkanı, bu ekonomik programı iddialı ve cesur bulduğunu ve krizden çıkmak için yeterli olduğunu söyleyerek bir yıllık bir stand-by için görüş birliğine vardıklarını açıklamıştır.⁴⁸³

⁴⁸² Ertuğrul, 5 Nisan Kararlarının "Özal'dan beri gelen ancak Özal'ın yeterli uygulama şansını bulamadığı "özelleştirme"yi, bir "iktisat politikası"; hem de kurtarıcı bir iktisat politikası olarak resmileştirdi(ğini)..." öne sürmektedir. Bkz. N. İlter Ertuğrul, "T"nin Öyküsü, **Mülkiye Dergi**, Cilt: XXV, Sayı: 228, s. 96.

⁴⁸³ "IMF ile bir yıllık anlaşma gündemde", **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 17.05.1994.

Çiller döneminde bürokrasinin yeniden yapılandırılması çerçevesinde çıkarılan yasal düzenlemeleri özellikle Maliye Bakanlığı bürokrasisini etkilemiştir. Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve görevlerinin Özal döneminde değiştirilmesiyle başlayan YKİ ilkelerinin bürokratik yapı ve işleyişe egemen kılınması süreci devam ettirilmiştir. Sürecin genel eğilimi, bürokrasinin geleneksel örgütlenme ve görev paylaşımı biçimini değiştirerek özerklik, bağımsızlık ve güçlü liderlik gibi yaklaşımların yaygınlaştırılmasıdır. Bu kapsamda 1994 yılındaki yasal düzenlemelerin temel amacı da Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve örgütlenme yapısını değiştirmek olmuştur. Bu anlayış paralelinde “Vergi Dairelerinin Kuruluş ve Görev Yönetmeliği” ve “Gelirler Bölge Müdürlüğü Kuruluş ve Görev Yönetmeliği” çıkartılmış ve IMF'nin beklentileri doğrultusunda yeni bir yapılanmaya doğru gidilmiştir. Geleneksel yönetsel anlayış ile örtüşmeyen yeni yapılanmanın amacı işlemlerin süratli, etkili ve verimli biçimde yürütülmesini sağlamak olarak açıklanmış, bu düzenlemeler bölge düzeyinde örgütlenme modelini esas almış ve Bakanlık bürokrasisinde sıkıntı yaratmıştır.

Gümrük Birliği'ne katılmak döneminin en önemli siyasal ve ekonomik gelişmesi olmak niteliğine sahiptir. AT özünde bir gümrük birliği temeli üzerine oturtulmuş ve ekonomik bütünleşme bu pratik üzerinde yükselmiş olduğundan, Gümrük Birliği bir anlamda Topluluğun çekirdeği sayılabilir. Roma Antlaşması'nın 9. maddesi Gümrük Birliğinin, tüm mallar üzerindeki ticareti içine alacak şekilde üye devletler arasındaki ithalat ve ihracatta gümrük vergileri ile eş etkili tüm mali yüklerin yasaklanmasını ve üçüncü ülkelerle ilişkilerde ortak bir dış tarifenin kabulünü kapsadığını belirtmektedir. Bu çerçevede gümrük birliği tek pazarın varlığı açısından zorunludur ve üye ülkeler arasında gümrük politikalarındaki ortak kuralların belirlenmesi işlevini görmektedir. Ortak kurallar sadece üye ülkelerin kendi arasındaki gümrük işlemlerini değil, üçüncü ülkelere karşı yürütülecek işlemleri de kapsamaktadır. Dolayısıyla, oluşumuna bütün üye ülkelerin katılım gösterdikleri gümrük birliği politikalarına ilişkin AB düzenlemelerinin ancak üye ülkeler için bağlayıcı olması normal işleyişin doğal bir sonucudur. Bir mantık bütünlüğü kurularak gümrük birliğinin, AB üyeliğinin olmazsa olmaz koşulu olduğu ancak üye olmayan ülkeler açısından birliğe katılımın tek taraflı bir tasarruf olduğu ortaya çıkmaktadır. Oluşumuna hiçbir katkı sağlayamadığı ve söz sahibi olmadığı

gümrük tarife sistemine sonradan dâhil olan Türkiye açısından bu uygulamanın olağan işleyişe aykırılık taşıdığı öne sürülebilir.

Büyük bir istekle gümrük birliğine katılım ve birliğe uyum sürecinde uygulanan gümrük politikaları başta olmak üzere diğer bütün alanlarda AB'ye adaptasyonun gerektirdiği politika kararları, ulusal düzeyde önceliklerin belirlenmesi ve politika oluşturulması sürecinin dışlanması yol açmıştır. Bu durumun en açık örneği Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne katılımını sağlayan 1/95 sayılı Karar ve bu Karara dayanarak gerçekleştirilen ulusal düzenlemelerdir. Karar, Gümrük Birliği'nin 1 Ocak 1996 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesini öngörmekte ve siyasal iktidar bu konuda büyük bir kararlılık ortaya koymaktayken Avrupa Parlamentosu Kararı onaylamada isteksiz davranmış, bu nedenle Avrupa Parlamentosu üyelerine bir mektup gönderilerek Türkiye'nin başta siyasal konular olmak üzere AB tarafından talep edilen reformları gerçekleştireceğine dair taahhütlerde bulunmuştur.⁴⁸⁴

1/95 sayılı Kararın temel düzenlemeleri arasında; malların serbest dolaşımı, gümrük vergilerinin kaldırılması, miktar kısıtlamalarının ve eş etkili önlemlerin kaldırılması, ortak gümrük tarifesi ve tercihli tarife politikalarının, gümrük yasaların yakınlaştırılması, fikri, sınaî ve ticari mülkiyetin korunması, rekabet, ticari korunma araçları, kamu alımları, dolaysız vergiler, dolaylı vergiler, kurumsal hükümler, danışma ve karar usulleri, ihtilafların halli, korunma önlemleri gibi konular yer almaktadır. Birliğin bu kadar geniş bir alana yayılması kaçınılmaz olarak bir dizi yasal düzenlemenin yapılmasını ve buna uygun bürokratik yapı ve işleyişin yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir. Dolayısıyla Kararın yürürlüğe girmesi sonrasında zaman geçirmeksizin mevzuatı uyumlaştırma çalışmalarına başlanmış, halen yürütülen çalışmalar ise hızlandırılmıştır.⁴⁸⁵ Türkiye'den sonra AB'ye üyelik için başvuran diğer ülkelerin başvuruları kabul edilmesine karşın Türkiye'nin kabul edilmemesi ve diğer ülkelerden istenmeyen şartların Türkiye için ileri sürülmesine⁴⁸⁶ ve bu konuda AB bütçesinden karşılanması öngörülen maddi yardımlar

⁴⁸⁴ Çınar Özen “Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Süreci Üzerinde Etkileri” Hasan Ceylan Kitabevi, İzmir, 2002, s. 20.

⁴⁸⁵ Daha önce yapılan çalışmalar arasında 1994 yılında uygulamaya konulan İthalat Rejimi ile AB ve EFTA ülkelerine önemli tavizler tanınması örnek olarak gösterilebilir.

⁴⁸⁶ Anılan siyasal şartlar hakkında bilgi edinmek için bkz. Güven Özalp, “Olay Rapor Yarın Görüşülüyor” **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 15.09.1998.

karşılanmamasına rağmen AB üyeliği kazanılmaksızın gümrük birliğinin bir parçası olunması isteği iktidar tarafından kararlılıkla sürdürmüştür.

Üzerinde durulması gereken bir başka uygulama da DYP-CHP Koalisyon Hükümeti zamanında hazırlanmış bulunan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planıdır. Plan Türkiye'nin yaşadığı dönüşüm kapsamında yeni bir kamu yönetimi anlayışına geçmesi gerekliliğini vurgulamakta, *“...devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgütsel yapısının küçültülerek fonksiyonel duruma getirilmesi, dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi...”* gereğinden bahsetmektedir. Bu kapsamda kamu personeli arasında personel ve ücret rejiminde hiyerarşiyi bozmayan, iş ve görev tanımına dayalı kariyer, liyakat, açıklık ve eşit işe eşit ücret ilkelerini içeren yeni bir ücret rejimine geçilmesi gerektiği öngörülmektedir. Küreselleşme sürecine uyum değişimin temel gerekçesidir. Dünya ekonomisindeki küreselleşmecî politikalar bağlamında kaynak tahsisinin artan oranda piyasa mekanizmasına bırakılması ve ekonomi yönetim birimleri arasında tutarlılığı olan ve dengeleri gözetten bir yaklaşımın izlenmesi önemli görülmekte, küreselleşmenin ekonomi yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerektirdiği kabul edilmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacıyla ortaya konulan ilke ve politikalar küreselleşmecî politikalar çerçevesinde belirlenmektedir. Bu ilkeler Planda yer aldığı şekliyle şöyledir;

- *Verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişi, kamu kaynaklarının özel yararlar için istismarının önlenmesi de sağlanarak, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.*

Devlet ekonomik faaliyetlerini en aza indirecek, sübvansiyon dağıtan bir yapıdan uzaklaşacak, mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmayacak, etkin kaynak tahsisi için uygun makroekonomik ortamı oluşturarak kural koyucu ve orta vadede belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevi üstlenecektir.

- *Devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak kamu kurumları üstlendikleri görevler ile uyumlu örgütsel yapılara kavuşturulacaktır.*

Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilecek, bu kapsamda merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır.

- ...Avrupa Birliği'nin bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir 'Kamu Denetçisi (Ombudsman) Sistemi'nin Türkiye'de de kurulması sağlanacaktır... Kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir "kamu personeli reform paketi" hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.

Görüldüğü üzere Plan, Türk kamu yönetiminin küreselleşme sürecindeki yapısal dönüşüm kapsamında biçimlendirilmesini öngörmektedir. Zaten temel amaç ve ilkelerde bu durum açıkça yer almakta ve Planın makroekonomik ve yapısal uyum politikalarının, uygun bir zamanlama ve bütünlük içinde uygulanmasını hedeflediği belirtilmektedir. Bu çerçevede Gümrük Birliğiyle ilişkili olarak tüm kurumların ve hukuki çerçevenin gözden geçirilerek yeniden yapılandırılacağı ve rekabet ortamının güçlendirilmesini sağlayacak reformların gerçekleştirileceği açıklanmaktadır. Diğer yandan devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için üretim sürecinden çekilerek özelleştirmeler yoluyla küçültülmesi hedeflenmektedir. Bu genel anlayış devletin ekonomik alanda üretici ve işletmeci varlığının giderek ortadan kalkmasını içeren yeni sağcı politikalar ile uyum içindedir.

Bu dönemde gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarının yasal altyapısını 1994 yılında çıkarılan yasalar ve KHK'ler oluşturmaktadır. 3996 sayılı, "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Yap-İşlet Devret Modeli Çerçevesinde Yaptırılması Hakkında Kanun" ve hükümete özelleştirmeler konusunda düzenleme yetkisi veren 3987 sayılı yetki kanunu çerçevesinde çıkarılan KHK'ler (530, 531, 532, 533 ve 546 sayılı) özelleştirmeler konusunda yaşanan sıkıntıların aşılması ve özelleştirmelerin hızlandırılması için gerekli mevzuat değişikliklerini içermektedir. Anayasa Mahkemesi 3996 yasayı iptal ederken gerekçesini, yasanın Yap-İşlet Devret sözleşmelerinin özel hukuk hükümlerine tabi kılınmasına olanak sağlamasına

dayandırmıştır. Mahkemenin, bu sözleşmelerin imtiyaz sözleşmelerinin tabi olduğu hukuk sistemi içinde kaldığına hükmetmesi ile sözleşmeler Danıştay incelemesine açık hale gelmiştir. Karar, özelleştirmeler konusunda adli bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki görüş ayrılığının belirgin bir örneğidir. Öte yandan 3996 sayılı yasanın Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi üzerine çıkarılan 4046 sayılı Yasa bir yandan özelleştirmelerin yasal çerçevesini önceki mevzuat kapsamında yeniden düzenlerken ve özelleştirme yöntemlerini açıklığa kavuştururken diğer yandan özelleştirme kapsamına alınacak kuruluşları da belirlemiştir. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlar KİK'ler ve İDT'ler olarak ikiye ayrılmaktadır. KİK'ler, tek el niteliğindeki kurumlar olup bu kapsama Devlet Demir Yolları, Devlet Hava Meydanları İşletmesi, TEKEK, Posta İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Türk Telekomünikasyon A.Ş. dâhildir. Öte yandan İDT'ler ise Kamu Ortaklığı İdaresi'ne devredilen ticari kuruluşlar ve iştirakleri olup bu kuruluşlar arasında Sümerbank, PETLAS, Erdemir Kömür İşletmeleri, TÜPRAŞ ve THY gibi kuruluşlar da bulunmaktadır.

Bütün bu gelişmelerden, 1990'lar boyunca devletin işlevleri ile özelleştirmelerin kapsam ve uygulanışı konusunda tartışmalar yaşandığı ancak küresel ekonomiye yapısal uyum hedefinin tüm zorluklara karşın sürdürüldüğü anlaşılmaktadır. Öte yandan gerek hükümet programları gerekse Yedinci Kalkınma Planına yansıyan genel hedef ve ilkeler bağlamında yerel yönetimlerde ve bürokratik yapıda dönüşüm vaat edilmiş olmasına karşın ne devlet memurluğuna ilişkin ne de yerel yönetimlerin yapı ve işleyişine ilişkin önemli değişiklikler içeren yasal düzenlemeler çıkarılmamıştır.

DYP'nin, ANAP ile yaptığı ortaklık sonucunda kurulan ve 06.03.1996-28.06.1996 tarihleri arasında sadece üç aylık bir ömrü bulunan hükümetin icraatından bahsetmek olanaklı değildir. Bununla birlikte, ideolojileri oldukça yakın iki partinin kurduğu Hükümet Programında, küreselleşmeci yeni sağ söylemin tartışmasız bir siyasal öncelik haline geldiği ve devletin büyük bir dönüşüm içinde olduğu ortaya görülmektedir.⁴⁸⁷ Bu açıdan Programın önemli başlıklarını, yeni sağcı söylemin somutlaşmış ifadeleri yönünden ele almakta yarar bulunmaktadır.

⁴⁸⁷ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP53.htm> 20.11.2009.

Programa göre yeni hükümet ekonomiden sağlığa, kamu yönetiminden sosyal güvenliğe kadar hemen her alanda Türkiye'nin devlet ve toplum düzenini "yeniden yapılandırmak" görevini yüklenecektir. Serbest piyasa ekonomisinin tüm koşullarını sağlayacak bir ortam yaratmak üzere devletin ekonomideki payı azaltılacak, başta tarım olmak üzere bütün üretim politikaları uluslararası rekabet esasına göre düzenlenecek, faiz ve döviz fiyatları piyasada belirlenecek, gelir idaresi ve vergi denetimi yeniden yapılandırılacak, kamu bankaları ve KİT'ler hızla özelleştirilecektir. Hedefler arasında ayrıca Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kuru zaman içerisinde tasfiye etmek ve çalışanların emeklilik işlemlerini ve tasarruflarını özel sigorta şirketleri ve özel emeklilik fonları aracılığıyla yürütmek; özelleştirme ve yap-işlet-devret modeli uygulayarak özel sektörün enerji, ulaştırma ve haberleşme alanlarında yapacağı yatırımların payını artırmak, yabancı sermaye konusunda liberal politikalar uygulamak, her alanda dünya fiyatlarıyla bütünleşmek; AB ile bütünleşmenin oluşturacağı değişim sürecinde ülke gerçekleri çerçevesinde uluslararası kurum ve kurallara uyum sağlamak yer almaktadır.

Bu kapsamda devletin ekonomide ticari ve üretici rol üstlenmesi yerine asli fonksiyonları olan adalet, güvenlik ve büyük altyapı yatırımlarına zaman ve kaynak tahsisine imkân sağlamanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere özelleştirme uygulamalarına gidileceği belirtilmektedir. Başka bir deyişle özelleştirmelerin devletin üretimden çekilmesinin aracı olduğu ifade edilmekte, hem KİT'lerin hem de faydalanılabilir kamu hizmetlerinin özel kesime devredilmesi öngörülmekte ve enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon kuruluşlarının özelleştirilmesine ilişkin yasal düzenlemelerin çıkarılması ile Türk Telekom A.Ş.'nin hisselerinin satılmasına ilişkin gerekli yasal düzenlemelerin hızla çıkarılması planlanmaktadır.

Siyasal iktidar, devletin yeniden yapılandırılması ihtiyacı çerçevesinde hizmetin gerekli kıldığı büyüklükte ve verimli bir devlet yapısına geçilmesini, bu amaçla bürokratik engellerin kaldırılmasını hedeflemektedir. Herkesin yararlandığı ölçüde kamu hizmetlerinin bedelini ödemesinin esas alınacağı, kamu görevlilerinin tümünü kapsayan, yetki ve sorumluluğu dengeleyen yeni bir kamu personel rejiminin yürürlüğe konulacağı ve tutumlu bir devlet örgütünün gerekli kıldığı sayıda kamu görevlisi çalıştırmak üzere mevcut kadroların toplam sayısının beş yıl süre ile artırılmayacağı belirtilmektedir.

Yerel yönetimler konusunda ise merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımının temel esaslarını belirleyen çerçeve yasa çıkartılarak merkezi idare tarafından yürütülen mahalli nitelikli hizmetlere ilişkin görev ve yetkilerin mahalli idarelere devir usullerinin belirleneceği, merkezi idarenin idari vesayet hakkının asgariye indirileceği, yerel yönetimlerin hizmet ve faaliyetlerini özelleştirmelerinin özendirileceği ve gelir kaynaklarının kamu hizmetlerine ve gerekli mali planlamaya olanak verecek şekilde düzenli ve sürekli hale getirileceği ilkeleri benimsenmektedir.

Diğer taraftan, DYP ile RP arasında kurulan Erbakan Hükümeti Programında⁴⁸⁸ çağın ihtiyaçlarına uyumlu hale gelme hedefi doğrultusunda devletin yeniden yapılandırılması anlayışı oldukça belirgin biçimde ortaya konmaktadır. Kamu hizmetlerinde şeffaflık, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi, hizmetin gerekli kıldığı büyüklükte verimli bir devlet yapısına geçilmesi, devletin ekonomik faaliyetlerden çekilmesi ve asli görevlerine dönmesi, bürokrasinin en aza indirilmesi, hızlı kalkınma ve gelişmeyi önleyen bütün engellerin kaldırılması devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin ilkeleri göstermektedir.

Programa göre ekonomik faaliyetlerde devletin rolü, istikrar ortamını sağlamak, toplumsal refahı artırmak için denetleyici ve gözetici fonksiyonlarını geliştirmek ve özel teşebbüsün gelişebilmesi için gerekli altyapıyı hazırlamaktır. Vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ve vergi denetiminin daha etkin hale getirilmesi, Merkez Bankasının özerkliğinin artırılması bu amaçları gerçekleştirmenin araçlarıdır. Siyasal iktidarca ayrıca Rekabet Kurulunun en kısa sürede oluşturulması ve özelleştirme faaliyetlerine hızla devam edilmesi öngörülmektedir. Özelleştirmede, daha önceki iktidarlar tarafından da öncelik konusu yapıldığı üzere enerji, ulaştırma ve telekomünikasyon alanları ön plana çıkmakta, kapsama alınan kuruluşların en kısa sürede özelleştirilmesine önem verilmektedir. Ayrıca özelleştirilecek alanlar arasında ormanlar ile kömür ve diğer maden işletmeciliği de bulunmaktadır.

Kendisinden önceki Çiller ve Yılmaz hükümetleri gibi küresel kapitalist sisteme entegrasyon amacına uygun politikalar geliştirmekle birlikte, Erbakan Hükümeti ulusal önceliklere Programda daha çok atıfta bulunmaktadır. Gümrük

⁴⁸⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP54.htm> 20.11.2009.

Birliği ile ilgili olarak gerçekleştirmek tüm çalışmaların, milli menfaatlere, ülke şartlarına, Birliğin ortaklık ilişkisi çerçevesinde yüklendiği yükümlülükleri yerine getirmedeki niyet ve çabasına bağlı olarak yürütülmesi hedefleri bu anlayışın ifadesi olarak okunabilir. Buna karşın küreselleşmeci neo-liberal politikalardan bir sapma olduğu düşünülmemelidir. *“Küreselleşme sürecinden Türk insanının azami yararı elde etmesi temel amaçtır. Bu çerçevede, ekonomik ve sosyal politikaların uygulanmasında, bir yandan uluslararası mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin tabi olduğu şartlardaki değişmeler dikkate alınacak, diğer yandan Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam ye olması hedefi ile akdedilen Gümrük Birliğinin sağlıklı bir biçimde gelişmesi sağlanacaktır...”* ifadeleri iktidarın küreselleşmeci politikalara bağlılığını göstermektedir. Diğer yandan Programda, GATT çerçevesinde biçimlenmekte olan yeni dünya ekonomik düzeni çerçevesinde Türkiye'nin dünya ticaretinde hak ettiği yeri almasına katkıda bulunacağı ifade edilmekte, Gümrük Birliği ile ilgili olarak düzenlenmesi gereken yasal mevzuat ile vergi sistemine sadelik, etkinlik kazandıracağı umulan yasal değişikliklerin yapılacağı belirtilmektedir. Yine de bu hedeflere ulaşmada izlenecek yöntem açısından iktidarın, *“eşit devletler arası ilişkiler çerçevesinde, egemenliğimizden, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez btnlğ esassından ve hayati ıkarlarımızdan ödün vermeden, nimet-külfet dengesi içinde...”* hareket edeceğini açıklamasının daha önceki hkmetlerden bir anlayış farklılığını temsil ettiği ne sürülebilir.

Programın icraata dönüşmesi sırasında zelleştirme uygulamaları yönünden özellikle adli ve sivil bürokrasi ile siyasal iktidar arasındaki görüş ayrılıkları nedeniyle kurumlar arası bir gerilim ortaya çıksa da koalisyon hükümetlerinde bürokrasi ile yaşanan en ciddi gerilimin laiklikle ilgili olduğu yorumlanan gelişmelerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Başka bir deyişle, ayrıntıları aşağda açıklandığı üzere DYP-RP koalisyonundan önceki iktidarlarda gerilimin temel gerekçesi küreselleşme politikalarına yapısal uyumun gereklerini yaşama geçirmeyi amaçlayan iktidarın ekonomik kararlarına dönük itirazlarda yoğunlaşmakla birlikte RP ortaklığında laiklik ilkesiyle ilintilendirilen uygulamalardan dolayı özellikle askeri bürokrasiyle yaşanan bir çatışma söz konusu edilebilir.

Dönemin gazetelerine hemen her gün yansıyan haberlerin incelenmesi, çatışmanın nedenleri ve boyutu hakkında bir fikir sahibi olmak için yeterlidir. 1997

yılının başında somutlaşan çelişkiler kısa sürede bürokrasi ile iktidardaki RP arasında gerilimlere yol açmıştır. Gerilimin somut yansımaları arasında, Genelkurmay Başkanlığı'nın bir bakan hakkında suç duyurusunda bulunması, Sincan'da düzenlenen "Kudüs Gecesi" etkinliği ve sonrasında askeri tankların Sincan'dan geçmesi, 28 Şubat MGK Bildirisi ve laiklik konusunda alınması kararlaştırılan önlemler, MGK'nın karar alıcı mı yoksa sadece istişari bir kurul mu olduğu tartışması sayılabilir. Akademik bürokrasi ile yaşanan gerilim nedenleri arasında ise iktidar ile YÖK'ün ve rektörlerin özellikle 8 yıllık zorunlu eğitim konusundaki tutum farklılıkları bulunmaktadır. Adli bürokrasinin de aynı konuda siyasal iktidarla ilişkileri oldukça gerilimli olmuştur. Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı'nın "Kudüs Gecesi" etkinliği hakkında soruşturma başlatması, Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın laiklik karşıtı uygulamaları eleştirmesi ve Yargıtay Başsavcılığı'nın parti kapatmanın kolaylaştırılmasına ilişkin yasa teklifi hazırlaması kısa bir süre içinde yaşanan tartışmaların örneklerindendir. Öte yandan sivil bürokrasinin de iktidar partisi siyasetçilerine direnç gösterdiği ve bu durumun ortaya çıkmasında hükümeti oluşturan koalisyon ortakları arasında tam bir uyum bulunmamasının etkili olduğu ileri sürülebilir.

Süreç boyunca Cumhurbaşkanının da benzer biçimde laiklikle ilintili konularda iktidar partileriyle anlaşmazlığa düştüğü görülmektedir.⁴⁸⁹ Diğer taraftan ekonomik alandaki uygulamalar nedeniyle iktidar ile Cumhurbaşkanı arasında önemli bir sorun yaşanmamasında AB, küreselleşme, özelleştirme gibi konularda Cumhurbaşkanının iktidarla paralel bir anlayışa sahip olması etken olmuştur. Bu anlayış, devlet açıklarındaki önemli kalemlerin, KİT'lerin, belediyelerin, Tarım Satış Kooperatiflerinin, sosyal güvenlik kurumlarının meydana getirdiği yükler olduğunu, bunların düzene konması için özelleştirmenin önemli bir çare olduğunu öngörmektedir.⁴⁹⁰ Cumhurbaşkanına göre devlet, ekonominin içinden çekilmeli, yönetici ve yönlendirici fonksiyonlarını bırakmalı, sadece düzenleyici olmalıdır. Devletin elindeki ticari ve ekonomik nitelikli hizmetlerin tümü en kısa zamanda özelleştirilmelidir. Siyasi liberalizm ve ekonomik liberalizm birbirini tamamlayan

⁴⁸⁹ "Demirel: Laiklikten Yanayım" 09.02.1997, **Sabah Gazetesi İnternet Sitesi**.

⁴⁹⁰ Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel'in Ondokuzuncu Dönem Üçüncü Yasama Yılı Açılışında Yaptığı Konuşma, 1 Eylül 1993, **Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel'in Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Yaptıkları Konuşmalar**, Cumhurbaşkanlığı, Ankara, Ekim, 1999, s. 25

unsurlardır ve Türkiye'nin geleceği, gücü bu iki unsurun birlikte yürümesiyle sağlanabilecektir.⁴⁹¹ Hatta Cumhurbaşkanına göre idari reform esas itibarıyla özelleştirme kavramıyla birlikte düşünülmelidir.⁴⁹²

Ekonomi politikaları uygulamada hem iktidar ortağı partilerin kendi aralarında hem de iktidarla bürokrasi arasında çok sorunlu bir alan görünümündedir. Bu alanda koalisyon partilerinin kendi aralarındaki fikri uyuşmazlığın sivil bürokrasiyi iktidarla ilişkilerinde daha dirençli hale getirdiği ve özellikle adli bürokrasi ile iktidar arasında ciddi gerilimler yaşandığı anlaşılmaktadır. İktidarın kendi içinde yaşadığı sorunlar iç borçlanma ve özelleştirme konularında daha sık görülmektedir.

Ekonomi konusunda bürokrasiyle siyasal iktidar arasında yaşanan gerilim nedenlerine genel bir bakış, sorunun kaynakları arasında siyasal gerekçelerle iktidar müdahalelerinin bürokrasi üzerinde baskı yaratması ve ekonomik politikaların belirlenmesinde bürokrasinin devre dışı bırakılması uygulamalarının giderek yaygınlaşması olduğunu göstermektedir. Bakanların kendi görev alanına girmeyen konularda bürokrasiye talimatlar vermeleri ve bürokrasiye güvenmedikleri yolunda beyanda bulunmaları, büyüme oranları konusunda Başbakan ve Başbakan Yardımcısı ile DPT Müsteşarının anlaşmazlığa düşmesi, Başbakanın denk bütçe hesabının Merkez Bankası'na doğrulanmaması, iç borçlanmasının durdurulması konusundaki talimatlara Hazine Müsteşarlığı'nın uymaması, Merkez Bankası kârının bütçeye aktarılması konusunda bürokrasiyle anlaşmazlığa düşülmesi gibi gelişmeler bu kapsamda değerlendirilebilir.

Yargı organlarının ekonomik politika alanlarındaki kararları da kurumlar arası gerilimin varlığını belirgin biçimde ortaya koymaktadır. Bu kararlara örnek olarak; Anayasa Mahkemesi'nin özelleştirme kapsamındaki kuruluşların mal varlıklarının haciz edilemeyeceğine ilişkin yasa maddesini iptal etmesi, enerji santrallerinin özelleştirmesinde Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararları alması ve belediyeler açısından kamu tek hesabı uygulamasını durdurması, yürütmeyi

⁴⁹¹ Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel'in Ondokuzuncu Dönem Dördüncü Yasama Yılı Açılışında Yaptığı Konuşma, 1 Eylül 1994, a.k., ss.48-49.

⁴⁹² Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel'in Yirminci Dönem Dördüncü Yasama Yılı Açılışında Yaptığı Konuşma, 1 Ekim 1998, a.k., ss. 144-146.

durdurma kararına karşın hükümetin yap-işlet devret modelinin yargı engelini aşacak şekilde yeniden düzenlenmesi verilebilir.

1990'lar boyunca bütün bu aşamalardan geçen süreçten sonra kurulan ANAP-DSP-MHP koalisyonu iktidarında ciddi bir ekonomik kriz yaşanmış ve bu sırada devreye Kemal Derviş girmiştir.

2. Derviş'li Yıllar

Derviş'li yılların 1990'larda yarım kalan ekonomik politikaların tamamlayıcısı mı olduğu yoksa 2000'lerdeki AKP iktidarının izleyeceği politikaların öncülü mü olduğu tartışılabilir. Bir açıdan bu yılların, neo-liberal iktidarların özelleştirmelere ağırlık veren ve devleti küçülten politikalarının yol açtığı aksaklıkların neden olduğu krizi ortadan kaldırarak Türkiye'yi bir sonraki döneme hazırlamak işlevi gördüğü öne sürülmektedir. Diğer açıdan bu dönem AKP iktidarlarının ekonomi politikalarının ve bu politikaları uygulayan kurumsal mekanizmaların temelini oluşturmaktadır. Anılan sürecin hem bir restorasyon ve yapısal düzeltme süreci olması hem de kısa süren işlevini tamamladıktan sonra yerini yeni bir sürece devretmesi nedeniyle ayrı bir dönem olarak anılmasına gerek bulunmasa da iki dönem arasındaki bu geçiş yıllarının ayrıntılı olarak incelenmesi devletin yapısal dönüşümün analizi açısından önemlidir. Bu amaçla, anılan süreci ortaya çıkaran koşulların tarihsel seyrinin ele alınması ve sonuçlarının irdelenmesi yoluna gidilmelidir.

Türkiye 2000'li yıllara büyük bir krizle girmiş, 2001 yılı Şubat ayında görünürde Cumhurbaşkanı ile Başbakan arasında yaşanan gerginlik büyük bir ekonomik krizi açığa çıkarmıştır. Krizin ilk belirtisi 2000 yılı Kasım ayında başlayan likidite sıkışıklığı, önemli bir miktar sıcak paranın yurt dışına çok kısa sürede çıkması ve bankacılık sektöründe yaşanan olumsuzluklarla kendisini göstermiştir. Hükümetin dalgalı kur uygulamasına geçilmesi tercihi yanında Merkez Bankası tarafından sıkı para politikası yürütülmesi kararı alınmıştır. Her ne kadar hükümet 2000 yılı başlarında enflasyonla mücadele edebilmek amacıyla bir stand-by anlaşması yapmışsa da kamu bankalarının giderek kötüleşen mali yapısı sonrasında bazı banka sahiplerinin tutuklanmasına kadar devam eden gelişmeler yabancı yatırımcıları ürkütmüş ve sonunda İstanbul Menkul Kıymetler Borsası'nda sert düşüşler ve gecelik repo faizlerinde büyük yükselişler yaşanmıştır. Kasım ayı

sonunda Merkez Bankası döviz karşılığı olarak piyasaya para arz etme kararı alırken önü alınamayan kötü gidişe karşı IMF önerilerini hayata geçiren hükümet Telekom'un bir bölümünün özelleştirilmesi ve vergilerde ciddi artışlar konusunda adımlar atmıştır. Krizin sürmesi hükümetlerle iş adamları arasında bir gerilimin ortaya çıkmasına da neden olmuştur.

Böyle bir ortamda ortaya çıkan krizden çıkış yolu ulus ötesi kuruluşlardan gelecek maddi destekte aranmıştır. Bir yandan iş adamları ve işçi örgütlerinden gelen ciddi eleştiriler, öte yandan muhalefetin baskısı ve yoğun eleştirileri karşısında alınan önlemler klasik IMF reçetesine uyumlu olmuştur. Hükümetin düştüğü bu büyük bunalım ortamında Başbakan Ecevit ile görüşen ABD Başkanı hükümetin ekonomik reform programında gösterdiği büyük cesareti överek başarının anahtarını IMF ile çalışmak olarak göstermiştir.⁴⁹³ Bu ortamda yeni kararların yeni bir kadro ile yürütülmesinin uygun olacağı gerekçesiyle Merkez Bankası Başkanının ve ardından Hazine Müsteşarı'nın istifası bürokrasinin içine düştüğü sıkıntılı durumu göstermektedir. Sonunda yurt dışından mali destek almak ve krizi aşacak bir ekonomik program uygulamak amacıyla 27 Şubat 2001 tarihinde Dünya Bankası Başkan Yardımcılarından Kemal Derviş, hükümet tarafından yurda davet edilmiştir.

Derviş Türkiye'ye geldikten sonra ekonomiden sorumlu devlet bakanı olarak atanmış ve BDDK Başkanı istifa etmek yolunu seçmiştir. Dönemin önde gelen iş adamları Derviş'i *"başkomutanlık yetkileriyle"* *"en yüksek karar ve uygulama yetkileriyle"* donatmayı önermiş ve *"...IMF ve Dünya Bankası'nın, bankaların rehabilitasyonu ve ekonominin düzlüğe çıkması için vereceği 25-40 milyar doları, Derviş'in liderliğinde ve kontrolünde bir ekonomi yönetimine gözü kapalı vereceğini..."* belirtmişlerdir.⁴⁹⁴

Yeni bir istikrar programı kaçınılmaz görünürken bu programın nasıl olması gerektiği konusunda görüşlerse doğal olarak farklılaşmıştır. TİSK, ekonomi bürokrasisi ve özel sektörü temsil eden kuruluşlar arasında kalıcı bir işbirliği platformu ve ulusal rekabet gücü politikası oluşturulmasını, reel sektör işletmelerinin vergi ve sosyal güvenlik yüklerinin hafifletilmesini, çalışma hayatında özel sektörün dinamizmini azaltacak yeni yasal yükler getirilmemesini, çalışma mevzuatının esnekleştirilmesini ve özelleştirmeye ve tarım sektörüne yönelik tedbirler gibi yapısal

⁴⁹³ "Bush-Ecevit Telefon Görüşmesi", http://www.belgenet.com/2001/bush_230201.html 03.11.2010.

⁴⁹⁴ "Derviş: Türkiye'ye gelen kârlı çıkar", **Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 2 Mart 2001.

programların uygulanmasını istemiştir.⁴⁹⁵ Öte yanda Emek Platformu⁴⁹⁶ ise IMF ve Dünya Bankası politikalarından vazgeçilmedikçe sorunlara çözüm bulunamayacağını açıklamış ve ekonomik krizleri önlemenin yolunun, yolsuzluklarla etkili bir biçimde mücadele etmeyi, demokratik sosyal hukuk devleti olgusunu hayata geçirmeyi ve çalışma mevzuatını onaylanmış uluslararası sözleşmeler ve ILO Sözleşmeleri ile uyumlu hale getirmeyi içerecek şekilde yapılacak Anayasa değişikliklerini kapsayacak bir demokratikleşme paketi temelinde oluşturulacak, halkın desteğine sahip bir programın uygulanmasından geçtiğini belirtmiştir.⁴⁹⁷

Kemal Derviş ise Ulusal Program Genel Stratejisini açıklarken döviz kuru ve faizlerde istikrarın sağlanması ile istikrarlı büyüme genel stratejilerine ulaşmak için yeni kamu maliyesi, gelirler, bankacılık, para politikası ve özelleştirme politikaları uygulanması gerektiğini öne sürmüştür.⁴⁹⁸ Özelleştirmelerde Türk Telekom'un %51 hissesinin blok olarak ve kalan hisselerin halka arz yöntemi ve çalışanlarına satılması yoluyla tamamının özelleştirilmesine olanak sağlayacak yasal değişikliklerin hızla yapılmasını, THY, TEKEL ve şeker fabrikaları başta olmak üzere Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın mevcut portföyünde bulunan kuruluşların özelleştirilmesinin tamamlanmasını, özelleştirme portföyüne yeni kurumların alınmasını temel hedefler olarak gören Derviş ayrıca acilen tamamlanması gereken yasal düzenlemeler olduğunu da belirtmiştir. Bu düzenlemeler arasında Bütçe Kanunu, Bankalar Kanunu, İcra ve İflas Kanunu, Borçlanma Kanunu, Sivil Havacılık Kanunu, Petrol ve Doğalgaz Kanunları, Kamu İhale Kanunu ve kamulaştırmalara ilişkin yasal değişiklikler, Telekom'un %51'inin satışına izin veren Kanun, Tütün Kanunu ve Şeker Kanunu ile Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'na Avrupa Birliği normlarına uygun bir yapı getirecek yeni Merkez Bankası Kanunu bulunmaktadır.

Bu denli önemli yasal değişikliklere ilişkin kararların alınmasında bürokrasinin kayda değer bir katkısının olmadığı, genel stratejinin açıklandığı sırada Kemal Derviş'in henüz "...*Hazine'de, Merkez Bankası'nda, Dış Ticaret*

⁴⁹⁵ "TİSK'ten Hükümete Mektup", http://www.belgenet.com/2001/tisk_130301.html, (03.11.2010)

⁴⁹⁶ Emek Platformu bünyesindeki sivil toplum örgütleri şunlardır; Türk-İş, Hak-İş, DİSK, KESK, Türkiye Kamu-Sen, Memur-Sen, Türkiye İşçi Emeklileri Cemiyeti, Tüm İşçi Emeklileri Derneği, Tüm Bağ-Kur Emeklileri Derneği, TMMOB, Türk Dış Hekimleri Birliği, Türk Eczacıları Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Veteriner Hekimleri Birliği, TÜRMOB.

⁴⁹⁷ "Emek Platformu Bildirisi", http://www.belgenet.com/2001/emek_130301.html 03.11.2010.

⁴⁹⁸ "Yeni Ekonomik Program", http://www.belgenet.com/eko/program_2001.html 03.11.2010.

Müsteşarlığı'nda, Devlet Planlama'da, Maliye'de, diğer bütün kuruluşlarla tanışma fırsatı bulamadı(ğı)..." açıklamasından anlaşılmaktadır.⁴⁹⁹

Başbakan Ecevit tarafından, Derviş'in açıkladığı "Öncelikli Önlemler" kapsamında belirlenecek Ulusal Programın, IMF'ye daha önce sunulmuş programlardan farklı olarak, makro ekonomiyle veya para politikasıyla ilgili gereksinmelerin yanı sıra somut ve sosyal hedeflere de ağırlık vereceği, Türkiye'nin dinamiklerini harekete geçirebildiği oranda, dengeli bir büyümenin kendiliğinden oluşabileceği ve hakça bir gelir politikası izlenerek çalışan halk kesimlerinin enflasyona ezdirilmeyeceği taahhüt edilmiş ve bu ortamda IMF ile çerçeve anlaşması konusunda anlaşılmış bulunmaktadır.⁵⁰⁰

Sürece ilişkin görüşlerini açıklayan sermaye sahipleri programa destek vereceklerini belirtmekle birlikte birçok konuda uyarıda bulunmuşlardır. TOBB tarafından, yaşanan krizi aşmak üzere milletin yeni bir kurtuluş savaşı verdiği ve Odalar Birliği'nin de sorumlulukları gereği cephenin en önünde yer alacağı vurgulanmış, bu programı hazırlayan siyasetçi ve bürokratların olası başarısızlık halinde istifaları talep edilmiş, bunun önceden verilecek bir yazılı taahhüde dayandırılması istenmiştir. Daha önceki IMF reçetelerinin, kendi görüşleri, katılımları ve "Türkiye gerçekleri" göz önüne alınmadan uygulanmasının krize yol açtığı vurgulanırken, ülkenin bu duruma gelmesinde hükümet kadar bürokrasinin de suçlu olduğu belirtilmiştir. İlginç olan iş adamlarının bürokrasiye yönelttiği eleştiride, hükümet bürokratlarının siyasi otoriteyi yanıltarak ülkeyi enflasyon lobisinin kucağına ittiğinin ifade edilmesidir. Bu ifadeler iş adamları açısından bürokrasinin nasıl kavrandığını ortaya koymaktadır. Bürokrasi, en azından ekonomi bürokrasinin üst düzeyinde görev alanlar devletin bürokrati olarak değil de hükümetin bir çalışanı gibi algılanmakta ve uzmanlık bilgilerinin yetersizliği nedeniyle hükümeti yanlış yönlendirdikleri düşünülmektedir.

Sermaye sahipleri tasarruf önlemleri alınmasını ve devletin yeniden yapılandırılmasını, Bakanlık sayısının azaltılmasını, SSK ve Bağkur borçları için ödeme kolaylığı getirilmesini, özelleştirmenin ülke için tartışma konusu olmaktan çıkarılmasını, THY, Telekom, Tüpraş'ın derhal özelleştirilmesini ve özelleştirmenin

⁴⁹⁹ "TOBB Oda ve Borsa Başkanları Toplantısı", http://www.belgenet.com/eko/dervis_160301.html, 03.11.2010.

⁵⁰⁰ "Ecevit'in Grup Konuşması", http://www.belgenet.com/2001/be_150301.html 03.11.2010.

radikal bir programla bir yıl içinde tamamlanmasını talep etmişler,⁵⁰¹ bürokrasi reformunun yapılmasını ve başta özelleştirme olmak üzere ertelenmiş yapısal reformların bir an önce gerçekleştirilmesini istemişlerdir.⁵⁰²

Derviş öncülüğünde hazırlanan ekonomik programda yer alan ve daha çok sermaye sahiplerinin anılan istekleriyle örtüşen yasal düzenlemeler, TBMM’de sıkı çalışma temposuyla yasalaşmaya başlamış, Şeker Kanunu 4 Nisan 2001 tarihinde kabul edilmiştir. Öte yandan iş adamlarının, hükümetin krizi önlemede geç kaldığını, yangının her tarafı sarmasına seyirci kaldığını ve hükümete güven ve itimadın azaldığını belirterek hükümetin istifasını istemelerinden⁵⁰³ sonra ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında, toplumsal uzlaşma ve işbirliğini sağlayacak, sürekli ve kalıcı bir ortam yaratarak, istişari mahiyette ortak görüş belirlemek için oluşturulan Ekonomik ve Sosyal Konseye ilişkin yasa kabul edilmiştir.

14 Nisan 2001 tarihinde ise Derviş öncülüğünde “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” kabul edilmiştir. Aynı gün IMF’ye de sunulacak olan Program, mali sektörün yeniden yapılandırılması bağlamında gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmesi öngörülen 15 yasal düzenlemeyi içermiştir. TBMM’de hızlı biçimde yasalaşan ve kamuoyunda “Derviş Yasaları” olarak da adlandırılan bu düzenlemeler şunlardır; Bütçe Kanunu’ndaki değişiklikler, Görev Zararlarını Kaldıran Kararname ve Kanun, Kamulaştırma Yasası, 15 Bütçe ve 2 Bütçe Dışı Fonun Kapatılması ile İlgili Yasa, Kamu İhale Yasası, Merkez Bankası Yasası, Bankalar Kanunu’ndaki değişiklikler, İş Güvencesi Yasası, Ekonomik ve Sosyal Konsey Yasası, Sivil Havacılık Yasasında değişiklikler, Telekom Yasası, Şeker Kanunu, Tütün Kanunu, Doğalgaz Kanunu.

Programda bürokrasi sadece ihracatın artırılması ve doğrudan yatırımın artırılması önlemleri bağlamında, her iki konuda uygulanan formalitelerden kaynaklanan olumsuzluğu çerçevesinde anılmış, anılan yasal düzenlemeler Türk kamu yönetiminde önemli etkiler doğurmuştur.

Sonuç olarak ikinci kuşak yapısal reformların genel stratejisi ile Derviş⁵⁰⁴ döneminde çıkarılan yasaların ve uygulamaların örtüştüğü görülmektedir. Bu strateji,

⁵⁰¹ “TOBB Oda ve Borsa Başkanları Toplantısı”

⁵⁰² “TİSK’ten Deklarasyon”, http://www.belgenet.com/2001/tisk_210301.html 03.11.2010.

⁵⁰³ “TOBB Oda ve Borsa Başkanları Toplantısı”

⁵⁰⁴ Kemal Derviş’in AB ile ilgili yaklaşımından da kısaca bahsedilmelidir. Derviş, AB’yi Türkiye için büyük bir şans ve fırsat olarak değerlendirmekte ve şu yorumu yapmaktadır: “AB Türkiye için çok

yeni kurumlar yaratmayı ve mevcutların gözden geçirilmesini, özel sektörü daha rekabet edebilir hale getirmeyi, eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerinin üretimini ve finansmanını gözden geçirmeyi, kapitalizmin ekonomik kurumlarını oluşturmayı ve uluslararası ekonomik sistemle bütünleşmeyi içermektedir.⁵⁰⁵

C. 2000'ler ve "Oligarşik Bürokrasi"

Kamu yönetimi bağlamında 2000'li yıllara damgasını vuran en etkili ifade "oligarşik bürokrasi" olmalıdır. Bu ifadenin tam olarak neyi içerdiğini ve hangi bağlam içinde kullanıldığını anlamak, devlet yapısında hedeflenen dönüşümün kapsam ve niteliği ile bu dönüşümün karşısında toplumsal kurumların konumunu anlamayı kolaylaştıracaktır.

"Oligarşik bürokrasi" ifadesinin dünyada bir karşılığı ve kullanım alanı olup olmadığı incelendiğinde, daha çok az gelişmiş veya eski sosyalist ülkelerin askeri ve sivil bürokrasilerini tanımlamak üzere kısıtlı bir çerçevede kullanıldığı anlaşılmaktadır. Bu bağlamda örneğin Rusya'da devlete ait ekonomik kurumların yöneticilerini,⁵⁰⁶ Pakistan ve Bangladeş gibi Asya ülkelerinde ülke yönetimini ele alan ve "güç" kullanan bürokratik kurumları⁵⁰⁷ veya Afrika'da koloni devletlerindeki valilerin emri altındaki bürokrasiyi⁵⁰⁸ ifade etmek üzere kullanıldığı ve daha çok ekonomik açıdan geri kalmış devletlerin bürokrasileri ile özdeş tutulan bir ifade olduğu anlaşılmaktadır.

Buna karşın oligarşik bürokrasi ifadesi Türkiye'de kamu bürokrasisini değişik nitelikleriyle ancak her durumda olumsuz bir anlam yükleyecek şekilde tanımlamak üzere kullanılmaktadır. İfade, AKP iktidarı ile özdeşleşmiş olmasına karşın diğer siyasal parti yöneticileri tarafından kullanıldığı hatırlanmalıdır. Örneğin Saadet

önemli bir hedef, ekonomimiz için, yatırımımız için, istihdamımız için çok önemli bir perspektiftir. Kurallı Türkiye için yaşamsal öneme sahip bir sürükleyici güç konumundadır... Türkiye'nin AB üyeliği sürecine ilişkin sosyal demokrat tutum ve çabalar aynı zamanda ulusal Atatürkçü gelenekle çağdaş sosyal demokrasi sentezini güçlendirici bir nitelik de taşımaktadır." Bkz. Kemal Derviş, **Krizden Çıkış ve Çağdaş Sosyal Demokrasi, Kemal Derviş Anlatıyor**, Kemal Derviş, Serhan Asker ve Yusuf Işık, Doğan Kitap, İstanbul, 2006, s. 285.

⁵⁰⁵ Fuat Ercan, 2005, s. 411.

⁵⁰⁶ Kirill Kabanov, **Breaking down the bureaucratic oligarchy**, <http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/5423470/Breaking-down-the-bureaucratic-oligarchy.html> 26.08.2010.

⁵⁰⁷ Hamza Ali Alavi, **U.S. Role in Pakistan's Military Governments**, http://coat.ncf.ca/our_magazine/links/issue47/articles/a06.htm 18.11.2008.
Ajay Dharshan Behera, **The Politics of Violence and Development in South Asia**, http://www.rcss.org/publication/policy_paper/RCSS%20Policy%20Studies%206.pdf

⁵⁰⁸ A. Williams Babatunde, **The Prospect for Democracy in the New Africa**, <http://www.jstor.org/pss/273457> 04.11.2010.

Partisi Genel Başkanı Recai Kutan,⁵⁰⁹ ANAP Genel Başkanı Erkan Mumcu,⁵¹⁰ HAS Parti Genel Başkanı Numan Kurtulmuş⁵¹¹ gibi liberal ve muhafazakâr siyasetçilerce bu ifadenin kullanıldığına tanık olunmaktadır.

Mevcut siyasal iktidarın oligarşik bürokrasiyi nasıl tanımladığı incelendiğinde, bu ifadenin çok geniş bir çerçevede kullanıldığı ve kapsama adli bürokrasi de dâhil olmak üzere bürokrasinin her alanının dâhil edildiği anlaşılmaktadır. Örneğin Başbakan Erdoğan oligarşik bürokrasiyi eleştirirken özelleştirme ve enerji ihaleleri ile ilgili işlemlerde yürütmeyi durdurma ve iptal kararları veren Danıştay'ın “Türkiye'nin eksiklerine yönelik çalışmaları” engellediğini belirtmektedir.⁵¹² Bir başka değerlendirmesinde oligarşik bürokrasi ifadesi ile sivil bürokrasinin mevzuat uygulanmasında risk almamasını kastederek, ülkeye yatırımcı gelmemesinin sebebi olarak gördüğü bürokrasiye “...biz ülkemizde bürokratik oligarşiden çok çektik. Hala da çekiyoruz. Bürokratik oligarşi bir beladır. Bir ülkenin ayağa kalkmaması için ne gerekiyorsa onu yaparlar. Asla risk almazlar. Olmaması gereken neyse onu gösterirler. Gel bunu çöz, çözmezler” sözleriyle eleştirel açıdan yaklaşmaktadır.⁵¹³

Söylem, iktidar partisinin diğer siyasetçileri tarafından da sahiplenilmekte, örneğin 2008 yılında iktidar ile yargı arasında yaşanan krizde yargının tutumunu eleştiren hükümet sözcüsü iktidarın bürokratik oligarşiye karşı bir mücadele yürüttüğünü açıklamaktadır.⁵¹⁴ İktidar partisi milletvekilleri, iktidarın hükümet olmakla birlikte iktidar olamadığını gündeme getirirken bu durumun sebeplerini ya bürokratlara verilen haklara dayandırmakta ve yeni bir yapılanmaya gidilerek bu durumun düzeltilmesini istemekte ya da Türkiye'de bürokrasinin hiçbir sorumluluk almadan görev yapmasına bağlamakta ve çareyi bürokratların sözleşmeli çalışmasında, verimlilik esasları üzerine sözleşme imzalamasında aramaktadırlar. Bir başka yaklaşım ise siyasetçilerin görevlerini yapmalarına engel olan bürokrasinin, oligarşik bürokrasi olduğudur.⁵¹⁵ Öte yandan yerel siyasetçilerin de bürokratik

⁵⁰⁹ ”Demokrasi değil bürokratik oligarşi var”, **Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 28.04.2002.

⁵¹⁰ <http://www.anavatan.org.tr/yoneylem/images/dosya/6004907488.doc> 16.03.2007.

⁵¹¹ Avni Özgürel, “Demokrasi fotomodel olmamalı” **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 07.11.2010.

⁵¹² “Erdoğan'dan Danıştay'a ve bürokrasiye ağır eleştiri: Bürokratik oligarşi” **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 06.04.2006.

⁵¹³ “Bürokratik oligarşi bir beladır”, **Yeni Şafak Gazetesi İnternet Sitesi**, 05.04.2010.

⁵¹⁴ Muharrem Sarıkaya, “Bürokratik oligarşi...”, **Sabah Gazetesi İnternet Sitesi**, 27.05.2008.

⁵¹⁵ “Bürokratik oligarşi isyanına tam destek” **Akşam Gazetesi İnternet Sitesi**, 10.06.2003.

oligarşiden yakındıkları ve bürokrasiyi katı, kırtasiyeci tutumu nedeniyle eleştirdikleri⁵¹⁶ hatta kimi zaman bürokratik oligarşiden yakınanların bizzat bürokratlar olduğu anlaşılmaktadır.⁵¹⁷ Görüleceği üzere oligarşik bürokrasi ifadesi oldukça yaygın bir kullanım alanına sahiptir ve hatta kimi zaman Cumhurbaşkanı da içerecek şekilde geniş tutulmaktadır.⁵¹⁸

Yazılı ve görsel basın tarafından da oligarşik bürokrasi ifadesi hem çok yaygın ve geniş kapsamlı hem de oldukça eleştirel bir üslupla kullanılmaktadır. Bu çerçevede bürokrasinin üst kademelerinin “oligark” olarak nitelenmesinden seçimlerde iktidarın aslında bürokratik oligarşiyi yenmiş olduğuna, bürokratik oligarşinin demokrasiye direnmesinden yüksek bürokrasinin ideolojisinin temelinde devletçilik ve radikal laikliğin bulunduğu⁵¹⁹ ve hatta bürokratik oligarşinin özünde insanı seçkin kılan temel özelliğinin yani siyasal alanın yok edilmesini hedeflediğine⁵²⁰ dek çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır. İlgi çekici olan bir yorumda ise bürokratik oligarşi ifadesi “bürokratik monarşi” ile ikame edilmekte ve bu zihniyetin millete rağmen milleti yönetmeye soyunduğu öne sürülerek “*sembolik anlamı ile Mülkiyeli mantığı*” ile özdeş tutulmaktadır.⁵²¹ Bütün bu yaklaşımların ortak noktasında bürokrasinin her zaman değişime direnen ve reformları engelleyen bir muhalefet odağı olarak görülmesi bulunmaktadır. Bürokrasinin muhalefette gemi azıya aldığı, atamalarda engellemelerle karşılaşan hükümetin iktidar olma erkini kullanamadığı, görevden alınan bürokratların yürütmeyi durdurma kararı almalarının hükümeti zor durumda bıraktığı, bürokrasinin tarihsel hastalığı gereği yetkilerin kendisinde olmadığı bir yönetim modeline itiraz ettiği ve çalışmak yerine iktidarı engelleme yolunu seçtiği yönündeki değerlendirme konuya yaklaşımın genel bir özeti gibidir.⁵²²

Son dönemlerde siyasal iktidar-bürokrasi geriliminde sivil ve akademik bürokrasi giderek ikincil bir konuma gelmeye başlasa da özelleştirmeler, yabancı

⁵¹⁶ “Belediye başkanları: Bürokratik oligarşi artık sona ersin”, **Zaman Gazetesi İnternet Sitesi**, 22.09.2005.

⁵¹⁷ “Bürokrat da ‘bürokrasi’den dertli”, **Zaman Gazetesi İnternet Sitesi**, 17.11.2005.

⁵¹⁸ “Yasağa öfke yağdı”, **Yeni Şafak Gazetesi İnternet Sitesi**, 14.04.2006.

⁵¹⁹ Mustafa Akyol, “The Empire Strikes Back (Via Juristocracy)” **The Turkish Daily News İnternet Sitesi**, 24.01.2008.

⁵²⁰ Şaban Çalış, “Siyaseti Savunmak”, **Zaman Gazetesi İnternet Sitesi**, 21.03.2008.

⁵²¹ Cüneyt Ülsever, “Kamuda Reform”, **Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 06.11.2003.

⁵²² Burhan Özfatura, “Reformlara direnen oligarşik bürokrasi” **Dünya Gazetesi İnternet Sitesi**, 16.06.2004.

yatırımlar, laiklik, Güneydoğu sorunu ve dış politika konuları gibi sosyoekonomik ve siyasal politika alanlarında siyasal iktidar tarafından bürokrasiye yöneltlen eleştiri ve yakınmaların bürokrasinin tamamını kapsadığı söylenebilir. Dolayısıyla iktidarın siyasal gücünü kullanırken karşılaştığı engelleri aşmak amacıyla bürokraside gerçekleştirmeyi düşündüğü değişimin bir bütün olarak kamu yönetimi yapısının tamamını ilgilendirdiği ortaya çıkmaktadır. 2002 yılından bu yana kurulan hükümetlerin programlarındaki hedefler ve taahhütlerin bu açıdan okunması ve değerlendirilmesi, kurumsal gerilim ve çatışma alanlarını biçimlendiren unsurları anlamayı kolaylaştırmaktadır.

3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra Abdullah Gül Başbakanlığında kurulan ilk hükümetin Programı⁵²³ daha sonraki AKP hükümetlerinin de genel anlayışını yansıtması ve iktidarın bürokrasiye yaklaşımını ortaya koyması açısından önemlidir.

Program; vizyon, misyon ve yönetim gibi küresel çağın işletme ve kamu yönetimi tekniklerinin yer aldığı ilk hükümet programı olmak özelliğine sahiptir. Demokrasinin daha katılımcı olması, kamu yönetimine sivil toplumun daha aktif katılımının sağlanması gibi sivil toplum örgütlerinin önemi ve işlevlerinin güçlü biçimde vurgulanması “yönetişimin” ülke yönetiminde başvurulacak temel yöntemlerden biri olduğunu göstermektedir. Yeni sağ politikaların etkisinin açık göstergesi, kalkınmada merkezi kamu plancılığının ve devletin rolünün azaldığını ortaya koyan ifadelerdir. Buna göre kalkınma “*devletin tek yanlı iradesini yansıtan bir toplum mühendisliği olarak değil, toplumun çoğulcu yapısına saygılı demokratik bir arayış olarak*” görülmeli ve demokratikleşme ile kalkınma “*...birbirinin alternatifi değil, bir arada yürümesi gereken ve birbirlerini destekleyen süreçler...*” olmalı, devlet-piyasa-toplum birbirlerini tamamlamalı ve kalkınma bunların oluşturacağı “sinerji” ile sağlanmalıdır.

Geleneksel “büyük” ve “yapan” devlet yapısının daha “küçük” ve “denetleyen” bir yapıyla ikame edilmesi gerektiği düşüncesi, iktidarın devlet olgusuna yaklaşımının özünü oluşturmaktadır. Bu yaklaşım Programda; “*Küreselleşme ve bilgi toplumuna dönük gelişmeler, geleneksel devlet ve yönetim yaklaşımlarını büyük ölçüde geçersiz hale getirmiştir. Hükümetimiz, bu yeni süreçte devletin, ekonomiye doğrudan müdahale ve üretim yapması yerine, politika*

⁵²³ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP58.htm> 20.11.2009.

oluşturma, altyapı ve kaynak yaratma, standart koyma ve denetim yapmasından yanadır” şeklinde ifade edilmektedir. Dolayısıyla neo-liberal söylem tarafından sınırları çizildiği üzere minimum devlet faaliyetleri dışına çıkılmayacağı, faaliyetlerin, adaleti, iç ve dış güvenliği sağlamak; makro düzeyde, esnek ve katılımcı özelliklere sahip stratejiler geliştirmek; makro ekonomik dengeleri ve istikrarı sağlamak; eğitim ve sağlıkla ilgili temel hizmetleri yürütmek ve temel altyapı hizmetlerini yapmak ve yaptırmakla sınırlanmasından anlaşılmaktadır. Açıklamadaki “yaptırmak” ifadesi temel altyapı hizmetlerinin de özelleştirileceğine, piyasalaştırılacağına ilişkin niyeti ortaya koymaktadır.

İktidarın benimsediği minimal/küreselleşmeci devlet modeliyle geleneksel ulus devlet modeli arasındaki çelişkinin yansıması, siyasal iktidarın bürokrasi/kamu yönetimi ile ilgili yaklaşımı ve uygulamayı öngördüğü politikalarda görülmektedir. Mevcut kamu yönetiminin hantal ve aşırı merkezi olarak betimlendiği, sivil toplumun güçlendirildiği bir “yönetişim” anlayışının savunulduğu böylece YKİ paradigmasına uygun yönetsel uygulamaların hayata geçirilmesinin hedeflendiği anlaşılmaktadır. Bu uygulamalar arasında; kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, katılımcılığın desteklenmesi, yönetim ve karar alma sürecinde toplam kalite anlayışının benimsenmesi, kamuda verimliliğin artırılması ve şeffaflığın sağlanması, hizmet birimlerinin parlamentoya ve kamuoyuna performans raporu sunmaları, personel alımında kısıtlamalara gidilmesi, yöneticiler ve çalışanlarla yapılacak sözleşmelerle performans yönetiminin geliştirilmesi, uzun vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi ve performans odaklı etkin bir denetim yapılması ile hantal ve sonuca dönük olmayan denetim sisteminin etkin ve sonuca dönük bir denetim yapısına dönüştürülmesi bulunmaktadır.

Merkeziyetçi kamu yönetimi sisteminin yerelleşmesini sağlamak üzere kamu hizmetlerinin yerinden karşılanmasının temel ilke olacağı, merkezi yönetim tarafından yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetlerin, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredileceği öngörülmektedir. Yerelleşme, seçilmiş yerel organlar üzerindeki merkezi idare denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasını öngörmekte, vesayet yetkisi sınırlandırılmaktadır. Kamu yönetiminde getirilecek daha adem-i merkezi sistem Avrupa Yerel Özerklik Şartını esas almakta, merkezi idarenin görev ve yetkilerini tek tek belirleyerek bunun

dışında kalan tüm görev, yetki ve kaynakların yerel yönetimlere bırakılmasını, merkezi idarenin politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetlerinden sorumlu olmasını, yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılandırılmasını, insan kaynakları ve mali açıdan güçlendirilmesini ve İl Genel Meclislerinin yeniden yapılandırılarak gerçek anlamda birer yerel meclise dönüştürülmesini kapsamaktadır.

Ayrıca İl İdarelerinin de yeniden yapılandırılması, Bakanlıkların taşradaki görev ve yetkilerinin Valiliklere ve İl Özel İdarelerine devredilmesi, yerel tercihler dikkate alınarak; sağlık, eğitim, kültür, sosyal yardımlaşma, turizm, çevre, köy hizmetleri, tarım, hayvancılık, imar ve ulaşım hizmetlerinin il düzeyinde karşılanması, hizmeti etkin bir şekilde götürecek ölçeğe sahip alt bölgeler bazında Bölgesel Kalkınma Kurumları oluşturulması, bölge potansiyeline odaklı bir yaklaşımla bölgesel kalkınma plan ve programları uygulanması öngörülmektedir.

Büyük ve hantal yapıyı iyileştirmek üzere bakanlıkların sayısı ve ölçeklerinin azaltılması yanında ilgili ve bağlı kuruluşlar ve diğer kamu kuruluşlarının bir bütün olarak görevlerinin yeniden tanımlanması, merkezi yönetimdeki gereksiz kuruluşların elenmesi, işlemlerin basitleştirilmesi üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda yürütülen merkezi idari reformu ile Başbakanlığa bağlı kuruluşlar ilgili icracı bakanlıklara devredilmiş, Devlet Bakanlarının sayısı azaltılmışsa da bu gelişmeler yeterli görülmemekte ve makro politikaları oluşturma yetkisi hükümetlerde kalmak şartıyla, bağımsız ve özerk kurumlar ve kurulların düzenleme ve denetleme işlevini sürdürmesi hedeflenmektedir.

Hükümet, mevcut mevzuatı “yasakçı hükümler” içermesi ve Anayasayı da ülkeye dar gelmesi sebebiyle eleştirmektedir. Programa göre kanunlara değil evrensel hukuk ilkelerine dayanan hukukun üstünlüğü anlayışıyla halkın iradesi yönetime yansıtılmalı, merkezine bireyi alan demokratik yönetim anlayışıyla, uluslararası demokratik standartlar esas alınarak özgürlükler geliştirilmelidir. “*Başta AB olmak üzere uluslararası normlara uygun, bireyin hak ve özgürlüklerini üstün tutan, çoğulcu ve katılımcı demokrasiyi esas alan...*” yeni bir Anayasa hazırlanmalı, Türk Ticaret Kanunu, İcra İflas Kanunu ve İş Kanunu gibi temel kanunlar AB

normları dikkate alınarak güncelleştirilmelidir. Kapsamlı bir yargı reformuna gidilmeli, hukukun siyasallaşması engellenmeli, basında ve kamuoyunda etkili kişi ve organların yargıyı etkilemeleri önlenmelidir.

Akademik yönetim konusu da Hükümet Programında yeniden düzenlenmesi gereken bir alan olarak ele alınmaktadır. İktidara göre üniversiteler “problem yumağı” haline geldiğinden YÖK yeniden yapılandırılmalıdır ve yeni üniversiteler kurularak üniversiteler yurt düzeyinde yaygınlaştırılmalıdır.

İktidarın ekonomi konusuna genel yaklaşımı, 1980 sonrasındaki bütün değişim adımlarına rağmen devletin ekonomik rolünün yeterince azalmadığı ve özelleştirmelerin yetersiz kaldığı değerlendirilmesiyle biçimlenmektedir. KİT’lerin piyasa mekanizmasının işleyişini bozmaları nedeniyle özelleştirilmeleri, serbest piyasayı daha iyi işletecek koşulların oluşturulması gerektiği Programda yer almaktadır. Demokrasi ve piyasa ekonomisi yerleştikçe sivil toplumun güçleneceği ve kamu kesimine kıyasla daha kaliteli mal ve hizmet üretilebileceği kabulüyle devletin küçültülmesi, özel teşebbüse ağırlık verilmesi gerektiği vurgulanmakta, küresel kapitalist sistem gereğince devletin ekonomideki temel rolü; piyasalarda serbest rekabet koşullarını sağlamak, teşebbüs gücünün önündeki engelleri kaldırmak ve piyasa mekanizmasının iyi çalışması için gerekli düzenleyici ve denetleyici mekanizmaları oluşturmakla sınırlandırılmaktadır.

Hükümet bölgeselleşmeyi ve AB tam üyeliğini, ekonomik ve demokratik gelişimin sağlanması bakımından öncelikli konular olarak değerlendirmekte, AB’nin sunduğu ekonomik ve demokratik standartların, yasal ve kurumsal düzenlemelerin tam üyelik şartına bağlı olmadan destekleneceğini, reformların uygulamaya tam olarak yansması ve uygulayıcılar tarafından özümsemesi için eğitim çalışmalarına ağırlık verileceğini açıklamaktadır.

Ekonomi politikalarına yansıyan küreselleşmeci yeni sağ anlayış, sosyal güvenlik ve sosyal adalet politikalarına yaklaşımı da etkilemektedir. Programda, sosyal adaletin gözetilmesi, yoksulluk sınırı altında olan ailelerin çocuklarına eğitim ve sağlık yardımları yapılması öngörülmekle birlikte eğitimin her alanında özel teşebbüsün desteklenmesi ve eğitimdeki payının artırılması planlanmaktadır.

Öte yandan dış ilişkiler konusunda küresel önceliklerin temel belirleyici olarak alındığı, değişen bölgesel ve küresel gerçekler karşısında dış politika

önceliklerinin yeniden tanımlamasının ve bu gerçekler ile ulusal çıkarlar arasında yeni bir denge oluşturmalarının amaçlandığı, dolayısıyla dış politikanın, “*yeni dinamiklere dayanan bölgesel ve küresel konjonktürle uyumlu*” hale getirilmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Kısa süren Gül Hükümetinden sonra oluşturulan I. Erdoğan Hükümet Programı⁵²⁴ genel itibariyle bir önceki hükümet programının devamı niteliğinde olsa da kendine özgü bir içeriği bulunmaktadır. Hükümetin en kararlı olduğu konulardan birisi kamu yönetimi sisteminin, çağdaş yönetim anlayışına uygun bir yapıya kavuşturulması, bu kapsamda merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılması, katılımcılık, çoğulcu demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkelerinin egemen kılınması ve bu doğrultuda kapsamlı bir yerel yönetim reformu gerçekleştirilmesidir.

Programda hükümetin ele alacağı konular arasında demokratik piyasa toplumu ve ekonomisi, etkin ve şeffaf malî ve finansal sistem, ahlakî değerlere sahip bir bürokrasi, evrensel standartta düzenleme, denetleme ve yaptırım sistemi, rekabet, etkinlik, verimlilik ve alternatif maliyetlerinin önemli göstergeler olduğu ekonomik ortamın oluşturulması gibi konular yer almaktadır. Evrensel kurallar, çağdaş standartlar ve etkin uygulama anlamında, devleti ve kurumlarını görev, yetki ve sorumluluk açısından yeniden yapılandırmak ve şekillendirmek, bürokrasiyi azaltmak, AB’ye üyelik sürecini hızlandırmak ve sonuçlandırmak, bölgesel ekonomik güç ve bölgesel finans merkezi olma imkânı sağlayacak ortamı hazırlamak hedeflenmektedir.

Ekonomik öncelikler ve politikalar ele alınırken Hükümetin “pragmatik” uygulamaları benimsediği, doğrudan yabancı sermayeyi teşvik ederek yatırım oranını artırmak istediği ifade edilmektedir. Bu amaçla reform programında, malî disiplin, doğrudan yabancı yatırımlar, özelleştirmeler, vergi reformu konularının yer alması öngörülmektedir. Hem KİT’lerin özelleştirilmesinde süreç ve uygulamaları hızlandırmaya yönelik politikalar oluşturmak hem de özelleştirme hukukuna ve yönetimine evrensel standartlar getirmek istenmektedir.

Yeni Anayasanın başta AB olmak üzere, uluslararası normlara uygun, bireyin hak ve özgürlüklerini üstün tutan, çoğulcu ve katılımcı demokrasiyi esas alan, demokratik hukuk devleti anlayışını taşıyan bir Anayasa olması öngörülmektedir.

⁵²⁴ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP59.htm> 20.11.2009.

Hükümet sağlık hizmetlerinin yerine getirilmesini sosyal devlet anlayışının vazgeçilmez unsurları arasında görmekteyse de devletin bunu gerekirse özel sektörle işbirliği yaparak yerine getirmesi ilkesini benimsemektedir.

Birçok konuda önceki Hükümet Programları ile paralellikler içeren II. Erdoğan Hükümeti Programı⁵²⁵ ise daha önce gerçekleştirilen uygulamaların sonuçlarını değerlendirerek geleceğe dönük bazı yeni açılımlar getirmektedir.

Programda, yeni bir Anayasanın gerekli olduğu belirtilerek bu Anayasa ile birey haklarının en etkili şekilde korunmasının, temel hak ve özgürlüklerin İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin getirdiği ilke ve standartlarda güvence altına alınmasının hedeflendiği belirtilmektedir.

Kamu yönetimi alanında “yerinden yönetim” ilkesi doğrultusunda hazırlanan İl Özel İdareleri ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısının da yeni dönemde çıkarılacağı ve yerel yönetimlerin mali yönden güçlendirileceği, Köy Kanunu'nun yenileneceği taahhüt edilmektedir. İlk kez bir “Kırsal Kalkınma Stratejisi” hazırlandığı ve kırsal kalkınma yatırımlarının desteklenmesi projelerinin uygulamaya konulduğu, ayrıca AB fonlarından yararlanmak için Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu kurulduğu açıklanmaktadır. Yol ve içme suyu başta olmak üzere, köylerin ve beldelerin altyapısını tamamlamak için KÖYDES ve BELDES Projelerine yüksek miktarda kaynak tahsis edildiği ifade edilmektedir.

Sağlıklı ve işleyen bir piyasa ekonomisinin, güçlü ve yerleşik bir demokratik temel üzerinde inşa edilebileceği öngörüsüyle uygulanan ekonomik programın demokratikleşme çabalarıyla bütünleştirileceği ve bu iki sürecin birbirini tamamlayan unsurlar olarak görmeye devam edileceği belirtilmektedir. Rekabet ortamının iyileştirilmesi için devlet ekonomik faaliyetlerden çekilmeli, düzenleme ve denetleme fonksiyonlarına ağırlık vermelidir. Bu değerlendirmeler, demokratikleşmenin özelleştirme, yerelleşme ve piyasalaştırma ile özdeş tutulduğu yeni sağcı yaklaşımın siyasal iktidar tarafından benimsendiğini ortaya koymaktadır.

Özelleştirme sadece kamu için bir gelir kaynağı olarak görülmeyip üretimdeki verimlilik ve istihdam artışının bir aracı olarak değerlendirmektedir. Ekonomi uluslararası piyasayla entegre oldukça halkın refahının da artacağı öngörüsüyle küresel sermayenin mal ve hizmet üretiminde yeni yatırımlara yönelmesi için gerekli

⁵²⁵ <http://www.tbmm.gov.tr/hukumetler/HP60.htm> 20.11.2009.

ortamın oluşturulacağı açıklanmaktadır. Bütün bu değerlendirmeler, ekonomi programının DB ve IMF gibi ulus ötesi kurumlarca çerçevesi çizilen yapısal uyarlama politikalarının uygulanmasına dayandığını göstermekte; Hükümetin yapısal reformlara kararlılıkla devam edeceği ve bu kapsamda AB müktesebatını tarama çalışmalarıyla ülkede pek çok alanda gerçekleştirilecek yapısal dönüşümün altyapısının hazırlandığı ifadeleri de bu tespiti güçlendirmektedir. Ayrıca, üniversite sisteminin bir dizi yeniliğe ihtiyaç duyduğu, üniversitelerdeki nitelik ve kaynak sorununun katılımcı, hesap verebilir, özerk, sorumlu ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla çözülebileceği ifade edilerek üniversitelerin karşılaştığı sorunların “ilgili paydaşların katılımıyla” çözümüne öncelik verileceği açıklanmaktadır. Üniversitelerde “yönetişim” uygulamalarının yanı sıra öğretimdeki farklılaşmalar da desteklenmekte ve üniversitelerin “...tek tip ve tek merkezli yönetim anlayışı yerine, küresel rekabete katılabilen, dünyaya açık ve Türk toplumunun beklentilerini karşılayan dinamik kurumlar hâline getirilmesi...” amaçlanmaktadır.

AKP hükümetlerinin ekonomi politikaları, Derviş’li dönemde başlayan ve daha sonra IMF ile imzalanan stand-by anlaşmalarıyla sürdürülen politikaların devamı olarak değerlendirilebilir. Üyelik müzakereleri çerçevesinde AB kriterlerine adaptasyon kapsamında yapısal reformlar daha da derinleştirilerek uygulanmıştır. Bu kapsamda ekonomi politikasının ayrıntılarını ve hedeflerini izlemek üzere IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ve gözden geçirme mektupları ile AB’ye gönderilen Katılım Öncesi Ekonomik Programlara (KEP) daha yakından bakılmalıdır. 2004 sonrasında düzenlenen KEP’de yer verilen yapısal reformların tamamı aynı zamanda IMF niyet mektupları ve stand-by görüşmelerinde taahhüt edilen uygulamaları içermektedir ve her iki sürecin birbirlerini tamamlayacak şekilde yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Nitekim IMF niyet mektupları ve gözden geçirme taleplerinde yer alan açıklamalar, AB üyeliği hedefi doğrultusunda gerçekleştirilen uygulamalara atıflarda bulunmaktadır. Dolayısıyla her iki tür belgenin süreç analizi, ekonomik konularda iktidar politika ve uygulamalarını da ortaya koyacaktır.

2 Nisan 2004 tarihli niyet mektubunda ekonominin IMF destekli program kapsamında başarılı makroekonomik yönetim sergilediği ve 2004 yılına ilişkin olarak kapsamlı bir yapısal reform takvimi oluşturulduğu belirtilmektedir. Ekonomik reformlar, AB standartlarına yaklaşma konusundaki taahhütler doğrultusunda

şekillenmiştir. Niyet mektubunun ana vurgusunun vergi idaresi ve politikalarına yönelik taahhütlere ilişkin olduğu görülmektedir. Bu bağlamda, iktidar tarafından daha sonra yasal altyapısı hazırlanacak olan vergi reformunun içeriğinin IMF taleplerine göre belirlendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla vergi reformunun aslında doğrudan bir politika transferi olduğu değerlendirilebilir. Reform kapsamında yapılması öngörülen düzenlemeler arasında, devam etmekte olan kamu maliyesi yapısal reform programına bağlı kalınarak vergi tahsilâtının iyileştirilmesi, vergi idaresinin doğrudan Maliye Bakanına bağlı olan yarı özerk bir yapı haline getirilmesi, bütün vergi dairelerinin yeni birime devredilmesi yer almaktadır. Ayrıca KİT’lerde istihdamı sınırlamaya yönelik taahhütlere bağlı kalınarak atıl istihdamın azaltılması ve işe alımların sınırlı tutulmasının da IMF önceliklerinden olduğu anlaşılmaktadır.

Niyet mektubunun bir diğer önemli taahhüdü kamu sektörü yönetişimine ilişkindir. Bu kapsamda merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi de dâhil olmak üzere kamu yönetimi kurallarını belirleyen, merkezi idare ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını açıkça belirten, KMYK ile uyumlu KYTK’nın kısa süre içinde TBMM’den geçmesi ve böylece merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi mektupta yer almaktadır. Bu açıklamalar, KMYK ve KYTK’nın ulus ötesi kurumlar tarafından desteklenen düzenlemeler olduğunu ortaya koymaktadır.

2004 yılı sonunda yeni bir stand-by imzalanması için yapılan görüşmeler sırasında, AB ve IMF ile görüşmeler çerçevesinde ekonomik programın hazırlandığı ve 17 Aralık 2004 tarihinde AB Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi Brüksel Zirvesi’nden çıkacak karar ne olursa olsun açıklanan programın aynı disiplin ve kararlılıkla uygulanacağı belirtilmiştir. Stand-by için sunulan programda, sosyal güvenlik, finans sektörü ve vergi idaresi ile vergi politikası reformları üzerinde yoğunlaşılacağı açıklanmış, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılacağı, Bağ-Kur, SSK ve Emekli Sandığı’nın tek bir çatı altında toplanacağı, genel sağlık sigortası uygulamasına geçilmek üzere sosyal güvenlik reformuna ilişkin yasal düzenlemelerin kısa sürede TBMM’ye sunulacağı belirtilmiştir. 26 Nisan 2005 tarihli niyet mektubunda ise ekonominin AB ekonomilerine yakınsama sürecinin güçlendirilmesi hedefi doğrultusunda kamu borcunun azaltılması, açık enflasyon

hedeflemesine gidilmesi, sosyal güvenlik sisteminin yenilenmesi gibi IMF tarafından da istenilen politikaların uygulanacağı açıklanmıştır.

Daha sonraki niyet mektuplarında da benzer hususlara yer verilmiştir. Örneğin, 7 Temmuz 2006 tarihli mektup ekinde, gelir idaresinin fonksiyonel yeniden yapılandırılmasının yerel vergi dairelerinin yeniden örgütlenmesini de içerecek şekilde tamamlanması, Maliye Bakanlığı bünyesinde bir gelir politikası birimi kurulması, gelir vergisi reformunun ikinci aşamasına ilişkin kanun tasarısının TBMM'ye sunulması, gelir idaresi bünyesinde büyük vergi mükellefleri biriminin kurulması konularına yer verilmiştir. Bütün bu konular adım adım hükümet politikalarına yansıtılmış ve gelişmelerden IMF düzenli olarak bilgilendirilmiştir. Nitekim 27 Kasım 2006 tarihli mektupla hükümet, gelir idaresinin vergi dairesi başkanlıkları düzeyini içerecek şekilde fonksiyonel yeniden yapılandırmasının tamamlandığını ve Büyük Vergi Mükellefleri Biriminin 2006 yılı Aralık ayı sonuna kadar faaliyete geçmesi yönünde ilerlemeler sağlandığını, kamu bankalarının imtiyaz ve yükümlülüklerinin aşamalı olarak kaldırılmasına ilişkin takvimin hayata geçtiğini açıklayarak, bu uygulamalara istinaden Beşinci Gözden Geçirmenin tamamlanmasını talep etmektedir.

Bütün bu belgeler ve hükümet açıklamaları, 2002 sonrasında uygulanan ekonomik programın tamamına yakınının IMF ile imzalanan stand-by anlaşmalarında açıklanan politikalarla paralelliğini göstermektedir. Türk ekonomi tarihinde IMF'nin etkili ve belirleyici olması 2000'li yıllarda başlayan bir durum değilse de Kemal Derviş'in Bakanlığı ile başlayan ve AKP iktidarı ile devam eden süreçte IMF, AB ile birlikte ekonomi, maliye ve sosyal güvenlik politikalarında en önemli belirleyicilerinden olmuştur. 2007 yılına kadar IMF ile 20 adet stand-by anlaşması yapan Türkiye, 2007 yılı itibarıyla bütün dünyada IMF ile bu tür bir ilişkiyi sürdüren sekiz ülkeden birisi durumundadır.⁵²⁶ Stand-by anlaşmaların ilki 1961 yılında imzalanırken 1999-2002 döneminde 17'inci, Şubat 2002'de 18'inci anlaşmayı yapan Türkiye Ocak 2005'te 19'uncu stand-by anlaşmasını imzalamıştır. Öte yandan en büyük kredi tutarlı anlaşmalarının ise 1980, 1999 ve 2002 yıllarında imzalandıkları görülmekte, dolayısıyla 2001 yılındaki mali krizin ardından IMF'ye olan borcun büyük miktarda arttığına tanık olunmaktadır. 1999 yılında

⁵²⁶ Diğer ülkeler şunlardır; Peru, Dominik Cumhuriyeti, Gabon, Irak, Makedonya, Paraguay ve Arnavutluk.

gerçekleştirilen üç yıllık stand-by anlaşmasının hedefi “yüksek borçlanma maliyetlerinin süratle düşürülmesi, iç borç kısır döngüsünün kırılması ve istikrarlı bir büyüme sürecine yeniden geçiş” olarak açıklanırken 2000 ve 2001 yıllarındaki krizlerin ardından “güçlü ekonomiye geçiş” programı kapsamında hedefler yeniden belirlenmiş ancak ekonomide kalıcı bir istikrar sağlanamaması yeni stand-by anlaşmasının gerekçesi olmuştur. 2002 yılındaki bu anlaşma ile başlayan süreç düşük ücret politikaları ile desteklenmiştir.⁵²⁷ 2001 ekonomik krizinden sonraki Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, yapısal değişimi sürdürmek (bankacılık alanında yeniden yapılanmayı sağlamak, özel kesimin ağırlığını artırmak ve özelleştirme önündeki engelleri kaldırmak), maliye politikasını yeni sürece uygun yürütmek ve para politikasını dalgalı kur rejimini sürdürerek uygulamak temelinde yürütülmüştür. Ücret artışlarının sınırlandırılması, özelleştirmenin hız kazanması, kamu harcamalarının düşürülmesi gibi şartları da içeren 2002-2004 yıllarını kapsayan 19’uncu stand-by anlaşmasına uyumlu ekonomik programı hükümet kararlılıkla uygulamış, *“IMF nin o tarihe kadar sağladığı en yüksek kredi miktarı olan 16 milyar dolarla desteklenen 3 yıl vadeli stand-by düzenlemesi başarıyla uygulanan programlar içinde”* görülmüş, her ne kadar 2005 yılında IMF ile yeniden anlaşmaya varılmasının gerekli görülmediği belirtilse de bu tür bir anlaşmaya gitmesi hükümete ısrarla tavsiye edilmiştir.⁵²⁸

2005 yılında gerçekleştirilen stand-by anlaşmasının önemli bir özelliği, Türkiye’nin yeni bir ekonomik kriz yaşanmadan IMF ile anlaşmış olmasıdır. Bu durum, hem ekonomik programların IMF öncelikleriyle belirlenmesiyle enflasyon gibi kimi alanlarda somut rakamsal hedeflerin yakalanmış olmasına hem de kuruluşundan bu yana yaptığı uluslararası operasyonlarda başarılı olamayarak itibar yitirmiş olan IMF’nin, Türkiye’yi bir başarı örneği olarak sunma isteğine bağlanmaktadır.⁵²⁹ Anlaşma ile IMF’ye olan borçların azaltılması da hedeflenmiş, IMF Başkanı yapısal reformları içeren ekonomik programı övmüş, sosyal güvenlik konusundaki düzenlemelere özel bir önem atfetmiştir. 3 yıllık sürede 10 milyar ABD Doları gibi oldukça büyük bir kredi için yapılan anlaşmada ve bu anlaşma

⁵²⁷ Nazif Ekzen, “Düşük Ücret Ekonomisi”, http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/EkzenMay05.pdf 01.12.2008.

⁵²⁸ “Yeni Ekonomik Program”, http://www.ekodialog.com/Konular/imf_4.html 01.12.2010.

⁵²⁹ “IMF ile ilk krizsiz stand-by”, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/301119.asp> 01.12.2010.

kapsamındaki gözden geçirmelerde yer alan taahhütler, daha önce de açıklandığı üzere AB ile yürütülen KEP ile uyum içindedir. Hatta ilgili Devlet Bakanının da açıkladığı üzere “*IMF programı da bunun üzerine bina edilmiştir.*”⁵³⁰ 2010 yılına gelindiğinde, hem IMF’nin hem de Hükümetin yeni bir anlaşmaya gereksinim olmadığı konusunda hemfikir oldukları ifade edilmektedir.⁵³¹ Boratav bu gelişmeyi üç gerekçeye dayandırmaktadır. Öncelikle hükümetçe uygulanan Orta Vadeli Programın aslında, “*eksik bir IMF programı*” olması, “*bunalım ve işsizlik ortamında, ekonomiyi en azından durgunluğa sürükleyen fiili bir IMF programı*” olması ve “*işgücü piyasalarını esnekleştirme türünden neo-liberal ‘yapısal reform’ öğeleri(nin)...*” programda yer alması. Bu durumda Türkiye burjuvazisi ve uluslararası finans sermayesinin talepleri, siyasal iktidarlarca IMF’siz de olsa karşılanmaya özen gösterilmektedir. Bu gelişmelerin ardındaki bir başka gerekçe, “mali kural” “vergi idaresinin özzerleştirilmesi” ve “belediyelere aktarılabak kaynaklarda kısıtlanma” gibi iktidarı sıkıntıya sokacak bazı IMF taleplerinin varlığı olarak görölmektedir.⁵³²

Katılım Öncesi Mali İzleme Süreci kapsamında, AB’ye aday ölkelerin her yıl düzenli olarak Avrupa Komisyonuna ilettikleri ve ilki 2001 yılında hazırlanan Katılım Öncesi Ekonomik Programlardan, 2005-2007 dönemine ilişkin tahmin ve öngöröleri içeren 2004 KEP’inde yer verilen ekonomik ve sosyal politikalar, IMF’ye sunulan niyet mektuplarındakilerle paralellik göstermekte ve 2002 sonrasındaki politikaların ulus ötesi kurumların talepleri veya onlara verilen taahhütler doğrultusunda belirlendiğini ortaya koymaktadır. 2004 yılındaki KEP⁵³³ dönemin AKP iktidarı tarafından uygulanan ekonomi politikalarını ve yapısal dönüşüm sürecini, Kopenhag ekonomik kriterleri ve Maastricht kriterleri bağlamında belirlenen hedefler perspektifinde ortaya koymaktadır. Ekonomik programın temel amacı enflasyon oranının düşürölmesi, kamu açıklarının ve kamu borç stokunun GSYİH’e oranının, Türkiye’deki bölgeler arası kalkınma farklılıklarının ve kişi başına milli gelirin AB ortalamasına yaklaşmasını sağlamaktır. Öte yandan

⁵³⁰ “IMF ile yeni stand-by tamam”, <http://arsiv.ntvmsnbc.com/news/300695.asp> 01.12.2010.

⁵³¹ “IMF’yle anlaşma yok”, **Star Gazetesi İnternet Sitesi**, 11.03.2010.

<http://www.stargazete.com/ekonomi/imf-yle-anlasma-yok-haber-249043.htm> 01.12.2010.

⁵³² Korkut Boratav, “IMF-Türkiye, Kısa Bir Panorama” **Birgün Gazetesi İnternet Sitesi**, 16.03.2010.

⁵³³ 2004 Yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı, <http://www.abmaliye.gov.tr/sites/default/files/KEP2004-TR.pdf> 22.04.2009.

ekonomi politikalarının, Derviş’li dönemin politikalarının bir devamı olduğu ve 2000 yılından beri sürdürülmekte olan reformların başarı sağladığı ifade edilmekte, yapısal reformların yeni dönemde de uygulanacağı belirtilmektedir.

2004 KEP’inde, kamu gelirleri politikası bağlamında vergi idaresi reformu ve vergi politikaları önemli bir yer işgal etmektedir. Bu amaçla vergi sistemindeki yapısal sorunların giderilmesi, vergi idaresinin etkin bir yapıya kavuşturulması, gelir idaresinin vergi sistemini etkin yönetecek şekilde Maliye Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak yeniden yapılandırılması ve işlevsel bir yapıya kavuşturulması ile taşra teşkilatının yeniden organize edilerek, defterdarlıkların fonksiyonunun Gelirler Genel Müdürlüğüne devredilmesi gibi konularda düzenlemeler yapılacağı açıklanmaktadır. Kamu harcamaları politikası da kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak ve harcamalarda disiplin sağlamak gibi amaçlarla biçimlendirilmiştir. Bu kapsamda yerine getirilmesi öngörülen uygulamalar arasında; kapsamlı bir personel rejimi reformu yapılması, kamu kesimindeki aşırı istihdamın azaltılması, ücret ve maaşların, enflasyon hedefiyle uyumlu şekilde belirlenmesi, sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamalarının disiplin altına alınması, bütçeden sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak transferlerin azaltılması politikaları ön plana çıkmaktadır. Harcamaların kontrol altına alınarak kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımı ve etkin kullanımını sağlamak üzere merkezi hükümet - yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımının yeniden belirlenmesi ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılarak yetki ve sorumluluklarının artırılmasını sağlayacak düzenlemeler yapılması, sonuçlara odaklı bir yaklaşımla toplum taleplerini karşılamak için ulusal politikalar çerçevesinde kuruluş düzeyinde stratejik planlama yapılmasına yönelik gerekli kapasitenin oluşturulması öngörülmektedir. Yapısal reformlar bağlamında gündeme getirilen konular arasında özelleştirmelerin yaygınlaştırılması, sermaye piyasası ile ilgili yeni düzenlemelere gidilmesi, AB’ye uyum çerçevesinde işgücü piyasasında etkinliğin artırılması gündeme getirilmektedir.

İdari reform konusunda ise reform gereksinimi dünyada ve Türkiye’de yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim süreçleriyle artan ve çeşitlenen taleplerin, bürokratik yapı ve yönetim anlayışında köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiş olmasına bağlanmaktadır. 2004 yılından itibaren bu çerçevede yıllar boyunca KEP’lere alınan ve yasalaşması hakkında temenniler dile getirilen yasal

düzenleme Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu (KYTK) olup KEP’lerde yer alan açıklamalardan Kanunun; devletin yol gösterici, düzenleyici ve denetleyici rol alması ilkesini hayata geçirmeyi, kamu hizmetlerinin yerinden görülmesini, etkinliğin ve katılımcılığın artırılmasını, hiyerarşik kademelerin sayıca azaltılarak daha yatay bir örgüt modeli oluşturulmasını ve böylelikle karar alma süreçlerinin hızlandırılmasını amaçladığı anlaşılmaktadır.⁵³⁴

Yapısal reformlar bağlamında gündeme getirilen düzenlemelerden bir diğeri de personel rejimi reformudur. Mevcut kamu personel yönetimi sisteminin artık işlevini yitirdiği, verimliliği ve etkinliği sağlayacak ciddi bir reform ihtiyacı doğduğu düşüncesiyle gündeme getirilen reformun ana düzenlemeleri arasında; norm kadro, esnek çalışma usulleri, performansa dayalı ücret sistemi ve devletin asli ve sürekli görevlilerinin belirlenmesi yer almaktadır. Yine KEP’te söz konusu edilen yerel yönetimler reformu da oldukça kapsamlı düzenlemeler içermektedir. Reformun, ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz mali kaynaklarla çalışan yerel yönetimlerin, Avrupa Yerel Yönetim Şartında getirilen ilkelerle uyumlu olarak yeniden yapılandırılması amacıyla başlatıldığı belirtilmektedir. Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarının hazırlanması ve yerel yönetimlerin; kuruluş, görev ve yetki, mali kaynaklar, personel ve merkezi yönetimle olan ilişkileri bakımından yeniden yapılandırılmaları gündeme getirilen yenilikler arasındadır.

Reformun bir diğer ayağını ise “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar” oluşturmaktadır. Kamunun düzenleme ve denetleme görevlerinin güçlendirilmesi, tekel niteliğindeki bazı kamu hizmetlerinin rekabete açılması, işletme ve düzenleme işlevlerinin ayrılması sonucunda düzenleme görevini yerine getirmek üzere bağımsız kurumların oluşturulması amaçlarıyla iktidar yasal bir düzenleme yapmak gereği duymuştur.

AB üyeliği kapsamında yapısal uyarlama reformlarının en önemli ayaklarından biri de KMYK’dır. 2003 yılı Aralık ayında kabul edilen Kanunun

⁵³⁴ Programa göre KYTK’da getirilmek istenen düzenlemelerle “...denetim sistemi güçlendirilmekte, denetim mekanizması yönetimi geliştirmenin bir aracı olarak görülmekte ve performans denetimi esas alınmaktadır. Bu bağlamda, her il için Halk Denetçisi adıyla yerel ombudsman oluşturulmaktadır. Hukuk devleti ve gelişmiş demokrasi ilkelerinin önemli bir unsuru olan ombudsmanlık, daha masrafsız daha hızlı ve daha basit olması nedeniyle vatandaşlarla idare arasındaki idari uyumsuzlukların çözümünde yargılama dışında tercih edilen bir yoldur. Bunlara ek olarak, kamuda stratejik yönetim anlayışı getirilerek görevler ile kaynak tahsisi arasında ilişki kurulmakta ve kuruluş düzeyinde uzun vadeli politika geliştirme ve uygulama kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmaktadır.”

“...uluslararası standartlara ve AB normlarına uygun bir kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminin oluşturulması, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması ve bütçe birliğinin sağlanması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması ve sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması...” amacıyla çıkarıldığı belirtilmektedir.

Yapısal reformlar kapsamında ele alınan diğer düzenlemeler arasında Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması, KİT’lerde yönetim reformuna gidilmesi, sosyal güvenlik sisteminin yeniden yapılandırılması ve dağınık yapıdaki sosyal yardım ve hizmetlerin birleştirilmesi bulunmaktadır.⁵³⁵

Önemli bir reform konusu da bölgesel farklılıkların azaltılması ve bölgesel gelişme politikalarının uygulanmasına yönelik olarak izlenen politikalara ilişkindir. Bu politikaların uygulanmasında sürdürülebilirlik ve katılımcılığın temel alınması, ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi amacıyla sosyoekonomik gelişmişlik göstergeleri itibarıyla öncelikli olarak tespit edilen 12 adet İstatistiki Bölge Birimleri oluşturulmaktadır. AB katılım öncesi mali yardımı ile desteklenen bölgesel kalkınma programlarının başlatılmasına ilişkin alt yapının oluşturulması bağlamında Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kuruluş temelleri atılmaktadır.

AB ile müzakerelerin resmi olarak başlamasının ardından düzenlenen 2005 KEP’i, müzakere sürecinde ele alınacak yapısal reformların genel çerçevesini belirleyen belge niteliğindedir. Bu belgeyle hükümet tarafından, kapsamlı bir personel rejimi reformu yapılması, kamu personel sisteminin yeniden düzenlenmesi, kamu kesiminde yeni personel alımının sınırlandırılması, sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık harcamalarının disiplin altına alınmasına devam edilmesi, prim tahsilâtının artırılması ve tedavi harcamaları başta olmak üzere, sağlık harcamalarının azaltılmasına ilişkin tedbirlere devam edilmesi öngörülmektedir. 2006 yılında dokuz, 2007 yılında iki ve 2008 yılında üç adet olmak üzere, öncelikli olarak AB hibeleriyle

⁵³⁵ KİT’lerde yönetişimin güçlendirilmesi; daha şeffaf bir yönetim ve sonuç odaklı çalışma gibi ilkelere uygun düzenlemeler yapılması, performans hedefleri oluşturulması, hesap verilebilirliğinin ve etkinliğinin artırılması, dış denetçiler tarafından performans ve mali denetim yapılmasına imkân verilmesi gibi temel uygulamaları içermektedir.

desteklenen bölgesel kalkınma programlarının yürütüldüğü bölgelerde Kalkınma Ajansları kurulmasının öngörüldüğü açıklanmaktadır.

2007 KEP’inde de yapısal reformlara devam edileceği ve kamu istihdamı, personel rejimi reformu, mali yönetim, iç kontrol ve iç denetim faaliyetleri, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları ile sağlık harcamaları konularında çabaların sürdürüleceği ifade edilmektedir. Kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması amacını taşıyan idari reform çalışmalarıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin tüm kamu kuruluşlarına yaygınlaştırılması ve yerel yönetimler reformunun geliştirilmesi üzerinde önemle durulmaktadır.

Gerek IMF ve DB gerekse AB kriterlerine uyum bağlamında 2000’li yıllarda uygulanan hükümet politikalarının incelenmesinden; ekonomik, sosyal ve yönetsel alanlarda devletin büyük bir değişim geçirdiği, bir bütün olarak kamu yönetimi yapısının bu değişimden etkilendiği ortaya çıkmaktadır. AKP hükümetleri bölgeselleşmeci/küreselleşmeci politikalara, özelleştirmelere, yeni sağcı söylemin belirleyiciliğinde bir ekonomik yapı ile YKİ ilkeleriyle bezenmiş bir kamu yönetimi modeline önem vermiş, uygulamalarını bu ilkeler üzerine kurmuş, politikalarını bu çerçevede belirlemiştir. Yeni sağcı söylem, toplumsal yaşama ilişkin hemen her konuyu ve özellikle demokrasiyi özel girişim serbestliği çerçevesinde, ekonomiyi merkeze alan bir anlayışla değerlendirmektedir. Demokrasinin özel girişimle, özgürlüğün üretimle ilintilendirmesi, özel girişimci ekonomik gelişme düzeyinin demokrasinin gelişmişliği düzeyiyle özdeşleştirilmesi bu anlayışın göstergesidir.⁵³⁶

Küreselleşmeci neo-liberal politikalarla kamu yönetiminde gerçekleştirilen dönüşümün somutlaştığı iktidar icraatının ve gerçekleştirilen Anayasal, yasal düzenlemelere yansıyan konuların ortaya konması, iktidarın bürokrasiye bakışını doğru analiz etmede ve bürokrasiden kaynaklanan sorunları aşmak için başvurulacak önlemlerin gerekçelerini anlamakta yararlı olacaktır.

⁵³⁶ “Demokrasi ile ekonomi atbaşı olmalı” Başbakan Erdoğan’ın Yalova’da yaptığı konuşma <http://www.trt.net.tr/haber/HaberDetay.aspx?HaberKodu=48b5cdea-9564-4f68-b47f-93641d931c0d> 24.07.2010. Bu konuşmada Erdoğan şöyle demektedir; “Artık özel sektörün yönlendirdiği özel sektörün egemen olarak aktif rol oynadığı bir dönemin içindeyiz. Şu gerçeği net olarak görmek zorundayız. Eğer bir ülkede demokrasi varsa, girişim vardır, özgürlük varsa, üretim vardır. En önemlisi de bir ülkenin hukuk sistemi sağlam temeller üzerine evrensel normlar üzerinde ilerliyorsa, o ülkede yerli ve uluslararası yatırım vardır. Demokratikleşmeye karşı çıkanlar, Anayasa’nın daha demokratik bir yapıya kavuşmasına karşı çıkanlar, aslında demokrasi ile ekmek, Anayasa ile emek arasındaki bu doğrudan bağlantıyı görmüyor, göremiyorlar. Demokrasi ileride ekonomi geride, böyle bir mantık yok. Demokrasi ve ekonomiyi atbaşı götürmek zorundasınız. Bunu başarırırsanız netice alırsınız, başaramazsanız netice alamazsınız.”

Daha önce kısaca değinilmiş olan ve AKP'nin henüz iktidar olduğu dönemde TBMM'den geçen ancak Cumhurbaşkanının vetosu nedeniyle yasalaşmayan, daha sonra iktidarcı yeniden gündeme getirilmeyen KYTK ile bu yasadaki düzenlemelerin tamamlayıcısı niteliğinde olan diğer yasalar 2000'li yıllarda gerçekleştirilmek istenen dönüşümün dayandığı mantaliteyi açık bir şekilde yansıtmaktadır.

KYTK'nın önemli bir özelliği, yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev ve yetki ayrımını radikal biçimde değiştirmeyi amaçlamasıdır. Yasa, 15.07.2004 tarihinde TBMM'de kabul edilmesine karşın Anayasaya aykırılık taşıdığı gerekçesiyle Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilmiş ancak kamu yönetimi reformu paketinin parçaları olan yerel yönetimler ve kamu mali denetim yapısına ilişkin yasalar yürürlüğe girmiştir. Bu yasalar arasında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5272 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yer almaktadır. Öte yandan Genel İdari Usul Kanun Tasarısı, Kamu Personel Kanun Tasarısı gibi kamu yönetimi reform paketi içinde olan ancak yasa haline gelmeyen tasarılar da bulunmaktadır.

Reform kapsamında kamu hizmetlerinin, bu hizmetten yararlanan kişilere en yakın birim tarafından sunulması ilkesi bağlamında merkezi idarenin yetki ve görev alanları önceden belirlenerek bunlar haricindekilerin tamamı yerel yönetimlerin sorumluluk ve yetki alanında bırakılmaktadır. Bu alanlarda merkezi idarenin yasal düzenlemeler yapma, örgütlenme, harcama/yatırım yapma gibi yetkileri yerel yönetimlere devredilmektedir. Bu anlayış hem KYTK hem de Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarında karşılığını bulmakta ve merkezi idare tarafından yerine getirilen sağlık, çevre, sanayi ve ticaret, turizm gibi pek çok alanda yetki, görev ve sorumluluklar yerel yönetimlere devredilmektedir.

Kamu yönetiminde öngörülen kapsamlı bir reformun parçası olan yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler, akademisyenler başta olmak üzere değişik kesimlerce Anayasada öngörülen yönetim yapısına aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu eleştiriler daha çok öngörülen reformun merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde mevcut yapıyı dönüştürürken ulus devleti zayıflatacağı ve merkezi devlet yapısını bozacağı gerekçelerine dayanmıştır. Reform paketinde yer alan yasalardaki düzenlemelerle hizmet bakanlıklarının sayısının azaltılması ve fiilen

taşıra da örgütlenebilecek bakanlık sayısının düşürölmesi suretiyle merkezi idare alanının daraltılmasının geleneksel olarak merkezi yönetim tarafından yürütölen görevlerin yerel yönetimlere devredilmesine ve merkezi idarenin güçsüzleştirilmesine yol açacağı öne sürölmüştür.⁵³⁷

Reform paketindeki kanunlara yönelen itirazlar arasında ayrıca merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin sınırlandırılması da bulunmaktadır. İdarenin bütönlüğü ilkesi çerçevesinde, merkezi idareye tanınmış olan vesayet yetkisi sayesinde yerel yönetimlerin işlemleri merkezi yönetimin denetimine tabi iken reform paketindeki düzenlemelerle merkezi idarenin onayına gereksinim azalmaktadır. Mülki idare amirinin; il genel meclisi, il daimi encümeni, belediye meclisi ve belediye encümeninin kararlarını onaması uygulamasından vazgeçilmektedir. Reform kapsamında hem vali il genel meclisi başkanı olmaktan çıkarılmakta hem de meclis başkanı il genel meclisi üyeleri arasından seçilerek valinin gündem belirleme yetkisinin ortadan kaldırılmaktadır. Ayrıca yargının yerindelik denetimi yapamayacağı ve denetimin sadece hukukilik bakımından ele alınabileceğı düzenlenmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki bu düzenlemelere paralel bir düzenleme Belediye Kanunu'nda yer almakta ve belediye meclisince alınan kararların hukuka aykırılığı savıyla valinin sadece bu kararları idari yargıya taşımakla yetineceğı, kararların uygulamasının ertelenmesini de isteyemeyeceğı öngörülmektedir. Dolayısıyla anılan düzenlemeler, mülki idare amirlerinin belediye encümeni üzerindeki vesayet denetiminin yok edildiğı ve sadece hukukilik denetiminin yeterli göröldüğü nedeniyle eleştirilmiştir.

Bu düzenlemelerin merkezi idareyi güçsüz hale getirmesinin yanında Anayasal açıdan da sorunlu olduğı savlanmış ve anılan düzenlemeler Anayasa'nın 123'üncü maddesinde düzenlenmiş bulunan idarenin bütönlüğü ve kanunilik ilkeleriyle 127'nci maddesinde düzenlenen vesayet ilkesine aykırı görölmüştür. Cumhurbaşkanının, KYTK'nın Anayasaya aykırılığı savıyla yasayı TBMM'ye iadesi sırasında ileri sürdüğü gerekçeler, kamu yönetimi reformunun esas aldığı anlayış ve ilkelerle merkezi ulus devlet anlayışı arasında önemli farklar-uyuşmazlıklar bulunduğı düşüncesine dayandırılmış, reformun temel hedefinin merkezi yönetim-

⁵³⁷ Metin Günday, "Kamu Yönetimi Reformunun" İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi", **Devlet Personel Uzmanları Derneğı**, <http://www.dpud.org>, 30.03.2009.

yerel yönetimler arasında oluşturulmak istenen görev ve yetki bölüşümünde yerel yönetimler lehine bir çerçeve yaratmak ve kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi olduğu öngörülmüştür.⁵³⁸ Yasanın gerekçesinden de anlaşılacağı üzere merkeziyetçi yapıdan uzaklaşılması (yerelleşme) ve kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunulması (piyasalaştırılma) demokratikleşmenin sağlanmasının araçları olarak görülmektedir.⁵³⁹ KYTK'daki düzenlemelerin devlet yönetiminin dayandığı Anayasal ilkeler, ulus devletin düşünsel temelleri, yaygın tekil devlet örgütlenme modeli olan "merkeziyetçilik" ve "yerinden yönetim" ilkelerinin yanı sıra bunları tamamlayan "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" açısından eleştirilen yönleri aşağıda özetlenmektedir.

- Merkezi yönetimin görev ve yetkileri sınırlandırılıp özel görevli durumuna düşürülürken yerel yönetimler genel görevli kılınmakta, merkezi yönetim örgütsel ve işlevsel yönden zayıflatılmakta, yetki genişliğine dayanan güçlü merkezi yönetim yerine görev ayrılığına dayalı güçlü yerel yönetim öngörülmekte, tekil devlet modeli yerine "yerel" ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanmakta ve kamu hizmetlerinin hemen tümünün yerelleştirilmesinin ve özelleştirilmesinin yolu açılmaktadır.⁵⁴⁰

- Anayasanın 128. maddesi çerçevesinde, merkezi ve yerel yönetimlerin "genel idare esaslarına" göre yürüttükleri, "kamu gücü" ve "kamu otoritesi" gerektiren görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi zorunlu

⁵³⁸ 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" http://www.todaie.gov.tr/kyp/5227_veto.htm 11.10.2010.

⁵³⁹ Yasanın gerekçesine göre; "...Kamunun rolünün yeniden tanımlanması ihtiyacını doğuran bu değişimler, özellikle özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir. Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanları terk etmekte, eskiden "doğal tekel" olarak düşünülerek devletin kontrolüne bırakılan alanlar dahi düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hakim hale gelmektedir...Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir... Küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bu bölgesel entegrasyon çabası, piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliklilik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır."

⁵⁴⁰ Ülkü Azrak, "Kamuda Tehlikeli Reform" **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 12.01.2004.

Azrak, merkezi idare tarafından görülecek görevler sayıldıktan sonra mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirileceği ilkesine sadece merkez yönetiminin görev ve yetkiler bakımından "subsidiarity" kuralına göre ikincil nitelikte olduğu federal devletlerde rastlanabileceğini ve KYTK Tasarısının Türkiye'nin yönetiminde çok köklü ve ciddi bir sistem değişikliği öngördüğünü belirtmektedir.

iken herhangi bir sınırlama ve hizmetler arasında bir ayrım yapılmadan, merkezi ve yerel tüm kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülebilmesine olanak sağlanmaktadır.

- Yasada denetimin tanımı yapılarak kapsam ve türleri belirlenmekte, denetlemeye yetkili kurumlar gösterilmektedir. Anayasa, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesinin hukuksal araçları olarak, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kurumlarına yer vermekte, devlet aygıtının örgütlenmesine ilişkin düzenlemelerin bu kurumlara yer vermesi Anayasal bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir. Buna karşın KYTK'da iç denetimde uzmanlaşmış, yetkin, mesleki güvenceye sahip, siyasal istencin etkisinden soyutlanmış denetim elemanı öngörülmemekte ve denetim daha çok üst yöneticinin kontrol ve gözetim etkinliğine indirgenmekte, bu durumda getirilen düzenleme idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleşme araçlarından biri olan denetim işlevini etkisiz kıldığından kamu yararına uygun bulunmamaktadır.

- Merkezi yönetim içindeki tüm kurum ve kuruluşların, il özel yönetimlerinin, belediyelerin, bunlara bağlı kuruluşların, yerel yönetim birliklerinin "hukuka uygunluk" ve "performans" denetiminin Sayıştay'ca yapılacağı düzenlemesi Anayasa'nın 160. maddesine uygun düşmemekte, Sayıştay öngörülen hizmetleri "yapmakla" görevli olduğundan ve kendi dışında bir kurum ya da kuruluşa "yaptırma" yetkisi verilmediğinden düzenleme Anayasa'nın 128'inci ve 160'ıncı maddeleriyle bağdaşmamaktadır.

- Ayrıca Yasa; kamu personelinin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütlerinin sözleşmelerinde yer alması nedeniyle Anayasa'nın 128. maddesine aykırı düşmesi, bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev sürelerinin hükümetin ömrüne bağlanmasının kamu yönetiminin sürekliliği ilkesine uygun olmaması ve kamu hizmetinin gerekleri ve hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaması, kamu görevlilerinin "devlet memuru" kimliğinin yok edilmesi ve kamu personelinin yükselmesinde ve görevde kalmasında liyakat sisteminin geri plana itilerek bürokrasinin siyasallaşmasına yol açılması nedenleriyle de eleştirilmektedir.

Kamu yönetimi reformu içinde yer alan bir başka yasa tasarısı da Devlet Memurları Kanunu'nun yerini almak üzere hazırlanmış bulunan Kamu Personel Kanunu Tasarısıdır. Tasarı iktidarın bürokratik dönüşüm konusundaki anlayışını açık

biçimde ortaya koymakta, kamuda istihdam konusu radikal bir anlayışla değiştirilmekte ve sözleşmeli personel istihdamı öncelikli hale getirilmektedir. Sözleşmelerin her yıl yenilenmek zorunda kalınması kamu görevlilerini iş güvencesinden yoksun kılmaktadır.

Reformun bir parçasını da Bölge Kalkınma Ajansları oluşturmaktadır. AB Katılım Ortaklığı Belgeleri ve KEP’lerde çerçevesi çizilen istatistik bölgelere ilişkin temel yasal metin 2002 yılına ait Bakanlar Kurulu kararıdır. Ajanslar geleneksel anlamda bir taşra örgütü veya kamu idaresi değildir ancak kamu kurumu niteliğindedir. Bölge Kalkınma Ajanslarını, merkezden yönetimin ve yerinden yönetimin temsilcileri ile iş ve sermaye çevrelerinden oluşan, bağımsız idari otoriteler/düzenleme ve denetleme kurumları benzeri, kamu karar gücünü özel sektör ve gönüllü örgütlerle paylaştıran yönetişimci kuruluşlar olarak tanımlamak olasıdır.⁵⁴¹

Son olarak, kamu yönetimi reformu bağlamında merkezi konuma sahip bir düzenleme olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYK), kamu yönetimi reformuyla ulaşılmak istenen amaçlar bakımından oldukça önemlidir. Kanun, uzun yıllar uygulamayı biçimlendiren ana yasal düzenleme olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerini almakla kalmayıp bu Kanundan daha geniş bir alanı düzenlemektedir. 1050 sayılı Kanun genel ve katma bütçeli idarelerle mahalli idarelerin mali işlemlerinin idaresi ve denetimini içermekteyken KMYK sosyal güvenlik kuruluşlarının, AB fonları kapsamında alınan yardımların ve düzenleyici ve denetleyici kurumların da tabi olacakları yöntemleri belirtmektedir.

Kanunun getirdiği düzenlemelerden birisi, bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı’na verilmesinden sonra kamu idareleri yetkililerinin gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapması, başka bir ifadeyle Maliye Bakanlığı ile kamu kurumları arasında pazarlık benzeri görüşmeler yapılması hükmünü getirmesidir. Kanunla mali kontrol ve denetim konusu önceki düzenlemelerden esaslı biçimde farklılaştırılmıştır. Mali kontrol ve denetimin yerine getirilmesi; harcama öncesi mali kontrol, harcama sonrası iç denetim, dış denetim ve Kesin Hesap Kanunu ile meclis denetimi ayaklarından oluşmaktadır. Bunlardan harcama sonrası iç denetim,

⁵⁴¹ Birgül A. Güler, “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetişel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler**, Özel Sayı, No: 59, Kasım 2003, s. 20.

kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına ne kadar uygun yönetildiğini değerlendirmek ve rehberlik hizmeti sunmak üzere gerçekleştirilen bir danışmanlık hizmeti niteliğindedir.

Diğer bir yenilik de kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirmesidir. Stratejik planlar, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planlardır.

KMYK, Türk kamu yönetimi siteminde köklü değişikliklere yol açan yeniden yapılandırmanın bir parçası olarak KYTK ile başlatılan kamu yönetimi dönüşümünün en önemli parçalarındandır. Dikmen, yasanın “*köklü, hatta cüretkâr düzenlemeler önerdiğini*” belirterek kamu mali yönetiminin ve denetiminin yeniden yapılandırması çalışmalarının AKP hükümetinden yaklaşık 10 yıl önce başladığını öne sürmektedir.⁵⁴² Bu çalışmayı yürüten kuruluşları ve sürecin gelişimini özetlerken; 1995 yılında Maliye Bakanlığı ve DB arasında "Kamu Mali Yönetim Projesi"nin "Harcama Yönetimi" sistemini çözümlmeye yönelik bir proje imzalandığını ve bu projeyle Türk elit ve entelektüellerine nasıl bir kamu mali yönetimi sistemine sahip olmak gerektiğinin öğretildiğini, IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için KMYK tasarısının yasalaştırılmasının ön koşul olarak öne sürüldüğünü, AB ile uluslararası standartlarla uyumlu bir kamu iç kontrol sistemi oluşturmak üzere yasa tasarısının TBMM'ye sunulduğunu, “yönetişim” uygulamalarıyla örtüşen yasanın oluşturulması sürecinde büyük sermaye ve uluslararası kuruluşların aktif görev aldığını, sonuç olarak bu yasanın Kamu İşletmeciliği Okulunun mali yönetime yansması olarak değerlendirilebileceğini belirtmektedir. Ayrıca kamunun denetlenmesi sürecinin performans değerlendirmesine, verimlilik ve etkililik hedeflerine bağlanarak, kamu yönetimine işletme yönetimleriyle aynı ölçütlerin benimsetilmek istendiği, performans değerlendirmesinin ancak sözleşmeli istihdamda esas olduğu ve kamusal olanın etkinlik bağlamında analiz edilmesinin, 1980 sonrasında devletin küçültülmesi ve kamu kurum/kuruluşları ile kamu hizmetlerinin özelleştirilmesini amaçlayan hedefleyen neo-liberal yaklaşımların ürünü olduğu öne sürülmektedir.

⁵⁴² Ahmet Alpay Dikmen, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler**, Özel Sayı, No.59, Kasım, 2003, s. 40.

Benzer şekilde Akbulut da, bütçe süreci ve kamu yönetimi örgütlenmesinin piyasacı ilkeler bağlamında yeniden inşa edildiğini, bu sürecin en önemli aracının YKİ olduğunu ve bunun Türkiye’de kamu yönetimine doğrudan yansımalarının ise KMYK olduğunu ifade etmektedir. Akbulut’a göre Kanun, DB kavramlarıyla donatılmış ve kamu mali yönetimi reformu küresel kapitalizmin siyasal/yönetimsel yapılanmasının son ayağını oluşturmuştur. Özelleştirmelerle kamu yönetiminin yatırımcı niteliği sıfırlanmış ve sosyal güvenlik reformlarıyla devletin bu alandaki konumu sınırlandırılmış, bu süreçte devletin doğrudan üretime katıldığı sektörler tasfiye edilerek, bu alanlara yoğun olarak yabancı sermaye akışı sağlanmıştır.⁵⁴³ Yine Kanuna yöneltilen eleştiriler arasında bu düzenlemenin “*çok kapsamlı denetim yapma görüntüsü altında, gerçek anlamda dış denetim yapmamanın bahanesini*” hazırladığı bulunmaktadır.⁵⁴⁴

KYTK’nin, Cumhuriyetin temel ilkelerini tehdit etmediğini, aksine doğru uygulandığı takdirde demokratik katılımı, siyasi ve yönetsel saydamlığı ve hesap verebilirliği, kamu hizmetlerinde kalite ve verimliliği artıracaklarını savunan TESEV ise kimi risklere dikkat çekmiştir. Merkezden yerele yetki devrinin ancak kurallar ve standartlara bağlanması ve hesap verme ve saydamlık mekanizmalarının güçlendirilmesi durumunda kabul edilebileceği, bu şartlar sağlanmadan yetki devrinin suiistimallere neden olabileceği, partizanlığın, yandaş kayırma ve kollamacılığın fazla olmasından dolayı bu riskin yüksek olduğu değerlendirilmesinde bulunmaktadır.⁵⁴⁵ TESEV, KYTK tasarısında önerilen temel ilkelerin, “*bürokrasinin temel içgüdüleri ile*” çeliştiği ve “*bürokrasinin bu ilkeleri uygulamakta direneceği*” öngörüsüyle bunların bürokrasiye tekrar ve tekrar anlatılmasını, uygulanması için teşvikler geliştirilmesini, “*reforma direnen bürokrasinin by-pass edilebilmesi ve sorumluluklarını yerine getirmeyenlerin kızağa çekilmesi konusunda*” siyasi iradenin cesur olmasını, bu arada ehil ve reformlara gönül vermiş bürokratların neden gösterilmeden görevden alınmasına da son verilmesini salık vermektedir. Öte yandan, tarafsızlık ve liyakat ilkelerine bağlı bir bürokrasi istenirken genel müdürlerin siyasi iktidarla gelip gitmelerini önermenin tutarlı olmadığı, bu nedenle

⁵⁴³ Örsan Akbulut, 2007a, s. 82.

⁵⁴⁴ Oğuz Oyan, “Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform”, 18.09.2008.

http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc

⁵⁴⁵ <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/tesev.pdf> 08.08.2009.

genel müdür ve başkanların göreve gelme ve görevden alınma ilkelerinin rasyonel ve objektif temellere oturtulmuş performans sözleşmeleri ile sınırlı tutulmasının, yöneticilerin başarı ölçütlerinin yönettiği kurumun performans hedefleri ile ilişkilendirilmesinin talep edildiği belirtilmektedir.

2002 sonrasında yürütülen kamu yönetimi reform politikaları ve ortaya konan yasal düzenlemeler bürokrasiden de ciddi eleştiriler almıştır. Bu dönemde siyasal iktidar ile bürokrasi kurumları arasında ve hatta bürokrasinin kendi içinde sert tartışmalar ve mücadeleler yaşandığına ve kurumların birbirlerini karşılıklı sert biçimde eleştirdiklerine tanık olunmuştur. Bir yandan, IMF, DB ve AB gibi ulus ötesi kurumların yol göstericiliğinde belirlenerek uygulanan küreselci ekonomi politikaları açısından bürokrasinin bir bölümü ile siyasal iktidar arasında sorunlar yaşanmışken diğer yandan Türkiye’deki yapısal dönüşümün siyasal yansımaları bu sorunları diğer alanlara taşımıştır.

Bu süreçte, iktidarın TBMM’deki büyük çoğunluğuyla yasaları ve hatta Anayasayı değiştirme gücünü elde etmiş olması, bürokrasinin hemen her kademesine çok sayıda atamalar yapmış ve üst düzey idarecileri kendi siyasetine yakın kişilerden belirlemiş olması, iktidarın ilk yıllarında gündeme gelen “iktidar olunmakla birlikte muktedir olunamadığı” tezini büyük ölçüde ortadan kaldırmış, kamu yönetiminde yapısal değişimi sağlamaya yönelik adımlar atılmıştır. Bir dönem iktidardan büyük eleştiri alan bürokratik kurumlar ve bu kurumların görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen mevzuata ilişkin ciddi sorunlar daha sonraki yıllarda bu kurumların karar verici kadrolarında siyasal iktidarla uyum içinde çalışan bürokratların atanmasıyla azalmıştır. Buna rağmen özellikle sivil bürokrasi çok belirleyici olan bu gelişmeler, siyasal atamalardan daha güç etkilenen ve görece özerklikleri bulunan adli ve askeri bürokraside aynı biçimde ilerlememiştir. Halen sonlanmamış olan gerilimlerin somutlaştığı alanlara ve adı geçen kurumlara yönelik bir analiz bürokratik yapıdaki dönüşümün kapsam ve derinliği ile kurumsal çatışmaların şiddetini ortaya koyacaktır.

Bürokrasideki yöneticilerin bir kısmıyla aynı siyasal çizgide buluşmaması nedeniyle icraatını uygulamakta sorunlar yaşayan iktidar partisince özellikle 2007 yılına kadar devam eden ilk hükümet döneminde yoğun biçimde üst düzey atamaları yapılmıştır. Öte yandan bu süreçte iktidar politikalarını benimsemeyen kimi

bürokratların istifa yolunu seçtiklerini gösteren pek çok örnek bulunmaktadır. İstifa etme yolunu seçen⁵⁴⁶ veya görev yeri değiştirilen bürokratlar, ekonominin üst düzey yöneticilerinden mülki idare amirlerine kadar geniş bir yelpazeyi içermektedir. Hükümetin kurulmasından henüz kısa bir süre geçmesinden sonra, aralarında bakanlıkların üst düzey yöneticileri, DPT Müsteşarı ve yardımcısı, Dış Ticaret Müsteşarı ve yardımcısı, İhracat Genel Müdürü, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürü, çeşitli bakanlıkların müsteşarları ve müsteşar yardımcısı, KİT'lerin genel müdürleri dâhil olmak üzere 79 üst düzey bürokratin görevden alınarak yerlerine yenilerinin atanması bu uygulamanın somut bir örneğidir.⁵⁴⁷ Diğer taraftan, ilk hükümet döneminde Cumhurbaşkanlığı tarafından bürokrat atamalarının bir kısmının onaylanmaması karşısında asaleten atanamayan bürokratların yerlerine yenilerinin önerilmek yerine bu görevleri vekâleten yürütmeleri yolu seçilmiştir.⁵⁴⁸ Cumhurbaşkanlığı verilerine göre 59. Hükümet döneminde yapılan atamalara ilişkin 126 Bakanlar Kurulu kararının 106 adedinin onaylandığı ve 19 kararın iade edildiği, müşterek kararnameli atamalarda ise 3719 atama işleminin 3219 adedinin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına karşın 459 adedinin iade edildiği ve bunlardan sadece 37 adedinin geri alındığı görülmekte ve dolayısıyla, Cumhurbaşkanı onayı gerektiren atamalarda iade işleminin sınırlı, onay işleminin ise daha çok olduğu anlaşılmaktadır. Vekâleten atama yöntemi, iktidara bir yandan istediği bürokratlarla çalışma olanağı verirken diğer yandan bürokratların görevden alınmalarını da kolaylaştırmaktadır. Bir anlamda TBMM'ye iade edilen yasalar yanında iktidar ile Cumhurbaşkanlığı arasında yaşanan gerilimin en önemli gerekçesini oluşturan bürokrat atamaları konusu iktidarca bu şekilde çözülerek uygulanacak kamu politikalarına bürokrasinin olası muhalefeti de ortadan kaldırılmış olmaktadır. Üst düzey bürokrat atamalarında veto sorununun, Cumhurbaşkanının görev süresinin dolmasıyla değiştiği ve daha önceki dönemde onaylanmamış atamaların yeni Cumhurbaşkanı tarafından onaylandığı anlaşılmaktadır.⁵⁴⁹ Böylece özellikle 2007 yılına kadar iktidar tarafından sivil bürokrasiden yakınmalar daha

⁵⁴⁶ Bir örnek olarak, BDDK Başkanı, Kurul kararlarının mercek altına alınmasından rahatsız olduklarından yakınlıkla istifa etmiştir. Bkz. "Akçakoca gitti: Bağımsızlık bitti", **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 06.11.2003.

⁵⁴⁷ Şerife Üstüner, "AKP'den sessiz sedasız bürokrasi operasyonu", **Akşam Gazetesi İnternet Sitesi**, 12.02.2003.

⁵⁴⁸ Murat Yetkin, "Z 04 numaralı odanın sırrı", **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 18.02.2005.

⁵⁴⁹ "Gül binden fazla imza atacak", <http://www.internethaber.com> 02.09.2007.

yüksek bir sesle dile getirilirken 2007 sonrasında sivil bürokrasideki yöneticilik pozisyonları için yapılan atamalar sorunu büyük ölçüde gidermiş bulunmaktadır.

Akademik bürokrasi ile siyasal iktidar arasında yaşanan gerilimler açısından da benzer bir sürecin varlığından söz etmek olasıdır. YÖK konusunda yaşanan sorunlar, YÖK başkanlığına yapılan atama ve YÖK üyelikleri/rektörlük seçimlerindeki tercihlerle büyük ölçüde aşılmıştır. İlk hükümet döneminde laiklikle ilintili uygulamalar bağlamında ciddi bir fikir ayrılığı yaşayan YÖK ve siyasal iktidarın basına yansıyan sert eleştirileri söz konusu olmuş, üniversitelere girişte kıyafet, yeni bir anayasa hazırlanması, cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gibi konular sürekli olarak gerginlikler yaratmıştır. İktidar, sorunun kalıcı çözümü için yeni bir YÖK yasası hazırlanması ve YÖK'te reforma gidilmesini gündemine almış⁵⁵⁰ yeni YÖK başkanının iktidarla uyumlu çalışması sonucunda reform acil ihtiyaç olmaktan çıkarak daha sonraki bir döneme ertelenmiştir.⁵⁵¹ Öte yandan YÖK'ün, iki kurum arasında gerilimin arttığı dönemlerde iktidarın, kurum bütçesinde ve akademik kadro sayısında önemli oranda kısıtlamaya gittiğine ilişkin yakınmaları, bütçe sürecinin siyasal iktidara verdiği gücü yansıtmaktadır.⁵⁵²

Adli bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkilerinde oldukça uzun süren gerilimi ortaya çıkaran konular ise farklılaşmaktadır. Özelleştirmeler başta olmak üzere ekonomik politikalar ve laiklikle ilintilendirilen karar ve uygulamalar açısından Danıştay'la, hakim ve savcılarını ilgilendiren kararlar ve parti kapatma davaları nedeniyle HSYK ve Yargıtay'la, yasaların Anayasaya aykırılığı ve cumhurbaşkanlığı seçimi konusunda Anayasa Mahkemesi ile yaşanan bütün gerilimler, iktidarla adli bürokrasi arasında önemli fikir ayrılıkları olduğunu ortaya koymuştur.

Danıştay'ca özelleştirmeler konusunda verilen kararlar yıllarca iki kurum arasında sorunlara yol açmış, iktidar partisi özelleştirmeler konusunda Danıştay'ın tutumunu ülke çıkarlarına aykırı bulmuştur. Diğer taraftan Danıştay tarafından hükümet tasarrufları konusunda verilen yürütmeyi durdurma ve iptal kararlarının da iktidardan tepki aldığı ve eleştirildiği görülmektedir. Bu kapsamda örneğin nüfusu iki binin altında olması gerekçesiyle kapatılması öngörülen belediyeler konusunda Danıştay'ın bu yerlerde nüfus sayımının iptalini öngören kararına ilişkin tartışmada

⁵⁵⁰ "AKP'nin reformu buymuş", **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 5 Mayıs 2004.

⁵⁵¹ "Teröre asla taviz vermeyiz" **Yeni Şafak Gazetesi İnternet Sitesi**, 03.11.2010.

⁵⁵² "YÖK'ün faaliyet raporu", **Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 08.12.2007.

iktidar bu kararın TBMM tarafından alındığını belirterek Danıştay'ı Anayasa Mahkemesi gibi davranmakla eleştirmektedir.⁵⁵³ Yargıtay ile siyasal iktidar arasında yaşanan en ciddi sorunlardan birisi Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından 2008 yılında iktidar partisinin kapatılmasına ilişkin dava açılması ve bu davanın partiye verilen Hazine yardımıyla kesintiye gidilmesiyle sonuçlanmasına ilişkindir. Daha sonraki süreçte de kurumlar arası ilişkilerin sorunlu olduğu görülmektedir. İktidarın, özellikle üst düzey yargı organlarını ve mensuplarını ideolojik davranmakla itham ettiği bu süreçte yüksek yargı bürokrasisinin de iktidar partisine karşı eleştirel tutum takındığına tanık olunmuştur.

Toplumsal yansımaları olan önemli davaların yargılama süreçlerinin daha da gerginleştirdiği ilişkiler yıllar içinde giderek kötüleşmiş ve 12 Eylül 2010 tarihinde halkoyuna sunulan Anayasa değişikliğiyle başta HSYK, Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi örgütlenmeleri olmak üzere yargıda yeni bir yapılanma modeli gündeme getirilmiştir. İktidar bu düzenlemelerin yargıyı etkinleştireceğini ve siyasallaşmaktan arındıracağını, adli bürokrasi ise yargı bağımsızlığını ortadan kaldıracak hükümler içerdiğini öne sürmüş, bu yaklaşım farklılığı kurumlar arası gerilimi keskinleştirmiştir. Böyle bir ortamda siyasal iktidar yüksek yargı bürokrasisini oligarşik bir yapı gibi hareket etmekle, siyaset yapmakla ve siyasal sürece etkide bulunmaya çalışmakla itham ederken⁵⁵⁴ adli bürokrasiden bu değerlendirmeye itiraz edilerek yargı bağımsızlığı için mücadele yapıldığı belirtilmiştir.

İktidarla yargı ilişkilerinde bu döneme özgü önemli bir başka gelişme de her iki kurumun sorunları basın önünde tartışması ve kamuoyunu etkilemeye, yönlendirmeye çalışmalarıdır. Karşılıklı görüş açıklamalarında siyasal iktidarın eleştirileri daha keskin ve doğrudan söylemler içerirken bürokrasi kanadı daha çok süreci teknik yönden eleştirir görünmüştür. Örneğin, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafsız bir HSYK ve Anayasa Mahkemesi için yargının, iktidar müdahalesinden uzaklaştırılması gerektiğini belirterek 12 Eylül 2010 tarihinde halkoyuna sunulan Anayasa değişiklik teklifini adli kurumların siyasallaştırıldığı gerekçesiyle eleştirmiştir. Benzer biçimde Yargıtay Başkanı da Anayasa değişikliği kapsamında gündeme getirilen düzenlemelerin, bireysel hak ve özgürlükleri geliştirici olmadığını aksine yürütmeye bağlı bir yargı oluşturmak amacına

⁵⁵³ “Başbakan Danıştay'a fena kızdı”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 24.12.2008.

⁵⁵⁴ “Yargı siyasete soyundu”, **Vatan Gazetesi İnternet Sitesi**, 03.04.2010.

dayandığını, yasama ile yürütmenin birleştiği anayasa paketi ile yargının da yürütmenin egemenliği altına gireceğini ve kuvvetler ayrılığı ilkesi yerine kuvvetler birliğinin hayata geçeceğini belirtmiştir.⁵⁵⁵ Kurumlar arası ilişkilerin deyim yerindeyse bir krize dönüşmesi HSYK tarafından yapılacak atamalar sırasında olmuş ve belki de Cumhuriyet tarihinde siyasal iktidar ile yargı arasında görülen en sert tartışmalar bu süreçte yaşanmış, HSYK ve Adalet Bakanlığı birbirlerini sert biçimde eleştirmişlerdir. Siyasal iktidarca HSYK'nın ideolojik bir yaklaşımla konuyu ele aldığı⁵⁵⁶ ve tutumunun statükocu bir yaklaşım olmak yanında bürokratların pozisyonlarını koruma ve yüksek mahkemelerin yargı üzerindeki vesayetlerini sürdürme amacıyla olduğu değerlendirilmiştir.⁵⁵⁷ Sonuçta halk oylaması ile kabul edilen düzenlemelerle hukuk devleti ve yargı bağımsızlığı konularında geriye gidildiğini savunan HSYK üyeleri, fiilen çalıştırılmadıklarını gerekçe göstererek ve ellerinde başka bir enstrüman kalmadığını belirterek istifa etmişlerdir.

Anayasa Mahkemesi ile yaşanan sorunlar sırasında siyasal iktidarın eleştirilerinde atanmış-seçilmiş ayrımına vurguda bulunduğu görülmektedir. İktidar, ülkeyi yönetecek yasal düzenlemeleri yapma yetkisi yasama organında olmasına karşın atanmışlardan oluşan Anayasa Mahkemesi'nin bu yasaları iptal etmesine, icraatta bulunmasının güçleşmesine tepki duymuştur. Yüksek yargı üyeleri ile siyasal iktidar arasında yaşanan sorunlar sivil yargı organları yanında askeri yüksek yargı organlarını da etkilemiştir. Yargılanmakta olan subayların terfi işlemleriyle ilgili sorunda iktidar Askerî Yüksek İdare Mahkemesi'nin, hükümetin terfilerini onaylamadığı üst rütbeli subaylar lehine bir karar almasını Anayasa ihlali olarak ve hukuka aykırı bir karar olarak değerlendirmiştir.⁵⁵⁸

Anayasa Mahkemesi de dâhil olmak üzere adli bürokrasinin tutum ve kararlarına yönelen bütün bu eleştirileri doğuran koşulları ortadan kaldırmak üzere 12 Eylül 2010 halk oylamasında kabul edilen değişikliklerle yüksek yargının örgütlenme yapısı ve üye seçiminde değişiklik yapılmış ve sorunun kalıcı biçimde aşılması hedeflenmiştir.

⁵⁵⁵ “Yargıtay Başsavcısı Yalçınkaya da görüş bildirdi” <http://www.cnnturk.com.tr> 09.04.2010.

⁵⁵⁶ “Erdoğan’dan HSYK’ya sert sözler!”, **Vatan Gazetesi İnternet Sitesi**, 18.08.2010.

⁵⁵⁷ “Gerçekere’ye yanıt!”, **Vatan Gazetesi İnternet Sitesi**, 07.09.2010.

⁵⁵⁸ “AYİM Anayasa’yı çiğnedi” **Taraf Gazetesi İnternet Sitesi**, 27.11.2010.

Süreç içinde askeri bürokrasinin iktidarla ilişkileri de sorunlu olmuştur. İktidar, askeri bürokrasinin tarihsel süreç içinde biçimlenen, ulusal güvenlik, dış politika ve laiklik konusundaki baskın ve belirleyici konumunu sürdürmesine karşı olduğunu çeşitli uygulama ve açıklamalarıyla göstermiş, bu konularda pek çok kez iki kurum arasındaki düşünsel farklılaşmalar kurumlar arası mücadelelere yol açmıştır. Bu mücadelede iktidar partisi gücünü demokratik yoldan ve büyük halk desteği ile seçilmiş olmasına, bürokrasinin (atanmışların) seçilmişlerce alınan kararları uygulamakla mükellef olmasına ve askeri bürokrasinin hiyerarşik piramidin daha alt basamaklarında olmasına dayandırmıştır. Süreç içinde iki kurum arasında yaşanan sürtüşmeler basına da yansıyan eleştirilere neden olmuştur. İlişkilerin genel akışı daha yakından incelendiğinde, son 10 yıl boyunca askeri bürokrasinin belirleyici veya etkili olduğu politika alanlarının daraldığı anlaşılmaktadır. Bu gelişim önemli bazı olayların kronolojik sırayla izlenmesinden de rahatlıkla görülebilir. 2000’li yılların başında 28 Şubat süreci olarak adlandırılan dönemin etkileri varlığını sürdürmüş, laiklik, cumhurbaşkanlığı seçimi ve Kuzey Irak’a düzenlenecek askeri operasyon gibi konularda önemli fikir ayrılıkları yaşanmıştır. Siyasal iktidar, demokratik meşruiyeti dolayısıyla askeri bürokrasinin kendi icraat alanına müdahalesine karşı duracağını ortaya koyarken askeri bürokrasi tutumunu, görev alanında addettiği Cumhuriyeti korumak ve kollamak bağlamında biçimlendirmiştir. Kurumlar arası ilişkileri bozan diğer bir unsur da hükümete karşı darbe yapmak suçlamasıyla muvazzaf ve emekli bazı subayların yargılanması olmuş, ilişkilerdeki gerginlik 2010 yılındaki Yüksek Askeri Şura’daki kriz ile somutlaşmıştır. Sonuçta, askeri bürokrasi ile siyasal iktidar arasında gerginliğin bir dönem boyunca neredeyse aralıksız biçimde sürdüğü ancak askeri bürokrasinin 2000 yılı öncesine kıyasla politika belirleme veya siyasal iktidarın icraatını etkileme/yönlendirme yönünden eski gücünü yitirdiği görülmektedir.

III. Küreselleşme Sürecinde Bürokratik Dönüşüm

Türkiye’de bürokrasinin küreselleşme sürecinde aşama aşama dönüştürülmesine devletin işlevlerinin yeniden tanımlanmadığı 1980’li yıllarda başlanmış, ekonomik alanda reform niteliğindeki 24 Ocak Kararları küresel kapitalist sisteme uyumun ilk adımı olmuştur. Bu Kararlar, IMF ve DB tarafından çerçevesi çizilen istikrar önlemlerinin hayata geçirilmesi, sermayenin güçlendirilmesi ve

piyasanın serbestleştirilmesi amaçlarını birlikte sağlamak işlevi görmüş, başka bir deyişle istikrar ve yapısal uyum programlarını bir arada gerçekleştirmenin aracı olmuştur.⁵⁵⁹

24 Ocak Kararlarının mimarı Özal'ın, 12 Eylül askeri darbesiyle istikrar önlemlerini ciddi bir toplumsal muhalefetle karşılaşmadan uygulama olanağı bulması dönüşümün zorlu safhasının olabildiğince sorunsuz geçmesine olanak sağlamıştır. 1983 yılında, askeri yönetimin hemen ardından büyük parlamento çoğunluğuyla iktidar olma fırsatı bulan Özal, radikal kararlarla kamu yönetimi yapı ve işleyişini değiştirme yönünde adımlar atmış, ülkeyi küresel piyasanın parçası haline getirmenin altyapısını hazırlamıştır. Bu amaca ulaşmak üzere devalüasyona gidilmesi, yerli sanayinin desteklenmesinden vazgeçilerek ithalatın özendirilmesi, sermaye hareketlerinin kolaylaştırılması gibi enstrümanlar kullanılmıştır. Süreç içinde neo-liberal politika ve uygulamalara gösterilen bürokratik direncin aşılması ve yeni devlet yapısına uyumun sağlanması bağlamında bürokratik reform konusu sürekli gündemde olmuştur. Reformun gerekliliği yeni sağ söylemin, devletin gereğinden fazla büyük ve bürokrasinin hantal olduğu önermesi bağlamında “milletin yararı ile kamu yönetimi yapı ve örgütlenmesi arasındaki uyumsuzluk” bulunduğu varsayımıyla desteklenmiş, bürokrasi toplumsal ilerlemenin ve bireysel özgürlüklerin önündeki en önemli engel olarak betimlenmiştir. Bu yaklaşım bürokrasiyi, ithal ikamesi sisteminden beslenen ve devletin sırtından para kazanan kimi iş adamları ile bu sistemin açıklarını fırsat bilerek haksız para kazanan vurguncular, karaborsacılar ve kaçakçılar ile aynı safa oturtmuştur. Kaliteli ve ucuz malı üretecek, dünyayla rekabet edebilecek, alınının teriyle çalışan dürüst ve çalışkan iş adamları ve bu malı almayı hak eden vatandaşlar, “orta direk” karşı safa konularak⁵⁶⁰ bu söylemle devlette dönüşüm ve kamu yönetiminde reform çabaları daha meşru bir zemine oturtulmuştur.

1990'lı yıllarda ülkenin ağır ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmasıyla başvurulanan IMF ve DB anlaşmaları yanında AB üyeliği hedefi bağlamında atılan adımların kamusal alanın küçülmesine katkıda bulunduğu görülmektedir. Bu süreçte sermaye sahipleri küreselleşmecî politikaların uygulanması gereksinimini bir taraftan

⁵⁵⁹ Korkut Boratav, 1998, s. 122.

⁵⁶⁰ Alev Özkazanç, **Türkiye'nin Neo-liberal Dönüşümü ve Liberal Düşünce**, Tartışma Metinleri, No: 85, Haziran 2005.

ekonomik gerekçelere diğer taraftan da demokratikleşme ihtiyacına dayandırmıştır. Kamusal kaynakları kullanan bürokrasi aygıtının disiplin altına alınması ve yapısal reformlarla kamuoyuna hesap verebilir hale gelmesi yolunda AB üyeliği bir fırsat olarak değerlendirilmiş ve sürekli olarak hem iktidar partileri hem de işveren temsilcileri tarafından bürokratik reform talepleri gündeme getirilmiştir. Öte yandan bitmek bilmeyen siyasal istikrarsızlıklar ise kurumlar arası çatışmalar yaşanmasına neden olmuştur.

1990'ların sonu ve 2000'li yılların başında küresel ekonomik sistemin kurumsal yapısının oluşturulması adına çok sayıda yasal düzenleme çıkarılmıştır. Bu düzenlemelerle özel sektörün güç ve etkinliğini artıracak bir ortam yaratmak amacıyla yeni kurumlar oluşturulmuş, kamusal alan iyice daraltılmıştır. 2001 yılındaki koalisyon hükümeti döneminde ortaya çıkan büyük ekonomik kriz, yeniden yapılanma sürecinde uygulanan reformların sürdürülmesinde IMF'nin ekonomi yönetiminde inisiyatifi daha güçlü biçimde ele alması sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde çıkarılan yasalar, daha sonra AKP döneminde uygulanacak ekonomik politikanın temellerini oluşturmuş, finans ve sosyal güvenlik sisteminin altyapısını kurmuştur. Böylece kamu yönetiminin yeniden biçimlendirmesi süreci hızlanmıştır.

2000'li yıllarda tamamlanacak olan kamu yönetimindeki dönüşüm, kamu sektöründe YKİ ilkelerinin uygulanmasını sağlayacak yasal düzenlemelerle gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda kamu kurumlarının etkin çalışmasını, kamu harcamalarının kısılmasını ve gelirlerin artırılmasını, personel rejiminin yeniden düzenlemesini, yerel yönetimlere yetki devrini sağlayacak yapısal reformların hayata geçmesini sağlayacak düzenlemeler ulus ötesi kurumların belirleyiciliği, yerli büyük sermaye örgütlerinin desteği altında uygulamaya konulmuştur. Yerel yönetimlerle ilgili mevzuat düzenlemeleriyle idari vesayet yetkisi daraltılmış, merkezi idarenin üstlendiği bazı görevler yerel birimlere devredilmiştir.

Kısa tarihsel süreci bu şekilde özetlenebilecek olan 1980 sonrasında kamu yönetiminde gerçekleşen dönüşümün, Türkiye'nin kendine özgü sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik gerçekleri paralelinde kolay ve sorunsuz gerçekleşmediği görülmektedir. Bu süreçte yeni sağcı/muhafazakâr siyasal iktidarların bürokratik dönüşümü gerçekleştirebilmek için başvurduğu yöntemler ve uygulamaların sonuçlarının incelenmesi önemlidir. Ülkeyi yasa yerine geçen düzenlemelerle

yönetmek, bütçeleme tekniği dışında fonlar oluşturmak, iktidarla uyumlu çalışabilecek bir teknokratlar grubunu bürokraside etkin kılmak 1980'ler boyunca daha yaygın biçimde başvurulmuş araçlar olmakla birlikte bürokrasinin görev ve yapısına ilişkin yasaları değiştirmek ve kamu yönetiminde tek adam ilkesini hayata geçirmek hemen her dönemde geçerli uygulamalar olmuştur. 1990'lı ve 2000'li yıllarda ise daha çok özelleştirmelerle bürokrasinin görev ve yetki alanını daraltmak, bürokrasiyi ekonomi politikalarında söz sahibi kılan ulusal planlamacılığı terk etmek, kamuda esnek istihdam politikaları uygulamak ve geleneksel bürokrasiye alternatif bir bürokratik yapı oluşturmak politikalarının uygulandığı görülmektedir.

Bir sonraki bölümde bürokrasinin dönüşümü sırasında siyasal iktidarlar tarafından kullanılan yöntemlerin toplu biçimde irdelenmesi yoluna gidilmektedir.

A. Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkisi ve İktidarın Başvurduğu Araçlar

Küreselleşme sürecinde özellikle büyük bir halk desteğiyle seçilmiş olan ve önemli bir parlamento çoğunluğuna sahip olan güçlü tek parti iktidarlara sıklıkla bürokrasinin işleyiş ve örgütlenme düzenini değiştirecek hukuki düzenlemeler yapma yoluna gitmişlerdir. TBMM'de büyük bir çoğunluğa sahip olmak iktidarlara aynı zamanda mevcut yasal metinleri uygulamama veya uygulamasını yasadan umulan amacın dışında yorumlayabilme gücü de vermiştir. Özellikle ANAP'ın tek başına iktidarda bulunduğu 1980'li yıllar boyunca bu türden tutum ve uygulamalara tanık olunmuştur.

Siyasal iktidarlarca bürokratik mekanizmanın ve cari hukuk metnlerinin, hükümet politikalarının uygulanması amacına ulaşmada birer araçtan ibaret görülmesine karşın bürokrasi için hukuki süreçlere uygunluk ve yasaların "lafzı ve ruhuna bağlılık" öncelikli ilkelerdir. Bu nedenle yasal düzenlemelerin keyfi yorumlanması-esnetilmesi istekleri dirençle karşılaşmaktadır. Bu durum özellikle üst düzey bürokratların siyasal iktidarlar ile yaşadıkları gerilimlerin en önemli sebeplerdendir. İktidarlar, atadığı bürokratların hükümet icraatı doğrultusunda davranmasını ve gerekirse hukuku dolanarak sorunu çözecek kararları almasını arzularken bürokratlar bu tür kararların sorumluluk doğuran yasal sonuçları olmasından veya kurumsal ideolojiye aykırılığından dolayı siyasetçiler ile örgütleri arasında kalarak sıkışmakta, sonuçta ya istifa etmekte ya da iktidarlara çatışma içine

girebilmektedir.⁵⁶¹ Yine de siyasal iktidarlarca, üst düzey yöneticileri değiştirerek bürokrasiyi yönlendirme yöntemi özellikle sivil bürokrasi açısından uygulamada karşılaşılan sorunları çözme yolu olarak yaygın biçimde kullanılmaktadır. Buna karşın atamalar açısından kısmi bir özerkliği bulunan adli bürokraside bu yöntem daha zordur ve sonuç alınması daha geç olmaktadır. Bu bağlamda adli bürokrasinin olası muhalefetini aşmakta kullanılan asıl yöntem yasal ve anayasal düzenlemelerle bürokratik yapı ve işleyişi yeniden düzenlemektir. 1980 sonrasında özelleştirmeler konusunda yaşanan gerilimleri aşma yöntemleri bu kapsamda değerlendirilebilecek en önemli uygulamalardandır. Danıştay'ın, özelleştirme ihaleleri başta olmak üzere idari eylem ve işlemler konusunda önüne gelen dosyalara ilişkin olarak önemli bir oranda yürütmeyi durdurma ve iptal kararları vermesi ve bu kararların da kamu yararı gerekçesine dayandırılması 1980 sonrasında hemen bütün siyasal iktidarlara rahatsız etmiştir. Bu sorunu aşmak için Özal döneminde Danıştay Kanunu'nda yargının “yerindelik” denetimi yapamayacağı şeklinde bir değişikliğe gitmeye çalışılmışsa da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bu yasal düzenleme hükümetin hareket alanını kısıtlamış ve iki kurum arasında gerilimler sürmüştür. Bu kez daha yakın zamanda AKP hükümeti yargı ile yaşadığı benzer sorunları çözmek üzere Anayasa değişikliğine gitmek yolunu tercih etmiştir. 12 Eylül 2010 tarihli referandumda, yargı yetkisinin hukuka uygunluk ile sınırlı olacağı ve yerindelik denetimini içermeyeceğine ilişkin düzenleme sorunu radikal şekilde çözmek yolunda atılmış bir adımdır. Bahse konu Anayasa değişikliği sadece özelleştirmelerle ilişkili yargı kararlarını değil, her türlü hükümet icraatına ilişkin olası yargı kararlarını etkilemiştir.⁵⁶²

Siyasal iktidarların bürokratik yapı ve işleyişi düzenlemek üzere kullandığı diğer bir araç da yasa yerine geçen düzenlemelere başvurmak olmuştur. KHK'ler kamu yönetiminde istisnai ve geçici düzenlemeler olması gerekirken 1980'li yıllarda

⁵⁶¹ Buğra, 1997, s. 233.

⁵⁶² Bu değişiklikten sonra Anayasanın “Yargı Yolu” başlıklı 125. Maddesinde yargı yetkisinin, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Anayasa değişikliği aynı zamanda yüksek yargı kurumlarının yapısı, örgütlenmesi ve üye atamalarını da değiştirmiştir. Anayasa Mahkemesi üye sayısı artırılmış ve TBMM tarafından ve baro başkanları arasından üye seçilmesi öngörülmüş, HSYK'nın da yirmi iki asıl ve on iki yedek üyeden oluşacağı, Kurulun Başkanının Adalet Bakanı olacağı, Adalet Bakanlığı Müsteşarının Kurulun doğal üyesi olacağı, dört asıl üyesinin, nitelikleri kanunda belirtilen; yükseköğretim kurumlarının hukuk dallarında görev yapan öğretim üyeleri ile avukatlar arasından Cumhurbaşkanınca seçileceği hükmü getirilmiştir.

neredeyse temel yasal düzenlemeler haline dönüştürülmüş, daha sonraki siyasal iktidarlar tarafından da sağladığı avantajlar nedeniyle zaman zaman kullanılmıştır. Bu kapsamda verilebilecek en belirgin örnek Özal'ın devleti önemli ölçüde kişisel kararlar ve KHK'lerle yönetmesi ve mevzuatın önemini göz ardı etmesidir.⁵⁶³

Özal'ın KHK'lerle ülkeyi yönetmekteki amacı devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin konularda hızlı karar alabilmek ve uygulanmak istenen reformlara yönelecek muhalefeti olabildiğince bertaraf etmektir. Ekonomik gelişme ile demokrasi arasında bir tercih yapılması gerektiğinde, bürokratik ve parlamenter normların zorladığı sınırlar içinde kalan demokratik işleyişi atlamak bir zorunluluk olarak görülebilmış⁵⁶⁴ ve politika oluşturma sürecinin çıktıları yasalar yerine KHK'ler ve Bakanlar Kurulu Kararlarına indirgenmiştir. Bu yönteme yaygın biçimde özelleştirmeler gibi ekonomik alana ilişkin düzenlemeler kapsamında başvurulmuş, örneğin 1986 yılında KİT özelleştirmeleri bir özelleştirme yasasının yokluğunda kararnameler ile yönetilmiştir.

Daha sonraki hükümetler tarafından çıkarılan KHK'ler de genellikle yasalarla düzenlenmesi gereken konularla ilgili olmuş örneğin kamu kurumlarının yapılanma ve örgütlenmeleri teşkilat kanunları yerine uzun süre diğer yasal düzenlemelerle belirlenmiştir. Bu uygulamanın etkileri günümüze kadar devam etmiş olup Gümrük Müsteşarlığı gibi geçmişte KHK'lerle teşkilatlanmış, görev ve yetkileri belirlenmiş bazı kamu kurumları uzun yıllar bir teşkilat yasasına sahip olmamışlardır. Oysa kamu kurumlarının yetki kanunlarına istinaden KHK'ler ile kurulması ve örgütlenmesinin Anayasaya açık aykırılık taşıdığı Anayasa Mahkemesi'nin farklı tarihlerde verdiği kararlarla ortaya konmuştur. Gümrük Müsteşarlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK çıkarılmasına olanak sağlayan, 3911 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu"nu inceleyen Anayasa Mahkemesi, KHK uygulamasının yaygınlaştırılmasını, kullanma sürelerinin uzatılarak süreklilik kazandırılmasını, hemen her konuda KHK'lerle yeni düzenlemelere gidilmesini ve

⁵⁶³ Pamuk'a göre bu durum uzun vadede olumsuz sonuçlar doğurmuş ve 1990'larda büyük yolsuzlukların artmasına neden olmuştur. Bkz. Şevket Pamuk, "Economic change in twentieth-century Turkey: is the glass more than half full?", **Working Paper** No. 41, American University of Paris, 22.01.2007. http://www.aup.edu/pdf/WPSeries/AUP_wp41-Pamuk.pdf

⁵⁶⁴ Ziya Öniş, **Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective**, Middle Eastern Studies, 40, 2004, ss. 113-34.

ivedilik koşuluna uyulmamasını, yasama yetkisinin devri olarak yorumlamıştır.⁵⁶⁵ Bu durumda üç kamu erki arasında dengenin bozulacağını ve yürütme organının, yasama organı yetkilerine el atmış olacağını, ona karşı üstün bir konuma geleceğini belirterek Anayasa'ya aykırı bulmuştur.

Siyasetçilerin mevzuat veya bürokratik uygulamalardan kaynaklanan sorunları aşmak üzere başvurduğu bir diğer araç da tek adamcılık veya partikülarizm olarak tanımlanabilir. Özel ve tüzel kişilerce doğrudan siyasetçilere başvurulması ve siyasetçiler tarafından bürokrasiye müdahale ile (hatta kimi durumlarda hukuka karşı hile yolu da kullanılarak) sorunun çözülmeye çalışılması olarak tanımlanabilecek partikülarizm, bürokratik işleyişi oldukça güçleştirmekte ve bu yöntemle “kurumsallaşma imkânsızlaşmaktadır”.⁵⁶⁶ Dolayısıyla bürokrasinin yaptırım gücünü kullanması ve sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmesi zorlaşmaktadır. Özellikle sermaye sahipleriyle ilişkilerinde daha güçlü olmak ve bürokrasinin kurumsal direncini kişisel kararlarla aşmak isteyen siyasetçiler 1980’li yıllardan itibaren bu yöntemlere sıkça başvurmuşlardır. Bu kapsamda bazı iş adamları doğrudan en üst düzey siyasetçilerle ilişkiye girip faaliyetlerini bu kişilerden aldıkları sözler ve güvencelerle belirleyebilmiş, hatta doğrudan bu tür ilişkiler vasıtasıyla bazı kişilerin zenginleşmesine olanak sağlanmıştır.⁵⁶⁷

Öte yandan hemen her dönemde iktidarların bürokrasiyi kendi dünya görüşü çerçevesinde biçimlendirmek niyetiyle başvurdukları bir yöntem olmakla birlikte küreselleşme sürecinde bürokratik dönüşümü sağlamak üzere daha yaygın biçimde üst düzey bürokrasiye yapılacak atamalarda kariyer ve liyakat ilkeleri yerine bürokratların siyasal eğilimlerinin göz önünde bulundurulması yoluna gidilmiştir.

1980’li yıllarda “statükocular” olarak adlandırdığı bürokratik muhalefetten şikâyetçi olan Özal, ekonomiyi köklü bir şekilde değiştirmek ve küresel sisteme adapte etmek üzere ekonomik işleri yönetecek üst düzey yöneticileri devletçi elitten farklılaştırmak istemiştir. Bunda, geleneksel maliye bürokrasisinin yıllar boyunca edindiği bürokratik değerler ve kurumsal ideolojinin, Özal’ın hayata geçirmek

⁵⁶⁵ 3911 sayılı kanuna dayanılarak çıkarılacak KHK’lerin kapsamının çok geniş tutulması hükümete yetki vermekten çok yasa yapma yetkisinin devri olarak görülmektedir. Karar metni ve yorumu için bkz. Kemal Gözler, **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2000, ss. 85-86.

⁵⁶⁶ Ayşe Buğra, 1997, s. 233

⁵⁶⁷ Ayşe Buğra, 1997, s. 218.

istediği dışa açılmacı ve ihracata dayalı kalkınmacı ekonomi anlayışı ile uyuşmaması önemli bir rol oynamıştır. Bu sebeple sivil bürokrasinin hiyerarşik yapısı göz ardı edilerek bürokrasinin üst kademelerine dışarıdan atamalar yapılmış, ekonomik politikaların belirlendiği ve uygulandığı kamu kurumları başta olmak üzere, bürokrasi içindeki basamakları tırmanarak yönetici pozisyonlarına gelmek zorlaşmıştır. Özellikle 1980’ler boyunca Batıda eğitim görenler arasından yapılan atamalarla bürokrasi ve siyasal iktidarın uyumlu biçimde çalışması hedeflenmiş, ayrıca küreselleşmeye ayak uydurabilen bir bürokratik karar alma mekanizması yaratılmak istenmiştir.

Bu süreçte özel sektörde çalışan deneyimli profesyonellerin anlayış ve yönetim usulleri rağbet görürken geleneksel bürokratlar çokça eleştirilmiştir. İdarenin rutin işlemlerine dahi siyasetçiler tarafından karışılması ve kamu görevlilerinin uzmanlık alanlarına müdahale edilmesi gibi uygulamaların da etkisiyle 1980 sonrasında kamu yöneticileri daha çok siyasallaşmış ve bölüklere ayrılmıştır. Bürokrasiye, “prensler” olarak isimlendirilen yeni bir seçkinler grubu egemen olurken kamu yönetiminin üzerine kurulu olduğu ilkelerden liyakat ve kariyer ilkeleri belirgin biçimde çiğnenerek iktidarca atanan bürokratlar kayırmış, bürokrasi içinde yükselmeyen kişiler önemli makamlara getirilmiş ve siyasal iktidarlar bu kişilerden yararlanma yoluna gitmiştir. Özal döneminde, daha önce bürokraside bir deneyim edinmiş olmayan, en önemli özellikleri yurt dışında üniversite eğitimi alarak tercihen uluslararası ekonomi kurumlarında bir süre çalışmak olan kişiler kamuda üst düzey yönetici yapılmışlardır. Böylece bürokrasi içinden gelen ve geleneksel bürokratik değerlere önem veren bürokratlar yerine daha liberal/daha az kuralcı ve daha özel sektörcü/daha az kamucu kişiler aracılığıyla ekonomideki dönüşümün büyük sorunlar çıkmadan aşılabileceği düşünülmüştür.⁵⁶⁸ Uygulama sivil bürokrasinin bütünlüklü yapısını zedelemiş, bürokratlar ve siyasetçiler arasında gerilimlere yol açmıştır. Öte yandan, bürokratik hiyerarşi içinde yükselen bürokratların başına geldiği gibi “prensler” de bir süre sonra siyasetçilerden yönelen eleştiri ve saldırıların etkisi altında kalmışlardır.⁵⁶⁹ Bu durum bürokrasinin yalnızca

⁵⁶⁸ Hüseyin Yayman, “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, 3/2000, ss. 152-153.

⁵⁶⁹ Ayşe Buğra, 1997, s. 228

bürokratlardan ibaret bir örgütsel yapı olmayıp pek çok unsurun bir arada var olduğu bir toplumsal kurum olduğu savını güçlendirmektedir.⁵⁷⁰

Süreç içinde ortaya çıkan bir başka eğilim de teknokratların bürokrasi içindeki sayı ve etkinliklerinin artırılmasıdır. Özal'ın kamu yöneticisi seçimindeki tercihi geleneksel bürokrasi içinde yetişen ve değer yargıları, devlet anlayışları bürokratik kurumsal değerler bağlamında biçimlenen bürokratlar yerine (ki bu grup statü elit olarak adlandırılmaktadır) siyasal eğilimine uygun olarak daha çok icraat odaklı çalışan, “*mühendis ideolojisine uygun davranan elitleri*” önemli makamlarda görevlendirmektedir.⁵⁷¹

Bürokrasiye, kamu kesiminde herhangi bir deneyimi olmayan kişilerin dışarıdan atanması yöntemi yakın dönemde başka biçimlerde yeniden gündeme getirilmiş, 2010 yılında hazırlanan 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısında bu yönde bir düzenleme yer almıştır.⁵⁷² Kamuoyunda “torba yasa” olarak adlandırılan “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı” kapsamında bu tür bir düzenlemenin olduğu konusunda haberlerin

⁵⁷⁰ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda devlet memurlarına yüklenen ödev ve sorumluluklar da bu iddiayı desteklemektedir. Kanunda yer alan “sadakat ilkesi” memurların genel tutum ve davranışlarının çerçevesini çizmekte, bürokrasinin kurumsallaşmasında önemli bir etkide bulunmaktadır. Sadakat ilkesi, devlet memurlarının, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde Türkiye Cumhuriyeti kanunlarını sadakatle uygulamak zorunda olduğunu düzenlemektedir.

⁵⁷¹ Muammer Yenilmez, **Türkiye’de Mühendisler ve Siyaset**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007, Ankara, <http://tez2.yok.gov.tr> 11.04.2009, ss. 130-132. Yenilmez ayrıca şu değerlendirmelerde bulunmaktadır; “...Özal’ın oluşturduğu hükümetin işlerinde uzman olan teknokratların kendi uzmanlık alanlarında görev yapan kişilerden ziyade belirlenen politikaları uygulayacak teknik nitelikli kişilerden oluştuğunu görüyoruz. Bu tarz bir yönetim ise teknokrasinin yönetime hâkim olmasından ziyade teknokratların yönetime gelmesi olarak değerlendirilebilir.”

⁵⁷² “657 sil baştan değişiyor, özelden kamuya yönetici transferi serbest”, **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 10.06.2010 ve <http://www.dpb.gov.tr/dosyalar/pdf/bakan%20konu%C5%9Fma%20metni.pdf>, 02.12.2010. Bakanlık uygulamayı şu gerekçelerle savunmaktadır; *Kamu yönetimimizde müsteşar, başkan, genel müdür gibi bazı üst yönetici kadrolarında özel sektörde çalışmış nitelikli personelin de istihdam edilmesinin önü açılmaktadır. Böylece yetişmiş insan gücümüzden hem kamu hem de özel sektörün yararlanmasını amaçlamaktayız. Bu düzenleme ile bazı üst yönetim görevlerine atanacakların özel sektördeki görev sürelerinin kamuda geçmiş gibi değerlendirilerek ihtiyaç duyulması halinde özelden kamuya üst yönetici geçişi sağlanabilecektir. Bu uygulama, kurumsal liderliği ve sorumluluğu taşıyan üst yönetime zenginlik ve dinamizm getirecektir... Kamu sektörü ve özel sektör birbirini daha yakından tanıyacak, iki sektör arasındaki yüksek duvarlar kalkacaktır... Gelişen ve değişen dünya şartlarında ülkemizi ve dünyayı çok iyi bir şekilde tahlil eden, geleceğe yönelik fikir ve düşünce geliştiren iyi yetişmiş insan kaynaklarından yararlanmak ülkenin çıkarına olacaktır. Böylece ülkenin insan kaynağı tek olarak ele alınmakta ve en iyi şekilde istifade etme yoluna gidilmektedir.”*

basına yansmasıyla, özellikle memur sendikalarından kamu alanının tamamen siyasallaşacağı gerekçesiyle tepkiler yükselmiştir.⁵⁷³

Memur güvencesi, alınacak kararlarda kamu yararı ilkesini gözeten kamu görevlisinin bu amaçla takdir yetkisini kullanması, atama ve yükselmelerde siyasal otoritenin baskısından uzaklaşarak mevzuatın gereğini yerine getirmesi gibi çok temel yönetsel uygulamalar açısından vazgeçilmez bir unsurdur. Türk kamu bürokrasisinde memurlar belli güvencelerle donatılmış, memuriyete alınma önceden belirlenmiş kurallara bağlanmış, objektif ölçütlerle işe alınan kamu görevlilerinin aynı şartlarda göreve başlaması yasalarla düzenlenmiş, memurluk sistemi liyakat ve kariyer ilkelerinin düzgün çalışması esasına dayandırılmıştır. Görevini mevzuata uygun olarak sürdüren memurları siyasal iktidar baskısından kurtarmak ve keyfi olarak görevden alınmalarının önüne geçmek üzere yasal korumalar getirilmiş, sözleşmelilik ancak özel durumlar için ve yasalarda gösterilen şartlarla sınırlandırılmıştır. Buna karşın küreselleşme süreci istihdam politikalarında değişime yol açmış ve sözleşmeli personel uygulamasına daha çok başvurulmaya başlanmıştır. Kamu görevlilerini bireysel sözleşmelerle işe almada ve görevlerine son vermede siyasal iktidara büyük bir inisiyatif veren esnek çalışma yöntemlerinin giderek daha yaygın bir istihdam biçimi haline gelmesi, bürokraside önemli bir sorun olarak nitelendirilmiştir. 1980 sonrası istihdam politikaları ile siyasallaşma, vekâletle iş gördürme ve güvencelerden yoksun kılan sözleşmeli personel istihdam etme uygulamaları yaygınlaşırken kamu yönetimi giderek daha çok kişilere bağlı hale getirilmiştir.

Sözleşmeliliğin işçi kademesinden yönetici kademesine kadar hemen her düzeyde asıl istihdam yöntemlerinden biri haline dönüştürülmesinde KİT'ler önemli bir uygulama alanı olmuş, bu kurum ve kuruluşlarda memurlar eliyle yönetim yerine sözleşmeliler eliyle yönetim yolu tercih edilmiştir. Uygulamanın en önemli sonuçları, personelin kamu görevlilerine sağlanan güvencelerden, işçilerin ise toplu sözleşme ve grev gibi haklardan yoksun kalmaları olmuş, iktidara çalışmak istediği kişileri belirleme ve kendi politikalarından sapmaları önleme konusunda büyük bir rahatlık sunan uygulama bürokrasi için olumsuz etkiler doğurmuştur.

⁵⁷³ “Torba Yasaya Protesto”, **Akşam Gazetesi İnternet Sitesi**, 14.12.2010.

Siyasal iktidarların bürokratik muhalefeti aşmada ve bürokratik dönüşümü sağlamada en önemli avantajlarından birisi de bütçeleme sürecinden kaynaklanmaktadır. Bütçeler ekonomik belgeler olduğu kadar siyasal belgelerdir ve iktidarların, kaynakların nasıl bölüşüleceğine ilişkin kararları bütçeleme sürecinde somutlaşmaktadır. Siyasal iktidarların sahip oldukları, kamu kurumlarının bütçeden alacağı payı belirleyebilmeleri erki bürokrasiyi siyasal iktidarlara daha uyumlu çalışmaya zorlamaktadır. Bu çerçevede bütçenin bürokrasiyi ödüllendirmek veya cezalandırmak amacıyla kullanıldığı iddiaları sürekli gündemde olmuştur. Bir örnek vermek gerekirse, yakın zamanda akademik bürokrasinin iktidarla aralarında gerilimler yaşanması nedeniyle üniversite bütçelerinde kısıntıya gidildiği yaygın biçimde dile getirilmiştir.

Diğer taraftan ekonomi politikalarına ilişkin karar alma sürecinde bürokrasiyi devre dışı bırakmak ve idarenin mevzuata bağlı kalmak konusundaki tutucu yapısını aşmak üzere kullanılan bir başka araç bütçe dışında bırakılan fonlar olmuştur.

Bütçe dışı fonlar, özel yasal düzenlemelerle bazı kamu gelirlerinin belirli amaçlarla ve bir süre ile sınırlı olmadan, ihtiyaç oldukça harcanmasına olanak sağlayan araçlardır. Fonlar klasik bütçe ilkelerinin uygulanmasını olanaksızlaştırdığı ölçüde kamu gelirlerinin bütçe kanununa tabi olmadan siyasal iktidarın tercihleri doğrultusunda kullanılmasına olanak sağlamıştır. Sayıştay denetimi ve Meclis denetiminin devreden çıkarılması, yasama organının gücü ve etkinliğini azaltırken siyasal iktidarını artırmıştır.

Fon uygulamasına Özal döneminde sıkça başvurulmuş, fonlar 1980’li yıllar boyunca kamu mali yönetiminde yapısal dönüşümün en önemli araçlarından biri haline getirilmiştir. 1983’ten sonra giderek daha yaygın biçimde kullanılan bütçe dışı fonların sayısı bir süre sonra neredeyse bilinemez hale gelmiş, böylece ekonomideki temel kararların alınmasında etkili olan bürokrasinin yetkilerini tam anlamıyla kullanma olanağı ortadan kalkmıştır. Fonlarla yönetim, farklı kamu kurumları aracılığıyla kullanılması gereken gelirlerin bir elde toplanmasına ve ekonomi politikalarına ilişkin kararlarda “tek adam” ilkesinin yaşama geçmesiyle hiyerarşik zincirin kırılmasına da aracı olmuştur.⁵⁷⁴

⁵⁷⁴ Oğuz Oyan, **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1998, s. 36-37

Küreselleşme sürecinde devletin ekonomideki etkinlik ve belirleyicilik alanını daraltarak bürokrasinin işlevselliğini azaltan en önemli politikalar arasında ulusal kalkınma planlamacılığının terk edilmesi ve kamusal işletmelerin özelleştirilmeleri yer almaktadır.

Bürokrasi, uzun yıllar boyunca toplumsal kalkınmanın temel aktörlerinden birisi olarak planlama konusunda çok önemli bir işlev görmüştür. Kalkınma planları, uzun, orta ve kısa vadeli öncelikleriyle devletin atması gereken adımları, uygulaması gereken politikaları ortaya koyarken, siyasetçi-bürokrat uzlaşmasının yansıdığı metinler olmuşlardır. Kalkınma işinin bürokrasiye havale edildiği dönemde bürokrasi sadece planların uygulanmasında değil oluşturulmasında da belirleyici olmuştur. Buna karşın zaman içinde kalkınma plancılığı anlayışının terk edilmesi veya hazırlanan planların uygulanamaz hale getirilmesi bürokrasinin etkinliğini kırmıştır.

1980 sonrasında kamu kurumları eliyle ulusal planlar hazırlanmasından vazgeçilmiş, 2000’li yıllarda ise stratejik planlama anlayışı gündeme getirilmiştir. Stratejik planlar, belirleyen değil düzenleyen devletin, yöneten değil “yönetişen devletin” planlama anlayışını yansıtan, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin katılımıyla hazırlanan ve kalkınma amacı taşımayan planlardır. Bu tür planlar geleneksel Türk kamu bürokrasisi yönetim anlayışının dışına çıkarak devletin özel sektör işletmecilik ilkelerine uygun çalışmasını temel almakta ve ekonomiklik ilkesini öngören devlet yaklaşımıyla örtüşmektedir. Bu kapsamda yapısal dönüşüm, her kurumun “vizyonlarına” bağlı “stratejik amaçlar” çerçevesinde “misyonlarını” kısa, orta ve uzun vadede, özel sektörün katılımıyla belirledikleri, bütçelerini buna uygun hazırladıkları, “performanslarını” da bu planlara ne kadar uyulabildiği ölçütü ile değerlendirdikleri stratejik planların hazırlanmasını gerektirmekte ve karar verme yapısını değiştirmektedir.⁵⁷⁵

Küreselleşme sürecinde neredeyse bütün dünyada deregülasyonlara ve özelleştirmelere yaygın biçimde başvurulmuş, Türkiye’de de siyasal iktidarlar, bürokrasinin güçlenmesi ve hükümet politikalarını uygulama görevini olumsuz yönde kullanmaları sorununu aşmak ve bürokrasinin görev ve sorumluluk alanını küçültmek üzere bu yöntemleri kullanmışlardır.

⁵⁷⁵ Barış Övgün, “Kalkınma Planlamasından Stratejik Plana”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2009, s. 150.

Her iki uygulamanın ekonomik hedefleri yanında kamuda çalışan personel sayısının azaltılması, devlet müdahalelerinin azaltılarak piyasaya daha geniş bir alan açılması, kamuda performans sisteminin uygulanması gibi hedefleri ve sonuçları bulunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’deki özelleştirmelerin de siyasal ve yönetsel amaçlar içerdikleri görülmektedir.⁵⁷⁶ Özelleştirmelerin yaygınlaştığı süreç Türkiye’de “idari reform” anlayışının “yeniden yapılanma” anlayışıyla yer değiştirdiği süreçtir. Yeniden yapılanma mali piyasaların serbestleştirilerek insanların özgürleşeceğini, bunun da kamunun küçültülmesi ve özelleştirmeler ile olacağını öngören bir kavram olarak kabul edilebilir.⁵⁷⁷

Özelleştirmelerle ayrıca kamu hizmeti kavramında bir anlayış değişikliği de gündeme getirilmektedir. Kamu hizmeti geleneksel olarak kamu kurumları tarafından sunulan ve amacı gereği çoğunlukla karşılıksız sunulan hizmetlerdir. Özelleştirmeler kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından ve piyasa koşullarında belirlenen fiyatlarla sunulması sonucunu doğurmaktadır ve bu kapsamda sosyal devlet ilkesiyle çatıştığı öne sürülmektedir. Özelleştirmeler ayrıca yasal düzenlemelerin kapsamını da değiştirmekte, düzenlemelerin yeni bağlamı kamuda özel sektör işletmecilik ilkelerinin uygulanmasını sağlamaya yönelmektedir. Bu çerçevede kamu yararı ilkesini temel alan bir kamu yönetimi anlayışı sonuçlara odaklı özel sektör anlayışıyla yer değiştirmektedir. Bu değişim aynı zamanda bürokratik kültürde ciddi bir dönüşüm gerektirmektedir.

Her ne kadar Özal döneminde özelleştirme konusunda ilk adımlar atılmış olsa da diğer bazı etkenlerin yanında bürokrasinin de karşı çıkmasıyla önemli bir ilerleme kaydedilememiş ancak 1990’lı yıllarda yaygınlaşan özelleştirmeler kamu yönetiminde değişimin yanında yolsuzluklara da sebep olmuştur. Günümüzde, uzun süredir “kamu yönetimine” olumsuz bir nitelik atfederken “işletme yönetimi” ilkelerini yücelten değerlendirmelerin toplumun diğer kesimleri yanında bürokraside de ciddi bir karşılık bulduğu ve bürokrasinin özelleştirmelere muhalefetine büyük ölçüde ortadan kalktığı öne sürülebilir.

Bürokratik muhalefeti aşmanın belki de en etkili yollarından birisi “ikili bürokratik yapı” veya “alternatif bürokrasi” oluşturulması olmuştur.

⁵⁷⁶ Hüseyin Yayman, 2000, ss. 137-138.

⁵⁷⁷ a.k., s. 150.

Geleneksel bürokrasinin ekonomi politikaları başta olmak üzere kimi iktidar politikalarını uygulamada isteksizlik ve direnç göstermesi ve iktidarın geleneksel bürokratik yapı ve işleyiş içinde kalarak icraatından bir sonuç almayı mümkün görmemesi nedenleriyle siyasal iktidarlar alternatif veya ikili bürokratik yapı oluşturmayı hedeflemişlerdir. Bu amaçla hem mevcut örgütlenme yapısının dışında kalan yeni kamu kurumlar yaratılmış hem de var olanların hukuksal yapısı değiştirilmiş, örgütsel kültür ve kurumsal ideoloji de bu çerçevede değişime uğramıştır.

Son yıllarda giderek daha fazla gündeme gelen “ikili bürokrasi” kavramı mevcut bürokratik yapı içinde kurulmakla birlikte, örgütlenme ve çalışma koşulları bakımından geleneksel bürokrasiden farklılaştırılmış kamu kurumlarını anlatmak için kullanılmaktadır. Böyle bir yapılanma gereksinimi ilk olarak, uyguladığı neo-liberal ekonomik politikalar çerçevesinde Özal döneminde ortaya çıkmış, 24 Ocak Kararları bağlamında “kurul” biçiminde örgütlenen ilk bürokratik örgütler oluşturulmuştur. Sanayileşmeye öncelik veren, ithal ikameci ve devletçi modelin terk edilerek ihracata dayalı büyüme modelinin benimsenmesi çerçevesinde oluşturulan Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu ve Para ve Kredi Kurulu, kamu yönetimi yapısını etkileyen ilk değişikliklerdendir.

Özal, iktidarlara boyunca küreselleşmeci ekonomi politikalarını herhangi bir bürokratik engelle karşı karşıya kalmadan hızlı ve sorunsuzca, kişisel yönlendirmesi ve talimatları ile yürütme ihtiyacı hissetmiş ve bu isteklerini hayata geçirmek üzere ekonomi ve maliye bürokrasisinde yeni bir örgütlenme modeli uygulama yolunu seçmiş ve Maliye Bakanlığı’nda önemli bir dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bir yandan özelleştirme amacını gerçekleştirmek üzere Toplu Konut İdaresi ve Kamu Ortaklığı İdaresi, diğer yandan ekonomi yönetiminde Maliye Bakanlığı’nın etkisini azaltarak başbakanın etkisini artırmak üzere Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı gibi kurumlar oluşturulmuştur. Böylelikle hazine-maliye ilişkisi kopartılmış ve hazine ayrı bir idari yapı içine alınmıştır. Dış ticarete ise Ticaret Bakanlığı yönlendirme işlevini yitirmiş ve iki kurum birleştirilerek IMF ve DB’nin zorladığı, neo-liberal iktidarın içselleştirdiği ekonomik politikaların daha kolay ve sorunsuzca yürütülmesi amaçlanmıştır. Yapılan işlemin önemli bir sonucu, geleneksel bakanlık örgütlenmesi yerine -uygulama açısından kimi yönlerden bakanlıkların da üstünde bir konumda

kabul edilebilen- müsteşarlık örgütlenmesinin oluşturulması ve yeni örgütün politika belirleyici, bakanlıkların ise uygulayıcı pozisyona sokulmasıdır. Sonuçta, ekonomide olabildiğince liberal ve hatta kimi zaman mevcut yasal düzenlemelerle çelişen politika kararlarının alınması ve uygulanmasına potansiyel olarak engel oluşturabilecek geleneksel bürokrasinin etkisi azaltılmıştır. Bu süreçte DPT de planlama işlevini eskisi gibi yerine getiremeyecek bir duruma gelmiştir.⁵⁷⁸

Ekonomi ve maliye bürokrasisinde bu anlayışın etkileri günümüze kadar devam etmiş, ANAP'tan sonra gelen iktidarlar döneminde de ikili bürokratik yapılar sürdürülmüştür. Başbakanlığa bağlı müsteşarlık örgütlenmeleri yaygınlaştırılmış, bu kurumlar politika belirleyici vasfını sürdürürken icracı bakanlıkların sorumluluk alanları küçültülmüş, etkinlikleri kısıtlanmıştır. Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı ilişkisi örneğinde görüleceği üzere bir müsteşarlığın belirlediği politikaları diğer müsteşarlığın uygulaması gibi bir idari yöntem uygulanmış ve kimi zaman bürokrasi içinde mücadeleler ortaya çıkmıştır.

Kamu mali yönetim yapısının dönüştürülmesi bağlamında ikili bürokrasi oluşturulma ve yaygınlaştırılma süreci farklı yöntemlerle gerçekleştirilmiştir. Bir taraftan ekonomiyle ilgili büyük kararların, kendisi küçük ama politika oluşturma sürecinde etkisi büyük kurullarla ve hatta yürütmenin başındakilerin kişisel kararlarıyla alınması bağlamında merkezileştirmeye diğer yandan kamu yönetimi hiyerarşisinde dağınıklık bağlamında parçalanmaya gidilmiştir.⁵⁷⁹ Dağınık bürokratik yapı ekonomi politikasına ilişkin kararların denetimden uzak tutulmasını kolaylaştırmış, merkezileştirme ise mali kararların alınmasında Başbakanlığın yetkilerinin güçlendirilmesi ve yasama organının devreden çıkarılmasıyla sağlanmıştır.

İyi işleyen piyasa ekonomisi için sağlam bir yasal altyapının oluşturulması ihtiyacına gereken önemi vermeyen Özal bürokrasi ile doğrudan çatışmaktan kaçınmamış, geleneksel bürokratik kurumlara güvensizlik duyulduğunu açıkça yansıtan, yoğun ve yukarıdan aşağıya bir reform süreci uygulamıştır. Kendisi de DPT'de bürokratik yapmış olması nedeniyle zamanında geleneksel bürokrasinin içinde yer almasına karşın, devletçi anlayışa ve bürokratik elitlerin güç kullanmasına ağır eleştiriler getirmiş ve reformu DPT ve Maliye Bakanlığı gibi bürokratik

⁵⁷⁸ Barış Övgün, 2009, s. 152.

⁵⁷⁹ Oğuz Oyan, 1998, ss. 35-38.

kurumlarla yönetmek yerine yeni bir bürokrasi tabakası yaratmıştır. Bu durum çoğu kez bürokrasi içinde ciddi çatışmalara da yol açmıştır. Yeni oluşturulan kurumlar genellikle yerleşik bir bürokratik gelenek ve kültürden yoksun olduğundan reform süreci bürokratik yapıyı ve kamu aygıtını zayıflatmış, dolayısıyla toplumsal maliyeti yüksek olmuştur.⁵⁸⁰

Farklı bürokratik yapıların varlığı zamanla farklı niteliklerde bürokratların ortaya çıkması sonucunu da doğurmuştur. Bu süreçte geleneksel bürokrasinin, *“kaynaklardan nemalanmak için fırsat kollayan toplum katmanları arasına, yasalar-yönetmelikler yardımıyla bir tampon...”* oluşturduğunu ve *“kamu kaynaklarını görece koruma düsturu...”* ile hareket ettiğini belirten Dikmen, geleneksel bürokratik elitin düşünce yapısını, toplumun ve devletin koruyucusu olma misyonu ile hareket etmekte ve *“Türkiye'nin muasır medeniyetler seviyesine ulaşmasında önemli bir görev üstendiğini...”* düşünmekle betimlemektedir. Oysa 24 Ocak 1980 kararları ile yeni ekonomi politikalarına ve bu politikaları yürütecek bürokratik elite olan gereksinim doğrultusunda geleneksel bürokrasiden farklı yeni bir elit grubu yetiştirilmiştir.⁵⁸¹ Yabancı dil bilen, IMF, DB ve DTÖ gibi uluslararası kuruluşların çalışma tarzından haberdar olan, onlarla müzakere edebilen, uluslararası kuruluşların belirlediği uluslararası standartları yakından takip eden ve Türkiye'nin ilerlemesi için bu standartları Türkiye'ye hâkim kılmak ödevi ile kendisini yükümlü hisseden bu yeni bürokrat tipinin oluşturulması sürecinde Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası, DPT gibi devlet kurumlarından çok sayıda bürokrat yurtdışına yüksek öğrenim için gönderilmişlerdir.⁵⁸²

Yeni dünya düzeninin, *“küreselleşme sürecine Amerikan diplomasisi ve hegemonyasının verdiği program”* olduğunu ve IMF'nin niyet mektuplarının temel amacının ulus devletin işlevlerinin azaltılması olduğunu öne süren Boratav da ulus devletin dış dünyadaki aktörlere tabi olmasının sonuç olarak yeni bir bürokrasi ortaya çıkardığını belirterek bu bürokrasiyi *“kendi siyasetçilerine değil IMF'nin*

⁵⁸⁰ Nitekim Öniş bu açıdan 1994, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin Özal döneminde alınan kararlarla ilgisini kurmaktadır. Ziya Öniş, 2004,. s. 114.

⁵⁸¹ Burada, her iki grup arasında toplumsal prestij, maaş ve özlük hakları bakımından da bir farklılık oluşturulduğu, üst kurullarda görevli bürokratların yüksek bir gelir elde ettikleri de hatırlanmalıdır. Bkz. “Devletin zirvesinde maaş uçurumu!” **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 01.06.2008.

⁵⁸² Ahmet Alpay Dikmen, “Bana Bürokratını Söyle Sana Kim Olduğunu Söyleyeyim”, <http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ahmet-alpay-dikmen/bana-burokratini-soyle-sana-kim-oldugunu-soyleyeyim-ahmet-alpay-dikmen-1> 08.05.2009.

*talimatlarına bağlı kalan yeni bir bürokrasi” olarak nitelendirmektedir.*⁵⁸³ Bu yeni elitler açısından *“uluslararası rekabette öne geçmek bu dünyanın standartlarına herkesten önce adaptasyona bağlı”* olduğu için *“uluslararası standartların mümkün olan en kısa sürede ülkeye taşınması”* kaçınılmazdır.⁵⁸⁴

Uluslararası kuruluşlarla yakın işbirliği içinde çalışan kurumlarda görevli yeni elitin genel nitelikleri bu şekilde tanımlanıyorken, eski/geleneksel bürokrasinin temsil ettiği anlayış ise “Mülkiye zihniyeti” kavramıyla özdeşleştirilmektedir. İki tür bürokratik elit arasındaki ayrımının temelinde yer alan anlayış farkı çeşitli biçimlerde ortaya konabilir. Özal’ın yaklaşımı açısından çatışma içinde bulunan bu iki grup arasındaki fark, birincilerin matematik, mantık gibi evrensel bir dille düşünüp konuşmalarına karşın Mülkiyeliler olarak adlandırılan ikincilerin ilkesel düşünmesi, problemleri yalnızca tanımlayabilmesi, sadece kanunların ayrıntıları ile uğraşmaları ve laf üretmeleridir.⁵⁸⁵ Mülkiyeli bürokrat türü aktif ve cesur olmayan, devletçi, statükocu, değişimleri hiç dikkate almayan, pasif bir bürokrat türüdür. Timur’un betimlediği yeni sağcı anlayışa göre *“Mülkiye ekolü damgasını taşıyan hantal bir bürokrasi, zorlama koruyucu önlemlerle cılız bir sanayi yaratmış; onu da dünya piyasasından kopuk, rekabet dışı bir serada...”* yaşatmıştır.⁵⁸⁶

Küreselleşme sürecinde bürokraside yaşanan dönüşüm çerçevesinde geleneksel bürokrasi ile alternatif bürokraside görevli bürokratlar arasında, devlette ve bürokraside dönüşümün gerekliliği ve kapsamı gibi konularda anlamlı bir ideolojik farklılık olup olmadığının ortaya konması önemlidir.

Türkiye’de Bağımsız İdari Otoritelerin (BİO’lar/düzenleyici kurullar/üst kurullar) yaygınlaşması gerektiği düşüncesi iki temel önermeyle savunulmuştur. Bunlardan ilki neo-liberal politikaların en iyi neo-liberal bürokrasi/bürokratlar tarafından yönetilebileceğidir. Diğer ise yeni düzenleyici devletin temel görevi olan piyasayı düzenleme işlevini yerine getirirken, uygulayacakları politikalar ve çalışma alanları daha çok IMF ve DB gibi ulus ötesi kurumların talimatlarıyla belirlenen ve

⁵⁸³ Onur Kovancı, “Bağımsızlık ve Küreselleşme, Korkut Boratav ve Sedat Işık’la söyleşi”, **Çalışma Ortamı Dergisi**, Sayı. 65, Yıl:Kasım Aralık 2002,

http://www.isguvenligi.net/co/calisma_ortami65.pdf 29.11.2010.

⁵⁸⁴ Ahmet Alpay Dikmen, “Bana Bürokratını Söyle Sana Kim Olduğunu Söyleyeyim II.” <http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ahmet-alpay-dikmen/bana-burokratini-soyle-sana-kim-oldugunu-soyleyeyim-ii-ahmet-alpay-dikmen> 08.05.2009.

⁵⁸⁵ Muammer Yenilmez, 2007, s. 204.

⁵⁸⁶ Taner Timur, 2004, ss. 51-52.

bu kurumlarla doğrudan temas kuracak olan kurumlara ihtiyaç duyulduğu düşüncesidir. Her iki önermeyle desteklenen üst kurullaşma süreci, özelleştirme ve deregülasyonların yaygınlaşmasıyla paralel bir süreçtir. Daha fazla özelleştirme, deregülasyon, piyasalaştırma, daha az belirleyici ve daha çok düzenleyici kamu yönetimi demek olduğundan aynı zamanda daha fazla düzenleyici kurul anlamına da gelmektedir.

BİÖ'ların kuruluşundaki dış etkiler konusunda karşıt görüşler bulunmaktadır. Bir açıdan BİÖ'ların "...idarenin ve ekonominin siyaset karşısındaki özerkliğinin sağlanması, bu alanların günübirlik popülist müdahalelerden uzak tutulması, gerek idari ve gerekse iktisadi anlamda istikrarı sağlayacak özerk yapıların oluşturulması ve idarede rasyonel ve verimli anlayışın hakim olunması..." amacına ulaşmanın aracı olduğu öne sürülmekte,⁵⁸⁷ bu süreçte IMF ve DB'nin etkisinin bazı tavsiyelerle sınırlı olduğu kabul edilmektedir. Diğer açıdan⁵⁸⁸ gönüllülük esasına veya maliyet-fayda analizine dayanmadan kurulan BİÖ'ların ardındaki asıl itici gücün, AB'ye uyum ya da IMF ve DB'nin taleplerinin karşılanması olduğu vurgulanmaktadır.

BİÖ'ların ilk örneği olarak kabul edilen SPK, 1981 yılında Maliye Bakanlığı'na bağlı kuruluş olarak oluşturulmuş olduğundan bu durum Maliye Bakanlığı'na büyük bir güç kazandırmışsa da zamanla Sermaye Piyasası Kanunu'nun değiştirilmesiyle Kurul idari ve mali açıdan tam bir özerkliğe sahip olmuş ve Devlet Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak örgütlenmiştir. Daha sonra kurulan BİÖ'lar da (RTÜK 1994, Rekabet Kurumu 1997, BDDK 1999, Telekomünikasyon Kurulu 2000, EPDK 2001, Şeker Kurulu 2001, TAPDK 2002, Kamu İhale Kurulu 2002) benzer biçimde özerklik kazanmışlardır.⁵⁸⁹ Ekonomi politikaları açısından giderek daha önemli duruma geldikleri, kendi iktidar alanını sınırladıkları ve bilinçli bir muhalefet içinde oldukları düşüncesiyle AKP, ilk hükümet döneminde BİÖ'lara olumsuz yaklaşmıştır. Öte yandan BİÖ'larda görevli bürokratların da hükümetin kendilerini ortadan kaldırmayı, özerkliklerine bir son vermeyi veya yerlerine iktidar yandaşlarını

⁵⁸⁷ Şenol Durgun, 2002, s. 97.

⁵⁸⁸ Gül Sosay, "Embedding Independent Regulatory Agencies into Administrative Traditions: Acceptance or Resistance?" 2005, <http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/gsosay.pdf> 01.09.2009.

⁵⁸⁹ BİÖ'ların kurulma sürecinde, IMF ile yapılan "stand by" anlaşmalarında "yapısal uyum kriteri" olarak değerlendirilmeleri etkili olmuştur. EPDK ile ilgili kanunun kabul edilmesi 1999 yılında IMF ile imzalanan stand-by anlaşmasında şart koşulmuştur. Şeker Kanununun, Tütün Kanunun, BDDK ile Telekomünikasyon Kurumunun kurulmasına ilişkin kanunların çıkarılması IMF'ye taahhüt edilmiştir. Bkz. Selim Şanlısoy, Abdülvahap Özcan, "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı", *Siyasa*, Yıl:2, Sayı :3-4, 2006, s.115.

atamayı düşünmeleri, ilişkilerde sorunlara yol açmıştır. Süreç içinde hükümetin BİO'lara yaptığı bürokrat atamalarıyla ve kurullarda dengenin bu tür bürokratların sayısal çoğunluğu lehine dönmesiyle durum değişmiştir. Sosay'a göre bu gelişme BİO'larda da atamaların liyakatten çok sadakate göre yapıldığını, BİO'ların söylendiği üzere parti merkezli politikaların dışında olmadığını, patron ve adamı ilişkisinin bu kurullarda da sürmekte olduğunu ortaya koymaktadır.⁵⁹⁰ Özetle, geleneksel Türk kamu bürokrasisi ile BİO'ların bağdaşmadığı ancak siyasal baskılar yönünden iktidarların her iki tür bürokrasiye çok da farklı muamele etmediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla üst kurulların özerklik alanlarının genişliği ile görev ve yetkileri yasalarla biçimlendirilmiş olduğundan, gelecekte yine yasal değişikliklerle siyasal iktidarlar tarafından baskılanmaları ve bir tür "Türk usulü" özerk kurumlar haline getirilmeleri de mümkün görülmektedir.

O halde, BİO'larda görevli üst düzey bürokratların, bu kurulların özerklikleri kapsamında belirli bir ölçüde siyasal iktidarlar karşısında bağımsız davranma olanaklarının bulunduğu söz edilebilirse de bunun mutlak bir bağımsızlık olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan BİO'lardaki bürokratların geleneksel bürokratlardan ne derece farklılaştıklarının ve BİO'ların "*piyasaların serbest işleyişine neredeyse tapma düzeyinde bağlılık sergileyecek bir yasal çerçeveye ve çalışma tarzına...*" sahip oldukları öngörüsünün⁵⁹¹ ne kadar doğruluk payı taşıdığının irdelenmesi gereklidir. Böylece, gerçekten bürokraside BİO'lar aracılığıyla bir kavramsal/zihinsel dönüşüm yaratılıp yaratılmadığı daha nesnel olarak değerlendirilebilecektir.

Özer tarafından yapılan ve Türkiye'de ulus devletin işlevsel bir aygıtı durumunda olan bürokrasinin, küreselleşme sürecinde yoğunlaşan baskılar karşısında niteliksel bir dönüşüme uğrayıp uğramadığı ve bu bağlamda üst düzey yöneticilerin düşünce, tutum ve davranışlarının nasıl etkilendiğini ele alan araştırma⁵⁹² küreselleşmenin, kamu örgütlerinin içinde yer aldığı siyasal, kültürel, ekonomik

⁵⁹⁰ Gül Sosay, 2005.

⁵⁹¹ Sonay Bayramoğlu, "Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Sermayenin Tekelleşmesi", **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 2009, s. 97.

⁵⁹² Küreselleşme sürecinde üst kurullar bürokrasisi ile geleneksel bürokrasi arasında, devlet, küreselleşme ve bürokrasi olgularının değerlendirilmesine ilişkin tutum ve davranışlarda ne yönde bir fark olduğunun ortaya konulmasını amaçlayan araştırma, bürokrasinin 1980'li yıllardan başlayarak 2000'li yıllarda süren tutum değişimi de izlemiştir. Bkz. Nazan Özer, **Küreselleşme ve bürokratik seçimler**, Lotus Yayınevi, 2006, Ankara.

çevreyi nasıl değiştirdiği açısından ilginç bulgular içermektedir. Küreselleşmenin bürokrasi üzerindeki etkisinin, ulusal sistemle ve bu sistem içindeki ilgili konuların taşıdığı önemle bağlantılı ve görelili olduğunu kabul eden Özer'e göre kamu bürokrasilerinde dönüşüm dört düzeyde gerçekleşmektedir; küresel örgütlerin ulusal bürokrasiler üzerindeki baskısının yoğunlaşması (ulus ötesi politikalar), minimal devlet yaklaşımının baskın hale gelmesi (özelleştirme, deregülasyon, bağımsız idari otoriteler), kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine geçiş ve yönetim kavramının gözden düşmesi ile yönetişim kavramının öne çıkması.⁵⁹³

Uluslararası örgütler ile ilişkiler kapsamında, bu örgütlerle yürütölen program ve projelerde üst düzey yöneticilerin ne tür bir davranış sergilediklerine ilişkin bulgulardan, BİO yöneticilerine kıyasla diğer kuruluşların (geleneksel bürokrasinin) yöneticileri tarafından öлке çıkarlarına daha çok önem verildiği sonucu çıksa da her iki grubun ortalamasının da yüksek olması, küreselleşme sürecinde bir ölçüde erozyona uğramakla birlikte kamu yöneticilerinde kamu yararı bilincinin halen devam ettiğini göstermektedir. Özer, yerinde bir tespitle, üst kurulların varoluş amaçları gereği olarak küresel süreçlerle ulusal süreçleri birbirlerine eklemleyen bir yapıda olmalarının bu sonucu ortaya çıkardığını belirtmektedir.⁵⁹⁴

Her iki tür bürokratlar arasında da piyasa mekanizmasını temel alan bürokratik düzenlemelerle ilgili olarak genel bir destekleyici eğilim bulunmaktadır. Aralarında büyük farklar olmamakla birlikte devletin küçöltölmesine, vatandaşların müşteri olarak görölmesine, devletin piyasa mekanizmasının işlerliğini ve rekabet koşullarını sağlamak yönünde faaliyet göstermesine ve düzenleyici işlemlerinin azaltılmasına, işletme alanında kullanılan verimliliği artırıcı tekniklerin kamuda kullanılmasına geleneksel bürokrasideki yöneticilerin, BİO'lardaki yöneticilere göre daha az destek verdikleri anlaşılmaktadır. Buna karşın bürokrasi için hukuka ve kamu yararına uygun davranmak ilkesinin verimlilikten daha önemli olduğu değerlendirmesine katılanların oranı BİO yöneticileri içinde daha düşüktür. Başka bir ifadeyle BİO'lardaki bürokratlar süreçten çok sonuçlara odaklanan bürokratik işleyiş mantığına daha yatkınlardır. Benzer bir farklılaşma bürokrasinin kamu hizmetlerini yerine getirirken sivil toplum örgütleri ile daha yakından ilişkide bulunmaları

⁵⁹³ Nazan Özer, 2006, ss. 39-44.

⁵⁹⁴ Bu bölümde Özer'e yapılacak atıflar, sayfa numarası ayrıca belirtilmedikçe anılan çalışmanın 180-250 sayfaları arasındaki araştırma bulgularına dayanmaktadır.

konusunda da görülmektedir. BİO'ların yöneticileri, yönetim modeline ve vatandaşların müşteri olarak görülmesi düşüncesine daha yatkın bir anlayışa sahiplerdir.

Özer'in bulguları arasında dikkat çekici olan bir başka konu da küreselleşmenin gelişmekte olan ülkeler açısından olumsuz etkileri olduğu yargısına her iki tür bürokrasideki yöneticiler arasında da yüksek bir destek olmasıdır. Bu genel yaklaşımda bir uyuşma bulunmakla birlikte önemli bir farklılaşma, küreselleşmenin devleti daha etkin hale getireceğine olan inanç açısından yaşanmaktadır. Küreselleşmenin devleti daha etkin hale getireceği değerlendirmesine BİO yöneticilerinin %35,1'i tamamen katıldığını belirtirken diğer kuruluşlardaki yöneticilerde oran %13,4'e düşmektedir. Nitekim küreselleşme sayesinde uluslar arası sermayenin devletler üzerinde egemenlik kurabildiği önermesi de üst kurul yöneticilerine görece diğer kuruluşların yöneticilerinde daha yaygındır ve küreselleşmenin ortak bir insanlık ideali yaratacağı konusunda üst kurullarda görevli yöneticiler daha iyimser bir düşünceye sahiptirler. Bütün bu bulgulardan, BİO'lardaki bürokratların küreselleşmeye toplumsal sonuçları açısından olumsuz bir bakışla yaklaşmalarına karşın bürokraside ortaya çıkacak etkiler konusunda geleneksel bürokrasidekiler kadar olumsuz olmadıkları anlaşılmaktadır.

Çalışmanın en ilgi çekici sonuçlarından biri bürokraside "üst kademelere yükselmede etkili olan unsurlara" ilişkin değerlendirmeler konusunda görülmektedir. Siyasal eğilimlerin ve bağlılıkların, yöneticilerin yükselmesinde en önemli unsur olduğu yolunda BİO'lardaki bürokratlar arasında diğer kuruluşlara göre çok daha yaygın bir inanış vardır. Buradan, siyasi etkilerden olabildiğince bağımsız olmak üzere biçimlendirilen ve uygulamada böyle düşünmesi, davranması beklenen üst kurullarda siyasal etkilerin daha önemli görüldüğü anlaşılmaktadır. Bu bağlılıkların da etkisiyle olsa gerek, üst kurul bürokratlarının neredeyse dörtte üçü siyasete atılmayı düşünürken bu oran diğer kuruluşlarda %49,4'e kadar gerilemektedir.

Son olarak, her iki bürokrat grubunun, siyaset-bürokrasi ilişkileri hakkındaki düşüncelerinden de mutlaka bahsedilmelidir. İki grubun ortalamasında siyaset ile bürokrasinin birbirlerinden tamamen ayrı oldukları fikrine tamamen veya biraz katılanların oranının hayli yüksek olduğu görülmekle birlikte, bürokratların sadece

siyasetçilerin kararlarını uygulamakla, politikaları yürütmekle görevli oldukları önermesine katılanlar, katılmayanlardan daha azdır.

Özer bu bulguların, “...Türkiye’nin pratik gerçeğinde siyaset ve kamu yönetiminin birbirinden kesin çizgilerle ayrıştırılamayacağı, aksine her iki alanın etkileşim içinde olması gerektiği, dolayısıyla bürokratların sadece siyasetçi tarafından oluşturulan politikaların uygulayıcısı değil, aynı zamanda, politika belirlenmesinde ve/veya oluşturulmasında da etkili aktörler oldukları ve/veya olmaları gerektiği biçiminde...” özetlenebileceğini öne sürmektedir.⁵⁹⁵

Bütün bu farklılaşmalara rağmen bir bütün olarak sivil bürokrasi tarafından; küreselleşmeden kaynaklanan baskıların bürokrasiyi merkeziyetçi yapıdan uzaklaştırarak yerelleştireceğinin, kullandığı personel sayısı ve parasal kaynaklarda azalmaya neden olacağının, bürokrasinin alanını daraltacağının, karar verme ve politika oluşturma açılarından daha özerk kılacağının ve hesap verebilirlik ve saydamlığı artıracağının düşünüldüğü anlaşılmaktadır. Öte yandan küreselleşme, piyasayı esas alan yeniden yapılanmayı teşvik eden bir süreç olarak değerlendirilmekte ve üst düzey bürokratlarca piyasa temelli bürokratik düzenlemeler desteklenmektedir. Genel anlamda devletin küçültülmesi, özelleştirme, devlet düzenlemelerinin azaltılması ve piyasa odaklı rasyonelleştirmenin yanı sıra işletme yönetimi metotları, YKİ uygulamaları ve çok aktörlü “yönetişim” anlayışı olumlu bulunmaktadır. Bu düşünceye zıt biçimde aynı sürecin bir parçası olan, “bürokratik iş ve işlemlerde sonuçlara odaklanmak” konusunda ise olumsuz bir değerlendirme mevcuttur.

Bu bağlamda, devletin işlevlerine yönelik yeni liberal eğilimlerden üst düzey bürokratların da etkilendiği görülmekle birlikte bürokratlarca, hukuksal süreçlerin ve kamu yararının verimlilikten daha önemli olduğuna inanılması ve vatandaşın müşteri ile özdeşleştirilmesine karşı çıkılması, bireysel ve sosyal haklar temelinde tanımlanan vatandaş, kamu yararı ve hukuksal rasyonelite gibi klasik bürokratik değerlerin Türk kamu bürokrasisi için önemini ve geçerliliğini koruduğunu ortaya koymaktadır. Başka bir biçimde ifade edilecek olursa, bürokratik seçkinlerin küresel-yerel etkileşimi içinde küresel baskılar karşısında ne tamamen benimsemeci ne de tamamen reddiyeci oldukları, gelenekleri ve kurumsal ideolojileri (kamu yararı ve

⁵⁹⁵ Nazan Özer, 2006, s. 211.

kamu hizmeti anlayışının sürmesi ve Batılılaşma hedefine bağlılık, hukuksal egemenliğe önem verme) çerçevesinde bir tutum takındıkları anlaşılmaktadır.

Üst düzey bürokratlar tarafından küreselleşme, devletin işlevlerinde ve bürokrasinin yeni sistemdeki rolünde yol açtığı dönüşüm bağlamında olumlu bir süreç olarak görülmekteyken özellikle toplumsal sonuçları açısından olumsuzlanmakta, ülkeler arasında eşitsizliğe yol açan ve uluslararası sermayeyi iç politikada belirleyici duruma getiren, böylece ulus devlet egemenliğini aşındıran bir süreç olarak değerlendirilmektedir. Küreselleşme sürecinde gündeme gelen ve piyasanın üstünlüğü anlayışını yansıtan reformların ise devleti etkin ve verimli kılması beklenmektedir. 1980’li yılların başından bu yana dışa açık ekonomi modelinin uygulanması sürecinde küreselleşme egemen bir söylem haline dönüşürken yapısal uyum programları aracılığıyla küresel etkilere daha açık hale gelmenin etkisiyle Türk bürokrasisi ulus devlet değerleri ve küresel baskılar arasında sıkışmaktadır. Dünya düzeyinde “kavram ve olgu olarak” egemen bir duruma dönüşen YKİ ilkeleri ve yeni sağ politikalar (devletin küçültülmesi, girişimci, pazara dost devlet vb.) aynı zamanda yeni bir bürokrat tipini de gündeme getirmekte, bürokratlardan beklentiler de “sermayenin beklentilerini karşılama ve pazarın istikrarını koruma” taleplerinde somutlaşmaktadır. Bu durumda bürokrasinin yeni bir kimlik arayışında olduğundan bahsetmek mümkündür.

B. Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkisi ve Bürokrasinin Başvurduğu Araçlar

Türkiye’de ister üst kurullarda ister geleneksel bürokraside yöneticilerin yoğun siyasi baskı ile karşılaştığı açıktır. Bu baskılar karşısında direnç göstermek üzere dünyanın her yerinde olduğu gibi bürokrasinin başvurduğu bazı araçlar bulunmaktadır.

Peters bürokrasiye siyasal iktidarlara karşı muhalefet edebilme olanağı veren unsurlar arasında bürokrasinin bilgi ve uzmanlığa sahip olmasını (bilgi tekeli pratiğe pek çok yoldan aktarılabilir), analitik işlemlerini, karar verme mekanizmasında güç sahibi olmasını, bir etkinlik modeli olmasını ve yasamadan daha hızlı karar alabilmesini, bürokratların görevlerinde kalıcı olmalarını ve kurum ideolojileri

geliştirmelerini göstermektedir.⁵⁹⁶ Siyasetçiler politikaların efendisi kabul edilseler de bürokrasi günlük işlerin ve tekniklerin efendisi durumundadır.⁵⁹⁷

Politika oluşturma süreci hem politika kararlarının alınması hem de uygulanması aşamalarını içermektedir. Bürokrasi, karar alma sürecinin her iki aşamasında da etkin olsa da kararların uygulanması aşamasında daha önemli bir işleve sahiptir. Bir politika karardan beklenen olumlu sonuçların ancak iyi uygulama ile sağlanabileceği, uygulanamayan kararların toplum açısından bir anlam taşımayacağı ve uygulamada olumsuz sonuçların, siyasal iktidarın eleştirilmesine yol açacağı açıktır. Bu nedenle hem hatalı kararlarda sorumluluğu paylaşmak hem de sahip olduğu teknik uzmanlıktan yararlanmak üzere bürokratların politika kararlarının oluşturulması aşamasına katılmaları siyasal iktidarlar tarafından da gerekli görülmektedir. Bürokrasi politika kararlarının oluşturulması sürecine aktif olarak dâhil edilmediğinde veya bu süreçte önerileri dikkate alınmadığında ortaya çıkan politika kararlarının uygulanmasında kurumlar arası gerilimler yaşanması kaçınılmazdır. Böyle durumlarda bürokrasi, siyasal iktidarlar tarafından alınan kararları hayata geçirmekte isteksiz davranabilmekte, uygulamayı çeşitli gerekçeler ileri sürerek engelleyebilmektedir. Bu engellemeler, uygulama için yeterli kaynak (personel, maddi olanaklar) bulunmaması, uygulamanın hukuksal güçlükler barındırması, diğer bakanlıkların görev ve sorumluluk alanları ile çakışmalar yaşanması veya uygulamanın yeni yasal düzenleme gerektirmesi gibi çok farklı gerekçelere dayandırılmaktadır.

Kamu politikalarının uygulanma aşaması, bürokrasiye bu politikalardan etkilenen kişi ve kurumlar üzerinde önemli bir güç sunmaktadır. Bu güç sayesinde siyasetçilerin etkisini azaltmak veya ortadan kaldırmak üzere bürokrasi kendisi tarafından sunulan hizmetten etkilenen, bundan yararlanan tarafları sürecin içine dâhil etmekte ve siyasetçilere karşı bir güç olarak çıkmak konusunda ikna edebilmektedir. Özellikle politika kararlarından zarar görenlerle oluşturulacak bu türden gizli bir koalisyonda bürokrasi ile birlikte hareket eden kişi ve kurumlar bir baskı grubu hareket edebilmekte, bürokrasi tarafından dile getirilmeyen veya getirilse dahi siyasal iktidarda bir karşılık bulmayan talepleri gündeme getirerek politika kararlarını etkileyebilmektedir.

⁵⁹⁶ B. Guy Peters, 1995, ss. 228-229

⁵⁹⁷ a.k., s. 216.

Bürokrasiye siyasal iktidar karşısında direnme gücü veren unsurlardan bir diğeri büyük ölçekli planlamalar yapmasıdır. Planlama öngörebilmeyi olanaklı kıldığı için bürokrasiye geleceğe dönük bir bakış açısı kazandırmaktadır. Planlama sayesinde kaynakların nasıl kullanılacağı konusunda yetki sahibi olan bürokrasi, siyasal iktidardan yönelecek olası uygulama önerilerini planlara aykırılık oluşturacağı gerekçesiyle reddedebilmekte ve bu sayede siyasal baskılardan korunmak mümkün hale gelebilmektedir. Özellikle de siyasetçilerin, birden fazla konuyu/sektörü ilgilendiren ölçekteki planlara yapmak isteyeceği müdahaleler, oluşturulması ve uygulanması uzmanlık gerektiren teknik bir konu olan planların bütünlüğünü bozma tehlikesi içerdiği gerekçesiyle bürokratlarca engellenebilmektedir.

Bürokrasinin teknik uzmanlığı aynı zamanda bütçenin hazırlanması sürecinde de açıkça görülmektedir. Bütçe oluşturma sürecinde uzmanlık ve deneyimini kullanabilen bürokrasinin, siyasetçilerin taleplerine karşı bir direnç geliştirmeleri söz konusu olmaktadır.

Bürokrasinin siyasal iktidarlar karşısında sahip olduğu bir diğer avantaj da, yasaların tanıdığı güvencelerle görevlerinden keyfi olarak alınmalarının engellenmiş olması ve bu sayede siyasetçilere kıyasla daha uzun süreli görev yapabilmeleridir. Dolayısıyla, bir politika kararından etkilenen bürokrat bu kararı hemen yerine getirmek yerine zamana yayabilmekte ve siyasal iktidarda veya politika kararında bir değişim olmasını bekleyebilmektedir.

Siyasal iktidarın müdahaleleri karşısında kullanılan bir başka araç ise basın yayın kuruluşlarını aracı kılarak iktidarın uygulamalarını doğrudan halka şikâyet etmektir.

Son olarak bürokrasinin eylemlerine meşruiyet kazandıran “kamu yararı” kavramının bürokratik iş ve eylemlerde önemli bir işlev gördüğünden bahsedilmelidir. Öztürk’ün de belirttiği üzere genellikle belirsiz ve tartışmalı olan siyasal istemlere karşın kamu yararı hem kamu kesiminde çalışanlara bir değerler seti vermekte hem de siyasal olarak belirlenen istemlerle karşılaştırıldığında daha geniş bir anlam ifade etmektedir. Öyle ki kamu yararı amacı kamu görevlileri için

dürüstlük, adalet ve eşitlik gibi değerlerle ilintili görülerek işin kendisinden de önemli bir unsur haline gelebilmektedir.⁵⁹⁸

C. Değerlendirme

2010 yılındaki Türk kamu bürokrasisi pek çok açıdan 1980 bürokrasisinden farklılaşmıştır. 1980 yılının son günündeki bürokratik yapıyı, toplum ve siyasetçiler nezdinde bürokrasinin durumunu bütün netliğiyle gösteren bir fotoğraf çekilmiş olsa, bugün çekilecek fotoğraftan çok farklı olacağı açıktır.

1980 Türkiye'sinde bürokrasinin genel olarak ekonomik ve siyasal bağımsızlık fikrine daha yakın bir ulus devletçi anlayışa sahip olduğu söylenebilir. Bu dönemde karma ekonomi modeli uyarınca DPT ve Maliye Bakanlığı'nın daha etkin olduğu bir yapı hâkimdir, ikili bürokratik yapı yoktur, askeri bürokrasi büyük bir toplumsal itibara sahiptir, akademik bürokrasi iktidar müdahalelerinden daha bağımsızdır. Sosyal devlet ilkesine daha büyük bir önem atfedilmektedir. Nüfus artışının etkisi ve kalkınmadaki rolü çerçevesinde bürokrasi büyümüş, devlet memurları sayısında artış olmuştur. KİT'ler, siyasal iktidarlarca yozlaştırılan yönetim yapılarına rağmen oldukça etkin bürokratik örgütlerdir ancak KİT'ler başta olmak üzere kamu bürokrasisinde uzun yıllar boyunca olmadığı ölçüde teknokrat ataması gerçekleştirilmiştir. Bürokrasi, üniversite mezunları için hâlâ bir cazibe merkezidir buna rağmen 1970'lerdeki yoğun siyasal müdahaleler ve atamalar sonucunda siyasallaşmış ve parçalanmıştır. Dolayısıyla siyasal düşüncelerine bağlı olarak bölünmüş, kurumsal ideoloji bağlamında bütünlüğünü giderek kaybetmiş ve bürokratik iş ve işlemlerdeki başarı ölçütü liyakat ve kariyer ilkelerinin bir ölçüde geçerliliğini yitirdiği, özellikle karar alıcı pozisyonlarda geleneksel bürokrasiden yükselenlerin etkinlik ve gücünün azaldığı bir durum ortaya çıkmıştır. Sivil bürokrasi tarafından çok ciddi biçimde hissedilen bu olumsuzlukların etkilerinin askeri ve adli bürokrasideki daha düşük olduğu görülmektedir. Sivil bürokrasi içinde de köklü geleneklere sahip olan ve siyasal iktidarlara karşı özerkliğini belli bir ölçüde koruyabilen Dışişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı gibi örgütler bulunmaktadır.

Oysa aradan geçen yıllar boyunca ortaya çıkan gelişmelerin bu yapıyı büyük ölçüde değiştirdiği görülmektedir. 1980 sonrasında en önemli gelişmelerden biri küresel ekonomik ve siyasal gelişmelerin etkisiyle ulus ötesi kuruluşların devlet ve

⁵⁹⁸ Namık Kemal Öztürk, **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 138.

bürokratik örgütler üzerindeki etkinliğinin artması ve ekonomi politikalarında zihniyet değişimi sonucunda devletçi geleneksel elit dışında yeni bir bürokratik elitin ortaya çıkmasıdır. Özel sektörden kamuya geçiş yapan ve yönetici pozisyonlarında yer alanların bürokrasi üzerindeki en olumsuz etkisi, kamu yönetiminin geleneksel değerlerine yabancı olan ve bürokrasiyi yeterince tanımayan bu kişilerin siyasal iktidarların doğrudan denetimleri altına girebilmeleridir.

Bir başka değişim göstergesi, devletçi bürokratik elitin ülke yönetimindeki etkinliğinin kırılması ve tasfiyesi sürecinde özellikle neo-liberal ve yeni muhafazakâr iktidarlarca uygulanan politikalar sonucunda bürokrasinin bütünlüğünün bozulmuş olmasıdır. İkili bürokrat, k yapı ekonomi-maliye politikalarında geleneksel yapıyı değiştirmiş, kalkınma plancılığının yerini stratejik planlama anlayışının alması bürokrasinin etkinliğini azaltmıştır. BİO'lardaki üst düzey bürokratlar geleneksel bürokratlardan belli konularda farklılaşmış, YKİ ilkelerine daha yakın yeni bir bürokrasi eliti oluşmuştur. Devlet öncülüğünde kalkınma anlayışının toplumsal ve ekonomik politikaların belirlenmesinde etkinliğini ve gücünü artırdığı sivil bürokrasi küreselleşme sürecinde bu özelliklerini kaybetmiştir. Küreselleşmeci neo-liberal söylem çerçevesinde ekonomik büyüme görevi özel sektöre devredilmiş ve kamu kurumları piyasanın düzgün işlemlerini sağlamak üzere gerekli düzenlemeleri yapmakla görevlendirilmiş olduğundan bürokrasi küçülme sürecine girmiş, bu değişim memur sayısında azalmaya yol açmıştır.

Küreselleşme sürecinin diğer etkileri arasında kamu bürokrasisinin işletmecilik anlayış ve ilkeleriyle çalışmaya özendirilmesi, bürokratik işleyişte kamu hukuku yerine giderek özel hukuk kurallarının belirleyici hale gelmesi ve proje örgütlenmelerinin yaygınlaşması yer almaktadır. YKİ paradigması bağlamında bürokraside performans yönetimi, geçici istihdam/sözleşmelilik gibi uygulamalar yaygınlaşmıştır. Dönüşümün en önemli ayaklarından birisi bürokrasinin geleneksel olarak "kamunun yönetilmesi" işlevini yerine getirmesine karşın giderek bu işlevdeki etkinliğinin azalması ve yönetim modeli bağlamında yönetim erkini paylaşmaya başlamasıdır.

Yapan değil yaptıran, üreten değil hizmet satın alan bürokrasi, yöneten değil düzenleyen kurumlar, bütüncül değil parçalı bir yapı 2010 yılında çekilecek bürokrasi resminin içinde kalmaktadır. Resme katılacak bir başka unsur da kamu

yönetimi örgütlerince geleneksel denetim işlevinin sürdürülmesi yerine denetim işlevinin özel sektördeki gibi performans denetimiyle sınırlandırılması ve kamu yönetimi örgütlerinin denetiminin özel sektörden satın alınabilecek bir hizmet olduğunun kabul edilmesidir.

Bürokrasi ve teknokrasi içinde bir zamanlar oldukça etkin olan devlet üniversitesi mezunlarının sayı ve etkinlikleri giderek azalmış; yabancı dilde eğitim veren eğitim kurumlarının mezunları ön plana çıkmaya başlamış, bazen bu okullardan mezun olmak belirli pozisyonlara gelmek için yeterli görülmüştür. Ayrıca bürokratik atama ve yükselmelerde önceden de göz ardı edilmekle birlikte liyakat ilkesi 1980 sonrasında artan biçimde terk edilmeye başlanmış, siyasal görüşün yanı sıra hemşerilik, etnik köken, sosyal ilişkiler, inanç ortaklığı gibi unsurlar önem kazanmıştır. Diğer taraftan, Türkiye'nin sosyolojik yapısındaki dönüşüme bağlı olarak köy ve bucak gibi görece küçük yerleşim birimlerinden çok ilçe ve il merkezi kökenli bürokrat sayısında bir artış görülmüştür.⁵⁹⁹

Küreselleşme sürecinde siyasal iktidar-bürokrasi ilişkileri ve bürokratların siyasallaşması bağlamında değerlendirilebilecek bir başka önemli gelişme de bürokrasinin, özellikle de merkezi idarenin taşra teşkilatlarının siyasal iktidarın bir organı gibi davrandığı yönündeki eleştirilerin artmasıdır.

Merkezi üniter devlet yapısının gevşemesiyle adem-i merkeziyetçi eğilimler artmış, yerelleşme ve piyasalaşmanın etkisiyle bürokrasi, sermaye sahipleri ile daha doğrudan ilişki içine girmeye başlamış, bu durum bürokraside yozlaşmayı artıran bir unsur olmuştur. Yerel yönetimlerin maddi kaynakları artmış, “vesayet denetimi” zamanla eski önemini yitirmeye başlamış ve merkezi yönetim karşısında yerel yönetimler daha güçlü kılınmıştır. Bu gelişmeler bürokrasinin bir kesiminde “ulus devletin sona ermekte olduğu” yönünde ciddi bir kaygı yaratmıştır. Merkeziyetçilikten uzaklaşma ve “idarenin bütünlüğü” esasında yaşanan ciddi değişim, yönetimde parçalı bir yapıyı ve merkezi plancılık yerine yerel plancılığı gündeme getirmiştir.

Küreselleşme sürecinde, bürokrasi ile özdeşleşmiş bulunan “kamu yararı” ve “kamu hizmeti” kavramları da içeriğinden soyutlanmaya başlamış ve “sosyal devlet” anlayışından uzaklaşıldığı, bunun sadece Anayasada yazılı bir ilkedden ibaret hale

⁵⁹⁹ Nazan Özer, 2006, s. 91.

geldiği yönünde eleştiriler artmıştır. Bürokrasi olgusunun dönüşümüne yol açan bütün bu süreç, kamu yönetiminde zihinsel bir dönüşümle, başka bir deyişle bürokrasi kavramının dönüşümüyle gerçekleşmiştir. 1980 sonrası bürokratik dönüşümün en önemli ayağı belki de bu kavramsal dönüşüm olarak görülebilir.

Kavramsal dönüşümde siyasal iktidarların birer slogan haline getirdikleri terimlerin medya aracılığıyla sürekli gündeme getirilmesi de oldukça etkili olmuştur. “Statükoculuk” bürokrasinin kurallara ve yasal süreçlere sıkıca bağlı, Anayasal ilkeler ve hukuki işleyişten taviz vermeyen, değişikliklere karşı direnen tutumunu yermek; “son sosyalist devlet” bürokrasinin ekonomik alana müdahaleciliği ve kaynakların bölüşümüne karar vericiliğini eleştirmek, “oligarşik bürokrasi” ise bürokrasinin iktidar politikalarına muhalefetini ve atanmış bürokratik azınlığın siyasal sistemde olumsuz etkisini vurgulamak üzere kullanılan eleştirel nitelermelerdir. 1980’lerden bu yana süre gelen bütün bu ve benzeri eleştiriler bürokrasiden değişen ölçülerde tepkiyle karşılanmıştır. Diğer taraftan bu süreçte bürokraside birlikte hareket etme alışkanlığı giderek ortadan kalkmış, çağın bireyci anlayışına uygun biçimde bireysel sorumluluk anlayışı daha geçerli hale gelmiştir. Sivil bürokrasi büyük ölçüde siyasallaşmış, ayrılmıştır.

Askeri bürokrasi açısından son 30 yılda ciddi bir değişime tanıklık edilmektedir. 12 Eylül darbesi ile birlikte askeri bürokrasinin gücü ve siyasal sistem içindeki etkinliği en üst noktaya çıkmışken son yıllarda en düşük noktasına gerilemiştir. MGK ve YAŞ kararları ile yüksek komuta kademesine yapılacak atamalarda siyasal iktidarın belirleyici olması askeri bürokrasinin özerkliği ve siyasal sistemdeki gücünün ciddi biçimde gerilediğini göstermektedir. Diğer taraftan adli bürokrasi işleyiş ve örgütlenmesi de büyük ölçüde değişmiştir. Geline nokta da yapılan atamaların da etkisiyle akademik bürokrasi etkinliğini kaybetmiş, akademik kurumların uyacakları esasları düzenleyen YÖK’ün iktidarla gerilimleri bitme noktasına gelmiştir.

Sonuç olarak sivil bürokrasinin iktidara muhalefet edebilecek, iktidar uygulamalarına karşı direnç gösterebilecek önemli bir güce sahip olmadığı görülmektedir. Bürokrasinin üst yönetici kadrolarının neredeyse tamamı son yıllarda atanmış, görevini uzunca bir süredir sürdürenler ise büyük çoğunlukla siyasal açıdan iktidarla uyum içinde olmuşlardır. Bu durum geleneksel bürokratik örgütler kadar

BİO'lar için de geçerlidir. Dolayısıyla sivil bürokrasinin iktidara olası muhalefetini, iktidar tarafından oluşturulan politikaları hayata geçirmekteki isteksizliğini veya varsa engellemelerini, bürokrat-siyasetçi uzlaşmazlıklarından daha başka nedenlerde aramak gerekmektedir.

Bu değerlendirmeler iktidarın bürokrasiden yakınmalarının sona erdiği anlamına gelmemektedir. Günümüzde siyasal iktidarlar hala bürokrasiden yakınmakta ve siyasal tercihlerle üst düzey makamlara atanan yöneticilere rağmen bürokrasi kimi zaman iktidarın politika ve hedefleriyle uyumsuzluk yaşayabilmektedir. Bu durum büyük ölçüde bürokrasinin çalışma koşullarını, görev ve sorumluluklarını belirleyen yasal düzenlemelerden ve bürokrasinin kurumsal yapı ve işleyişinden kaynaklanmaktadır. Liyakat ilkesi göz önünde bulundurulmaksızın yönetici pozisyonuna atanan bürokratların, görevi gereği gibi yerine getirecek bilgi ve donanımdan yoksun olmaları halinde de iktidarın bürokrasiden yakınmaları söz konusu olabilmektedir. Bu sonuca yol açan bir diğer etken, siyasal otoritenin icraatı bağlamında gündeme getirdiği taleplerinin yasal engellere takılmasıdır. Siyasetçinin dokunulmazlığa sahip olmasına karşın böyle bir koruması olmayan bürokratin yasalara uyma konusunda daha temkinli davranması kaçınılmazdır.

Öte yandan bürokrasinin, diğer bütün kurumlar gibi, sahip olduğu değerlerle uyuşmayan ve üyelerinin kişisel çıkarlarına aykırı olan radikal değişimleri kolay kabul etmeyen bir kurum olduğu da gerçektir. İktidarların yönetsel reformlar konusunda bürokrasinin görüşlerini yok sayması ve kamu yönetimini özel sektör işletmesi mantığıyla ele alması bürokrasideki direnci artırmaktadır.

SONUÇ

Ulus devlet, sermaye birikimi sağlanmasında başvuru ve belli bir mekânda ulus temeline dayanarak oluşturulmuş olan siyasal bir sistemdir ve toplumsal yapının biçimlendirilmesinde rol oynayan, bu yapıyı belirleyen iktidar ilişkilerinin somutlaştığı, ulusal egemenlik ilkesini pratiğe aktaran bürokrasi ulus devletin meşruiyetini yansıtan bir kurumdur.

Tekelci kapitalizmin dünyayı bütünleşmiş tek pazara dönüştürme süreci olarak ele alındığında küreselleşmenin en belirgin özelliklerinden biri ulus devletin egemenliğini sınırlaması ve karar alma alanını daraltarak pazarı daha belirleyici duruma getirmesidir. Üretim, tüketim ve bölüşüme ilişkin ekonomik kararların küresel ağlar aracılığıyla veya yönlendirmesiyle alınması “ulusal egemenlik” kavramıyla çatışmakta, bu durum bağımlı ulus devletlerin krizine işaret etmektedir. Kamu yönetiminin işlevleri ve örgütsel yapısı açısından giderek artan şekilde kalkınmacı-sosyal devletçi ulus devlette yerine getirdiği düzenleyici ve yeniden bölüşümcü görevleri terk etmesi sürecinde siyasal erkin de egemenlik alanı daralmaktadır. Kapitalizm ve ulus devletin tarihsel/yapısal özdeşliği küreselleşme sürecinde merkez ülkeler açısından ulus devletin varlığını sürdürmesine bir engel oluşturma da zayıf bir ekonomik temel üzerinde ayakta durmaya çalışan bağımlı ülkeler ve bürokrasileri açısından ulus devletin zayıfladığı ve hukuksal egemenliği sürdürmesinin güçleştiği açıktır.

Bürokrasilerin küreselleşme karşısında sadece tarafsız birer araç olarak nitelendirilmesi, somut küreselleşme gerçekliğini yansıtmak ve bu bağlamda ortaya çıkan sorunları çözmek dışında bir işlev görmediğinin kabul edilmesi, küreselleşme-ulus devlet ilişkisi yerine küreselleşme-kamu yönetimi ilişkisinin kurulması anlamına gelmektedir. Buna karşın kamu yönetimi edilgen değil toplumsal yapının biçimlendirilmesi açısından etken bir unsurdur ve diğer siyasal ve yönetsel kurumlar gibi bürokrasi de toplumsal gerçekliğin oluşmasında basit bir araç olmanın ötesinde biçimlendirici bir işlev görmek ve böylece belli çıkarları taşımakta ve gerçekleşmesini sağlamaktadır.⁶⁰⁰

Modern ulus devletler çoğunlukla temsili liberal demokrasilerdir. Temsili demokrasiler siyasal iktidarların uyguladıkları politikalar nedeniyle halka hesap

⁶⁰⁰ Örsan Akbulut, 2007b, s.368.

vermek zorunda olmasını gerektirmektedir. Küreselleşme ilke olarak siyasal iktidarların ülkeyi yönetirken başvuracakları ve başarı ya da başarısızlığından sorumlu oldukları politikaları kendilerinin belirlemesi işleyişini bozmakta, uluslararası taahhüt ve yükümlülükler çerçevesinde ulusal politikaların ulus ötesi aktörler tarafından belirlenmesi yöneten-yönetilen ilişkini sorunlu hale getirmektedir. Hukuksal bağlamda ulusal egemenliğin ve kaynakların yeniden bölüşümü yetkisinin paylaşılması ve iç politika kararlarının ülke dışında belirlenmesi bu kararların meşruiyetini tartışmalı duruma getirmektedir.

Bu bağlamda küreselleşme-ulus devlet gerilimi sosyal-refah devletinin krizi ile de doğrudan ilintili olmaktadır. Kalkıncı ve koruyucu devlet anlayışıyla ulus devletin kaynakların bölüşümüne müdahalelerinin ekonomik krizlere yol açtığı gerekçesiyle küreselleşme sürecinde neo-liberal söylem ve uygulamalar giderek yaygınlaşmış, hegemonik bir nitelik kazanmıştır. Neo-liberalizm hem müdahaleci sosyal-refah devletinin üretici ve yeniden bölüşürücü politikaları terk etmesi ve devletin boşalttığı alanların pazara bırakılması hem de finansal sermayenin uluslararası hareketi önündeki bütün engellerin kaldırılması yaklaşımı çerçevesinde ulus devletleri zayıflamaktadır. Özellikle dış ekonomik yardıma ihtiyaç duyan bağımlı ülkelerde ulus ötesi aktörler tarafından yönlendirilen küreselleşme süreci ulus devletleri küçültüp işlevlerini sınırlamakta, geleneksel olarak kamu yönetimlerinin belirleyici olduğu alanları daraltmakta ve bürokratik yapıları dönüşüme uğratmaktadır. Bu dönüşümün siyasal, ekonomik ve kültürel boyutları bulunmaktadır. Soğuk savaşın ardından ortaya çıkan tek süper güç egemenliği ve AB gibi bölgesel oluşumlar kaçınılmaz olarak ulus devletleri baskılamaktadır. Ekonomik dönüşüm, uluslararası ticaretin serbestliğini sağlamak üzere küresel finans sermayesinin önündeki ulusal mevzuat engelinin kaldırılmasını ve az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerin ucuz emek gücü arz etmelerini gerektirmektedir. Kültürel dönüşüm, bütün dünyaya bir tüketim kültürünü aşılama, mikro milliyetçiliği ve dinsel kimlikleri ön plana çıkarmaktadır. Dolayısıyla küreselleşme daha fazla demokrasiden çok küresel ekonomik sistemle daha bütünleşik ülkeler yaratmak talebinde bulunmaktadır.

Anılan gelişmeler 1980 sonrasında Türkiye’de de olanca hızıyla yaşanmış ve bürokrasi-siyasal iktidar gerilimlerine etkide bulunmuştur. Kuruluşu bir bağımsızlık

savaşı sonucunda gerçekleşen, Anayasaları hukuksal egemenlik anlayışını yansıtan Türkiye’de ulus devletin sona ermekte olduğu endişesi kurumlar arasında düşünsel bir ayrışmayı beraberinde getirmiştir. Bu ayrışmada küreselleşmeci siyasal iktidarlar bir yandan değişen dünya gereklerine uyum sağlayacak adımları attıkları gerekçesiyle destek görmüşler diğer yandan Batılı merkez ülkelerin ulus devleti zayıflatan politikalarına destek verdikleri gerekçesiyle ciddi bir eleştiriyle karşılaşmışlardır. Bu eleştiriye dillendirenler arasında, ulusal egemenliği mutlak ve bölünemez bir hukuksal egemenlik anlayışıyla tanımlayan siyasal partiler ve sivil toplum kuruluşları yanında bürokrasi de yer almıştır.

Bürokrasinin blok halinde neo-liberal politikalara veya küreselleşmeci iktidarlara karşı olumsuz bir tutum takındığının ileri sürülmesi mümkün değildir. Bürokrasi homojen bir bütün olmadığı gibi toplumsal gerçeklikten soyutlanmış, ayrık bir yapı da değildir ve dolayısıyla bürokratların da diğer toplumsal kurumların üyeleri gibi farklı değer yargılarına sahip oldukları açıktır. Bu açıdan bürokrasi içinde anlayış farklılıkları bulunmaktadır ancak kişisel değerlendirme farkları bir anlam ifade etmekle birlikte bürokrasinin küreselleşme sürecindeki tutumunun belirlenmesinde kurumsal yaklaşım daha anlamlı değerlendirmelere olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla bürokrasinin küreselleşmeci politikalara ilişkin tutumu kişiler bazında değil uzun bir tarihsel geçmişin özgünlüğünde şekillenen kurumsal değerler bağlamında ele alınmalıdır. Bürokrasi bu anlamda küreselleşme-ulus devlet geriliminin faili olmasa da anılan geriliminin taraflarından birisi olmuştur.

Geçmişten bugüne Türkiye’de bürokrasi kurumu devleti korumak ve kalkındırmak gibi bir görev anlayışıyla hareket etmiş, özellikle Osmanlı’nın son dönemi ve Cumhuriyetin ilk yılları ile 1960’lardaki kalkınmacı devlet uygulamaları bağlamında toplumsal ilerlemenin aracı gibi değerlendirilmiş ve kendisi de bu yaklaşımı benimsemiş, içselleştirmiştir. Toplumsal yapıda gördüğü işlevleri genel bir “kamu yararı” kavramı bağlamında anlamlandırmıştır. Bu süreçte ithal ikamesi modeliyle ulusal kalkınmacılık politikaları ve sosyal devlet uygulamaları kapsamında devlet müdahaleciliğinde artış yaşanmış, kamu politikalarının karar alma ve uygulanma aşamalarında bürokrasi oldukça etkin olmuştur. Küreselleşme sürecinde bürokraside bu yönde eğilimlerin devam etmiş olması ise siyasal iktidar-bürokrasi gerilimini beslemiştir. Yine bu süreçte merkezi ulus devletin ve dolayısıyla kamu

yönetiminin zayıflaması çerçevesinde bürokrasi kurum çıkarlarının zedelenmesi bağlamında da bir direnç göstermiş ne var ki 1980 sonrasındaki süreç bürokrasinin giderek direncini yitirdiği bir gelişim seyri izlemiştir.

1980 sonrasında küreselleşmeci ekonomik, sosyal ve kültürel politikalar siyasal iktidarlar tarafından giderek daha yoğun biçimde uygulanmıştır. Yeni sağcı söylemin egemenliğindeki yaklaşık son 30 yıllık süre içinde öncelikle küresel düzene uyumun ilk adımı IMF yönlendirmesi ve öncülüğünde bir “istikrar programı” ile sağlanırken Türkiye’nin küresel kapitalist dünya düzeniyle bütünleşmesinin önündeki yasal ve örgütsel engeller kaldırılmıştır. Yapısal dönüşümde DB politikalarının etkisi belirleyici olmuş, mali piyasalar serbestleştirilmiş, dışa açık sanayileşme modeline geçilmiş ve müdahaleci, kalkınmacı devlet yaklaşımından uzaklaşmıştır. Devleti küçültme/piyasayı büyütme hedefi paralelinde yeniden bölüştürücü kamu yönetimi mekanizmasının işlevsizleşmesiyle “kamu yararı” ilkesi çerçevesinde sunulmakta olan geleneksel “kamu hizmeti” alanlarında özelleştirmeler ve piyasalaştırmalara ağırlık verilmiştir.

Bürokrasi ile siyasal iktidar arasında gerilimlere neden olan dönüşüm; ikili-alternatif bürokratik yapılar oluşturulması, devletin yönetici olduğu geleneksel modelin yönetim modeliyle yer değiştirmesi, kamu mali yönetiminde sonuçlara odaklılık ve stratejik planlamacılık gibi işletmecilik uygulamalarının yaygınlaşması, vatandaşın müşterileştirilmesi, istihdam ve personel rejiminde değişiklikler yapılması gibi uygulamalarla somutlaşmıştır. Dönüşüme temel olan yasal düzenlemelerin önemli bir kısmı AB üyelik sürecinde mevzuat uyumlaştırması bağlamında politika transferiyle biçimlendirilmiştir. Dolayısıyla devletin ve bürokrasinin dönüşümünde AB adaylık süreci kapsamında adapte edilen yapısal reformlar, OECD, DB ve IMF gibi ulus aşırı kurumların çerçevesini çizdiği yeniden yapılanma politikaları belirleyici olmuştur. Sermaye sahipleri, küresel ekonomik ve finansal sisteme uyum bağlamında bu değişiklikleri gerekli görmüş ve yeni sağcı/muhafazakâr siyasal iktidarlara anlayış birliği içinde hareket etmişlerdir. Bu durum bir yandan değişen ekonomik politikaların çerçevesini belirlemiş diğer yandan bürokrasinin geleneksel olarak siyasal alanda sahip olduğu gücün kırılmasına yol açmıştır. Dolayısıyla Türkiye’de bürokrasinin küreselleşme sürecinde dönüşümü sırasında yaşanan gerilimlerin (1980 öncesi ve sonrasında devletin toplumsal, siyasal, ekonomik ve

kültürel niteliklerindeki dönüşüm bağlamında ele alındığında) özünde küreselleşme-ulus devlet geriliminin yansıması olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu dönüşümün gösterdiği üzere ulus devlet modelinde, ulusal politikaların oluşturulmasında önemli bir etkinliği ve işlevi olan bürokrasi, küreselleşme sürecinde bu niteliklerini yitirmekte, devlet küçüldükçe bürokrasi-siyasal iktidar gerilimleri de zaman zaman keskinleşmektedir. Bu açıdan ulus devlet-küreselleşme çatışması, bürokrasi-siyasal iktidar çatışmasının temelinde yer alan unsurdur. Ulus devlet, kapitalizmin doğuşu aşamasında burjuvazi için gerekli ve işlevsel bir aygıttır ve egemen bir devletin ulusal politikaları bağımsızca belirlemesi esastır. Oysa küreselleşme sürecinde *“...kamu yönetimi gibi, önceki ekonomik ve toplumsal yapıya ait bir kurumun da varlığı ve meşruiyeti tartışmalı olacaktır. Günümüzde, küreselleşmenin, siyasetten bağımsız oldukları varsayılan bağımsız üst kurullar, esnek istihdam yapısı gibi öne çıkan yönetsel örgütlenmeler ve yeni çalıştırma biçimleriyle farklı bir çağı ifade ettiği vurgulanmaktadır.”*⁶⁰¹ Küreselleşmenin kapitalist sistemin yeni bir evresi olduğu kabul edilince ulus devlet evresinin tasfiye edilmekte olduğu da varsayılmış olacaktır ve küreselleşme öncesi ve sonrası devlet anlayışlarının farklılaşması kurumlar arası çatışmaları beslemektedir.

Özetle, küreselleşme sürecinde devlet ciddi biçimde değişime uğramakta, bu süreçten diğer toplumsal kurumlar gibi ve hatta daha belirgin biçimde bürokrasi de etkilenmektedir. Geline aşamada küreselleşmeci politikalara engel oluşturabilecek veya hukuksal egemenlik esasına dayalı bir ulus devlet anlayışını zayıflattığı varsayılan uygulamalara güçlü bir direnç gösterebilecek, içsel birliğini sürdüren bürokrasinin varlığından söz edilmesi oldukça güçtür.

⁶⁰¹ Örsan Akbulut, 2007b, ss. 356-359.

KAYNAKÇA

- Agh, Attila, (2003) “Public Administration in Central and Eastern Europe”, (Ed. B. Guy Peters ve Jon Pierre), **Handbook of Public Administration**, Sage Publications, Londra.
- Ahmad, Feroz, (1985) “The Transition to Democracy in Turkey”, **Third World Quarterly**, Vol. 7, No. 2, Apr., 1985, ss. 211-226.
- Ahmad, Feroz, (1994) **Demokrasi Sürecinde Türkiye (1945-1980)**, (Çev. Ahmet Fethi), Hil Yayın, İstanbul.
- Akbulut, Örsan, (2005) **Siyaset ve Yönetim İlişkisi, Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Akbulut, Örsan (2007a) “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, **Mülkiye Dergisi**, Bahar, Cilt XXXI, 2007, Sayı 254, ss. 73-86.
- Akbulut, Örsan, (2007b) **Küreselleşme Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Aktan, Coşkun Can, (1996) “Özal’ın Değişim Modeli ve Değişime Karşı Direnen Güçlerin Tahlili” **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 40, Mayıs-Haziran 1996, ss. 15-31.
- Aksoy, Şinasi, (2003) “Yeni Sağ ve Devletin Değişimi” **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara, s. 545-559.
- Aksoy, Şinasi, (2004) “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, **II. Kamu Yönetimi Forumu, Kayfor II Bildiriler Kitabı**, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Akyol, Hüseyin, (2002) **Stiglitz Melek mi Şeytan mı?**, Yeni Hayat Kütüphanesi, İstanbul.
- Albayrak, Mustafa, (1996) “Atatürkçü Düşünce Sistemi ve Liberalizm: Ekonomik ve Siyasal Bakımdan Bir Karşılaştırma Denemesi”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, Cilt: 5 Sayı: 18, 1996, s. 89-121.
- Alexander, Alec P., (1960) “Industrial Entrepreneurship in Turkey: Origins and Growth” **Economic Development and Culture Change**, Vol. 8, No. 4, Jul., ss. 349-365.

- Aron, Raymond, (2000) **Sosyolojik Düşüncenin Evreleri**. (Çev. Korkmaz Alemdar), Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Arslan, Ali, (2005), “Tek ve Çok Partili Dönemlerde Türk Siyasi Elitlerinin Toplumsal Profillerinin Karşılaştırmalı Analizi”, **ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, s. 53-66.
- Atay, Ağâh Sabri, (1998) **Çok partili dönemde Türkiye’de ordunun siyasal rolü ve devlet yapısı içindeki yeri**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Yayın No:1029, İstanbul.
- Aydınlı, Halil İbrahim, (2003) “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, (5), 2003/1, ss. 73-86.
- Bayramoğlu, Sonay, (2009), “Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar: Sermayenin Tekelleşmesi”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, A.Ü. Basımevi, Ankara. ss. 93-115.
- Bell, Stephen, (2002) “Institutionalism: Old and New” D. Woodward (Ed.), **Government, Politics, Power and Policy in Australia** (7.Baskı). Melbourne: Longman, 2002.
<http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:9699/Institutionalism.pdf>, 21.03.2011
- Bennis, Warren G., (1970) “American Bureaucracy” Warren G. Bennis, **Beyond Bureaucracy**, Transaction Books, New Jersey.
- Berktaş, Halil, (1983) **Cumhuriyet İdeolojisi ve Fuat Köprülü**, Kaynak Yayıncılık, İstanbul.
- Binbaşoğlu, Cavit, (1992) **Endüstri Psikolojisi**. Kadioğlu Matbaası, Ankara.
- Blau Peter M., Marshall W. Meyer, (1971) **Bureaucracy in Modern Society**. Random House, New York.
- Bolat Tamer ve Oya Aytemiz Seymen, (2006) “Yönetim ve Örgüt Düşüncesinde Kurumsalcılık, Yeni Kurumsalcılık ve Kurumsal Eçbiçimlilik”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 1, ss. 223-254.
- Bovens, Mark ve Stavros Zouridis, (2002) “From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control”, **Public Administration Review**, Vol. 62, March/April 2002, ss. 174-183.
- Boratav, Korkut, (1998) **Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985**, Gerçek Yayınevi, İstanbul.

- Boratav, Korkut, (1999) **1980’li Yıllarda Türkiye’de Toplumsal Sınıflar ve Bölüşüm**, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Burnham, James, (1941), **The Managerial Revolution, What is Happening in the World**, The John Day Company, New York.
- Buğra, Ayşe, (1997) **Devlet ve İşadamları**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Carnis, Laurent A.H., (2009) “The Economic Theory of Bureaucracy: Insights from The Niskanen Model and Misesian Approach”, **The Quarterly Journal of Austrian Economics**, Vol:12, No: 3. ss. 57-78.
- Cem, İsmail, (1996) **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, Cem Yayınları, İstanbul.
- Coşar, Nevin, (2005) “Demokrat Parti Maliye Politikası” **SBF Dergisi**, No. 60, ss. 29-58.
- Çiller, Tansu, (1983) **Dünya’da ve Türkiye’de kur politikaları ve sorunları**, Fatih Matbaası, İstanbul.
- Derviş, Kemal, (2006) **Krizden Çıkış ve Çağdaş Sosyal Demokrasi, Kemal Derviş Anlatıyor**, (Haz: Kemal Derviş, Serhan Asker ve Yusuf Işık), Doğan Kitap, İstanbul.
- Dikmen, Ahmet Alpay, (2003) “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler**, Özel Sayı, No. 59, s. 40-46.
- Dimaggio, Paul J., Walter W. Powell, (1991) **The new institutionalism in organizational analysis**, The University of Chicago.
- Dodd, C.H., (1992) “The Development of Turkish Democracy” **British Journal of Middle Eastern Studies** Vol. 19, No. 1, ss. 16-30.
- Dolowitz, David P., vd., (2000) **Policy Transfer and British Social Policy, Learning from the USA?** Open University Press, Celtic.
- Downs, Anthony Downs, (1967) **Inside Bureaucracy**, Little Brown, Boston.
- Durgun, Şenol, (2002) “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset” **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi** Sayı: 4, No. 2, ss. 83-102.
- Duverger, Maurice, (1986) **Metodoloji Açısından Sosyal Bilimlere Giriş**, (Çev: Ünsal Oskay), Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Earle, Edward Mead, (1925) “The New Constitution of Turkey” **Political Science Quarterly**, Vol. 40, No. 1, Mar., ss. 73-100.

- Engels, Friedrich, (1987) **Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni**, (Çev. Kenan Somer), Sol Yayınları, Ankara.
- Ercan, Fuat, (2005) “Türkiye’de Yapısal Reformlar, (Haz. Fuat Ercan, Yüksel Akkaya), **Kapitalizm ve Türkiye I, Kapitalizm, Tarih ve Ekonomi**, Dipnot Yayınları, İstanbul. , http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=14023 31.03.2008
- Ergüder, Üstün, Richard I. Hofferbert, (1985) “The Penetrability of Political Systems in a Developing Context” **Journal of Public Policy**, Vol.5, No. 1, Feb., ss. 87-105.
- Ertuğrul, N. İter, “T”nin Öyküsü, **Mülkiye Dergi**, Cilt: XXV, Sayı: 228. s. 83-132.
- Eryılmaz, Bilal, (2002) **Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Evin, Ahmet Ö., (1996) “Bureaucracy in Turkish Politics” **Private View**, Spring-Summer, ss. 47-51.
- Fişek, Kurthan, (2005) **Yönetim**, Paragraf Yayınları, Ankara. 17
- Foucault, Michel, (2005) “**Seçme yazılar**” (Çev. Işık Ergüden, Osman Akınhay, Ferda Keskin), Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Fox, Charles J., Hugh T. Miller, (1995) **Postmodern Public Administration. Toward Discourse**, Sage, London,
- Gözen, Ramazan, (2000) **Amerikan Kıskaçında Dış Politika: Körfez Savaşı, Turgut Özal ve Sonrası**, Liberte Yayınları, Ankara.
- Gözler, Kemal, (2000) **Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi**, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- Gramsci, Antonio, (2007) **Hapishane defterleri: felsefe ve politika sorunları – seçmeler**, (Çev. Adnan Cemgil), Belge Yayınları, İstanbul.
- Gülalp, Haldun, (1983) **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, Yurt Yayınları, Ankara.
- Güler, Birgül A., (1996) **Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyarılama politikaları**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Güler, Birgül A., (2003a) “Nesnesini Arayan Disiplin” **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara.

- Güler, Birgül A., (2003b) “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler**, Özel Sayı, No: 59, Kasım 2003, ss. 1-34.
- Güler, Birgül A., (2004) “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Nedir?” **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara.
- Hale, William, (1992) “Turkey, the Middle East and the Gulf Crisis”, **International Affairs (Royal Institute of International Affairs)** Vol. 68, No. 4. Oct., ss. 679-692.
- Haldon, John, (1992) “New Approaches to State and Peasant in Ottoman History” **The Ottoman State and the Question of State Autonomy: Comparative Perspectives**, (Der: Halil Berktaş ve Suraiya Faroqhi), Frank Cass and Company Ltd., Londra.
- Hall, Peter A. ve Rosemary C. R. Taylor, (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”, **Political Studies**, 1996, XLIV:936-57. ss. 936-957.
- Hayek, F. August, (2003) **The road to serfdom**, Routledge, London.
- Heper, Metin, (1973a) **Modernleşme ve Bürokrasi**, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- Heper, Metin, (1973b) “Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü, Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler” **Amme İdaresi Dergisi**, No. 4, s. 29-40.
- Heper, Metin, (1974) **Bürokratik Yönetim Geleneği**, ODTÜ Yayını, Ankara.
- Heper, Metin, (1976) “Political Modernization as Reflected in Bureaucratic Change: The Turkish Bureaucracy and a “Historical Bureaucratic Empire” Tradition”, **International Journal of Middle East Studies**, Oct., ss.507-521.
- Heper, Metin, (1977) **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme**, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- Heper, Metin ve Frank Tachau, (1983), “The State, Politics, and the Military in Turkey”, **Comparative Politics**, Vol. 16, No. 1, Oct., ss. 17-33.
- Heper, Metin, (1985) “The State and Public Bureaucracies: A Comparative and Historical Perspective”, **Comparative Studies in Society and History**, Vol. 27, No. 1, Jan., ss. 86-110.

- Heper, Metin, (1991) "The State Religion and Pluralism: The Turkish Case in Comparative Perspective" **British Journal of Middle Eastern Studies**, Vol. 18, No. 1, ss. 38-52.
- Heper Metin, (1996) "Parliamentary Government with a Strong President: The Post-1989 Turkish Experience", **Political Science Quarterly**, Vol. 111, No. 3, ss. 483-503.
- Hudson, Bob, (1989) "Michael Lipsky and street level bureaucracy: a neglected perspective", Len Barton (Ed.) **Disability and Dependency**, ss. 42-54, The Falmer Press, East Sussex.
- Imbusch, Peter, (2000) "Uygarlık Kuramları ve Şiddet Sorunu." **Toplum ve Bilim**, Sayı: 84, Bahar 2000, ss. 91-111.
- Karpat, Kemal H., (1964) "Society, Economics, and Politics in Contemporary Turkey", **World Politics**, Vol. 17, No. 1, ss. 50-74.
- Kazgan, Gülten, (2002) **Tanzimattan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Kerstin, Sahlin-Anderson, (2002) "National, International and Transnational Constructions of New Public Management", (Ed. Tom Christensen ve Per Lagreid) **New Public Management, The Transformation of Ideas and Practice**, Ashgate Publishing Company, Hampshire, İngiltere.
- Keyder, Çağlar, (2003) **Türkiye’de Devlet ve Sınıflar**, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Kongar, Emre, (1999) **21.Yüzyılda Türkiye**, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Köse, H. Ömer, "Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 49, Nisan-Haziran 2003, ss. 3-46.
- Köker, Levent, (1995) "Local Politics and Democracy in Turkey: An Appraisal" **Local Governance Around the World** (Annals of the American Academy of Political and Social Science), Vol. 540 Jul., ss. 51-62.
- Köprülü, Fuad, (1938) "Ortazaman Türk Hukuki Müesseseleri: İslam Amme Hukukundan Ayrı Bir Türk Amme Hukuku Yok mudur?" **Belleten**, Cilt: II, No. 5-6: s. 39-72.
- Kumrulu, Ahmet, (1988) "Türkiye’de Vergi Politikası Gelişmeleri: Karar Alma Süreci ve Sapmalar (1950 -1985)" **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 40, No. 1-4, ss. 193-225.
- Lewis, Bernard, (1951) "Recent Developments in Turkey" **Royal Institute of International Affairs**, Vol. 27, No. 3, ss. 320-331.

- Lipsky, Michael, (1980) **Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**, Russell Sage Foundation, New York.
- Lyotard, Jean François, (1990) **Postmodern Durum: Bilgi Üzerine Bir Rapor**, (Çev. Ahmet Çigdem), Ara Yayınları, İstanbul.
- Makal, Ahmet, (2001) **Türkiye’de Kamu Kesimi Çalışanlarının Maaş ve Ücretlerine İlişkin Gelişmeler: 1923-1963**, Tartışma Metinleri, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No. 32, Ankara.
- Marx, Karl, Friedrich Engels, (1970) **Komünist Partisi Manifestosu**, (Çev. Levent Kavas), Bilim ve Sosyalizm Yayınları, Ankara.
- Marx, Karl, (1990) **Lois Bonaparte’ın 18 Brumaire’i**, (Çev. Sevim Belli), Sol Yayınları, Ankara.
- Meyer, John W. ve Brian Rowan, (1977) “Instutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony” **American Journal of Sociology**, Volume 83, Issue, 2 (Sep., 1977) ss: 340-363
- Michels, Robert, (1962) **Political Parties**, The Free Press. Chicago.
- Mill, John Stuart, (1966) **On Liberty**, Pyramid Books, New York.
- Mises, Ludwig Von, (2000) **Bürokrasi**, (Çev. Feridun Ergin), Liberte Yayınları, Ankara.
- Mouzelis, N.P., (2003) **Örgüt ve Bürokrasi, Modern Teorilerin Analizi**, (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya. 17
- Mumcu, Uğur, (1969) “Türkiye’nin Yapısal Özellikleri ve Anayasal Düzeni” **A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, Sayı: 26, No. 3-4, ss. 149-178.
- Niskanen, William A., (1971) **Bureaucracy and representative government**, Aldine-Atherton, Chicago.
- Oktay, Cemil, (1983) **Yükselen Siyasal İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İlber, (1985) **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul.
- Osborne, David ve Ted Gaebler, (1992) **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**, Addison-Wesley, Reading, İngiltere.

- Oyan, Oğuz, (1998) **Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?**, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Öniş, Ziya, (2004) “Turgut Özal and His Economic Legacy: Turkish Neo-Liberalism in Critical Perspective”, **Middle Eastern Studies**, No. 40, ss. 113-34.
- Övgün, Barış, (2009) “Kalkınma Planlamasından Stratejik Plana”, **Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- Özay, Mehmet, (1983) “Turkey in Crisis: Some Contradictions in the Kemalist Development Strategy”, **International Journal of Middle East Studies**, Vol.15, No:1, ss. 47-66.
- Özen, Çınar, (2002) “Türkiye-Avrupa Topluluğu Gümrük Birliği ve Tam Üyelik Süreci Üzerinde Etkileri” Hasan Ceylan Kitabevi, İzmir.
- Özer, Nazan , (2006) **Küreselleşme ve bürokratik seçkinler**, Lotus Yayınevi, Ankara.
- Özer, M. Akif, (2005) “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi” **Sayıştay Dergisi**, No. 59, Ekim-Aralık, ss. 3-46.
- Özkazanç, Alev, (2005) **Türkiye’nin Neo-liberal Dönüşümü ve Liberal Düşünce**, Tartışma Metinleri, No: 85, Ankara.
- Öztürk, Namık Kemal, (2003) **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Pamuk, Şevket, (1981) “Political Economy of Industrialization in Turkey” **MERIP Reports**, No. 93, “Turkey: The Generals Take Over”, Jan., ss. 5-24.
- Pamuk, Şevket, (2007), **Economic change in twentieth-century Turkey: is the glass more than half full?** Working Paper No. 41, American University of Paris, Fransa.
- Peters, B. Guy, (1995) **The Politics of Bureaucracy**, Longman Publishers, New York.
- Pollitt, Christopher, Geart Bouckaert, (2004) **Public Management Reform, A Comparative Analysis**, Oxford University Press, New York.
- Powell, Walter W., (2007) “The New Institutionalism” **The International Encyclopedia of Organization Studies**, Sage Publishers.
- Presthus, Robert V., (1961) “Weberian v. Welfare Bureaucracy in Traditional Society”, **Administrative Science Quarterly**, Vol. 6, No. 1, Jun., ss. 1-24.

- Rizzi, Bruno, (1985) **The Bureaucratization of the World**, The Free Press, Great Britain.
- Roos, Leslie L. Jr., (1969) “Development versus Distribution: An Attitudinal Study of Turkish Local Administration” **Economic Development and Cultural Change**, Vol. 17, No. 4, Jul., ss. 552-566.
- Roos, Leslie L. Jr. ve Noralou P. Roos, (1970) “Administrative Change in a Modernizing Society” **Administrative Science Quarterly**, Vol. 15, No. 1, Mar., ss. 69-78.
- Rosanvallon, Pierre, (2004) **Refah Devletin Krizi**, (Çev. Burcu Şahinli), Dost Kitabevi, Ankara.
- Ruhi, M. Emin, (2003) **1982 Anayasası Çerçevesinde Sosyal Devlet ve Özelleştirme**, Nobel Dağıtım, Ankara.
- Sakallıoğlu, Ümit Cizre, (1996) “Parameters and Strategies of Islam-State Interaction in Republican Turkey”, **International Journal of Middle Eastern Studies**, Vol. 28, No. 2, ss. 231-251.
- Samir, Amin, (1988) **Avrupa Merkezilik-Bir İdeolojinin Eleştirisi**, Ayrıntı Yayınları, İstanbul.
- Sartori, Giovanni, (1996) **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Sarup, Madan (1989) “**An introductory guide to post-structuralism and postmodernism**”, University of Georgia Press., Georgia.
- Saybaşıllı, Kemali, (1992) **İktisat, Siyaset,Devlet ve Türkiye**, Bağlam Yayıncılık, Ankara.
- Seyitdanoğlu, Mehmet, (1995) “Türkiye’de Yönetim Tarihi Araştırmalarının Gelişim Tarihi ve Durumu (Osmanlı Dönemi)” **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Shafritz , Jay M., ve E. W. Russell, (2003) **Introducing Public Management**, Addison-Wesley Longman Inc., New York.
- Sherwood, W. B., (1967) “The Rise of the Justice Party in Turkey” **World Politics**, Vol. 20, No. 1, ss. 54-65.
- Sherwood, Frank P. ve William B. Storm, (1954) “Technical Assistance in Public Administration: The Domestic Role” **Public Administration Review**, Vol. 14, No. 1, ss. 32-39.

- Skalnik, Peter ve Henri J. M. Claessen, (1993) **Erken Devlet : Kurumlar, Veriler Yorumlar**, (Çev. Alaeddin Şenel), İmge Kitabevi, Ankara.
- Smith, Adam, (1985) **Ulusların zenginliği**, (Çev. Ayşe Yunus ve Mehmet Bakırcı), Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Szyliowicz, Joseph S., (1966) "Political Participation and Modernization in Turkey" **The Western Political Quarterly**, Vol. 19, No. 2, ss. 266-284.
- Şanlısoy, Selim ve Abdülvahap Özcan, "Türkiye'de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı", **Siyasa**, Yıl:2, Sayı:3-4, 2006, ss. 99-132.
- Şaylan, Gencay, (1986) **Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, V Yayınları, Ankara.
- Şaylan, Gencay, (1994) **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara.
- Şaylan, Gencay, (2003) "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine" **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 573-593.
- Şener, Hasan Engin, (2007) "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", Prof. Dr. Şinasi Aksoy ve Doç. Dr. Yılmaz Üstüner (Der.) **Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar**, s. 45, Nobel Yayınevi, Ankara.
- Terry, Larry D., (1995) **Leadership of Public Bureaucracies, The Administrator as Conservator**, Sage Publications, California.
- Timur, Taner, (2004) **Türkiye Nasıl Küreselleşti**, İmge Kitabevi, Ankara.
- Toprak, Zafer, (2003) **İttihad- Terakki ve Cihan Harbi (Savaş Ekonomisi ve Türkiye'de Devletçilik 1914-1918)**, Homer Kitabevi, İstanbul.
- Torsendahl, Rolf, (1991) **Bureaucratisation in Northwestern Europe 1880-1985**, Routledge, İngiltere.
- Tullock Gordon, (1976) **The Vote Motive**, Institute of Economic Affairs, Londra.
- Turan, İlter, (2003) "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası" Burhan Aykaç vd. (Der.) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 121-143.
- Uluatam, Özhan , (2001) **Geçmiş Bakmak, Cumhuriyet Dönemi İktisadi, Mali, Siyasal Olaylar Kronolojisi, 1920-2000**, İmaj Kitabevi, Ankara.

- Uzgel, İlhan, (1998) “Türk Dış Politikasında Sivilleşme ve Demokratikleşme Sorunları: Körfez Savaşı Örneği”, **SBF Dergisi**, January-December ss: 308-326, 14.09.2010.
- Üstüner, Yılmaz, (2003) “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı” **Türkiye’de Kamu Yönetimi**, (Der. Burhan Aykaç vd.), Yargı Yayınevi, Ankara. s. 595-606.
- Wallis, Malcolm, (1989) **Bureaucracy, Its Role in Third World Development**, MacMillian Publisher, Londra.
- Weber, Max, (1998), **Sosyoloji Yazıları**, (Çev. Taha Parla), H.H.Gerth ve C. Wright Mills (Ed.), İletişim Yayınları, İstanbul.
- Wilson, James Q., (1996) **Bürokrasi, Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar?**, (Çev. Doğan Canman vd.) TODAİE Yayını, Ankara.
- Wilson, Woodrow, (1887) “The Study of Administration” **Political Science Quarterly**, June (1887): Türkçe Çevirisi: İdarenin İncelenmesi”, (Çev. Nermin Abadan), “Seçme Parçalar”, **Türk Siyasi İlimler Derneği**, İstanbul, s. 53-73.
- Yalpat, Altan, (1994) “Turkey’s Economy under the Generals” **MERIP Reports , Turkey under Military Rule**, ss. 16-24.
- Yasa, İbrahim, (1970) **Türkiye’nin Toplumsal Yapısı ve Temel Sorunları**, TODAİE Yayını, Ankara.
- Yayman, Hüseyin, (2000) “1980 Sonrası Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Gelişimi ve Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, **G.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi**, No: 3, ss. 135-156.
- Yenilmez, Muammer, (2007) **Türkiye’de Mühendisler ve Siyaset**, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yetkin, Çetin, (2007) **Türkiye’de Askeri Darbeler ve Amerika, 27 Mayıs 1960-12 Mart 1971-12 Eylül 1980**, Yeniden Anadolu ve Rumeli Müdafaa-i Hukuk Yayınları, İstanbul.
- Yılmaz, Şiir, (2003) “1923’ten Bu Yana Ekonomi Politikaları: Devletçilikten Devletin Tasfiyesine”, **İktisat, Seçme Yazılar**, (Edt. Şiir Yılmaz, A.Hakan Çermikli), Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Geliştirme Vakfı İşletmesi, Ankara, ss. 5-20.

Sözlükler, Ansiklopediler, Kongre ve Konuşmaları

3. İzmir İktisat Kongresi, (1983) 4-7 Haziran 1992, DPT, Ankara.

Cevizci, Ahmet, (2004) **Felsefe Ansiklopedisi**, Ebabil Yayıncılık, Ankara.

Cumhurbaşkanı Sayın Süleyman Demirel'in Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde Yaptıkları Konuşmalar, (1999) Cumhurbaşkanlığı, Ankara.

Coincise English Dictionary, (2007) Wordsworth Editions Limited, Londra.

Güçlü, A. Baki vd., (2002) **Felsefe Sözlüğü**. Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

Haçerlioğlu, Orhan, (1982) **Felsefe Sözlüğü**, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Haçerlioğlu, Orhan, (2000) **Felsefe Ansiklopedisi Kavramlar ve Akımlar**, Cilt 4, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Ozankaya, Özer, (1984) **Temel Toplumbilim Terimleri Sözlüğü**, Savaş Yayınları, Ankara.

Türkçe Sözlük, (1992) Atatürk, Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu, Milliyet Tesisleri, İstanbul.

Wakefield, Alison ve Jenny Fleming, (2009), **The SAGE Dictionary of Policing**, Sage Publications, California.

Weekley, Ernest, (1967), **An Ethymological Dictionary of Modern English**, Dover Publications Inc. Kanada.

İnternet Kaynakları

- Akbulut, Örsan, “Bürokrasi Kuramları Üzerine Bir Okuma”, 2003,
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/Burokrasi.doc> 28.08.2010.
- Alavi, Hamza Ali, **U.S. Role in Pakistan's Military Governments**
http://coat.ncf.ca/our_magazine/links/issue47/articles/a06.htm 18.11.2008.
- Attina, Fulvio, **Regional Cooperation in Global Perspective. The Case of the "Mediterranean" Regions**, <http://aei.pitt.edu/archive/00000385/01/jmwp04.htm>
08.03.2006.
- Aytar, Dündar, **Özelleştirmenin Hikâyesi**,
<http://daytar.tripod.com/ozellestirmeninhikayesi.pdf>, 19.11.2010.
- Babatunde, A. Williams, **The Prospect for Democracy in the New Africa**
<http://www.jstor.org/pss/273457> 04.11.2010.
- Barry, Tom, **Return of the Nation-State-and the Leviathan**
<http://presentdanger.irc-online.org/pdf/reports/PRleviathan.pdf> 04.11.2008.
- Behera, Ajay D., **The Politics of Violence and Development in South Asia**
http://www.rcss.org/publication/policy_paper/RCSS%20Policy%20Studies%206.pdf
11.11.2010.
- Ben Rosamond, **Globalisation and the European Union**
<http://www.anu.edu.au/NEC/rosamond.pdf> 08.03.2006.
- Bernard, Paul, **Decentralisation And Deconcentration (The French Experience)**,
<http://www.oecd.org/dataoecd/27/58/35675310.pdf> 08.08.2010.
- Bulmer, Simon vd., “**The European Union As A Medium of Policy Transfer; Case Studies in Utiily Regulation**” <http://www.Esresocietytoday.Ac.Uk>
11.06.2008.
- CAIMED, **Administrative Reform in Mediterranean Region Countries Comparative Analysis**, 21.04.2006.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/caimed/unpan019400.pdf>
- Cop, Burak, **Türk sağının yargıyla imtihamı**, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25117144>
23.07. 2010.
- Demmke, Cristoph, **Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?**
http://www.eupan.eu/files/repository/document/official_documents/44th_Meeting_of_Directors_General/02_Are_civil_servants_different_because_they_are_civil_servants.pdf 04.12.2006.

Dikmen, Ahmet Alpay, **Bana Bürokratını Söyle Sana Kim Olduğunu Söyleyeyim**
<http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ahmet-alpay-dikmen/bana-burokratini-soyle-sana-kim-oldugunu-soyleyeyim-ahmet-alpay-dikmen-1> 08.05.2009.

Dikmen, Ahmet Alpay, **Bana Bürokratını Söyle Sana Kim Olduğunu Söyleyeyim II.**
<http://haber.sol.org.tr/yazarlar/ahmet-alpay-dikmen/bana-burokratini-soyle-sana-kim-oldugunu-soyleyeyim-ii-ahmet-alpay-dikmen> 08.05.2009.

Echebarría, Luis Estanislao, **Government Modernization And Civil Service Reform: Democratic Strengthening, Consolidation Of The Rule Of Law, And Public Policy Effectiveness**, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs> 14.04.2006.

Ercan, Fuat, “Daralan Alanda Paslaşmalar: Siyasal Olan ve Siyasal Alan Üzerine Düşünceler”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 487, İstanbul, 2007.
http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=14023 31.03.2008.

Ekzen, Nazif, **Düşük Ücret Ekonomisi**
http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_Uye/EkzenMay05.pdf 01.12.2008.

EUPAN, 46th Meeting of Directors General Responsible for Public Administration, **Resolutions**, www.eupan.eu/3/92/&for=show&tid=98 08.08.2010.

Fossum, John Erik, **The transformation of the nation-state: Why compare the EU and Canada?** 04.11.2006.
http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_28.htm

Günday, Metin, “**Kamu Yönetimi Reformunun**” İdari Yapılanmaya İlişkin **Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi**, 30.03.2009.
<http://www.dpud.org>

Gwiazda, Anna, **Europeanisation, EU Accession Conditionality and Domestic Policy Structures. Isomorphism of Polish Competition Policy**,
<http://www.lse.ac.uk/collections/EPIC/documents/C2W2Gwiazda.pdf> 14.04.2006.

Kabanov, Kirill, **Breaking down the bureaucratic oligarchy**
<http://www.telegraph.co.uk/sponsored/russianow/5423470/Breaking-down-the-bureaucratic-oligarchy.html> 26.08.2010.

Kelstrup, Morten, **The European Union and Globalisation: reflections on strategies of individual states**, <http://www.ciaonet.org/wps/kem03/kem03.pdf> 04.11.2006.

Khan, Mohammad Mohabbat, **From Government To Governance: Experiences And Future Perspectives In The AsiaPacific Region**, 14.04.2006.
<http://www1.biz.biglobe.ne.jp/~iam/httpdocs/pdfdownloads/athens01-paper3.pdf>

Kongar, Emre, Varlık Vergisi İçin, 21. Yüzyılda Türkiye Konusunda Sayın Süreyya Evren’in Sorularına Yanıtlar, 16 Eylül 1998,
http://www.kongar.org/21yy_se.php 21.06.2008.

- Kovancı, Onur , **“Bağımsızlık ve Küreselleşme, Korkut Boratav ve Sedat Işık’la söyleşi”**, **Çalışma Ortamı Dergisi**, Sayı. 65, Yıl: Kasım Aralık 2002.
http://www.isguvenligi.net/co/calisma_ortami65.pdf 29.11.2010.
- Köksal, Aydın, **Bilişim Devrimi, Küreselleşme ve Uygarlıklar Çatışması Ortamında Kimliğini Arayan Türkiye**, 04.11.2006.
http://www.bilisim-ltd.com.tr/akoksal/yayinlar/2003/Bilisim_Devrimi_Kuresel_Uygar_Catismasi.html
- Loewendahl-Ertugal, Ebru, **Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey**,
<http://www.lse.ac.uk/collections/EPER/vol3/no1/loewendahl.pdf> 14.04.2006.
- Merih, Kutlu, **Ulusal Egemenlik, Demokrasi ve AB**,
<http://www.turkab.net/ab/wegemenlik.htm> 04.11.2008.
- Murgadas, Enric Argullol, **Administration and Territory in Europe: Public Services and Distribution of Governance Powers**
<http://www.oecd.org/dataoecd/28/39/35674790.pdf> 08.08.2010.
- Nohutçu, Ahmet, **Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri**
http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=228 04.11.2008.
- Oyan, Oğuz, **Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform**, 18.09.2008.
http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/IktisatToplum14Ocak2003-Oyan.doc
- Ölçen, Ali Nejat, **Özelleştirme ya da Devletin Özelleşmesi**,
<http://www.olcen.net/index.php?id=407&action=printMakale>, 04.11.2008.
- Riggs, Fred W., **Globalization: Key Concepts**
<http://www2.hawaii.edu/~fredr/glocon.htm> 02.06.2006.
- Rosamond, Ben, **Globalisation and the European Union**
<http://www.anu.edu.au/NEC/rosamond.pdf> 08.03.2006.
- Sancar, Nuray, **Felsefe Toplumu ve Siyaseti Nasıl Kurar?**
http://www.uzaklar.net/html/felsefe_toplumu_ve_siyaseti_na.html 11.11.2008.
- Saran, Ulvi, **Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri**, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/saran1.pdf> 11.11.2008.
- Sosay, Gül, **Embedding Independent Regulatory Agencies into Administrative Traditions: Acceptance or Resistance?** 2005,
<http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/gosay.pdf> 01.09.2009.

- Schüttpelz, Anne, **Policy Transfer and Pre-accession Europeanisation of the Czech Employment Policy**, March 2004,
<http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/iii04-201.pdf>, 14.04.2006
- UNPAN, **High-Level Panel on Globalization and the State**, United Nations General Assembly Second Committee, 2001.
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001917.pdf> 04.11.2008.
- Uygun Oktay, **Ulusüstü Siyasal Birlikler ve Küreselleşme**
www.stratejik.yildiz.edu.tr/makale7 04.08.2006.
- Uygun Oktay, **Küreselleşme ve Değişen Egemenlik Anlayışının Sosyal Haklara Etkisi**, <http://www.anayasa.gov.tr/anyarg20/uygun.pdf> 11.11.2008.
- Vice President Albert Gore's National Performance Review
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprpt/annrpt/redtpe93/23ba.html> 14.04.2006.
- Wollmann, Hellmut, **Public sector reform and evaluation. Approaches and practice in international perspective**
<http://www2.hu-berlin.de/verwaltung/down/elgar12.rtf>, 11.05.2006.
- World Bank, **Civil Service Reform and Decentralization**, 08.08.2010.
<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/june2004seminar/CSReformDecentralization.pdf>
- Yardımlı, Aziz, “Felsefe Tarihi, Ön-Kavram”
http://www.ideayavinevi.com/felsefe_tarihi/felsefe_tarihi_anasayfa.htm 21.08.2009.
- Yılmaz, Mesut, **Türkiye'de Milliyetçilik, Çağdaşlaşma ve Demokrasi**
http://www.mesutyilmaz.gen.tr/YILMAZ/yayin/mil_cag_dem/milliyetcilik.htm,
12.11.2009.

Gazete Kaynakları (Röportajlar, Makaleler, Yorumlar)

Akyol, Mustafa , “The Empire Strikes Back (Via Juristocracy)” **The Turkish Daily News İnternet Sitesi**, 24.01.2008.

Ülkü Azrak, “Kamuda Tehlikeli Reform” **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 12.01.2004.

Barlas, Mehmet , “Bu bir reformdur” **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 30.12.1983.

Boratav, Korkut, “IMF-Türkiye, Kısa Bir Panorama” **Birgün Gazetesi İnternet Sitesi**, 16.03.2010.

Coşkun, Mustafa Kemal, “Evet, Karl Marx haklıydı!” **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 03.10.2008.

Çalış, Şaban, “Siyaseti Savunmak”, **Zaman Gazetesi İnternet Sitesi**, 21.03.2008.

Çölaşan, Emin, (Kaya Erdem’le Röportaj), “Erdem: Büyük Fedakârlıklardan Sonra Bu Programda Değişiklik Yapılamaz”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 24.01.1983.

Güven, Özalp, “Olay Rapor Yarın Görüşülüyor” **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 15.09.1998.

Kafaoğlu, Aslan Başer, “Sanayimiz açısından alınan kararlar zararlıdır”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 30.12.1983.

Özfatura, Burhan , “Reformlara direnen oligarşik bürokrasi” **Dünya Gazetesi İnternet Sitesi**, 16.06.2004.

Özgürel, Avni , “Demokrasi fotomodel olmamalı” **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 07.11.2010.

Sarıkaya, Muharrem , “Bürokratik oligarşi...”, **Sabah Gazetesi İnternet Sitesi**, 27.05.2008.

Sever, Ahmet, “AT Üyeliği Askıda”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 19.12.1989.

Sorgun, İskender, “Özal: 24 Ocak’ın Sonucuna Batı Mucizevi Kalkınma Diyor”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 24.01.983

Ülsever, Cüneyt , “Kamuda Reform”, **Hürriyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 06.11.2003.

Üstüner, Şerife , “AKP’den sessiz sedasız bürokrasi operasyonu”, **Akşam Gazetesi İnternet Sitesi**, 12.02.2003.

Yaşa, Memduh, “Ekonomimizde Olumsuz Gelişmeler ve Değerlendirme”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 06.01.1981.

Yetkin, Murat , “Z 04 numaralı odanın sırrı”, **Radikal Gazetesi İnternet Sitesi**, 18.02.2005.

Yılmaz, Serpil, “Çiller türkü ile seslendi”, **Milliyet Gazetesi İnternet Sitesi**, 01.06.2002.

İnternet Siteleri

<http://www1.worldbank.org>
<http://www.aso.org.tr>
<http://www.abmaliye.gov.tr>
<http://www.anavatan.org.tr>
<http://www.anayasa.gov.tr>
<http://www.belgenet.com>
<http://www.byegm.gov.tr>
<http://www.cnnturk.com.tr>
<http://www.dpud.org>
<http://www.dpb.gov.tr>
<http://www.ekodialog.com>
<http://www.eupan.eu>
<http://www.internethaber.com>
<http://www.ntvmsnbc.com>
<http://www.oib.gov.tr>
<http://www.tbmm.gov.tr>
<http://www.todaie.gov.tr>
<http://www.trt.net.tr>
<http://www.tusiad.org>
<http://www.tumgazeteler.com>
<http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr>

Basılı Gazeteler ve Gazetelerin İnternet Sayfaları

Akşam Gazetesi
Birgün Gazetesi
Dünya Gazetesi
Hürriyet Gazetesi
Milliyet Gazetesi
Posta Gazetesi
Radikal Gazetesi
Sabah Gazetesi
Star Gazetesi
Taraf Gazetesi
The Turkish Daily News
Today's Zaman
Vatan Gazetesi
Yeni Şafak Gazetesi
Zaman Gazetesi

ÖZET

Küreselleşme ulus devletleri pek çok açıdan etkilemekte, Türkiye gibi ekonomik açıdan bağımlı ülkelerde ulus devlet bürokratik yapılarında köklü bir değişime yol açmaktadır. Özelleştirmeler, yönetim ve Yeni Kamu İşletmeciliği uygulamaları geleneksel bürokratik yapıları etkisizleştirmekte, kamu yönetimi alanını daraltmaktadır. Bu kapsamda kamu yönetiminde bir paradigma değişikliğinden söz edilmektedir. Bu değişimin kurumsal yapıda, özellikle de küreselleşmeci siyasal iktidarlarla ulus devleti hukuksal egemenlik anlayışı açısından ele alan bürokrasi arasında gerilimlere yol açtığı varsayılmaktadır. Dolayısıyla, küreselleşme - ulus devlet gerilimi siyasal iktidar-bürokrasi gerilimi indirgemeciliğinde somutlaştırılabilir.

Küreselleşmenin ulus devleti zayıflattığı, mutlak hukuksal egemenlik kavramını ortadan kaldırdığı kabulü altında iki olgu arasındaki çatışma anlam kazanmaktadır. Bu önermenin doğruluğunu ortaya koymak üzere küreselleşme ve ulus devlet olguları tarihsel gelişimleri bağlamında ayrıntılı olarak ele alınmalıdır. Bu bağlamda küreselleşme ulus devleti erozyona uğratan bir süreç olmakla birlikte Türkiye’de bu süreçte yaşanan dönüşümün evrensel düzeyde geçerli gelişmeler yanında Türkiye’deki tarihsel gelişimin de ortaya koyduğu üzere kendine özgü biçimde ortaya çıktığı anlaşılmaktadır.

1980’lere kadar siyasal süreçte etkin bir aktör durumunda olan bürokrasi Türkiye’de ulus devletin ve dolayısıyla yönetsel yapının dönüşümüne neden olan küreselleşmeci politika ve uygulamalara direnç göstermiş ve bu durum kurumlar arası çatışmalara yol açmıştır. Bununla birlikte günümüzde bürokrasinin politika belirmede eski gücünü yitirdiğine tanık olunmaktadır.

ABSTRACT

Globalization has affected nation states in many ways and it has caused nation-state public administrations to change fundamentally especially for economically dependent states like Turkey. Privatization, governance practices and the New Public Management policies have been undermining bureaucratic institutions and shrinking public administration sphere. Thus, it is possible to talk about a new paradigm in public administration. It is presumed that this change triggers the tension between the governments which adopt globalist policies and bureaucracy who concern legal sovereignty from a nation state perspective. Consequently, globalization and nation state conflict can be formalized in globalist governments and nation-statist bureaucracy relations.

This conflict becomes more meaningful under the assumption of globalization weakens traditional nation state phenomenon and eliminates the concept of absolute legal sovereignty. To clarify the validity of this assumption, globalization and the nation-state phenomena should be examined in detail by considering their historical development. In this context, it is seen that globalization weakens dependent nation-state and its public administrations; however, bureaucratic transformation exercised in Turkey is shaped by both universal conditions and distinctive way of Turkey's specific historical developments.

As a very active and powerful actor in political system until 1980s, bureaucracy has resisted globalist policies that force the nation state and administrative structure to transform and this resistance has caused conflicts between institutions. Nevertheless, today it is witnessed that bureaucracy has been losing its power at policy making process.