

**T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**



BÜROKRASİ SİYASET İLİŞKİSİ AÇISINDAN TÜRKİYE İLE FRANSA’NIN KARŞILAŞTIRILMASI

DANIŞMAN
Yrd. Doç. Dr. Mehmet GÖKÜŞ

HAZIRLAYAN
Metin ÖZKARAL
054228001006

KONYA-2008

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

1. 1. Bürokrasi ve Siyaset Kavramları	3
1. 1. 1. Bürokrasi.....	3
1. 1. 1. 1. Olumsuz Anlamda Bürokrasi.....	5
1. 1. 1. 2. Örgütlenme Anlamında Bürokrasi	6
1. 1. 1. 3. Memurlar Tarafından Yönetim	6
1. 1. 1. 3. Kamu Yönetimi Anlamında Bürokrasi	7
1. 1. 2. Siyaset ve Siyasi İktidar.....	7
1. 2. Bürokrasi Kuramlarına Göre Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	10
1. 2. 1. Marksist Bürokrasi Kuramı	11
1. 2. 2. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı.....	13
1. 2. 3. Seçkin Bürokrasi Kuramı.....	14
1. 2. 3. 1. Teknokrasi	15
1. 2. 3. 2. Oligarşinin Tunç Kanunu.....	15
1. 2. 3. 3. Yönetici Sınıf Teorisi.....	17
1. 2. 4. Çağdaş Kuramlar	18
1. 2. 5. Diğer Görüşler	19
1. 3. Bürokrasi ve Siyasetin Karşılıklı Güç Kaynakları	20
1. 3. 1. Bürokrasinin Güç Kaynakları	20
1. 3. 1. 1. Bilgi ve uzmanlık.....	21
1. 3. 1. 2. Hızlı Karar Verebilme	21

1. 3. 1. 3. İstikrar ve Süreklilik	22
1. 3. 1. 4. Özerklik	22
1. 3. 1. 5. Planlama ve Bütçeleme.....	22
1. 6. 7. Örgüt İdeolojisi	23
1. 3. 2. Siyasi İktidarın Güç Kaynakları	23
1. 3. 2. 1. Meşruiyet	23
1. 3. 2. 2. Para ve Bütçe	24
1. 3. 2. 3. Halk.....	24
1. 3. 2. 4. Özerklik	24
1. 4. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi ile İlgili Genel Çerçeve	24
1. 4. 1. Bürokrasi -Siyaset Ayrımı	26
1. 4. 2. Bürokrasi-Siyaset Ayrımının Reddedilmesi.....	27
1. 4. 3. Üst Kurullar Bürokrasisi	28

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ve FRANSA'DA

BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

2. 1. 1789 Fransız Devrimi Öncesi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi:	29
2. 1. 2. Osmanlı Devleti'nden Önceki Dönem.....	29
2. 1. 2. Osmanlı Devleti: Kuruluş ve Yükselme Dönemleri	29
2. 1. 3. 1789 Fransız Devrimi Öncesi Fransa'da Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	32
2. 2. 1789 Devrimi ve Sonrası	37
2. 2. 1. Osmanlı Devleti'nde Duraklama ve Yıkılma Dönemlerinde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi	37

2. 2. 2. Fransa’da 1789 Devrimi Sonrası	
Bürokrasi Siyaset İlişkisi	39
2. 3. Toplumsal Sınıflar	42
2. 4. Osmanlı İmparatorluğu Değişim Uygulamalarında	
Fransa’nın Etkisi ve Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Katkıları	43
2. 5. 20. Yüzyıl	46
2. 5. 1. Tek Parti Dönemi.....	46
2. 5. 2. Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi...	49
2. 5. 3. 1960–1980	53
2. 5. 4. 1980 Sonrası Dönem.....	55
2. 6. 20. Yüzyılda Fransa’da Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	60
2. 6. 1. 1958 Öncesi Dönem.....	60
2. 6. 2. 1958 Sonrası Dönem (V. Cumhuriyet)	61

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRASİ – SİYASET İLİŞKİSİ AÇISINDAN TÜRKİYE İLE FRANSA’NIN KARŞILAŞTIRILMASI

3. 1. Her İki Ülkenin Devlet Yapılarının Temel Özellikleri	68
3. 1. 1. Türkiye’de Devlet Yapısının Temel Özellikleri	68
3. 1. 1. 1. Türkiye’de Merkezi Yönetim	69
3. 1. 1. 2. Türkiye’de Yerel Yönetimler.....	70
3. 1. 2. Fransa’da Devlet Yapısının Temel Özellikleri	71
3. 1. 2. 1. Fransa’da Merkezi Yönetim	72
3. 1. 2. 2. Fransa’da Yerel Yönetimler.....	73
3. 1. 3. Devlet Yapılarının Karşılaştırılması ve	
Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkileri	74

3. 2. Yasama-Yürütme İlişkileri	77
3. 2. 1. Türkiye’de Yasama:.....	78
3. 2. 2. Türkiye’de Yürütme	79
3. 2. 2. 1. Cumhurbaşkanı	79
3. 2. 2. 2. Bakanlar Kurulu.....	80
3. 2. 2. 3. Türkiye’de Yasama-Yürütme İlişkileri.....	81
3. 2. 3. Fransa’da Yürütme:	82
3. 2. 3. 1. Cumhurbaşkanı:	82
3. 2. 3. 2. Başbakan:.....	83
3. 2. 4. Fransa’da Yasama (Parlamento) :.....	83
3. 2. 4. 1. Ulusal Meclis:	83
3. 2. 4. 2. Senato:	84
3. 2. 4. 3. Fransa’da Yasama ve Yürütme İlişkileri	84
3. 2. 5. Türkiye ile Fransa’da Yasama-Yürütme İlişkilerinin Karşılaştırılması.....	86
3. 3. Memurlar Sınıflandırmaları, Ücretlendirme ve Derecelendirme	87
3. 3. 1. Fransa’da Memur Sınıflandırmaları, Ücretlendirme ve Derecelendirme	87
3. 3. 2. Türkiye’de Memur Sınıflandırmaları, Ücretlendirme ve Derecelendirme	90
3. 3. 3. Fransa’da ve Türkiye’de Sınıflandırma, Ücretlendirme ve Derecelendirme Sisteminin Karşılıklı Değerlendirilmesi	91

3. 4. Her İki Ülkenin Yönetim Sistemleri ve	
Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkileri	93
3. 4. 1. Türkiye: Parlamenter Sistem	93
3. 4. 2. Fransa: Yarı Başkanlık Sistemi ve Siyasi	
İktidar-Bürokrasi İlişkilerine Etkileri	96
3. 4. 3. Her İki Ülkenin Yönetim Sistemlerinin	
Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkilerinin Karşılaştırılması.....	99
3. 5. Üst Kurullar Ekseninde Fransa ve	
Türkiye’de Bürokrasi-Siyaset İlişkisi	101
SONUÇ	108

ÖZET

Toplumsal alanda önemli bazı aktörler vardır. Bu aktörlerden bürokrasi ve siyaset karşılıklı bir ilişki içerisinde kimi zaman çatışarak kimi zaman da uzlaşarak toplumsal alanda işlev görürler. Söz konusu ilişki sürecinde her ikisinin de kendisine özgü avantajları ve dezavantajları vardır. Bu ilişki literatürde bolca incelenen bir konudur. Söz konusu ilişkinin yasama, yürütme ve yargı alanlarında nasıl gerçekleştiğini incelerken karşılaştırma yapmak da kullanılan yöntemler arasındadır. Bu çalışmada da Fransa ve Türkiye karşılaştırılmıştır. Türkiye bürokratik yönetim geleneğine sahip bir ülkedir. Cumhuriyet kurulurken idari yapılanmasında Fransa'yı örnek almıştır. Bu bağlamda bu karşılaştırma zaman içerisinde meydana gelen gelişmeleri, farklılaşma veya benzeşmeleri ortaya koyması açısından önemlidir. Çalışma sırasında tarihi, yasal ve örgütsel açıdan karşılaştırmalar yapılmıştır. İki ülke arasında bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından hem benzerlikler hem de farklılıklar mevcuttur. Fransa ve Türkiye, amaç ve yöntemleri farklı olsa da yoğunluğu ve etkinliği birbirleri arasında farklı olsa da diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere nazaran daha güçlü ve etkili birer bürokratik yapıya sahip oldukları ifade edilebilir.

Anahtar Kelimeler: Fransa, Türkiye, Bürokrasi, Siyaset.

ABSTRACT

There are some important actors in the social space. Bureaucracy and politics function in the social sphere, sometimes in conflict and sometimes in reconciliation. Both have their own advantages and disadvantages in the relationship process. This relationship is a subject that has been extensively studied in the literature. Comparative analysis is one of the methods used when examining how this relationship takes place in the fields of legislature, executive and judiciary. This study compared to France and Turkey. Turkey is a country with a tradition of bureaucratic administration. Turkey imitated France as an example for administrative structure during the establishment of the Republic. In this context, this comparison is important in terms of revealing developments, differentiation or similarities that occur over time. During the study, historical, legal and organizational comparisons have been viewed. There are similarities and differences between the two countries in terms of bureaucracy-political relations. Although France and Turkey have different aims and methods, they have more density and efficiency than other developed and developing countries and they have stronger and more effective bureaucratic structure.

Key Words: France, Turkey, Bureaucracy, Politics.

GİRİŞ

Bürokrasi, genel bir ifade ve tanımla gerekli ve önemli sayılabilecek bir kurumu ifade eder. Ancak koşullar ve devletlerin zaafları bürokratları çoğu zaman demokrasi ve değişim üzerinde olumsuz etkileri olan kişiler olarak göstermektedir. Bürokrasinin hala tartışılan bir kavram olduğu ifade edilebilir. Bürokrasi, bürolarda çalışanların ya da (kamu) bürokratların iktidara sahip oldukları, ya da en azından, siyasal hayatta önemli rol oynadıkları bir yapıyı ifade etmektedir.

Bürokrasinin siyasal bir mesele olup olmadığı çoğunlukla tartışma konusudur. Ancak bu mesele daha çok siyasetin nasıl tanımlandığı ile ilgilidir. Siyaset, devlet faaliyetleri ile sınırlı olarak görüldüğünde veya siyaset ile kamu yönetimi birbirinden katı bir biçimde ayrı düşünüldüğünde bürokrasi, devletin yönetsel aygıtını oluşturan tarafsız bir araç, mekanizma olarak tanımlanabilir. Siyasal kurumları işletecek seçilmiş temsilciler bir yanda, idari makamlara atanmış uzmanlar ise diğer yanda yer alır. Oysa bürokrasinin iktidarla ilgili olduğu ve bürokratların iktidara hükmettikleri, bürokrasinin bir iktidar biçimi olarak tanımlanması, kavramın ortaya çıkışı kadar eskidir.

Bu çalışmada Fransa ve Türkiye, bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi açısından karşılaştırılacaktır. Fransa'nın karşılaştırma için seçilmesinin en büyük nedeni üniter devlet yapısıdır. Siyasi yapılanma anlamında ülkemizle benzer özellikleri bulunan Fransa'daki bürokrasi-siyasi iktidar ilişkileri ve ülkemizdeki durumla karşılaştırılması çalışmanın konusunu teşkil etmektedir. Karahanoğulları'nın da (2004: 3) ifade ettiği gibi; *"Türk kamu yönetimini kavrayabilmek için Fransız idari geleneği ve idare hukukuyla bağlantılarını kurmak kaçınılmaz bir gerekliliktir"*.

Çalışmanın oluşturulması sürecinde, ilk olarak kaynak taraması yapılmıştır. Kitap, dergi, makale ve diğer eserler incelenerek gerekli dokümanlar elde edilmiştir. Bu konuyla ilgili ve konuya yakın diğer tez çalışmaları da çalışma esnasında gözden geçirilmiştir. İnternet üzerinden yapılan taramalar ve gazete arşivleri de konuya ilişkin bilgilere ulaşmak açısından değerlendirilmiştir. Ankara'daki kütüphaneler de kaynakça taramasında etkin bir biçimde kullanılmıştır. Tüm bu

kaynakların temininden ve değerdendirilmesinden sonra çalışma, bilimsel araştırma tekniklerine uygun bir biçimde hazırlanmıştır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bürokrasi-siyaset ilişkisinin teorik erevesi ele alınmıştır. Bu amaçla önce bürokrasi ve siyaset kavramlarının tanımı yapılmıştır. Tanımlardan sonra bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki kuramsal bir çerçevede incelenmiştir. Bürokrasi ve siyasetin karşılıklı güç kaynaklarına da değindikten sonra bürokrasi-siyaset ilişkisinin genel erevesi belirlenmiştir.

İkinci bölümde, Fransa’da ve Türkiye’de bürokrasi-siyaset ilişkisinin tarihsel gelişim süreçleri incelenmiştir. Bu kronolojik inceleme, üç temel döneme ayrılarak gerçekleştirilmiştir; 1789 Fransız İhtilali ncesi, 1789 Fransız İhtilali Sonrası ve 20. Yüzyıl’dan günümüze kadar geçen süreç. Bu üç ayrı kısımda, hem Türkiye’de hem de Fransa’da bürokrasi-siyaset arasındaki ilişkilerin geçirdiği değişim süreci karşılıklı olarak incelenmiştir.

nc ve son bölümde ise söz konusu ülkelerin devlet yapıları, yönetim sistemleri ve bunların bürokrasi-siyaset ilişkisine yansımaları ele alınmıştır. Devletlerin merkezi ve yerel yönetim yapıları, organları ve bunların işleyiş sistemleri incelenerek bürokrasi ve siyasi iktidar temel alınarak bir karşılaştırma yapılmıştır. Ayrıca her iki ülkenin personel sistemleri temel alınarak çalışmanın konusu çerçevesinde bir karşılaştırma yapılmıştır. Yarı başkanlık ve parlamenter sistem arasındaki farklar ve benzerlikler de çalışmanın konusu çerçevesinde ele alınmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

1. 1. Bürokrasi ve Siyaset Kavramları

Bürokrasi-siyaset ilişkisinin anlaşılabilmesi için öncelikle bu kavramların ayrı ayrı tanımlarını yapmak gerekir. Her iki kavram da kamu yönetimi disiplini üzerine çalışan akademisyenler tarafından uzun süredir incelenmektedir. Aşağıda kavramlar ile ilgili genel tanımlar ve nitelikler verilmektedir.

1. 1. 1. Bürokrasi

Bürokrasi kavramı belli bir tarihi gelişimin ürünüdür. Bürokrasiyi kelime anlamıyla kavramak için dilbilgisi yöntemiyle parçalamak gerekir. "Bureau-büro" teriminin aslı Latince'de koyu bir renk çuha kavramını ifade etmektedir. Eskiden kamu hizmetlerini yürütmekle yükümlü olan memurların işgal ettiği masalar sözü geçen çuhalar ile kaplanıyordu. Böylece büro devlete ait masalar, ardından da masaların bulunduğu daireler anlamına geliyordu. Sözcüğün ikinci kısmı olan "craito" ise Eski Yunanca'dan gelme bir takıdır ve hâkimiyet, iktidar anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2002: 6). Önce Fransızcada ortaya çıkan "bureaucratie" kavramı, 19. yüzyıl boyunca, Almanya'da "bureaukratie", İtalyancada "buroceazia" ve İngilizceye "bureaucracy" şeklinde aktarılmış ve uluslararası yönetim sözcüklerinin anahtar kavramı haline gelmiştir (Eryılmaz, 2007a: 237). Teokrasi ve demokrasi gibi diğer yönetim örneklerinde de aynı kalıba rastlanmaktadır. Sonuçta bürokrasi dilbilimine göre büroların belli bir hâkimiyete sahip oldukları sistem manasına gelmektedir (Gökçe vd., 2004: 43).

Bu terim, ilk defa 1745'te Fransız fizyokrat iktisatçı Vincen de Gournay tarafından kullanılmıştır. Liberal bir iktisadi görüşün temsilcisi olan Gournay'ın atılımcı iktisat fikirlerine karşı çıkan hamle kısıcıcı mevzuat zümresini bu terimle yediği düşünülebilir. Hürriyetçi, halkçı, atılımcı görüş 18. asrın ortalarından beri bu terimle beraber ülkeyi yönetenleri eleştirmeye çalışmaktadır (Kabaklı, 1976: 11; Eryılmaz, 2002: 5).

Bürokrasinin önemli bir konu olarak siyasetin ve toplumun gündemine yerleşmesi, yukarıda da değinildiği gibi 18. yüzyılın ortalarına rastlar. Bu dönemde Fransa’da, merkezi yönetimin güçlenmesi, kamu hizmetlerinin gelişmesi ve devletin büyümesinin bir sonucu olarak memurların toplum üzerinde giderek artan etkisi dikkat çekmeye başlamıştır. Bu yüzyılda bürokrasinin, bir yönetim biçimi olarak sınıflandırıldığı görülmektedir. Daha sonraki süreçlerde bürokrasi kavramı, 19. ve 20. yüzyılda ekonominin ve toplumsal hayatın çeşitli yönlerindeki güç ilişkilerini, yönetimi ve örgütlerin niteliğini incelemeye anahtar kavram haline gelmiştir (Eryılmaz, 2007b: 246).

Birçok sosyal bilimci bürokrasi kavramını farklı anlamlarda kullanmaktadır. Temel olarak bürokrasiyi tanımlamada iki farklı yolun izlendiği söylenebilir. Birinci yaklaşım bürokrasiyi, bir örgütün yapısal özelliklerini dikkate alarak tanımlama eğilimindedir. İkinci yaklaşım ise bürokrasiyi örgütün davranışsal özelliklerini esas alarak incelemektedir (Eryılmaz, 2002: 6). Bürokrasi, büyük oranda karmaşık organizasyonları tanımlamak için kullanılır (Öztürk, 2003: 7). Bürokrasi, devletin görevlerini yerine getirmek üzere kurulmuş olan ve hükümetler tarafından yönetilen örgütlerin ve bu örgütlerde çalışan personelin tümünü ifade eder (Göküş, 2001: 36). Abadan’a (1959: 7) göre bürokrasinin tarafsız bir tanımını yapmak gerekirse, kamu veya özel sektörde büyük ve geniş teşkilat ve idare anlamına gelen bir kavram olduğu ifade edilebilir.

Bürokrasi, bir idare sorunu olarak da adlandırılabilir. Halkın ihtiyaçlarının artması ve bu görevin devlet tarafından karşılanması sonucu halk ile yönetim arasındaki mesafe artarak gayrişahsî bir hal almıştır. Bu açıdan bakıldığında bürokrasi idare ile ilgili bir sorun olarak algılanabilir (Robson, 1969: 2). Bürokrat terimi ise kamu kurumlarında çalışan atanmış kamu görevlilerinin tümü için kullanılmaktadır. Bu kullanıma göre, ister yönetici konumunda olsun, ister olmasın, atanmış kamu çalışanlarının tümü bürokrat terimiyle nitelenebilirler. Ancak bu terim, pratikte genellikle yönetim kademesindeki, özellikle de orta ve üst yönetim kademesindeki atanmış kamu görevlileri için kullanılmaktadır (Özen, 1996: 8).

Bürokrasinin kavramlaşmasında üç ideal tipten söz edilebilir: Patrimonyal bürokrasi, hukuksal-rasyonel bürokrasi ve rasyonel-üretken bürokrasi. Patrimonyal bürokrasi, siyasal iktidarın geleneksel değerlere/kurallara dayandığı geleneksel toplumlar için geliştirilmiştir. Bu tip bürokrasiler, rasyonel bir kurumlaşmaya sahip değildir; yetkiler, görevler, işbölümü ve örgütsel ilişkiler ayrıntılı kurallarla düzenlenmemiştir. Hukuksal-rasyonel bürokrasi, siyasal otoritenin anayasal/yasal bir nitelik kazandığı durumlarda ortaya çıkmaktadır. En önemli niteliği, herkese ve her zaman uygulanan kurallarla katı bir biçimde belirlenmiş olmasıdır. Rasyonel-üretken bürokrasi ise uzman, teknokrat ya da üst düzeyde profesyonelleşmiş kişilerden oluşan bir Örgütsel yapıyı ifade etmektedir. Hukuksal-rasyonel bürokrasi, biçimsel, bir rasyonalite etrafında tekdüze işlevler yürütürken, rasyonel-üretken bürokrasi programa dayalı bir rasyonaliteden hareket eder; üretmeye/gelişmeye ilişkin işlevler üstlenir. Bu ideal tiplerden ilk ikisi Weber, diğeri ise Weber' in çalışmalarından yararlanan Ilchman tarafından geliştirilmiştir (Heper, 1977: 35–53; Heper ve Sancar, 1998; Ülker, 2001: 146–149).

Bürokrasiyi kesin bir biçimde tanımlamak ve kavrama belli bir bakış açısından bakmak zordur. Bürokrasinin belli başlı anlamlarını ifade etmek gerekirse;

1. 1. 1. 1. Olumsuz Anlamda Bürokrasi

Mises'e (2000: 5) göre bürokrasi, birçok kimse için hakaret ve olumsuz unvan anlamında kullanılır. Hiç kimse bürokrat olduğunu ve işlerinde kırtasiyecilik zihniyetiyle hareket ettiğini kabul etmez. Bu anlamda bürokrasi, örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan kötüleyici ve aşağılayıcı olumsuz bir kavramdır (Eryılmaz, 2007a: 214). Günümüzde bürokrasinin bu anlamda kullanılması yaygındır. Bu anlamıyla bürokrasi, bir örgütün, gerçekleşmekle görevli olduğu amacı unutması, gittikçe artan ölçüde bencil bir otoriteye erişmeye çalışması, bulundukları sınıfa özgü alışkanlıkların yerleşmesi anlamına gelir (Gökçe vd., 2004: 46). Bu anlamda kullanılan bürokrasinin içinde, "yetki devretmede isteksizlik", "verimsizlik",

"işlerin ağır yürümesi", "kuralcılık", "kırtasiyecilik", "sorumluluktan kaçma", "yönetimde gizlilik", "otoriteye aşırı bağlılık" gibi olumsuzluklar ön plana çıkmaktadır (Öztürk, 2003: 12).

1. 1. 1. 2. Örgütlenme Anlamında Bürokrasi

Bu anlama gelen bürokrasi kavramı Weber’le beraber ortaya çıkmıştır. Bu anlamda bürokrasi, rasyonel bir örgüt biçimidir; teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür. Buna göre bürokrasi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt yapısı olarak ifade edilebilir (Eryılmaz, 2007a: 215). Bu anlamda bürokrasi, işbölümü, uzmanlaşma, örgütlenme, hiyerarşik bir yapı, planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesini gerektiren bir toplum içindeki grubu ifade etmektedir (Gökçe vd., 2004: 47).

1. 1. 1. 3. Memurlar Tarafından Yönetim

Bu tanımlama 18. yüzyıldan itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Bürokrasinin bu anlamı, "demokrasi, aristokrasi veya monarşi" gibi bir yönetim şekli olarak algılanır. Bürokrasi, seçilmişlerin yönetimine karşı memurların yönetimi anlamında kullanıldığı gibi, temsil hükümet sisteminin var olduğu fakat bu hükümet sistemi içinde egemen otoritenin, siyasetçilerin elinde değil de memurların elinde bulunduğu bir yönetim biçimini anlatmak için de kullanılır (Gökçe vd., 2004: 48). Otoritenin atanmış memurların elinde olduğu ve dolayısıyla yurttaşların yönetime katılma, karar alma ve uygulama süreçlerinden dışlandığı bir yönetim biçimi anlamındaki bürokrasi iki temel unsur içerir. Birincisi, hâkim otoritenin siyasilerin değil de memurların elinde olması; ikinci ise, bu memurların seçim yerine atama ile göreve gelmesidir (Eryılmaz, 2002: 15).

1. 1. 1. 3. Kamu Yönetimi Anlamında Bürokrasi

Bürokrasi, bu anlamda, siyasi sistemin kamu yönetimi kolu olarak tanımlanır. Bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri, işleri yerine getirmek için modern hükümetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarında oluşan örgütlere verilen addır. Bürokrasi özel sektörden çok kamu sektöründeki yönetimi ifade etmektedir (Eryılmaz, 2007a: 215). Yapısal bir kavram olarak bürokrasi, devletin örgütsel görünümünü yansıtır. İşlevsel bir kavram olarak ise, genel kuralların ve kamu politikası kararlarının uygulanması sürecidir. Yönetim bilimi ile uğraşanların büyük bir kısmı, bürokrasiyi, kamu yönetimi ve kamu yönetimi sistemi anlamında kullanmaktadır (Gökçe vd., 2004: 48).

Devlet bürokrasinin diğer örgütlerdeki bürokrasiye göre farklı özellikleri vardır. Birinci olarak devletin sürekli artan eylemleri ona sonsuz bir sorumluluk yüklemektedir. İkinci olarak ise devlet bürokrasisi, kamuoyuna karşı hesap verme yükümlülüğü taşımaktadır (Abadan, 1959: 101–103).

Tüm bu farklı tanımlama ve açıklamalardan sonra çalışmamızın konusunu oluşturan bürokrasinin siyasal süreç içindeki yerinin incelenmesi ancak bürokrasinin sosyal sistemdeki yeri ve rolüne ilişkin yapının ortaya çıkması ile anlamlı bir şekilde yürütülebilir. Bürokrasi ile siyasal sistem ilişkilerinin incelenmesi, bürokrasiyi aynı zamanda bir iktidar aracı olarak ele almak demektir. Artık bürokrasi belirli amaçları gerçekleştirmeye çalışan rasyonel bir araç yerine iktidar sahibi olarak inceleme konusu olmaktadır. Gerçekten bürokrasi şu ya da bu ölçüde, toplumsal yaşantı yahut bizzat halk üzerinde bir kontrol sağlaması nedeniyle iktidar sahibi olmaktadır (Şaylan, 1974: 23).

1. 1. 2. Siyaset ve Siyasi İktidar

Siyasal konulara eğilmiş ve bu alanda önemini günümüze kadar koruyan yapıtlar vermiş olan düşünürlerle Eski Yunan'dan başlayarak rastlanır. Siyasal düşünce alanında bilime doğru yönelişin Aristoteles (M.Ö. 384–322) ile başladığını söyleyebiliriz. Aristoteles'in, çağındaki Yunan kentlerinin anayasasını ve siyasal sistemlerini karşılaştırmalı olarak incelemesiyle ortaya çıkan "Politika"

adlı kitap, siyaset biliminin belki en eski kurucu kaynağını oluşturmaktadır. Aristo, bu eserinde, ilk kez bilimsel bir sınıflandırma yaparken politikayı, insan etkinliklerinin en kapsamlısı olması açısından bilgi hiyerarşisinin en üstünde tutmuştur (Öztekin, 2000: 5).

Aristoteles'ten uzun zaman sonra siyaset biliminin ikinci öncüsü görünümüyle ortaya çıkan kişi, Tunuslu bir İslam düşünürü olan İbni Haldun'dur. Bazı yabancı kaynakların sosyolojinin kurucusu olarak niteledikleri Haldun, devlet ve iktidar kavramlarını biçimsel bir yaklaşımla incelemiştir (Kışlalı, 1999: 22). Siyaset bilimini doğuşunda rol oynayan üçüncü bir isim olarak da bir İtalyan düşünürü olan Machiavelli olarak gösterilebilir. Machiavelli amaca ulaşan her aracın meşru olduğunu söylemiştir. Aristoteles'in Politika'sı gibi, Machiavelli'nin Prens'i de siyaset biliminin temel kaynakları arasına girmiştir. Machiavelli bu eserinde devletlerin ya Cumhuriyetle ya da Prenslikler biçiminde yönetildiklerini söyler ve Prens adlı eserinin konusunun da prenslikleri incelemek olduğunu belirtir (Göze, 2000: 103).

Sosyolojinin kurucusu sayılan Auguste Comte (1798–1853), aynı zamanda siyaset biliminin de doğasına katkı yapan önemli isimler arasında yer alır. Sosyoloji deyimini ilk kez kullanan Comte'tan sonra, artık yeni bilim, insan bilimi ya da toplumsal fizik gibi terimler kullanılmamıştır. Daha sonraki aşamada, sosyolojiden hareketle yeni bilim dalları oluşunca, toplum bilimleri ya da toplumsal bilimler kavramları ortaya çıkmıştır. Toplum bilimleri içinde bir dal oluşturan siyaset bilimi de belirli bir uzmanlaşma süreci içinde giderek siyasal bilimlere dönüşmüştür (Kışlalı, 1999: 24).

Siyaset bilimine katkı yapan kişilerden bir diğeri de Alexis De Tocqueville'dir (1805–1859) Onun Amerika'da Demokrasi isimli yapıtı tam anlamıyla bilimsel sayılabilecek ilk ve önemli bir çalışmadır. Kitap, özellikle toplumsal ekonomik gelişmenin siyasal sistem üzerindeki etkisini ortaya koymak bakımından önem taşımakta ve birçok açıdan güncelliğini sürdürmektedir (Daver, 1968: 22–23).

Siyaset bilimine Karl Marx'ın da katkıları olmuştur. Marx, toplumsal sınıfların siyasal çatışmadaki ve dolayısıyla siyasal rejimlerin oluşumundaki rollerini ve önemlerini ortaya koymuştur. Buna ek olarak Max Weber de madalyonun öbür yüzünü aydınlatmış ve bürokrasinin çağdaş siyasal rejimler içindeki ağırlığını vurgulamıştır. Max Weber'in siyaset bilimine önemli bir diğer katkısı da iktidarın meşruluğunun temellerini açıklanmasında ortaya çıkmıştır. Weber'e göre siyaset, kişinin diğer kişiler üzerinde egemenlik kurmasıdır. Max Weber'in siyasal iktidarın önemli bir ögesi olan otorite kavramını incelerken yaptığı geleneksel otorite, bürokratik otorite ve karizmatik otorite ayırımı siyaset biliminde bugün bile kullanılmaktadır (Kışlalı, 1999: 26).

Siyaset bilimsel bir inceleme ve araştırma konusu olma yolundaki bu dağınık gelişmesi, II. Dünya Savaşı sonrasına kadar sürmüştür. Bu dönemden sonra artık siyaset bilimi öteki toplum bilimlerin yedeğinde ve korumasında karma bir disiplin olmaktan çıkmış, kendine özgü konusu, metodu, alanı ve amacı olan, bağımsız bir bilim dalı olarak ortaya çıkmıştır. Çağdaş siyaset biliminin ortaya çıkmasından sonra siyasal olaylar bilimsel yöntemlerle incelenmeye başlanmıştır (Öztekin, 2000: 6–7).

Çalışmamızın içerisinde yer alan siyaset kavramı siyasal iktidar anlamına gelmediktedir. İktidar kavramı, karar alma ve onu uygulama, uygun bulma gücünü içerir. İktidar, sözcük anlamı olarak güç anlamına gelmektedir. Sosyal iktidar ise genel ve geniş anlamı ile başkalarının davranışlarını etkileyebilme ve kontrol edebilme gücü ve başarısıdır. Siyasal iktidar ise tüm toplumu etkileyen ve kapsamına alabilen etkileme ve yaptırım gücüdür (Öztekin, 2000: 10). Sosyal iktidardan farklı yönleri, kapsam alanı, en üstte bulunması, rıza ve zor kullanma yetkisine sahip olmasıdır. Siyasal iktidar kavramı, gerçek ve teknik anlamıyla ülkenin ve toplumun bütünü üzerinde geçerli olan iktidar karşılığında kullanılır (Kapani, 2001: 48–49).

Siyaset bilimini ilgilendiren, siyasal iktidarın oluşumu, paylaşılması, işleyişi ve kullanılmasıdır; siyasal iktidarla ilgili süreçlerdir. "Ekonomik iktidar" başta olmak üzere diğer iktidar türleri ise, siyaset bilimini ancak bu çerçeveye etki yaptığı ölçüde ilgilendirir. Örneğin aile içi iktidar siyaset biliminin konusunda yer

almaz. Ancak, ne zaman ki aile içi iktidar, aileyi oluşturan bireylerin siyasal davranışlarına yansıdığı ölçüde, oy verme eğilimlerine etki yaptığı zaman siyasal bilimin konusu olur (Kışlalı,1999: 18). Bir ülke veya toplumun bütünü üzerinde geçerli olan, maddi kuvvet ve zor kullanma gücüne sahip iktidara siyasi iktidar denir (Kapani, 2001: 48).

Bu noktada siyasal iktidar ve otorite kavramları arasındaki farka değinmek, çalışmamızın içeriği açısından faydalı olacaktır. Otorite terimini bir kısım yazarlar, meşru iktidar anlamında, diğer kısım yazarlar ise iktidar ile aynı anlamda kullanmaktadırlar. Ancak otorite çok geniş bir anlama sahip olan genel bir terim olduğundan siyasi iktidar kavramından farklıdır. Siyasi iktidar, meşruluğu kesin bir kavramı ifade eder (Kapani, 2001: 53).

1. 2. Bürokrasi Kuramlarına Göre Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Bürokrasi, toplumların gelişmesinin belirli bir aşamasına damgasını vuran bir olgu olmuştur. Bu nedenle bürokrasinin yapı ve işleyiş özellikleri çok sayıda düşünürün dikkatini çekmiş, ayrıntılı araştırmalarına konu olmuştur. Bürokrasi kuramlarını şöyle sıralamak mümkündür; Marksist bürokrasi kuramı, Weber'in bürokrasi kuramı, Seçkin bürokrasi kuramı, Çağdaş bürokrasi kuramları. Bürokrasi konusunda yapılan incelemelerde, toplumların ekonomik gelişme düzeyleri, siyasi iktidar yapıları ve yönetim biçimleri arasında ilişki kurulmuştur. Örgütlerin iç işleyişlerinden çok toplum yapılarıyla olan görünür ve görünmez bağların çözümlenmesinde ağırlık verilmiştir (Gökçe vd., 2004: 43).

Siyaset ve bürokrasi ile ilgili temel yaklaşımların düşünsel kökenleri arasındaki en önemli ortak özellik, Hegel'dir. Yönetime ilişkin olarak günümüz kamu yönetimi ve siyaset bilimi yazınında sıkça kullanılan nesnellik, tarafsızlık ve kişilik gibi kavramların nerdeyse tamamı Hegel kaynaklıdır Hegel, hem Anglo Amerikan hem de Kıta Avrupası yaklaşımları üzerinde büyük bir etkiye sahip olmuştur (Akbulut, 2005: 17-18).

1. 2. 1. Marksist Bürokrasi Kuramı

Karl Marx, Bürokrasi konusundaki görüşlerini Hegel'in devlet felsefesini inceleyip, eleştirerek geliştirmiştir (Gökçe vd, 2004: 43). Marx'a göre öteden beri var olmayan devlet, toplumların gelişmesinin belli bir aşamasında, toplumun sınıflara bölünmesine bağlı olarak ve karşıt ekonomik çıkarlara sahip sınıfların kısır bir savaşa girerek hem kendilerini, hem de toplumu yok etmelerini önlemek amacıyla doğmuştur (Fişek, 2005: 106). Devlet, sınıflar arasındaki çalışmayı hafifletip, bu baskıyı yasallaştırıp pekiştiren bir düzenin oluşturulmasıdır. Bu açıdan bakıldığında bürokrasi çok belirgin ve özel bir toplumsal gruptur. Bürokrasinin varlığı toplumun sınıflara bölünmesiyle ilişkili olduğu halde kendisi bir toplumsal sınıf değildir. Marx'a göre bürokrasi, devlet gibi egemen bir sınıfın toplumun diğer sınıfları üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan bir araçtır. Bürokrasinin toplumsal yapıda organik bir pozisyona sahip olmadığını, çünkü üretim süreci ile doğrudan doğruya ilişkide bulunmadığını belirtmiştir (Gökçe vd., 2004: 43).

Marx'a göre kapitalist sınıfın bir aracı alan bürokrasi ve devlet, proletarya devriminin gerçekleşmesiyle kapitalist üretim ilişkilerini sona erdirmesi sonucunda ortadan kalkacak ve kamu görevleri bürokratlar yerine tüm halk tarafından yerine getirilecektir. Sosyal katmanlaşmanın ve sömürünün olmadığı komünist bir toplumda bürokrasiye de ihtiyaç duyulmayacaktır. Bürokrasinin ortadan kaldırılmasını toplumun tümü tarafından ağır ağır toplum içinde eritilmesi olarak anlamak gerekir. Böylece komünist bir toplumda bürokrasi gibi toplumun diğer kesimlerinden ayrılmış, ezici bir yapı olmayacaktır (Gökçe vd., 2004: 43).

Lenin'e göre proletarya diktatörlüğünde devletin görevleri son derece basittir. Çünkü devletin temel işlevi olan baskı, ortadan kalkmıştır. Bu görevler okuma yazma bilen her insan tarafından yapılabilir. Ancak Lenin bazı görevlerin yerine getirilebilmesi için kapitalist devletten bazı görevlilerin "ödünç" alınması gerektiğine değinmiştir. Ayrıca Lenin proletaryanın diktatörlüğü gerçekleşir gerçekleşmez bürokrasinin yavaş yavaş ortadan kaldırılması ve onunla mücadele edilmesi gerektiğini savunmuştur. Bürokrasinin ortadan kaldırılması için Lenin'e göre şu tedbirlerin alınması gerekir (Gökçe vd., 2004: 43; Fişek, 2005: 109);

- Tüm kamu görevlileri seçilerek iş başına gelmeli ve her an işten el çekirme yöntemi benimsenmelidir
- Kamu görevlilerinin ücreti ortalama bir işçinin ücreti düzeyine indirilmelidir;
- Her vatandaşın artan ölçüde devlet yönetiminde yer alması ve yönetme yeteneklerini edinmesi sağlanmalıdır.

Sovyet devriminden sonra Lenin'in bürokrasi konusundaki görüşlerinde bazı değişiklikler olduğu görülmüştür. Devrimden sonra da bürokrasi giderek artmıştır. Lenin bu bürokratik gerçeği "sosyalizmin az gelişmişliği" ile yorumlamıştır. Bürokrasinin güçlenmesini ise ekonominin durumu, iç savaş ve dış tehlikelere karşı savunma mekanizmasının oluşturulmasına bağlamıştır. Bütün bunların yanında disiplinli, güçlü ve istikrarlı bir hükümet Örgütüne ihtiyaç duyulması, küçük burjuvazinin ve çarlık devri bürokratların varlığını sürdürmesi bürokrasideki artışın nedenleri olduğunu ileri sürmüştür (Eryılmaz, 2002: 27–28).

Bruno Rizzi, önceleri sosyalist düşünceden etkilenen, hatta kendisini Marksist sayan ama onu yadsıyarak seçkinci akım içinde yer alan yazarlardan biridir (Fişek, 2005: 117). Bürokrasinin Sovyet sisteminde organik bir yeri olduğunu ileri sürmüştür. Sovyet Bürokrasisinin proletaryayı kapitalistlerin yaptığı gibi sömüren, ezen yeni bir sınıf haline geldiğini ifade etmiştir. Bunun nedenini de bürokrasinin üretim araçlarını elinde bulundurmasına bağlamıştır. Rizzi'ye göre, Sovyetler'de üretim araçları toplumsallaştırılmayıp sadece devletleştirilmiştir. Bunun sonucu üretim araçları halka değil devlete ve sonuç olarak da bürokrasiye ait olmuştur. Bürokrasinin bir kısmı (direktörler, uzmanlar ve teknisyenler) üretim araçlarına sahip oldukları için proletaryayı sömürürler ve kolektif bir şekilde artı ürünü çararlar. Bunun kapitalist sistemden tek farkı sömürünün bireysel olmayıp kolektif olmasıdır. Rizzi bu sömürü şeklini "Bürokratik Kollektivizm" olarak nitelemiştir. Bu sömürü çeşidinde devlet egemen sınıfın aracı değil, egemen sınıfın kendisidir. Bu durum sınıfsız bir topluma geçilmeden önceki son aşamadır. Rizzi bürokratik kolektivizme karşı gerçekleşecek bir proletarya devrimi ile komünist topluma geçileceğini ileri sürmüştür (Gökçe vd., 2004: 43; Fişek, 2005: 117).

1. 2. 2. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı

Bürokrasi denilince akla gelen ilk sosyal bilimci Max Weber'dir. "Sosyoloji Yazıları" isimli eserinde Bürokrasi başlıklı bölümde kavram ile ilgili önemli saptamaları olmuştur. Bürokratik örgütlenmenin ideal tipini ortaya koymuştur. 20. Yüzyılın başlarında ünlü Alman sosyolog ve bilim adamı Max Weber tarafından ortaya konan ve klasik yönetim kuramının bir ayağını oluşturan "Bürokrasi Modeli" diğer bürokrasi kavramlarından farklıdır. Weber'in ortaya koyduğu bir örgüt yapısı olarak bürokratik modelde görevler hiyerarşik bir sistem oluşturacak şekilde düzenlenmiştir. Hiyerarşinin her kademesinde yetki ve görevler önceden belirlenmiş kanun ve idari kurallarla biçimsel olarak belirlenmiştir. İşler bölümlere ayrılarak, uzmanlaşmış kişiler tarafından, belirli kural ve standartlara uygun olarak; kişisel olmayan, biçimsel bir şekilde yürütülür. İşlemler ve iletişim yazılı olarak yapılmakta, iş görenler emirlere yasal yetkiye dayandığı için uymaktadırlar. Yine Weber'e göre çağdaş devletin hukuk düzeni kanunlara dayandığı sürece kişilerin gözünde meşrudur. Bu meşruluk, hukuki meşruluğu aşp toplumsal meşruluğu da kapsar. Çağdaş devletten söz edebilmek için bir siyasal toplulukta idari ve hukuki kuralların, idari örgütün zorlama gücünün ve meşru iktidar uygulamasının gözlemlenmesi gerekir (Coşkun ve Asunakutlu, 1999: 171).

Weber, bürokrasiyi bir örgüt modeli olarak ortaya koymuş ve aslında günümüzde bürokrasi nedeniyle ortaya çıktığına inandığımız bazı problemleri ortadan kaldırabilmek ve ideal organizasyon yapısını kurarak verimliliği artırmak istemiştir. Günümüzde bir ülkede bu kavram ne kadar güçlü ise, o ülke o kadar az gelişmiş bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Weber, bürokrasi kuralları olmadığı müddetçe çağdaş devletten söz edilemeyeceğinden bahsetmektedir. Max Weber'e göre bürokratik bir yapı etkinlik açısından ideal bir organizasyon yapısıdır. Weber ortaya koyduğu ilkelerin izlenmesi ile ideal örgütün kurulabileceğini, etkin, ideal, şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir organizasyon yapısının oluşacağını savunmuştur (Kabaklı, 1976: 44).

Weber, bürokrasinin parlamento ile olan ilişkileri konusunda çeşitli stratejilerinden söz etmekte ve şu değerlendirmeleri yapmaktadır: "Resmi sır" kavramı, bürokrasinin özgül buluşudur; başka hiçbir şeyi bunun kadar fanatik bir biçimde korumaya çalışmaz. Bürokrasi, parlamento ile plan mücadelesinde, şaşmaz bir iktidar güdüsüyle, parlamentonun kendi bünyesinden ya da çıkar gruplarından gelen uzmanlar yoluyla bilgi edinmek için giriştiği her çabaya karşı savaş verir. Parlamentonun bilgi toplama yollarından biri, sözde kalan meclis soruşturmasıdır. Bürokrasi, doğal olarak, parlamentonun cehaletinin bürokrasinin çıkarlarına uygun düştüğü durumlarda bilgisi zayıf, dolayısıyla güçsüz bir parlamentoyu yeğlemektedir. Weber'in toplumsal gerçekliği ele alış biçimi, siyaset ve yönetim ilişkisini nasıl temellendirdiğini kavramak bakımından önemlidir. Weberci yöntembilimin, ideal tipleri yasa benzeri bir niteliğe yakın olduğundan, siyaset-yönetim ilişkisi tartışmalarında baskın olan normatif karakteri bire bir olmasa da önemli ölçüde içermektedir. Weber'in bire bir olmasa da, organizmacı toplum kavrayışının çok da dışından kalamaması, Kıta Avrupası yaklaşımının ortak noktalarını saptamak bakımından önemlidir (Akbulut, 2005: 66-67).

1. 2. 3. Seçkinci Bürokrasi Kuramı

Seçkinci kuram toplumun siyasal yapısını seçkinlerle, seçkinci olmayan ayrıma tabi tutmuştur. Siyasi yönden pasif yığınlara iradesini benimsettiren seçkinleri toplumsal gelişmenin tek itici gücü olarak görmüştür. Bu kuram yönetim ve bürokrasi alanındaki somut ifadesini teknokrasi kavramında bulmuştur. Teknokrasi bürokrasi kavramıyla beraber kullanılmıştır. Yönetmel seçkincilik alanı İktisatçı Thorstein Weblen'in görüşlerinden ortaya çıkmış ve 1930'lu yıllarda çok sayıda taraftar bulmuştur. Seçkinciler, devlet ve ekonomiyi yönetme yetkisinin politikacıların elinden alınması, teknokratlara ve iş adamlarına verilmesi gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Seçkinci kuramın temelini oluşturan teknokrasi konusunda kısaca bilgi vermek gerekirse (Gökçe vd., 2004: 43);

1. 2. 3. 1. Teknokrasi

Teknokrasi kelime olarak Eski Yunanca'da uzmanlık ve beceriklilik anlamına gelen "Tekke", "teknikos" sözcüğü ile yetki ve otorite anlamına gelen Krotos sözcüğünün birleşmesinden oluşan bir kelimedir. Teknokrasi, teknisyenlerin görüş ve etkilerinin egemen olduğu politik sistemdir. Teknokrasi teknik yollarla hükümet etme, sevk ve idare etmedir. Böyle bir yönetim biçiminde alınan kararlarda ussal irade kendini gösterir.

Devlet yönetiminin vazgeçilmez unsurlarından biri de hızla gelişen bilimsel ve teknik yöntemlerden faydalanmaktır. Devlet yönetimine' ilişkin bir kararlar alırken karara dayanak olacak teknik, istatistiksel, ekonomik, sosyal, mali ve hukuksal veriler toplanır. Karara dayanak olacak bu teknik verileri ise, kendi alanında uzmanlaşmış teknik kadrolar yapar. Bu da siyasal temsilcilerin tek başlarına karar almalarını engeller. Teknisyenler siyasal yöneticilere ancak kendilerinin denetlediği teknik verilerin gerektirdiği kararı aldırır olurlar. Yani siyasal yöneticiler teknisyenlere bağımlı duruma gelir. Sonuçta da siyasilerin teknokratlar üzerinde hiyerarşik emir verme yetkisi hafifletilmiş olur (Gökçe vd., 2004: 43).

1. 2. 3. 2. Oligarşinin Tunç Kanunu

Seçkin düşünce'nin önde gelen düşünürlerin biride A.R. Michels dir. Michels incelemelerini örgütlerin iç yapılarına ve sorunlarına yöneltmiştir. Michels büyük çaptaki örgütlerin, bir yandan seçkin egemenliğini yansıtırken, diğer yandan örgüt içi demokrasiyi doğaları gereği son verdiklerini ileri sürmüştür. Michels siyasal partileri incelemiş ve demokratik ilkelere göre örgütlendiği kabul edilen siyasal partilerde durumun böyle olmadığını ileri sürmüştür. Her parti örgütünün demokratik bir temele dayanan oligarşik kudreti temsil ettiğini ifade etmiştir. Yaptığı gözlemlerden genellemelere giderek bütün geniş ölçekli örgütlerin bürokratik bir yapı geliştirdiğini ve bu yapının örgüt içi demokrasiyi ortadan kaldırdığını belirtmiştir. Michels demokratik partilerdeki bu oligarşinin temel nedeninin önderliğin teknik vazgeçilmezliğinde bulunacağı sonucuna varmıştır (Gökçe vd., 2004: 43).

Robert Michels Almanya'daki sosyalist partiler üzerindeki incelemelerine dayanarak, 1911 yılında "Oligarşinin Tunç Kanunu" adlı teorisini geliştirmiştir. Michels, bürokratik örgütlerin toplum yapısına etkilerini inceleyen Weber'den farklı olarak ilgisini büyük çapta örgütlerin iç sorunlarına yöneltmiştir. Parti organlarının üyesi ve liderleri partide tam gün çalışacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini isterler. Bu görevliler parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belirli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt liderleri de zamanla, yaptıkları işte uzmanlaşırlar ve profesyonel liderliğe sahip olurlar. Bu yöneticiler sosyal kökenlerini unutup bir çeşit zümre haline gelirler. Bu yöneticiler, mevcut durumlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için çakşırlar. Mevcut durumlarını koruyamayacaklarını anladıkları saman, kendilerinden sonra kendi yerlerini alacakları tespit etmek için kendi çıkarlarına uygun yöntemler geliştirirler. Bu durumda resmi seçimler, oylamanın dışında bir anlam ifade etmez. Böylece örgütlerin tümü, resmi yapıları demokratik olanlar bile, yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren "tunçtan bir kanuna" tabi olurlar (Fişek, 2005: 116: Gökçe vd, 2004: 46).

Michels örgütlerin oligarşik hale gelmelerinin nedenlerini şöyle sıralanmıştır: Örgüt içi otoritenin hiyerarşik bir biçimde örgütlenmesi ve yönetim araçlarının hiyerarşinin en üst basamağında toplanması. Bunun sonucunda hiyerarşinin en tepesinde bulunan kişinin giderek "mutlakçı" bir niteliğe dönüşmesi, örgütlerin oligarşik olmasının birinci nedenidir. İkincisi ise, örgütlerin büyümesi, örgütte çalışanların sayıca artması ve tüm çalışanların karar verme mekanizmasına katılamamasıdır. Bu da örgüt içi demokrasinin uygulanmasını azaltmaktadır. Üçüncüsü ise, örgüt yapısının karmaşıklaşmasına paralel olarak çözülmesi gereken örgütsel sorunların artmasıdır. Bu durumda ortaya çıkan sorunların çözümü için özel bilgi ve kariyere ihtiyaç duyulmaktadır. Özel bilgi ve kariyer sahibi olmayanlar ister istemez ilgili karar verme sürecinin dolayısıyla örgüt içi demokrasinin dışında kalmaktadırlar. Ayrıca Michels yöneticileri (önderleri) sosyo-psikolojik açıdan değerlendirmiştir. Önder bir kez belirli bir saygınlığa ve yaşam şeklinde kavuştuğu zaman bunlardan vazgeçmek kendisine zor gelir. Bu avantajlı pozisyonu terk etmek istemez. Lider, örgüte karşı yöneltilen her eleştiriye kendi kişiliğine yöneltmiş bir hakaret olarak görür (Fişek, 2005:

116–117). Michels, hiçbir gücün ya da yöntemin oligarşinin tunç kanunuyla baş edemeyeceğini savunur (Eryılmaz, 2007a: 239).

1. 2. 3. 3. Yönetici Sınıf Teorisi

İtalyan bilim adamı Mosca, bürokrasiyle ilgili görüşlerini "The Ruling Class" (Yönetici Sınıf) adı ile ingilizceye çevrilen eserinde açıklamıştır.. Düzenli toplumlarda "hükümet" denilen bir otoritenin var olduğunu belirtmiş, toplumu 'Yönetici sınıf ve 'Yönetilen sınıf olmak üzere ikiye ayırmıştır. Mosca, yönetici sınıfı, güç tekeli elinde tutan, bütün siyasi fonksiyonları icra eden, bunun sonucunda iktidarın nimetlerinden faydalanan, yönetilen sınıfa göre sayıları daima az olan grup olarak nitelendirmiştir. Yönetilen sınıf ise az ya da çok keyfi muameleye muhatap ve zor kullanmak süratiyle birinciler tarafından yönetilen, sayıca çok fazla olan gruptur. Mosca "Küçük bir azınlık nasıl olur da çoğunluğu her zaman kendi yönetimi altında tutabilir?" Sorusuna, azınlığın örgüdenmiş olmasında çoğunluğu da örgütlenmemiş, dağınık bir yığın teşkil etmesinde aramak gerekir cevabını vermiştir. Ayrıca yönetici azınlığa dâhil olan kişiler genellikle üstün yetenekli kimselerdir. Bunlar gerçekte ya da görünüşte sahip oldukları bazı yeteneklerinden dolayı toplumda saygınlık ve etkinlik sağlamış kişilerdir (Gökçe vd, 2004: 47).

Mosca, tüm yönetimleri "feodal" ve "bürokratik" olmak üzere iki gruba ayırmaktadır. Feodal yönetimde, yönetici sınıfın her üyesi, iktisadi, adli, idari ya da askeri bir fonksiyon icra edebilir. Her yönetici, yönetilen sınıfın üyelerinin her birine doğrudan ve kişisel bir otorite kullanabilir. Bürokratik devlette ise, bu fonksiyonlar," birbirinden kesin bir şekilde ayrılarak yönetici sınıfın belli bir bölümüne tahsis edilir. Mosca yönetici sınıfının bu bölümüne "bürokrasi" adını verir. Bürokrasiyi, zenginliği ve askeri otoriteyi tekeline alan "bürokratik mutlakiyetçi" olarak nitelendirmiştir. Böyle bir yönetim şeklinin de "despotizm" olduğunu belirtmiştir. Mosca bürokrasinin gücünün temsili organlarca sınırlandırılabilceğini söylemiştir (Eryılmaz, 2002: 17).

1. 2. 4. Çağdaş Kuramlar

Çağımızın temel özelliklerinden biri de hızlı toplumsal ve teknolojik gelişmedir. Bu gelişmelerin bürokrasi üzerindeki etkilerinin neler olabileceği yönetim bilimciler tarafından incelenmiş ve kuramlar geliştirilmiştir.

Burham'a göre dünya, bir toplum düzeninden başka bir toplum düzenine geçiş dönemindedir. Bu geçiş döneminin feodal toplum düzeninden kapitalist toplum düzenine geçişten daha kısa olacağını ileri sürmüştür. Burham'ın "Yönetiş Devrim" teorisi kısaca şöyle özetlenebilir: Günümüz toplum düzenine kapitalist sınıf (burjuvazi) hâkimdir. Fakat sosyal sınıflar, kurumlar ve inançlar hızla değişmektedir. Bu değişim sonucunda çok farklı bir sosyal sınıf topluma egemen olacaktır. Günümüz sanayi toplumlarında, üretim araçlarının sahipliği ile üretim sürecinin teknik yönetimi ve koordinasyonu arasında belirgin bir ayrım ortaya çıkmaktadır. Üretim teknolojisinin değişmesi ve karmaşıklaşması sonucunda burjuvazi üretim sürecinin bütün yönlerini ve yeteneklerini kaybetmektedir. Buna karşılık uzmanlık bilgisine sahip yöneticiler ise, her geçen gün, üretim sürecini denetim altına almaktadırlar. Böylece yöneticiler önce özel işletmelerin ve daha sonra devletin idaresine hâkim olacaklardır. Bu aşamada özel mülkiyet de sona erecek ve onun yerini devlet mülkiyeti alacaktır. Yöneticiler ise çağdaş sanayi devletlerine ve dolayısıyla bütün dünyaya hükmedeceklerdir. Burham yöneticileri, "üretim sürecinin teknik yönetimi ve koordinasyonu görevini yerine getiren kimseler" olarak tanımlar. Bu teknik yönetim ve koordinasyon görevi yüksek derecede uzmanlaşmış bir görevdir, fizik ve mühendislik bilimlerinde uzmanlık gerektirir (Gökçe vd., 2004: 43; Fişek, 2005: 118-119).

Warren G. Bennis ise bürokrasinin temel yapısını tanımlarken Weber'in geliştirdiği bürokrasi kuramını benimsemektedir. Bennis'e göre bürokrasi endüstriyel devrim sırasında mükemmelleştirilmiş yararlı bir toplumsal olgudur. Bürokrasinin ana yapısı Bennis'e göre şu öğelerden oluşur:

- Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan iş bölümü.
- Çok iyi tanımlanmış bir otorite hiyerarşisi.
- Kişisel etkilere dayanmayan beşeri ilişkiler.

- Çalışanların haklarını ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi.

Bennis'e göre, bürokrasinin üstünlüğü, rutin olayları idare etme yeteneğinden kaynaklanmaktadır. Önceden kuralları ve amaçları tespit edilen örgütler, kolayca olayların üstesinden gelebilirler. Weber'in geliştirdiği bu model Bennis'e göre, çağın koşullarına ayak uyduramamaktadır. Sosyal ve teknolojik gelişmelerin hızına bürokrasi yetişmemektedir. Bennis'in deyişiyle "bilimsel ve teknolojik devrim" bürokrasinin geleceğini tehdit etmektedir. Bennis, Weber'in mekanik bürokrasi modelinde basit bir mekanik araç gibi görmesinden dolayı eleştirmiştir; Bu modelin örgütte çalışanlar ile örgüt amaçlarını bütünleştiremediğini belirtmiştir. Aşırı basitleştirilmiş, saf mekanik insan anlayışının yerine karmaşık ve değişen ihtiyaçlar konusunda daha çok bilgiye dayanan yeni bir insan anlayışının geliştirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Eryılmaz, 2007a: 239).

1. 2. 5. Diğer Görüşler

Wilson, Yönetimin İncelenmesi makalesinde bürokrasi ve siyaseti birbirinden ayırmaya çalışmıştır (Gökçe, 2004: 80). Wilson'un amacı kamu yönetimi bilimini savunmak ve politika ile yönetim arasındaki farklılığı açıklamaktır. Bürokrasi siyasetten ayrı bir alan olarak düşünülmelidir. Bu gerçekleştirildiğinde yönetim kendisine verilen görevleri tarafsız bir şekilde yerine getirecek, siyasal etkinin dışında kalacak ve doğrudan halka hizmetle ilgilenecektir (Öztürk, 2003: 90). Bu yaklaşıma göre, siyasetçilerin bürokratlar üzerinde denetiminin kaçınılmaz olduğunu belirtirler. Aksi takdirde, bürokrasi, demokrasi veya siyasi otorite karşısında bir tehdit unsuru haline gelebilir (Eryılmaz, 2002: 94).

Bürokrasi-siyaset ilişkisi ile bir diğer yaklaşım da sistem çözümlemesidir. Sistem yaklaşımı, değişkenler arasında dengeler aramaya ve bu değişkenler arasındaki yapısal ilişkileri açıklığa kavuşturmaya yöneliktir. Örneğin siyasal sistemin girdileri ve çıktıları arasındaki ilişkilerin niteliği araştırma konusu olabilir. Bu çözümleme çerçevesi, sistem ve çevresi arasındaki denge arayışının bir açıklaması olmaktadır. Bürokratlaşma bir süreç olarak bu dengenin

kurulmasında siyasal sistemin kurulmasında siyasal sistemin çevresiyle birlikte geçirdiği bir olgudur. Bürokratlaşma sadece siyasal sistemi değil, sistemin çevresinde içeren bir olgudur. Bu süreçle, saptanan toplumsal hedeflere ulaşabilmesi için her türde gerekli aracın bir araya getirilmesi ve bu bir araya getirme işinde düzenlemelerin önceden belirlenen biçimsel kurallara açığa kavuşturulması anlaşılmaktadır (Oktay, 1997: 18). Yönetim biliminde genellikle kabul gören Easton'un sistem yaklaşımı görüşünden hareket edildiğinde, yönetimin siyasal bir sistem içinde işlev yaptığını, bu nedenle yönetim-siyaset ayrımının kesin olarak yapılamayacağı belirtilmektedir (Gökçe vd., 2004: 81).

Bürokrasi-siyaset ilişkisini bir diğer açıdan ele alan sistem yaklaşımının amacı, olaylarla çevresel şartlar arasındaki ilişkiyi göz önüne alarak, olayları, çevre ve doğanın çok yönlü ilişkisi içinde açıklamaya çalışmaktır. Sistem yaklaşımına göre genel ve herkes için geçerli olabilecek bir gerçekliği formüle etmeyi sağlayan bir üst/merkezi perspektif yoktur. Hiçbiri diğerine üstün değildir. Her biri toplumun varlığın devamı için işlevleri alanında toplumu gözlemlemektedir. Her sistem farklı şeyleri gözlemleyebilir. Örneğin eğitim başarı/başarısızlık, savunma tehdit/güven, siyaset iktidar/muhalefet işlev kodları açısından çevreyi gözlemleyerek işlevlerini yerine getirmeye çalışır. Ana yönlendirici sistem, toplumun varlığının korunması ve geliştirilmesidir. Bu şu açıdan önem arz etmektedir. Bazı toplumlarda ya da değişik kurumlarda açık ya da dolaylı olarak ana yönlendirici sistem düşüncesi mevcuttur (Şahin, 2007: 410).

1. 3. Bürokrasi ve Siyasetin Karşılıklı Güç Kaynakları

Hem bürokrasinin hem de siyasi iktidarların birbirlerine karşı üstünlük sağlayabildikleri alanlar vardır. Bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi sürecinde karşılıklı olarak kullandıkları belli başlı güç kaynakları aşağıdaki gibidir.

1. 3. 1. Bürokrasinin Güç Kaynakları

Bürokrasi ile ilgili çalışmaların önemli bir kısmı, rasyonel kurallara örgütlenmiş organizasyonların, toplumun ve siyasal sistemin güç yapısı üzerindeki

etkilerini incelemeye yöneliktir (Eryılmaz, 2002: 96). Devletin yapı ve işleyişi bakımından büyümesi karar ve uygulama süreçlerinin karmaşıklığı ve işlemlerin uzmanlık ve deneyim gerektirmesi gibi nedenlerle bürokrasinin siyasi kurumlar karşısında önemli bir güç kazandığı gözlemlenmektedir. Bürokrasinin önemli bir güç merkezi olmasını sağlayan çeşitli kaynaklar ve faktörler bulunmaktadır (Gökçe vd., 2004: 67). Bürokratlar siyasi kararların alınmasında önemli araçları ellerinde tutarlar. Bu araçlar, onlara siyasiler önünde bir takım avantajlar sağlar (Öztürk, 2003: 119). Bu güç kaynaklarını sınıflandıracak olursak;

1. 3. 1. 1. Bilgi ve uzmanlık

Modernleşen yaşamda toplumlar giderek büyümekte ve karmaşılaşmaktadır. Buna paralel olarak kamu hizmetleri de artmakta ve karmaşılaşmaktadır. Bürokrasiyi güçlü kılan en önemli şey, onun sahip olduğu bilgi, belge ve çeşitli veriler ile uzmanlığıdır (Tataroğlu, 1997: 7). Her siyasi, idari ve hukuki karar, belirli bir veriye ve bilgi tabanına dayanır. Siyasi yöneticilerin ve organların ihtiyaç duydukları bilgiler ve onların yorumlanması için gerekli teknik uzmanlık bürokrasinin elinde bulunduğu için bürokrasi bilgi ve uzmanlık gücünü kullanarak her zaman kararları etkileme gücüne sahiptir (Eryılmazb, 2007: 249).

1. 3. 1. 2. Hızlı Karar Verebilme

Yukarıda da belirttiğimiz gibi siyasiler, icraatta bulunmak istediklerinde her zaman ayrıntılar konusunda yeterli bilgiye sahip olmayabilirler. Bu durumda ilgili faaliyetin gerçekleşmesinde bir takım karar verme yetkisi devretmek zorunda kalmaktadırlar (Göküş, 2004: 69). Bu nedenlerden ötürü hızlı karar verebilme, bürokrasinin elinde bulundurduğu bir diğer güç olarak ifade edilebilir. Yasama organının, kamu yönetimine devrettiği idari düzenleme yapma yetkisi, bürokrasinin, parlamentodan daha fazla otorite ve yetki kullanması sonucunu doğurmuştur. (Eryılmaz, 2007: 228). Yasama organı, belli kararlar alabilmek için belirli usullere uymak zorundadır. Bu da zaman kaybına ve verimsizliğe neden olmaktadır. Bürokrasi, kendi yetki uygulama alanı içinde karar vermede daha az kurala sahip olduğundan daha hızlı karar verebilmektedir (Gökçe vd., 2004: 68).

Bürokratlar fert olarak birçok faaliyeti gerçekleştirme imkânına sahiptirler. Çünkü mevzuatlarda tam bir açıklık ve netlik yoktur. Ortaya çıkan boşlukları, bürokratlar, karar verme güçlerini kullanarak doldurmaktadırlar (Göküş, 1999: 10).

1. 3. 1. 3. İstikrar ve Süreklilik

İstikrarlı bir yapıya sahip olan bürokratik örgüt bu sayede çalışanlarını kolayca motive edip örgüt amaçlarını gerçekleştirebilmektedir. Sürekli bürokratik yapı, kesinlik, devamlılık ve yaptığı iş konusunda uzmanlık sağlamaktadır (Göküş, 1999: 11). Bürokrasiler, süreklilik sayesinde partizan politikaların dışında olmanın avantajına sahiptirler (Eryılmaz, 2007a: 228). Bunun yanında siyasi iktidar belirli bir süre için seçilir. Bu durum yapacakları iş hakkında yeterli bilgi sahibi olmalarını engellemektedir. Bürokrasi ise istikrarlı bir yapıya sahip olduğundan daha etkin bir şekilde işlerini aksatmadan yürütür (Gökçe vd., 2004: 70).

1. 3. 1. 4. Özerklik

Diğer bir güç kaynağı ise özerk yapıli örgütlenme modelleridir. Bakanlık organizasyonu tipi örgütlenme dışındaki bu örgütlenmeler, daha çok özel amaçlı kamu kurumu niteliğinde algılanıp, siyasi iktidarın faaliyet alanı içinde görülseler de onun gücünü bir dereceye kadar azaltmak için böyle bir örgütlenmeye giderler (Gökçe vd., 2004: 70). Özerk biçimde örgütlenmeler, siyasal organların günlük müdahalelerinden uzak, yasalar çerçevesinde serbest politika ve programlar oluşturabilme ve bunları yürütebilme gücü kazandırdığı için, uygulamada çeşitli iktidar odaklarını ortaya çıkarabilmektedir. Özerklik, bürokrasinin en önemli hayat damarıdır (Eryılmaz, 2007b: 250).

1. 3. 1. 5. Planlama ve Bütçeleme

Planlama ve bütçeleme, büyük ölçüde ayrıntılı matematik hesapları ve bilgisayar işlemleri gibi teknik bilgi gerektirmektedir. Bürokratlar bu konuda uzman oldukları için politikacıları etkileyebilecek güce sahiptirler (Eryılmaz,

2007a: 229). Planlama, halk için politika üretmenin uygun aracı olarak kabul edilirse, planların yaptıkları planlar en uygun politika olur. Planlama ve bütçeleme, politikacılar tarafından anlaşılması zor kavramlardır. Siyasal toplumdan çok az kimse, bu planlama metotlarını anlayacak düzeydedir. Bu bakımdan, planların ve sonuçlarının açıklanması yönünden politikacılar, bürokratlara muhtaçtırlar (Öztürk, 2003: 122).

1. 6. 7. Örgüt İdeolojisi

Örgüt ideolojisi, bir kurumun kendi alanında geliştirdiği program, siyasal düşünce ve anlayışlardan meydana gelir. Bürokratik örgütler çoğu zaman, ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği konusunda gelişmiş fikirlere sahiptirler. Bunlar genel yargılar ya da fikirler olmayıp daha çok örgütün dar uzmanlık alanıyla sınırlıdır. Bürokrasiler, bu ideolojiyi korumak ve geliştirmek için çalışırken, aynı zamanda yeni politikalar dizisi de empoze etmeye gayret ederler. (Eryılmaz, 2007a: 229).

1. 3. 2. Siyasi İktidarın Güç Kaynakları

Bürokrasinin karşısında siyasi iktidarların da kendilerine özgü yetki ve güçleri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2007a: 229–230).

1. 3. 2. 1. Meşruiyet

Siyasi kurumların elindeki en önemli güç kaynağı az önce de değindiğimiz gibi meşruiyettir. Bürokrasiyi işletme, yönlendirme ve denetleme, siyasi kurumların yetkisindedir. Siyasi kurumlar bu yetkiyi, demokratik ilkelerden, anayasalardan alır. Bürokrasiler eylem ve işlemlerinden siyasi kurumlara karşı sorumludurlar.

1. 3. 2. 2. Para ve Bütçe

Siyasi kurumların elindeki ikinci güç kaynağı paradır. Bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi siyasi kurumların elindedir. Her kurumun yaşayabilmek, gelişebilmek ve büyüyebilmek için paraya ihtiyacı vardır. Söz konusu bürokratik kurumlar, siyasi organları bu parayı kendilerine tahsis etmeleri için ikna etmek ya da etkilemek zorundadır. Rekabetin sonucu ise daha büyük bütçedir.

1. 3. 2. 3. Halk

Siyasi kurumların üçüncü güç kaynağı, halktır. Siyasi kurumlar halkı temsil ederler. Böylece siyasi kurumlar, seçmenler ve siyasi partiler ve baskı grupları ile olan ilişkileri vasıtasıyla siyasi güçlerini harekete geçirebilme imkânına sahiptirler. Siyasi kurumlar, soruşturma, denetleme, seçim kampanyaları parlamentodaki tartışma ve görüşmeler gibi çeşitli araçlarla kamuoyunda bürokrasiye karşı etkili mücadele yürütebilir.

1. 3. 2. 4. Özerklik

Bürokrasilerin yetki ve özerklik talepleri de, siyasi kurumların elinde önemli bir güç kaynağıdır. Siyasi liderlerin, bürokrasinin gücünü kontrol etmek için kullandıkları son derece etkili araçlardan biri de, bürokrasi dışında kendilerine bağlı uzman personel kadrolarını ve bilgi kaynaklarını geliştirmektir

Bunlara ek olarak, siyasetçilerin önemli görevlere yaptıkları politik atamaları da siyasetçilerin elindeki bir diğer güç kaynağı olarak ifade edebiliriz (Öztürk, 2003: 124).

1. 4. Bürokrasi-Siyaset İlişkisi ile İlgili Genel Çerçeve

Siyaset ve bürokrasi madeni bir paranın iki yüzü gibidir. Bunlar arasında kesin bir çizgi çekmek oldukça zordur. Ancak sahip oldukları otoritenin kökeni açısından bir ayırım yapılabilir (Şahin, 2007: 407). Kamu yönetiminde, siyaset, değerler, politikalar, kararlar, hedefler, yargılar ve sorumluluk gibi konularla

uğraşan politikacının egemen olduğu bir alan olarak; idare ise, olaylar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun evreni olarak görülmektedir. Her ikisi de birbiri üzerine taşmakta ve birçok durumlarda birleşmektedir. Politikacılar idari görevler icra etmekte, idareciler de politik sorumluluklar yüklenmektedir. Politik ve idari kapsam pozisyona ve kişisel yeğleme ve eğilimlere göre farklılaşmaktadır. Dolayısıyla kesin çizgilerle bürokrasi- siyaset ayırımı yapmak oldukça güçtür. Yukarıda da değinildiği gibi bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki kamu yönetimi ile uğraşan bilim adamları için uzun süredir tartışma konusu olmuştur (Güven, 1976: 52).

Siyaset ve idare arasındaki sınır çizgisi hiçbir şekilde açıkça belirtilmemiştir. Politikacılar bakan, yasama organlarının üyeleri ve baskı gruplarının temsilcileri olarak idare alanı ile ilişki kurarlar. Kamu görevlileri de metinlerin hazırlayıcıları, bakanlarla yakından ilişki kuran kişiler ve profesyonel memur sendikaları ile politika alanına girerler (Chapman, 1970: 265). Siyaset ve bürokrasi ilişkisi çok önemli bir konu olmasına karşın ele alınma biçimi açısından dar kapsamlı tutulması ya da çözümleme düzeyinin işleyişsel sorunlara dönük olmasından dolayı tam bir temele oturtulamamıştır (Akbulut, 2005: 1).

Siyaset ve bürokrasi kavramlarının en önemli ortak noktası topluma hizmet anlayışıdır. Siyasi iktidar veya siyasetçiler, topluma hizmet amaçlı ve ülke yönetimine ait kararları politik bir bakış açısıyla ve mevzuatlara uygun bir süreç içerisinde almaktadır. Konu ile ilgili literatür incelendiğinde 3 temel ayrımın ortaya çıktığı görülmektedir; Birincisinde, bürokrasi ve bürokratlar, siyasetin verdiği görevleri yapan memurlardır. Bürokrasi ve siyaset kavramı, dolayısıyla bürokratlar ve siyasetçiler birbirlerinden tamamıyla ayrı ve farklı iki kavramı ifade ederler. Memurlar, siyasetçilerin politikalarını, gereken şekilde yerine getirmek ve kamuya hizmet zorundadırlar. Tek görevleri verilen işleri yapmaktır. İkinci görüşte ise bürokrasinin idari rolü olduğu kadar siyasi rolünün de olduğuna inanılır. Bürokrasinin elindeki güç kaynakları aracılığıyla hem yasa hem de siyaset yapma konularında siyasetçiler kadar etkin rol alması gerektiği savunulur. Bu görüşü savunanlara göre siyasetçiler, bürokratlara muhtaçtırlar. Onlar olmadan yapılan kanunlar verimsiz ve yetersiz olur. Üçüncü ve son yaklaşımda, üst düzey bürokratlara siyasiler önünde haklar ve yetkiler tanıyan üst kurullar bürokrasi

kavramı ifade edilmektedir. Bu yaklaşımlara aşağıda başlıklar halinde kısaca değinilmiştir.

1. 4. 1. Bürokrasi -Siyaset Ayrımı

Wilson, Yönetimin İncelenmesi makalesinde bürokrasi ve siyaseti birbirinden ayırmaya çalışmıştır (Gökçe vd., 2004: 80). Wilson'un amacı kamu yönetimi bilimini savunmak ve politika ile yönetim arasındaki farklılığı açıklamaktır. Bürokrasi siyasetten ayrı bir alan olarak düşünülmelidir. Bu gerçekleştirildiğinde yönetim kendisine verilen görevleri tarafsız bir şekilde yerine getirecek, siyasal etkinin dışında kalacak ve doğrudan halka hizmetle ilgilenecektir (Öztürk, 2003: 90). Bu yaklaşımı savunanlar, siyasetçilerin bürokratlar üzerinde denetiminin kaçınılmaz olduğunu belirtirler. Aksi takdirde, bürokrasi, demokrasi veya siyasi otorite karşısında bir tehdit unsuru haline gelebilir (Eryılmaz, 2002: 94).

Wilson ile başlayan tartışma, 20. yüzyılın başlarından itibaren bir değerler dizisi olarak kamu yönetimi ve siyaset literatürüne egemen olmuştur. Frank Goodnow, 1900 yılında yazdığı "Siyaset ve Yönetim" adlı kitabında siyaset ile yönetimin kesin bir şekilde ayrılması gerektiğini ileri sürmüştür. Siyaset kamusal isteklerin ifade tarzıdır, yönetim ise bu istekleri yerine getirmekle yükümlüdür. Goodnow siyasal partilerin yasalarla düzenlenmesiyle ve yönetsel otoritenin kamu yöneticilerinin elinde bulunmasıyla verimli yönetim ve halkın benimsediği bir hükümet anlayışının ortaya çıkabileceğini düşünüyordu (Öztürk, 2003: 90).

Weber de yönetim siyaset ilişkisi arasına kesin bir çizgi çekmek istemiştir. Weber'e göre modern devletin en önemli problemlerinden birisi otoriteyi paylaşmada bürokrasi ve siyaset arasındaki dengeyi sağlamaktır (Şahin, 2007: 406). Yönetimin siyasetten nispeten bağımsız bir statüye sahip olması gerektiği iddiası, yönetim ile siyasetin birbirinden ayırt edilebileceği varsayımına dayanır. Siyaset ve yönetim ayrılığı konusunda bu geleneksel görüş, politikayı amaç, bürokrasiyi araç olarak kabul eden görüştür. Politika, devlet gücünün kullanılması ile ilgilidir. Ulusal ya da yerel tüm kamu otoritelerinin gücü "Devlet

Gücü” olarak kabul edilebilir. Bürokrasi ise, alınan kararları uygulamakla görevlidir (Öztürk, 2003: 91).

1. 4. 2. Bürokrasi-Siyaset Ayrımının Reddedilmesi

Gerçek yaşamda politika ile yönetim iç içe geçmiş durumdadır. Politika, değerler, inançlar, siyasallar, kararlar, hedefler ve sorumluluk gibi alanlarda faaliyet gösteren politikacının egemen olduğu bir alan olarak; idare ise, olaylar, araçlar, yöntemler, yasalar, yürütme ve sorumluluk gibi konularla ilgilenen memurun görev alanı olarak görünmektedir. Politikacılar idari görev yapabilmekte, idareciler ise politik görevler üstlenebilmektedirler. Yürütme alanında politikacı ve üst düzey yöneticiler birlikte çalışırlar. Bu nedenle, faaliyetlerinin birbirinden ayrılması oldukça zorlaşır. Devletin her eyleminin siyasi olması nedeniyle yönetim ve siyaseti birbirinden kesin çizgilerle ayırmak imkânsızdır. İdareciler ve politikacılar bir bütünün iki yüzü gibidirler. Bundan dolayı idarecilerin de politikacılar gibi yansız davranmasını beklemek gerçekçi değildir. Yönetimin, siyasetten ancak belli özel amaçlarla (araştırma, yetiştirme, eğitim gibi) sağladıkları kolaylıklar nedeniyle ayrılabilceği belirtilmektedir (Öztürk, 2003: 93).

Bu görüşe göre bürokratlar, yasa yapım sürecinin dâhili bir unsuru olarak belirtilmektedir. Bu görüşü savunanlara göre, bürokratlarla siyasetçiler arasındaki ilişki, hiyerarşik değil, akılcı, interaktif, tamamlayıcı ve iç içe girmiş bir nitelik göstermektedir. Siyasetçiler ve bürokratlar, işbirliği içinde çalışmak durumundadırlar; aralarındaki ilişki düşmanca değil, etkin ve verimli bir idareyi ve yönetimi geliştirmek yönünde olmalıdır. Yöneticiler, bürokratların, siyasette rol almalarından rahatsız olmamalıdır. Bu yaklaşım bürokrasinin yararına inanmaktadır (Eryılmaz, 2002: 96).

1. 4. 3. Üst Kurullar Bürokrasisi

Üçüncü yaklaşım ise yeni gelişmekte olan ve dikkatlerin üzerinde yoğunlaştığı bir düşüncedir; üst düzey bürokratlara idari sistemde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerin verilmesinden yanadır. Bürokratik otoritenin sınırlılığını ve sorumluluğunu kabul ederek, iktidardaki siyasetçilerin yetkilerini kötüye kullanmalarına karşı bir önlem olarak ve ayrıca idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratları yetkilendirmek isterler. Bu yaklaşımı savunanlara göre, üst düzey bürokratların yetkilendirilmesi, genel kamu yararının geliştirilmesini sağlayabilir; siyasal gücün potansiyel olarak kötüye kullanılmasına ve güçlü çıkar gruplarının imtiyazlarına engel olunmasına hizmet edebilir. Ayrıca girişimci ve verimli idare anlayışının geliştirilmesine ve dolayısıyla kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılmasına yardım edebilir. Bu yaklaşım, son zamanlarda Dünya Bankası ve IMF gibi uluslar arası kuruluşların, özellikle ekonomi yönetiminde önerdikleri bir modeldir (Eryılmaz, 2002: 96). Bu yöntemle, bürokratik idarenin tarafsızlığı, etkinliği ve siyasi temsil arasında bir denge kurmaya çalışılmaktadır (Şahin, 2007: 408). Türkiye’de de 1980’den sonra çeşitli alanlarda kurullar oluşturulduğu görülmektedir. Bu üst kurullar, ülkemizde de sahip oldukları mali ve idari özerklikler ve yetkiler sebebiyle birer iktidar ortağı gibi gözükmektedir. Bu yaklaşımın temel amacı, üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması ve siyasetin alanının daraltıp, bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaktır (Eryılmaz, 2002: 162).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ve FRANSA'DA

BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Fransa ve Türkiye'nin günümüzde sahip oldukları bürokrasi-siyaset ilişkilerini daha sağlıklı algılayabilmek için tarihsel sürece bakmak gerekir. Bir durumun veya olayın net olarak anlaşılabilmesi ve tahlil edilebilmesi için geçmişe dönmek ve gerekli altyapı unsurlarını tespit etmek gerekir.

2. 1. 1789 Fransız Devrimi Öncesi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi:

2. 1. 2. Osmanlı Devleti'nden Önceki Dönem

Eski Türk Devletleri'nde, Türk toplumunda siyasi teşkilatlanmanın en üst basamağını, "il" veya "el" denilen devlet oluştururdu. Devletin başında "hakan" bulunurdu. Hükümdarlar, devleti yönetmenin kutsal bir görev olduğuna ve bu görevin kendilerine "Gök Tanrı" tarafından verildiğine inanırlardı. Gök Tanrı tarafından verilen bu yönetme yetkisine "Kut" denirdi. Göktürk uygarlığı ile ilgili başlıca kaynaklar Çin tarihleri ile Orhun ve Yenisey yazıtlarıdır. Bu kaynaklara göre Göktürk yönetimi bir soylular iktidarıydı. Kağan, aynı zamanda "ilig" sanını taşır ve tanrısal güç sahibi sayılırdı. Katun (kraliçe), tigin (prens), konçuy (prens), han, yabgu, şad ile tudun, çur, tahrın, apa gibi devlet görevlileri genellikle soylular arasından seçilirdi. Yılın ilk ayında Kağan'ın başkanlığında kurultay toplanmaktaydı. Yenisey ve Orhun yazıtlarında yönetimde yurt sevgisi gibi ibareler yer almaktadır (Nişancı, 1999: 20–22).

Türklerde ilk devlet teşkilatı Asya Hun Devleti hükümdarı Mete Han tarafından kurulmuştu. Ülke yönetim bakımından, doğu-batı, kuzey-güney diye iki idari bölgeye ayrılırdı. Bu iki teşkilatın kaynağı, Gök Tanrı inancı ile ilgiliydi. Gök Tanrı inancına göre güneşin doğduğu taraf kutsal sayılırdı. Bu yüzden; idari yönden doğu, batıya göre üstün kabul edilirdi. Devletin batı kanadında hükümdarın kardeşi yabgu unvanı ile, doğu tarafında ise genellikle kağanın büyük oğlu yönetici olarak yer alırdı. Türklerde yazılı olmamakla birlikte gelişmiş bir hukuk düzeni vardı. Halkın devletle ve birbirleri ile ilişkilerini düzenleyen kurallara töre

denirdi ve her türlü yönetim bu anlayışa göre yapıldı. İslamiyet'ten önce kurulan Türk devletlerinde, hükümdarın ülkeyi Tanrı adına yönettiğine inanılırdı. Bu anlayış Türk-İslam devletlerinde de devam etmiştir. Bununla beraber Türkler, bulundukları çevrenin koşullarına da uymuşlar ve devletlerini, yeni anlayışın gereğine uygun olarak kurmuşlardır (Duyar, 2006: 5).

Büyük Selçuklular, devlet teşkilatını oluştururken Gaznelileri ve Abbasileri örnek aldılar. Bu devlet, eyalet adı verilen on iki büyük idari bölgeye ayrılmıştı. Selçuklular, bu eyaletlere yönetici olarak gönderdikleri şehzadelerin yanına atabey denilen deneyimli bir devlet adamı verirlerdi. Eyyübiler, yönetim ve askerlik konularında Büyük Selçukluları örnek almışlardır. Devlet işleri, hükümdarın başkanlığında toplanan divanda görüşülür ve karara bağlanırdı. Askeri ve idari işlerin çoğu Türklerin elindeydi. Memluklar da devlet yönetiminde Selçuklulardan etkilendiler. Memlukların yönetimi askeri bir yönetimdi. Bu nedenle Memluk sultanları, tamamen Türklerden oluşan Memluk ordusunun önde gelen kumandanları tarafından seçilirlerdi. Bu seçimin bir sonucu olarak sultanlık, diğer Türk devletlerinde olduğu gibi babadan oğul geçmezdi. Eyalet yönetimlerinin içinde de ordu içinde yetişen görevliler bulunurdu (Duyar, 2006: 8-9).

2. 1. 2. Osmanlı Devleti: Kuruluş ve Yükselme Dönemleri

Bu ülkelerle ilgili yukarıdaki bilgiler değerlendirildiğinde, ortak özelliklerinin devlet yönetiminde söz sahibi kişilerin yönetme gücünü dini öğeler üzerinden elde etmek olduğu anlaşılmaktadır. Bir diğer ortak noktaları da merkezi bir yönetim sergileyememiş olmaları ve ülkelerin bölünmüş parçalar halinde yönetilmesidir. Bürokrasi-siyaset ilişkisi, merkeziyetçiliğin zayıf olmasından sonraki dönemlerde etkilenecektir. Osmanlı devleti, egemen olduğu topraklar üzerinde kendi yönetsel yapılarını oluştururken başta Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklu devletleri olmak üzere diğer Türk devletlerinde yaşanan sıkıntıları iyi analiz ederek güçlü ve merkeziyetçi bir devlet yapısı oluşturmanın yollarını aramıştır. Daha önce kurulan Türk devletlerinde genel olarak güçlü bir merkeziyetçi devletin oluşumu, devletin diğer varisleri tarafından zora sokularak,

hızla parçalanmalara ve devletin ortadan kalkmasına neden olmuştur. Bu durumu göz önünde bulunduran Osmanlı İmparatorluğu, merkeziyetçi bir patrimonyal yapı kurmuştur (Şahin, 2007: 418).

Osmanlı Devleti'ndeki patrimonyal yapıyı, ataerkil aile içerisindeki evin erkeği (padişah) ve ev halkı (toplum) arasındaki ilişkiye benzetmek mümkündür. Padişah bu otoriteyi kendisine bağlı bürokrasi ile sağlamaktadır. Patrimonyal yönetimlerde meşruiyeti, hükümdar temsil etmektedir. Hükümdar, otoritesini ülke düzeyine dağılmış oldukça özerk bir sınıf yoluyla değil, gelecekleri kendine bağlı bir "patrimonyal bürokrat" sınıf aracılığıyla sağlamaktadır (Şahin, 2007: 419). Patrimonyal yönetim herhangi bir kümelenmeye göz yumduğu sürece yara alabileceği için, çabalarını topluluk üstündeki denetimini korumaya ya da artırmaya çevirmektedir. (Mardin, 1994: 208–209). Görevi düzeni korumak olan sivil, askeri ve dini bürokrasi de patrimonyal özellikler taşımaktaydı. Liyakat ve yeterlilik bir anlamda hükümdara sadakati de gerektirmektedir. Çünkü tahta çıkan ve tahtta uzun süre kalmak isteyen hükümdar kendisine bağlı bir yandaş grubu ile yerini sağlamlaştırma amacındaydı (Heper, 2006: 62 – 65).

Osmanlı imparatorluğunun ilk kuruluş yıllarında etkin olamayan bürokrasi oldukça sade bir nitelik taşımaktadır. Ancak, Fatih Sultan Mehmet'in İstanbul'un fethetmesiyle birlikte Osmanlı bürokrasisinin merkez örgütü yapı ve fonksiyon itibariyle güçlendirilmiştir. Bu durum devleti çağına göre iyi işleyen toprağın yönetimine dayanan merkezi bir devlet konumuna getirmiştir. Osmanlı devletinin yükselme döneminde ise askeri bürokrasi egemenken sivil bürokrasi ikinci plandadır (Heper, 1996: 295).

O dönemdeki devlet yönetiminin temel birimleri saray, bab-ı âli (bakanlık) ve defterdarlıktı. Memurlar çoğunlukla bu birimlerde çalışıyorlardı (Tezel, 1986: 22). Pek çok kamu hizmeti, devlet adamlarını konutlarında görülmekteydi. Örneğin bab-ı âli (bakanlık), sadrazamın hem özel evi, hem de hükümet işlerinin görüldüğü bir devlet dairesiydi (Acar, 2001: 33).

Bu dönemde bürokrasi hükümdar karşısında yavaş yavaş güç kazanmaya başlamıştır. Özellikle yeniçeriler askeri bir güç olarak işlevlerini yitirerek, diledikleri kişileri vezir-i azam seçtirecek kadar güçlenmişlerdir. Aynı durum kapıkulların sivil kanadı için de geçerlidir (Sencer, 1984: 35). Osmanlı Devleti'nde siyasal güç hükümdar ve bürokrasi (sivil - askeri - dini) arasında paylaşılmaktadır. Bu dönemde bürokratlar, devletin üst kademelerinde hâkim duruma gelerek, hükümdar ve diğer devlet kurumlarından bağımsız hareket etmeye ve nüfuzlarını diğer kurumlara yayarak onları görelî olarak zayıflatmaya yönelik bir çaba içerisine girmişlerdir. Başka bir ifadeyle bu dönem bürokrasisi toplumsal sistem içerisinde ana yönlendirici sistem olarak ortaya çıkmaktadır (Şahin, 2007: 420).

2. 1. 3. 1789 Fransız Devrimi Öncesi Fransa'da Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Bu döneme ait bürokrasi-siyaset ilişkisi ile ilgili en önemli gelişme, devlet hizmeti gören memurların vazifelerinden keyfî bir kararla uzaklaştırılmayacağı prensibidir. Bu prensip, Fransa'da daha 15. yüzyılda yerleşmiştir. Memurluk teminatı ise 16. Louis devrinden itibaren uygulanmıştır. 21 Ekim 1467 tarihli bir ferman ile kral, ölüm veya istifa yolu ile açılmamış veya hukukî yoldan hükme bağlanmış bir kusurla boşalmamış herhangi resmi bir makama başkasını tayin etmeyeceğini taahhüt etmiştir. Bu vaat, çok geçmeden Fransızların memurlukların alım satımı ve devri sistemine zemin vazifesi görmüş ve 1604 yılından sonra amme hizmetlerinin miras yolundan intikalini sağlamıştır. Bu gelişmenin gerçek sebebi, maaşları ödeme imkânı bulamayan kralların, malî çare olarak bir aristokrasi sınıfı sağlamak istemeleridir. Bunun neticesinde kral hükümdara sadık bir şekilde hizmet eden bir memurlar topluluğunun başlıca teminatı olan tayin, maaşa bağlama, azletme, disiplin ve kontrol, belli öğretim kaideleri, terfi imkânı gibi yetkilerini feda etmiştir (Abadan, 1959: 37-38)

Bu dönemde bakanlıkların çoğu kraliyet sekreterliğinden türemiştir. Bunların başlangıcını 12. ve 13. yüzyılların kraliyet kâtiplerine kadar götürmek mümkündür. Mutlak monarklar genellikle mütevazı bir aileden gelen bu kimselerin şahıslarında hazır kabiliyet, basiret, arzularına yatkın bir kişilik ve devletin merkezileştirilmesinde ve modernleştirilmesinde yardımcı bir güç bulmuşlardır. Bu dönemde Fransa'da hükümdarın yetkileri coğrafi ve fonksiyonel olarak ayrılmıştır. Dış işleri sekreteri, dış işlerinden ve elçilerle yapılan yazışmalardan sorumludur. Kraliyet emlakinden sorumlu devlet sekreterliği de din işleriyle ve emeklilik işleriyle ilgilenmekteydi ve bugünkü İçişleri Bakanlığı gibi birçok vilayetlerin denetlemesinden sorumluydu. Savunma sekreterliği, askeri işler, askeri üslerle ilgilenmekte ve ayrıca sınır vilayetlerini de denetlemekteydi. Devlet sekreterliklerinden biri de denizcilik işleri, konsolosluk ve balıkçılık işlerinden sorumluydu. (Chapman, 1970: 11).

Fransa'da devlet yönetiminin örgütlenmesine damgasını vuran ve etkinliklerini mutlakçı krallık dönemi boyunca sürdüren üç temel gelişme vardır. Bunlar, kapitalistleşen bir toplum yapısının devlet yapısına yansıyan gereksinimleri olarak siyasal iktidar organlarının merkezciğe yönelmeleri; kamu görevlerinin alınıp satılabilmesi ve üstelik miras konusu olması ve son olarak kamu görevlilerinin de giderek ayrıcalıklı duruma gelmeleridir. Kendine yeterli yüzlerce bağımsız ekonomik birim ve bağımsızlık istekleri doyurulamadığı için kapitalistleşmenin gereklerine ters düşen yüzlerce ayrıcalıklı soylu ailesinde somutlaşan Fransız feodalitesi, 17. yüzyıldan başlayarak yerine göre hızlanan ya da yavaşlayan bir çözülme sürecine girmiş, feodallerin bağımsızlık isteklerinin artmasına bağlı olarak merkezci-mutlakçı yönü giderek ağır basan bir devlet yapısıyla çelişkiye düşmüştür. Merkezcilik eğiliminin ilk ürünü, dolayısıyla merkezci devlet gücünün ilk organları eyalet denetçileridir. Kral adına askerlik ve adalet hizmetlerini düzenleyen bu denetçiler, 16. yüzyılın sonundan 17. yüzyılın ortasına kadar geçen sürede, vergi toplama çabalarının yönlendirilip denetlenmesine de yönelmişler, başlangıçtaki gezginci niteliklerinden sıyrılarak sorumlu oldukları bölgelere yerleşmeye başlamışlardır (Fişek, 2005: 122–123).

Bu dönemde kralın bürokrasi aracılığıyla elde ettiği güce örnek vermek gerekirse XIII. Louis (1610–1643) ve Richelieu döneminde denetçi gönderilmeyen yer kalmamış, mutlakçı krallığın devlet gücünü temsil eden bu kişiler de soyluları, burjuvaziye ve rahipleri birbirlerine karşı oynayarak her çatışmadan daha güçlü, daha bağımsız olarak çıkmışlardır. XIV. Louis (1643-1715) döneminde denetçilerin etkinlikleri doruğuna çıkmış, vergi salma ve toplama, güvenlik hizmetlerini örgütleme ve kamu hizmetlerini yürütme görevleri bu kişilerin tekeline girmiş bulunuyordu. XVI. Louis dönemine (1774-1793) gelindiğinde, sınıflara karşı görece bir bağımsızlık durumu koruyan geniş-yetkili eyalet denetçilerinin sayısı 68'di (Fişek, 2005: 123-124).

Mutlak Monarşi'nin kademeli ortaya çıkışı, dramatik bir şekilde genişleyen hizmet sahalarının hükümetçe üstlenilmesine neden oldu. Orta Çağ boyunca müdafaa ve hukuk kralın öncelikli sorumlulukları arasına girmiştir. Fakat sosyal ve ekonomik alanlarda aracılık giderek artmıştır. Bu durum hizmet alanlarında özen ve merkezileşme anlamına geliyordu (Heady, 1966: 32).

Kamu görevlerinin kralca soylulara dağıtılması ve burjuvalarca da satın alınması ortaya "payelendirme-yağma" karışımı bir düzenleme çıkarmış; bu durumda, devlet görevleri, bir yönüyle kişiye bağlı kalıcı bir nitelik alırken, diğer yönüyle de başkalarına devredilebilen (kalıtım yoluyla) iyelik konusu bir mal olmuştur. XII. Louis döneminde İtalya savaşına akçalı kaynaklar oluşturmak için başlatılan, ama, 1680 yılına gelindiğinde askerlik ve belediye görevlerini de kapsayacak biçimde genişlemiş olan bu uygulama çerçevesinde, alınıp satılabilen kamu görevlerinin sayısı devrimin hemen öncesinde 100.000'di. Bir kamu görevinin yaratıldığı gibi kaldırılabilmesi, alınıp satılması, babadan oğula geçmesi vb. kamu görevlerinin; bu nedenlere ek olarak, bir noktadan sonra yeni görevler yaratmak güçleşeceği için, nereye varacağı bilinmeyen bir biçimde görev sayısının artırılması yerine, bir görevin birkaç kişi arasında pay edilmesi ve "dönmeli" olarak yapılması da kamu görevlilerinin "kalıcı" duruma gelmelerini, yani yönetsel yapının bürokratikleşmesini önlemiştir. Öte yandan, kamu görevlerinin kalıtım yoluyla babadan oğula geçebilmesi bu görevlere hiç değilse aile yapısı içinde kalıcılık kazandırmış, satın-alma yoluyla edinilen yerlerdeki

görev süresinin de ortalama 20–30 yıl olması burada da kişiye-bağı bir kalıcılığın oluştuğunu ortaya koymuştur (Fişek, 2005: 123).

Fransa'da bu dönemde yönetimin örgütlenmesine damgasını vuran bir diğer gelişme, kamu görevlilerinin giderek yukarıda da belirttiğimiz gibi ayrıcalıklı duruma gelmeleridir. Ayrıcalıklılık durumunun ilk ve temel görüntüsü, görev edinme biçimlerine ilişkin anlatımdan da görüldüğü gibi, kalıtım, ödüllendirme ya da satın-alma yollarıyla kazanılan hakların giderek özel mülkiyete konu olması, yani kişiye-bağı bir süreklilik ve dokunulmazlığa bürünmesidir. Ayrıcalıklılığın ikinci görüntüsü, eyalet denetçilerinin yerel siyasal eylemin üstüne çıkarak onu kısırlaştırmaları ve giderek sorumluluk bölgelerinin mutlak egemeni durumuna gelmelerinden de anlaşıldığı gibi, merkezci devlet iktidarı organlarının giderek toplumsal denetimden soyutlanmaları ve topluma karşı belirli bir bağımsızlık edinmeleridir. Kamu görevlilerinin ayrıcalıklı durumlarını belgeleyen üçüncü ve son görüntü de, ücret, ek görev, vergi payı ve özel salmalar gibi değişik kaynaklarca beslenip desteklenen yüksek bir gelir düzeyinde somutlaşmaktadır (Fişek, 2005: 125).

Fransa'da bürokrasi-siyaset ilişkisi açısından 1789 Devrimi'nden önceki süreç, Fransız bürokrasisine hâkim olan merkeziyetçiliğin XIV. Louis tarafından en yüksek derecesine ulaştırıldığı bir dönemdir. Kral, işbölümü esaslarına dayanan bir bakanlıklar teşkilatı kurmuş ve her bakanlığa mensup direktörleri doğrudan doğruya kendisine karşı sorumlu kılmıştır. Bu yenilikler, uzmanlık bilgileri aracılığıyla devamlı yardımda bulunan bir idari orta kademenin oluşumuna yol açmıştır. Bununla beraber Fransız parlamentosu, başlangıçtan itibaren idari yetkilerine dayanarak devlet kudretinin temsilcisi sayılan otoriter bir bürokrasinin gelişimine engel olmuştur. Fransız bürokrasisinin bu dönemki özelliklerini ifade edersek; aşırı merkeziyetçilik, koyu bir devletçilik, mülki idare teşkilatının köklülüğü ve idare hukukunun gelişimini sayabiliriz (Abadan, 1959: 37–38).

Yukarıda anlatılanlar göz önünde tutulduğunda, 1789 öncesi dönemde her iki ülke de, bulundukları bölgede üstünlüğü ele geçirebilmek ve koruyabilmek için ayrık yapılaşma yerine, merkezi bir yapılaşmayı tercih etmişlerdir. Bu da,

bürokrasi-siyaset ilişkisine doğrudan bir şekilde yansımıştır. 1789'dan önce Fransa'da bürokrasi-siyaset ilişkisine bakarsak, Fransız bürokrasisine hâkim olan merkeziyetçilik, XIV. Louis tarafından en yüksek derecesine ulaştırılmıştır. XIV. Louis, işbölümü esaslarına dayanan bir bakanlıklar teşkilatı kurmuş ve her bakanlığa üye direktörleri kendisine karşı sorumlu kılmıştır. Bu yenilikler, uzmanlık bilgileri aracılığıyla devamlı yardımda bulunan bir yönetsel orta kademenin oluşumuna yol açmıştır. Bununla beraber Fransız parlamentosu, başlangıçtan itibaren yönetsel yetkilerine dayanarak devlet gücünün temsilcisi sayılan otoriter bir bürokrasinin gelişimine engel olmuştur. Fransız bürokrasisinin bu dönemdeki özelliklerini; aşırı merkeziyetçilik, koyu bir devletçilik, mülki yönetsel teşkilatın köklülüğü ve yönetim hukukunun gelişimi şeklinde ifade edilebilir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde de, güçlü bir merkezi yapılanma ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Bunun için de, ülke içerisinde patrimonyal bir yapı kurulmuştur. Patrimonyal yapı, bürokrasinin de doğrudan bir şekilde etkilenmesine neden olmuştur. Patrimonyal yapıdaki en önemli özellik, padişahın, bürokrasiyi kendisine bağımlı bir duruma getirmesidir. Bu sistemde padişah, bürokratları, kendisine bağımlı bir köle durumuna getirmektedir. Yani, bürokratların gelecekleri, padişaha bağlı bir biçimde şekillenmektedir. Bu da, bürokratların, padişahın belirleyeceği kurallara ve kaidelere uymalarını gerektirmektedir. Patrimonyal yapılanmada, bürokratların seçimleri sırasında liyakat ve yeterlilik unsurlarına gereken önem verilmemektedir. Çünkü bürokratlar, padişaha olan bağlılık düzeylerine ve derecelerine göre seçilmektedirler. Bu noktada padişahın en önemli amacı, kendisine bağlı bir bürokrasi yaratarak, iktidarda uzun süreli ve stressiz bir şekilde kalmayı başarabilmektir. Bu yönüyle bürokrasi-iktidar ilişkisi, XIV. Louis dönemindeki bürokrasi-iktidar ilişkisine benzemektedir. Bir başka deyişle, her iki ülkenin yöneticileri de, kamu yönetimi mekanizmasını kendilerine bağımlı bir duruma getirme çabası içerisinde olmuşlardır.

2. 2. 1789 Devrimi ve Sonrası

2. 2. 1. Osmanlı Devleti'nde Duraklama ve Yıkılma Dönemlerinde Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

Osmanlı Devleti'nde 1789–1876 döneminde bürokratik yönetim geleneğinin ana hatları gelişmiştir. Bir taraftan Batının üstünlüğü kabul edilmiş, diğer taraftan geleneksel dini adalet kavramı yeniden yorumlanmıştır. Adalet artık tutucu bir biçimde statükoya sürdürmek anlamında anlaşılmamış, aksine İslami geleneklerin çerçevelendiği alanın dışında laik kriterler ile yasama faaliyetinin temeli teşkil edilmiştir. Yeni bir bürokratik elit doğmuş ve bürokratların ayırıcı nitelikleri eğitim olmuştur. Bu yeni elit, laik siyasetlerini siyasal hayatta egemen kılabilmek için sivil bürokrasinin siyasal sistem içinde bağımsızlığını sağlamaya çalışmışlardır. Söz konusu bağımsızlığın sağlanabilmesi ölçüsünde sivil bürokrasi siyaset uygulayıcısı olmaktan çok siyaset yapma özelliği ağır basan bir kurum haline gelmiştir. Bürokratik yönetim geleneğinin ilk görüntüleri, bu bürokratik tutumun sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Heper, 1974: 74).

Üçüncü Selim'in tahta çıkışından Birinci Meşrutiyete kadar uzanan yıllar, bürokratik yönetim geleneğinin doğuşu ve gelişmesi bakımından kritik bir dönemi kapsar. Bu dönem, iki yüzyıl evvel başlamış olan çözülme sürecini durdurma çabalarına tanık olmuştur ve bu çabalar bürokratik yönetim geleneğini doğurmuştur. II. Mahmut döneminde de mevcut bürokrasinin yapısı değiştirilerek, siyasi ve bürokratik sistemde yapısal - işlevsel farklılaşmaya gidilerek Osmanlı'da ilk modern bürokratik sistemin kurulmaya çalışıldığı görülmektedir (Heper, 1974: 36). Böylece askeri bürokrasi, siyasi iradeye tabi kılınmış, ulemanın gücü de azaltılarak sivil bürokrasi (kalemiye) ve hükümdarın gücü artırılmıştır. İçişleri, dışişleri, ticaret ve maliye gibi yeni bakanlıklar ve Başbakanlık kurumu oluşturularak sadrazamın görev ve yetkileri çeşitli bağımsız kurullara devredilmiştir (Şahin, 2007: 422).

Bu dönemin başlarında tımar sistemi bozulmuştur. Köylünün durumu da 18.yüzyılda iyice ağırlaşmış ve köylerden kaçış başlamıştır. Kentin temelini oluşturan loncalar ise meslek örgütlenmeleri olarak çoğaldıkça problemler artmıştır. Devlet görevleri alınır-satılır olduğundan sipahi, sancak beyi ve

vezir olmak için bilgi ve yetenek önemini kaybetmişti. Para ile görev satın alanlar karşılığını almak için halka yüklenmişlerdir. Merkezi idarede otoritesini kaybetmişti. Güçlü bir devlet için güçlü bir ordu, güçlü bir ordu için de düzenli bir maliye ve dürüst idareciler ve memurlar şart görünüyordu (Berkes, 1978: 96).

Tanzimat, Osmanlı Devleti'nin birlik ve beraberliğini sağlamak amacıyla ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel alanlarda köklü ve oldukça uzun süren bir yenileşme hareketi olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde yönetimin yeniden yapılanmasında idari ve mali merkeziyetçilik esas alındı. Yetkilerin taşradan merkeze aktarılmasında, valilere duyulan güvensizlik, eşrafın ve ayanların istenen değişimi engelleyebilecekleri endişesi vardı. Bu dönemde memurlara sabit maaş bağlandı. Tanzimat'la birlikte bürokratlar siyaset sahnesinde hakim bir unsur olarak ortaya çıkmışlardır (Eryılmaz, 2002: 134).

Tanzimat bürokratları, devletin kendi kurumlarıyla temsil edilmesi isteğindedirler. Bu dönemde padişahın sistem içinde üstün konumunun korunması desteklenirken, siyaset oluşturmada inisiyatif bürokratlarda olması gerektiği düşüncesindedirler. Bunun için de bürokratların güvenceye sahip olması gerekiyordu. Bu amaçla bürokratları en çok meşgul eden konu, bürokrasinin otonomisini tesis edebilmektir (Heper, 1974; 148–149). Kul statüsünden kurtularak yasaların sınırladığı alan içinde yetki ve haklara sahip, suç ile ceza arasında ilişkilerin genel kurallar çerçevesinde düzenlendiği bir yapı veya ortamda görev yapmak, memur statüsüne ulaşma imkânını ortaya çıkarıyordu. Oysa kul statüsünde kişi için hiçbir güvence söz konusu değildi. Ömrü boyunca cam-malı hükümdarın tek bir sözüne bağlıdır. Bu şekilde yapılan düzenlemelerle devlet padişahın elinden bürokratların etkin olduğu kurumlara doğru kaydırılıyordu (Kalaycıoğlu, 1986: 13). Tanzimat bürokratinin özelliği devlet yönetiminde yalnızca kendilerini yetenekli gören, batı tipi eğitim görmüş kapalı bir grup olarak ortaya çıkmalarıdır. Onlar kendilerini padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak görmüşlerdir. Onlarda şimdiye kadar süregelen bir gelenekle, kendileri tarafından oluşturulan siyasetin kamu yararına olacağı ve genel iradeyi en iyi temsil edeceği düşüncesi hâkimdir. Üzerinde durdukları en önemli nokta, sivil bürokrasinin siyasal bağımsızlığını devam ettirmesidir (Heper, 1974: 69–70).

2. 2. 2. Fransa’da 1789 Devrimi Sonrası Bürokrasi Siyaset İlişkisi

Bu dönemde Fransa’ya bakacak olursak, Fransız ihtilali ve Napolyon iktidarı, bürokrasinin köklü olarak yeniden biçimlenmesi sonucunu doğurmuştur. İhtilal, kralların keyfi yönetimine son vermiş, yönetim işlerinin kanunlara bağlı olarak görülmesini sağlamıştır. 19. yüzyıl Fransız idare sistemi, bürokratların keyfi icraatını kanun kuvvetiyle olanak ölçüsünde daraltmayı hedefleyen bir girişimdir. Fransa’da devlet, kralın kişisel mülkü olmaktan çıkmış, onun yerini, millet ve örgütlenmiş kamu hizmetleri almıştır. Bu sistemde her bir vatandaş ülkenin egemen otoritesi ile doğrudan ilişkili hale gelmiş ve vatandaşlık kavramı genelleştirilmiştir. Ekonomik politikalar geniş kapsamlı yasal düzenlemeler gerektirmiştir. Bu yasal düzenlemeler ticari ve toplumsal hayat için gerekliydi. Bu durum da bürokrasinin önemli bir kurum olarak gelişmesine zemin hazırlamıştır. Kamu görevlilerinin statüsünde önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. Kamu görevlerinde profesyonelliğe doğru bir gelişim yaşanırken, sadakat artık krala değil, devlete ve kanunlara duyulacaktır (Suleiman, 1974: 22).

1778–1783 yılları arasında ABD’nin İngilizlerle verdiği bağımsızlık mücadelesinde aktif olarak katılan Bourbon Hanedanlığı 1789 yılında patlayan Fransız ihtilaline engel olamamış ve dünyada büyük yankılar uyandıran devrim sonucunda Bourbon’ların yönetimini ortadan kaldırılarak cumhuriyet rejimi altında oldukça çalkantılı ve türlü yönetim modellerinin denendiği bir dönem içine girilmiştir. Devrim öncesi yaşanan gelişmeler ihtilalin gerçekleşmesinde önemli rol oynamıştır. Hatta devrimin temelinde vergilendirme adaletsizliğinin yattığı bile söylenebilir. (Dreyfus, 2007: 83). 26 Ağustos 1789 tarihli İnsan ve Yurttaş Baldan Bildirgesi, daha sonra Devrimin mirası olan 1791 tarihli ilk Fransız Anayasası’nın başına konulmuştur (Parlak ve Caner, 2005: 28). 1791 Anayasası ayrıca, Fransız siyasal sistemine, güçler ayrılığı ilkesini getirmiştir (Güler, 2004: 31).

Bu gelişmeler içinde 1794 yılında Robespierre tarafından uygulamaya sokulan devlet kaynaklı baskı rejimi en çarpıcısidir. 1789 Devriminin teorisyenlerinden Sieyes ile savaş alanından zaferlerle dönen ve bazı düşünürlerce Napolyon’un işbirliğiyle gerçekleştirilen bir darbe, I. İmparatorluk Dönemiyle

1799 Anayasasını getirmiş ve bu Anayasa; cumhuriyet görüntüsü altında bir diktatörlük oluşturmuştur. 1799 yılında Robespierre rejimi Napolyon Devrimiyle sona ermiş ve yerine 1. Napolyon Bonaparte geçmiştir. Napolyon dönemi Fransa'nın Avrupa üzerinde toparlandığı ve emperyalizm yarışma geçtiği bir dönem olma özelliğini taşımaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 28).

Tüm bu gelişmeler olurken bürokrasi, dönem dönem değişen etkinlik seviyesiyle olaylara dâhil olmuştur. Merkezi yönetimde yeni bir örgütlenmeye gidilmektedir. Devlet memurluğuna alınacakların seçilme tarzı, yetiştirilmesi, krala ve devlete hizmet arasındaki bağ, belirgin ihtiyaçlara cevap vermek için 18. yüzyılın ortalarında oluşmaya başlamıştır. Her türden mühendis yetiştirmek, hükümet tarafından cumhuriyetin işlerinde kullanmak için genç insanlara üst düzey bilimsel eğitim vermek amacıyla Politeknik Yüksekokulu'nu kuran 28 Eylül 1794 tarihli yasaya varan anlayış da aynı felsefeden etkilenmektedir. Bu dönemde, 1791 Anayasası, kamu görevi kavramını, yürütme gücü çerçevesinde uygulanan tüm görevler olarak görür. Bunları gerçekleştirecekler içinde bakan ya da bakanlık memurları da olabilir, yerel yöneticiler de, kral da. Yasa yapma yetkisine sahip ulus temsilcileri ile yasayı uygulamakla görevli memurlar birbirinden ayrı olarak belirlenmiştir. Siyasal yetki yalnızca yasam organındadır, idare ise onun aracıdır (Jenkins ve Gray, 1983: 23).

O dönemde çalışmanın başında belirttiğimiz ayırmadan bürokrasi ve siyaseti iki ayrı kutup olarak benimseyen yaklaşımın var olduğunu anlaşılmaktadır. Kralın bakanlar karşısındaki yetkisi, temel olarak adam seçimiyle sınırlıdır. Bakanlıklar yeniden örgütlenir ve sayıları altıyla sınırlanır; Adalet, içişleri, vergi, savaş, denizcilik ve dışişleri. Krallık idaresi, halkı tarafından sevilmediği için merkezi idarenin yeniden örgütlenmesi zor olmaz. Eski rejimden kalan memurlara duyulan güvensizlik sonucu gerçekleşen personel değişikliklerinde az da olsa liyakate önem verilmiştir. Kamu görevlilerinin maaşlarının hazinden ödenmeye başlanması, yönetimde yeniden yapılanmanın en önemli göstergelerinden biridir. Bu yöntemle, görevlerin babadan oğula geçmesi anlayışından kurtulmuş olunmaktadır. Memurların maaşlarının kendilerine verilmiş olan kraliyet ödeneklerinden karşılayan bakanların keyfiyetinden kaynaklı güç de ortadan kalkmış bulunmaktadır (Dreyfus, 2007: 99–103).

Devrim sonrasında her iki ülkede de, yönetim ve siyaset konularına ilişkin yeni ve modern yorumlar geçerli olmaya başlamıştır. Örneğin, Fransa'da Napolyon iktidarı, bürokrasinin köklü olarak yeniden şekillenmesi sonucunu doğurmuştur. Devrim, kralların keyfi yönetimlerine son vermiş ve yönetimin yasal kurallar çerçevesinde sürdürülmesi gerektiğini belirtmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda da buna benzer gelişmeler ve değişimler söz konusu olmaya başlamıştır. Özellikle, 1789 senesinden 1876 senesine kadar olan süreç içerisinde, bürokrasi-siyaset ilişkisinin yasal ve özellikle de laik kurallar çerçevesinde sürdürülebilmesi için gerekli çalışmalar yapılmıştır. Söz konusu dönem içerisinde bürokratların belirlenmesi ve seçilmesi sürecinde temel alınan en önemli ölçüt, eğitim olmuştur. Bürokratlar, eskiden olduğu gibi, padişaha bağlılık yerine, eğitim düzeylerine göre belirlenmeye başlamıştır. Yine aynı şekilde Fransa'da da, bürokratların statülerinde önemli değişiklikler ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu görevlerinde ve bürokraside profesyonel bir anlayış hâkim olmaya başlamıştır. Bunun neticesinde de, sadakatin, krala değil, devlete ve yasalara duyulduğu bir yapılanma ortaya çıkmıştır.

1789 sonrası dönemde her iki ülkede de, bürokrasiyi geliştirmeye ve yenilemeye yönelik çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Örneğin, her iki ülkede de, üst düzey bürokratlar yetiştirmeye yönelik olarak çeşitli eğitim kurumları kurulmuştur. Devrim sonrası dönemde, bürokratların, siyaset sahnesindeki etkinlikleri artmaya başlamıştır. Örneğin, Tanzimat'ın ilan edilmesinden sonraki süreç içerisinde, bürokratlar, siyaset sahnesinde hâkim bir unsur olarak ortaya çıkmaya başlamışlardır. Tanzimat dönemi bürokratları, siyasete ilişkin kararların belirlenmesinde kendi görüşlerinden ve düşüncelerinden de faydalanılması gerektiğini vurgulamışlardır. Tanzimat bürokratları da, Fransız Devrimi sonrasında Fransa'da ortaya çıkan bürokratlar gibi, kendilerini padişahın değil, devletin ve yasaların hizmetçisi olarak görmüşlerdir. Tanzimat bürokratları, sivil bürokrasinin bağımsızlığından yana olduklarını sürekli bir şekilde belirtmişlerdir. Devrim sonrasındaki ilk yüzyıl olan on dokuzuncu yüzyıl, bütün dünyada birçok kavramın değişmeye başladığı bir yüzyıl olmuştur. Bu değişim süreci, yönetim ve siyaset mekanizmalarını da doğrudan bir şekilde etkilemeye başlamıştır. Bunun neticesinde de, ülkelerin, yönetim ve siyaset kavramlarına olan bakışlarında

önemli değişiklikler olmuştur. Bir başka deyişle, söz konusu yüzyıl içerisinde, sadece ülkemizde ve Fransa'da yönetsel anlamda önemli değişiklikler olmamıştır. Bu değişikliklerin aynıları ya da benzerleri, başka ülkelerde de söz konusu olmuştur.

2. 3. Toplumsal Sınıflar

Osmanlı devletinde toplum yönetici sınıf ve reaya olarak iki ana toplumsal sınıfa bölünmüştür (Aykaç, 1997: 138). Yönetici sınıf yani bürokrasi kesimi mülkiye, ilmiye, kalemiye ve seyfiye sınıfı olarak dörde ayrılmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 72). Bunlara kısaca açıklamak gerekirse (Özdemir, 2001: 100–101);

İlmiye Sınıfı: Osmanlı bürokrasisinde askeri ve dini özellikler ağır bastığından zamanla iki ayrı bürokratik örgütlenme oluşmuştur. “Devşirme bürokrasisi” askeri ve idari hizmetleri ulemanın temsil ettiği “din bürokrasisi” de hukuki, dini ve kültürel hizmetleri yürütmüştür.

Mülkiye Sınıfı: Mülkiye memurları devşirme çocuklarının seçkinlerinden saraya alınarak yetiştirilen kişilerdir. Bunlar sadrazamlar, vezirler, beylerbeyi, sancak beyleri gibi yüksek düzeydeki sivil ve askeri yöneticilerden oluşmaktaydı.

Seyfiye Sınıfı: Bugünkü anlamda komuta kurulu ve genelkurmay dışında kalan askeri sınıflar ve örgütü içermekteydi.

Kalemiye Sınıfı: Devletin kayıt ve yazışma işlevini yürüten çeşitli kalemlerden meydana gelmekteydi.

Bu dönemde Fransa'da ise toplumun üç ayrı sınıftan oluştuğunu ifade edebiliriz. Bunlar, "soylular sınıfı, din adamları sınıfı ve üçüncü sınıf" olarak adlandırılabilir. Bu üç sınıf ayrı ayrı temsil edilmekte ve ayrı ayrı oy kullanmaktaydı. Ancak tek başlarına ele alındıklarında bir bütün oluşturmadıkları görülmektedir. 1789 öncesinde soylular sınıfının ekonomik durumu giderek kötüleşmektedir. Monarşinin güçlenmesiyle birlikte, soylular toprakları üzerindeki kamu görevlerini kralın memurları lehine kaybetmişti. Feodal gelirler de günden güne azalıyordu. Bu gelirler yüzyıllar öncesinden belirlenmiş aynen ya da nakden

ödenen sabit gelirlerdi. Yaşamak için ellerinde ne varsa satan bu soylular bazı yörelerde gerçek anlamda soylu yoksullara dönüşüyorlardı (Göze, 2005: 525; Sieyes, 2005: 9–20).

Bu yoksul toprak soyluları, saray çevresindeki soylulara karşı oldukları gibi zengin burjuvalara da karşıydılar. Bu soylular, kralın görevlilerine karşı son malî ayrıcalıklarını da büyük bir hırsla korumaya çalışıyorlardı ve bunlar yoksul ve güçsüz oldukları oranda hırçındılar. Köylüler de bu soylulardan memnun değildi, yoksul soylular alacaklarını son kuruşuna kadar istiyor ve çoğu kez de köylüler üzerinde baskı yapıyorlardı. Kralın sarayının çevresinde yaşayan Paris soyluları ise, devlet bütçesinin dörtte birini harcayan ama geliri hiçbir zaman giderini karşılamayan ve çalışmadan yaşayan bir gruptu. Tehlike anında kralın etrafında bir birlik oluşturmaktan uzaktılar. Bu soylular, idarî ve yargı görevlerini tekellerinde geçiren soylulardı (Göze, 2005: 525–526).

2. 4. Osmanlı İmparatorluğu Değişim Uygulamalarında Fransa'nın Etkisi ve Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Katkıları

Kanunî Sultan Süleyman zamanından beri bir Osmanlı-Fransız dostluğu vardı. İngiltere'nin başta Amerika olmak üzere denizaşırı menfaatleriyle ilgilendiği, Almanya'nın da ekonomik ve sosyal dinamizmine henüz ulaşmadığı dönemlerde birer Akdeniz ülkesi olması dolayısıyla Türk-Fransız ilişkileri hayli gelişmişti. Genellikle ticari olan bu ilişkiler daha sonra sosyal ve siyasî alanlara da geçti. Türk-Fransız sosyal yakınlaşması Lâle Devri'nde daha da arttı. Bina inşası, bitkiler, yaşama biçimi alanlarında Fransız tarzı ve zevki yayıldı. Bu dönemde matbaanın Türkiye'de kurulmasında Macar dönmesi İbrahim Müteferrika kadar, Paris elçisi Yirmisekiz Mehmet Çelebi'nin oğlu Sait Efendi'nin Paris'teki incelemelerinin de payı vardı. 1716 yılında Rochefort adlı bir Fransız subayı 3. Ahmet'e "Bâb-ı Alî Hizmetinde Bir Ecnebi Askerî Mühendisler Kıtası Teşkiline Dair" on sayfalık bir rapor vermiştir, I. Mahmut zamanında da (1730–1754) Fransa kralından kaçıp Türkiye'ye sığınan Comte de Bonneval (Humbaracı Ahmet Paşa)'ın Osmanlı ordusunu ıslah için 14 yıl boyunca çalıştığını, bir humbaracı sınıfı oluşturmuştur. (Paşa, 1974: 5–10).

3. Mustafa döneminde de (1757–1773) yine Fransa'da yetişmiş bir Macar soylusu olan Baron de Tott'un Sûrat Topçuları Birliği'ni kurup eğitmiştir. 1. Abdülhamit döneminde (1774–1789), Sadrazam Halit Hamit Paşa ordunun eğitimi ve teknik bakımdan ıslahı için Fransa'dan uzmanlar getirmiştir; bu uzmanlarla deniz kuvvetlerinin ıslahına ve kale tahkimlerine çalışılmıştır. O sırada Fransa, Rusya'nın doğudaki siyasî ve kültürel etkinliklerini önlemek adına Osmanlı Devleti'ni güçlendirmek için çok yönlü reformlar yaptırmak istemişti. 1773'te Mühendishane-i Bahri-î Hümâyûn kurulunca, buranın öğretim kadrosu genellikle Fransız uzmanlardan oluşmuştur. 1787 Osmanlı-Rus savaşından sonra Rusya'nın baskısı üzerine Fransa uzman subaylarını geri çekmişti. 1789–1807 yılları arasında Osmanlı tahtında oturan 3. Selim, daha şehzadeligi sırasında Fransa kralı ile ilişkiye girmiş ve İshak Efendi adlı bir kişiyi Fransa'ya göndermişti. O sırada Osmanlı ileri gelenleri de Prusya ve Fransa'dan askerî uzmanlar getirtilerek Avusturya ve Rusya'ya karşı güçlü bir ordu kurulmasını istemişlerdi (Paşa, 1974: 10–13).

3. Selim, Nizam-ı Cedid askerî birliklerini kurarken Fransa'dan 15 askerî uzman istemiştir. Ama Osmanlı ordularının modernizasyonunda İsveç, Prusya ve İngiliz subayları da çalışmaya başlamışlardır. 1795'te açılan Mühendishâne-i Berrî-i Hümâyûn'un öğretimi de genellikle Fransızca kaynaklardan yapılmıştır. Zaten programı da Fransız askerî okullarından alınmadır (Lewis, 1984: 60).

19. yüzyıl başında Fransa'nın Mısır'ı işgal etmesi ile Türk-Fransız ilişkileri biraz bozulmuştur ama gene de, 1826'da ordunun doktor ihtiyacını karşılamak için Mekteb-i Tıbbiye ve Cerrahhane kurulduğunda öğretim Fransızca yapılmaya başlanmıştır. Fransızların Mısır'dan çekilmesinden sonra oraya yerleşen Mehmet Ali Paşa, orada kalan Fransız subaylar gözetiminde yeni bir ordu kurdu, askerî okullar açtı ve en çok Paris'e olmak üzere Avrupa ülkelerine öğrenci göndermeye başlamıştır. 1845'te Erkân-ı Harbiye Mektebi kurulurken de Fransız Kurmay Okulu (École d'application d'État-Major) kuruluşu örnek alındı. Üç Fransız ve bir Alman uzman subay ilk öğretim kadrosunda bulunuyordu. 1851'de Fransız Akademisi'ne benzer bir "Encümen-i Daniş" kurulmuştur. 1861 yılından itibaren sivil yenileşmeler Fransız tezine göre yapılmaya başlanmış; 1867'den sonra Fransa'da liberalleşmenin başlaması Osmanlı Devleti'ni içten ve

dıştan liberalleşmeye itmiştir. Mecelle hazırlanmadan önce Fransız medenî kanunu (Code Civile) Türkçeye çevrilmiş, 1869'da da Fransız Elçisi M. Bourée'nin Sadrazam Ali Paşa'ya “telkin”leri ile Fransız Conseil d'État'sı “Şûrâ-yı Devlet” olarak bizde de kurulmuştur. 1867 yılından önce Fransa'nın eğitim ve öğretimde reform yapılması için bir nota verdiği, lise ayarında okulların açılmasını istediği ve hatta bu okulların programlarını bile hazırlamıştır (Kara, 1995: 146).

1. Mahmut döneminde Avrupa'ya öğrenci göndermek üzere ciddi girişimler başlamıştır. 1830 yılında Tıbbiye ve Enderun öğrencilerinden 150 kişinin Avrupa'ya gönderilmesi hakkında bir padişah emri vardır. Osmanlı Devleti, Avrupa'da en çok Fransa'ya öğrenci göndermiştir. 19. yüzyılda Avrupa'da büyük bir gelişme gösteren psikoloji ve psikolojinin eğitime uygulanması üzerine gene Fransızca'dan birçok kitap çevrildiğini görülmektedir, önemli bir toplam tutan felsefî eserler de Fransızca'dan çevrilmiştir. İlk belediye nizamnamesi, Fransız esinli olduğu gibi, İstanbul Beyoğlu'nda kurulan ilk belediye teşkilatında da Paris örnek alınmış ve resmi dil olarak Fransızca kullanılmıştır. Cumhuriyet Danıştay'ının tarihsel kökeninde yer alan *Şurayı Devlet*, “1868 yılında Fransa örneğine göre ve Fransa'nın baskısıyla”, Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye'nin ikiye bölünmesiyle oluşturulmuştur. İdare hukukumuzun pek çok kavram ve kategorisi Fransız idare hukuku kökenlidir. Yasama faaliyetlerimizde Fransız idare hukuku kökenli kavram ve kategoriler etkili olduğu gibi, içtihadımızın gelişiminde de Fransız içtihadı zayıf da olsa yönlendirici olmuştur. İdari yargıcın kullandığı kavramsal donatının önemli bir kısmı Fransız kökenlidir. İmtiyaz, müşterek emanet, iltizam gibi kavramların tanımları Fransızca'dan aktarmadır. Kimi kavramların Fransızca karşılıkları Türkçe söylenişlerle kullanılmaktadır: Raşat, emprevizyon gibi. İmtiyaz kategorisinin bütün unsurları aktarmadır. Zincir işlem, ayrılabilir işlem, yasama perdesinin kaldırılması gibi kavramlarının kullanımı da yeni örneklerdir (Karahanoğulları, 2004: 47).

Tüm bu askeri ve edebi alandaki Fransa egemenliği bürokrasinin yetişmesi ve görevlerini idare ederken Fransız kültüründen etkilenmesini kaçınılmaz hale getirmektedir. Fransa'nın, Türkiye'nin Osmanlı mirası olarak devraldığı bürokrasi kültürü üzerindeki bu etkisi göz ardı edilemez.

2. 5. 20. Yüzyıl

Türk devrimi üzerinde çalışan farklı görüşlere sahip bilim adamlarının birleştiği noktalardan biri de, Cumhuriyet'i kuran grubun asker ve sivil bürokrasiden oluştuğudur. Devrimin temel savı topluma yukarıdan aşağı inerek onu orta çağ düzeyinden kurtarmaktı ve ancak karşı devrim aşağıdan gelebileceğidir. Toplumu kurtaracak güç hiçbir zaman tabandan doğmayacaktır. Bir tarafta halk diğer tarafta toplumu modernleştirecek aydınlar ya da bürokrasi bulunuyordu. Devrimi yapan ve sosyal köken olarak ona sınıflardan gelen bürokrasi kendine özgü bir dünya görüşü ve devrim felsefesi de geliştirmişti. Özellikle Cumhuriyet tarihinin bu döneminde bürokrasiyi ifade eden memur terimi, halka hizmet eden değil daha çok emreden şeklinde adlandırılmaktadır. Bu ilişki daha sonraki yıllarda siyasal mücadelelerde "ceberut devlet" ya da "jandarma devleti" gibi sloganlarla ifade edilmiştir (Şaylan, 1974: 75).

2. 5. 1. Tek Parti Dönemi

Cumhuriyet'in kuruluşu, sistematik bir değişimi ifade etmektedir. Bu değişim, siyasi rejim ve medeniyet anlayışında kendini gösterir. Tanzimat'ın ilanı ile başlayan modernleşme çabaları, yeni devletin kurucuları tarafından yetersiz görülmekteydi. Tercih köklü bir Batılılaşma programını uygulamaktan yana oldu. Bu uygulama esnasında bürokrasi kullanıldı. Bu dönemde CHP, bürokrasinin partisi olarak adlandırıldı (Eryılmaz, 2007a: 243).

1923'ten çok partili hayata geçilen döneme kadar Türk siyasal hayatına egemen olan güç ve kurum Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) dir. 1946 yılına kadar birkaç kısa süreli deneme dışında, CHP tek parti olarak iktidarı elinde bulundurmuştur. Her siyasal sistemin belli bir etkinlikle fonksiyonunu sürdürebilmesi için o sistemde toplumsal güçlerin ağırlıkları oranında yer alması gerekmektedir. Cumhuriyetin başlangıç yıllarında toplumdaki en etkin güç olarak, bürokrasi ele alındığına göre CHP saflarında geniş ölçüde bürokrasiye yer veren bir parti hüviyeti taşımaktadır; nitekim bu böyle olmuştur. Bu dönemde bürokrasi güçsüz de olsalar mülkiyetçi sınıflarla (toprak ağası eşraf ve çekirdek halindeki şehir burjuvazisi) beraberlik içindedir ve bizzat kendisi bir burjuvalaşma sürecine

girmiştir. Yakın tarihimiz üzerine yazılan kitaplar Milli Kurtuluş Savaşı'nı yürüten bürokrat kadronun nasıl hızla mal mülk edindiği, arsa spekülasyonlarına atılıp, burjuvalaşma sürecine girişi anlatılır. Siyasi iktidarın sosyal sınıflara karşı olması gelişmeye başlayan ve zaten bu yolda teşvik edilen burjuva sınıfını etkilememektedir. Bu ideolojik çerçeve içinde, burjuva sınıfı bürokratik iktidarla tam bir işbirliği içinde gelişmeye, güçlenmeye başlanmıştır. Bu gelişme içinde egemen güçler kendilerine karşıt sosyal akımlara karşı bir milliyetçilik ideolojisi geliştirmiştir. Milli Kurtuluş Savaşı sırasında formüle edilmiş olan ve emperyalizme karşı insancıl bir içerik taşıyan milliyetçilik, burjuva sınıfı gelişmesine orantılı olarak giderek bu sınıfın yararlarına karşıt düşen görüşleri etkisiz kılacak bir kimlik taşıy hale gelmiştir (Şaylan, 1974: 75-77).

Tek parti döneminde reformların yürütülmesi ve bekçiliği bürokrasinin biricik göreviydi. Devlet ağırlıklı modernleşme projesi, 1920'lerde kurumsallaştı. Cumhuriyet bürokrasisi Osmanlı toplumunun kültürel bakımdan çoğulcu yapısına ek olarak yeni bir ulus inşa etme projesini yürütmek üzere dizayn edildi. Önemli kararlar Ankara'da alınmış, uygulama ise, il ve ilçe yöneticilerine bırakılmıştır. Taşradaki mülki yöneticilere önemli ölçüde yetki devredilmiştir. Devrimler, şehir ve kasabalarda daha etkili biçimde uygulanmış, kırsal kesimde ise sadece eşrafin desteği ile yenilenmiştir. 1939 yılında toplanan parti kurultayında, parti ile bürokrasi arasındaki özdeşlik valilerin partinin il başkanlığından ayrılması ile gevşetilmeye çalışıldıysa da parti ve devlet birliği anlayışı yine devam etmiştir (Eryılmaz, 2002: 139).

1924 Anayasası'nın 93.maddesi, bütün memurların nitelikleri, hakları, görevleri, maaş, ödenek, atama ve işten çıkartılmaları, görevde yükselmelerinin özel bir yasayla düzenlenmesi ilkesini getirmiştir. Bunların ışığında, 1926 tarih ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nu, 1927 tarihli Maaş Kanunu izlemiş ve daha sonra Türkiye'de ilk defa barem sistemini getiren 1929 tarih ve 1452 sayılı Teadül Kanunu çıkartılmıştır. Ardından çıkan 1939 tarih ve 3656 sayılı Memur Aylıklarının Tevhit ve Teadülü kanunu, memur aylıklarının esaslarını tespit etmiştir. 1108 sayılı Maaş Kanunu, 6245 sayılı Harcırah Kanunu, DDY memurları ile ilgili 2827 sayılı kanun, subay ve askeri memurlarla ilgili 1453 sayılı kanun ve iktisadi devlet teşekkülleri personeli ile ilgili 3659 sayılı kanunlar rejiminin çeşitli

yönlerini düzenleyen yasalar olarak ortaya çıkmıştır. Bütün bunlar kamu personelinin hukuki ve mali statüsünü belli esaslara bağlamak, uygulanan yöntemlerde, haklarda ve sorumluluklarda birlik sağlamak açısından önemli gelişmelere olarak gösterilebilir. Bu dönemde modern kurumları yaratacak ve yaşatacak olan ve önemli görevler üstlenen bürokrasinin hukuki, mali ve sosyal durumlarını düzenleyen kanunlar çıkartılarak güvenli bir çatışma ortamı oluşturulmak istenmiştir. 1926 yılından başlayarak devlet memurları ile ilgili olarak çeşitli kanunlar çıkartılmıştır. Bu kanunlar kurumsal bir yapı oluştururken, düzenli hizmet şartlarını ve maaş durumunu da düzeltmeye yönelik olmuştur (Göküş, 2000: 32).

İkinci Dünya Savaşı yıllarında uygulanan politikalar sonucu halk sosyo ekonomik yönden çok zor durumda kalmış ve bürokratların durumu da halktan farklı olmamıştır. Siyasi iktidar, bürokrasiyi mevcut fiyat artışlarından korumak için maaşlarını arttırmıştır. Bunun yanında piyasada sıkıntısı çekilen un, şeker, ekmek, yağ, kumaş gibi maddeleri maliyetine memurlara verilmiştir. Bu maddi yardımlar İkinci Dünya Savaşı boyunca sürmüştür. Fakat aynı zorluklar içinde olan halkın durumuna çözüm getirilememiştir. Bu nedenle siyasi iktidarın bürokratlara tanıdığı imkân ve ayrıcalıklara halkın tepkisi büyük olmuş ve bürokratlara cephe almaya başlamışlardır. Tek parti döneminin son yıllarında bürokrasinin mali ve ekonomik durumunda herhangi bir düzelme olmamış hatta daha da kötüye gitmiştir. Bunun sonucu olarak bürokrasi de yavaş yavaş iktidara karşı cephe almaya başlamıştır (Göküş, 2000: 29).

Bu dönemde bürokrasi ve siyaset iktidara ortak sahip konumundadırlar. Cumhuriyet'in ilk yılları, toplumsal konumu ve yetkileri bakımından bürokrasinin altın dönemi olarak nitelendirilir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, bürokrasinin yapısı ve işlevlerinin fazla gelişmediği görülmektedir. Ancak ülkenin giriştiği birçok temel hizmet ve işlerin kamu eliyle yerine getirilmesi zorunluluğu bürokrasinin hızla gelişmesine neden olmuştur (Şahin, 2007: 428) Bu dönemde memurluk, toplumsal statüsü yüksek mesleklerin başında gelmekteydi; özel sektör fazla gelişmediği için, modern eğitim kurumlarından yetişen kişilerin en çok rağbet ettikleri iş, kamu görevliliğiydi. Bürokrasinin yüksek toplumsal statüsü, bürokratların gelir dağılımında ayrıcalıklı bir kesim olmasını sağladı. II. Dünya

Savaşı süresince gıda ve temel ihtiyaç maddelerinin dağıtımı ile fiyat politikalarının uygulanması konusunda, memurlara önemli yetkiler ve ayrıcalıklar tanındı. Memurlara tanınan yetkiler ve imkânlar, onların toplum üzerindeki otoritesini ve baskısını arttırırken, toplumun da memurlar karşısında öteden beri mevcut antipatisinin de artmasına neden oldu (Eryılmaz, 2007a: 244).

2. 5. 2. Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

DP iktidarı döneminde, tek parti dönemine nazaran bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinde köklü değişiklikler olmuştur. 1950–1960 dönemindeki gelişmeler içinde bürokrasinin durumunda gerek maddi olanaklar ve gerekse toplumsal statü bakımından bir düşüş görülmektedir. Bir çeşit bürokrasi-siyasi iktidar kavgasına sahne olan bu 10 yılın sonundaki 27 Mayıs 1960 darbesi, bürokrasinin intikamı olarak yorumlanabilir. Bürokrasi yönünden en önemli değişim hiç kuşkusuz siyasi iktidar gücünü elden çıkarmış olmasıdır (Şaylan, 1974: 181). DP programlarına uygun olarak toplumda bürokrasinin rolünü azaltmaya çalışmış, bürokrasi ise buna güçlü bir direnme göstermiştir (Şahin, 2007: 430).

Birinci Cumhuriyet'in ilk yarısında canlanan ve güçlenen bürokratik yönetim geleneği, çok partili hayata geçişle birlikte önemli engellerle karşılaşmıştır. Bunlar, batılılaşma sürecine girildiğinden beri karşılaşılan en ciddi engeller olmalarına rağmen, bürokratik yönetim geleneği 1940'ların ortasından 1960 devrimine kadar uzanan çalkantılı dönemi bir anlamda atlatmayı başarmıştır. Söz konusu güçlüklerin ciddiyeti, Osmanlı-Türk devletinin evriminde ilk defa geleneksel yönetici grupların dışından grupların siyasal hayatta sivrilmeleri ve hatta siyasal iktidar olmalarından ileri gelmiştir. Osmanlı döneminde, devletin gereksinimleri birincil amaç olarak benimsenmişti. Birinci Cumhuriyet döneminin ilk yarısında da temelde aynı yaklaşım benimsenmiş, ancak batılılaşmayı hoşgörü ile karşıladıkları için bir süre mahalli ayan ve eşraf ile iş çevrelerinin ekonomik çıkarları gözetilmiştir. 1950'de ise oyunun kuralları tamamen değişmiş, mahalli ayan ve eşraf ile iş adamlarından oluşan bir oligarşi siyasal iktidarı ele geçirmiştir (Heper, 1974: 121).

İktidara geldikten sonra DP'li milletvekilleri, memurları ve bürokratları CHP tabanından gördükleri için onlarla uğraşmaktan hiç kaçınmadılar. Adeta devletin kendi içinde bir çatışma vardı. Memurlar, muhalefetten sonra DP'nin hışmına en fazla uğrayan kesim olmuştur. Aslında daha iktidarının başından beri, Demokrat Parti, memur haklarını kısıtlama yolunda çaba sarf etmiştir. Bu güvensizliklerinin nedeni, seçimlerde siyasi iktidarı ele geçirmiş olmalarına karşın, devleti, özellikle de merkezi ve yerel bürokrasiyi, silahlı kuvvetleri, yargıyı, hatta üniversiteleri ve basını ellerinde tutma konusunda emin olmamalarıydı (Ahmad, 1996: 48). Bir albay 5 Haziran 1950'de Başbakan Menderesi ziyaret ederek kendisine karşı bir askeri darbe yapılacağını bildirmiştir. Bu olay üzerine, Bayar'la görüşen Menderes, 6 Haziran 1950 tarihinde o ana kadar Türkiye'nin silahlı kuvvetlerinde gerçekleştirilen en büyük değişikliği yapar. Başta Genelkurmay Başkanı olmak üzere ordunun üst düzey yöneticileri değiştirilir. Bunlara ek olarak ani bir kararla 15 general ve 150 albay görevden alınır (Kaçmazoğlu, 1997: 150).

DP iktidarı sadece askeri bürokrasiyle uğraşmadı; diğer kesimlere de yöneldi. Onlara göre kanunlar, tüzükler, yönetmelikler hep CHP'nin faydasına ve DP'yi yıkmaya uygun unsurlardı (Cerrahoğlu, 1996: 84). 1950'den önce memurlar, 30 hizmet yılını doldurduktan emekliye sevk edilebiliyor, emeklilik işlemlerine itiraz etme hakkına sahip bulunuyorlardı. DP, ilk olarak itiraz hakkını kaldırdı. Daha sonra emeklilik yılı 25'e indirildi. Ancak bu 1954'e kadar, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeleri ile profesörler bu hükmün dışındaydılar. 21 Haziran 1954'te kabul edilen bir kanunla, 25 yıl hizmetten sonra emekliye sevk edilebilme kanunu bütün memurları kapsadı ve böylece önemli güvence kurumlarının üyeleri de bu hükme tabi tutuldular. Ancak DP, bununla da yetinmedi. Yeni bir kanunla emekliye sevk için, belirli bir süre hizmet görmüş olmak şartı bütünü ile kaldırılıyordu. Buna göre, herhangi bir resmi kuruluştaki görevli olan bir memur, çalışma süresine bakılmaksızın işten atılabilecekti. Bu kanunla DP, bürokrasiyi ciddi ölçüde zor duruma sokmuştu (Eroğlu, 2003: 166). 3 Mayıs 1956'da, Adalet bakanlığı'nın kararıyla, 16 yargıç emekliye sevk edildi. İkiisi daire başkanı olmak üzere, bu yargıçların üçü Yargıtay üyesiydi. 12 Haziran

1956'da yedi 7 yargıç daha emekliye sevk edildi. Yargıtay birinci ve ikinci daire başkanları, cumhuriyet başsavcısı bunların içindeydi (Eroğul, 2003:193).

Meclis'te çoğunluğu elinde bulunduran DP, Seçim Kanunu'nda yaptığı bir değişiklik ile bir parti tarafından reddedilen bir adayın bir sonraki seçimde başka bir partiden aday olamayacağını kabul etti. Devlet memurları aday olmak istediklerinde altı ay önceden görevlerinden istifa etmeleri zorunluluk haline getirildi. Muhalefet listelerinin karma liste oluşturmaları yasaklandı. Ayrıca muhalefet partileri artık devlet radyosundan faydalanamayacaktı. Muhalefet liderlerinin bazı konuşmalarına yayın yasağı koyan iktidar, İsmet İnönü ve CHP'nin önde gelen yöneticilerinin seyahat özgürlüklerini kısıtlamaya çalışmış, bazı illere girişini yasaklamış veya Kasım Gülek örneğinde olduğu gibi tutuklatıp zorla hapse sevk etmiştir. CHP Genel Sekreteri Kasım Gülek'in 1955 yılında Sinop'a sokulmaması ve ardından tutuklanması demokrasiye olan olumsuz yaklaşımını göstermektedir (Kaçmazoğlu, 1997: 152).

DP'nin iktidarda iken CHP'ye karşı yürüttüğü çalışmalardan biri de üniversite hocalarının partilerde fiilen görev almamaları hakkındaki kanun tasarısıdır. Bunun nedeni, üniversite çevrelerinin CHP'ye yakınlık duyması ve birçok profesörün CHP'de görev almalarıydı. İktidar, muhalefeti bu destekten yoksun bırakmak amacıyla, üniversite profesörlerinin siyasetle uğraşmalarını yasaklayan bir tasarı hazırladı. 21 Temmuz 1953'te bu tasarıyı kanunlaştırdı (Kaçmazoğlu, 1997: 152). DP iktidarı döneminde dikkati çeken bir diğer gelişme yeni kamu kurumlarının kurulmasıyla (*Karayolları Genel Müdürlüğü ve İmar İskân Bakanlığı gibi*) teknik ve mesleki bilgiye sahip personele olan ihtiyacın artmasıdır. Bunun sonucu olarak barem dışı personel istihdam edilmeye başlanmıştır. Böylece işe alınan personeller barem dışı olması nedeniyle birçok sosyal haklardan mahrum olmakla beraber yüksek ücretle işe başlama imkânına sahip olmuşlardır (Kaçmazoğlu, 1997: 244).

Yeni siyasal elit, 1923–1950 döneminin stratejik ve yasallaştırma kararlarına toplumsal tepki ifade eden bir tutum içine girmiş, bu tür gelişmeleri belli bir ölçüde hoşgörü ile karşılamıştır. Evvelki dönemin nesnel tabakalaştırma kararlarının beklenmeyen sonucu olarak güçlenen ayan ve eşraf ile özel girişim,

1923–1950 siyasal-bürokratik elitinin ihtiyatlı ekonomik politikasının değiştirilmesi için çaba göstermişler ve başarılı olmuşlardır. Yeni siyasal elit, önceki siyasal oligarşinin yerine yenisini geliştirirken kendilerini halka geleneksel değerlerin savunucusu olarak sunmuşlardır. Bürokratik yönetim geleneği, şimdi geleneksel diyebileceğimiz entelektüel-bürokratik elitin yeni siyasal elite tepkisi ile devam etmiştir. Söz konusu geleneksel elit, özellikle yeni siyasal elitin Birinci Cumhuriyetin ilk döneminde geliştirilen siyasal tutum ve ilkelere ters düşen siyasal yaklaşımlarına karşıt çıkmıştır (Heper, 1974: 121). Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte bürokrasinin tek parti dönemindeki altın yıllarında sahip olduğu parlamentodaki hâkim konumunu kaybetmesi, statü, itibar, güvenlik ve gelirlerinde yaşanan azalmalar onu, DP iktidarına muhalif olmaya itmiştir. DP iktidarı dönemi sivil elitlerin devletçi elitlere karşı üstünlüğü olarak görülmüştür (Şahin, 2007: 431).

Yukarıda da değindiğimiz gibi 1950–1960 döneminde, bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde sıkıntılar yaşanmış; devlet merkezli siyaset yerine parti merkezli siyasetin gücünün artmasıyla bürokrasinin gücü ve itibarı zayıflamıştır. Bu nedenle asker ve sivil bürokratlar, DP iktidarına beraber muhalefet etmişlerdir. Bir yandan gücü ve itibarı azalan diğer yandan da mali sıkıntıya düşen bürokrasi, eski günlerin özlemi içinde 27 Mayıs 1960 askeri darbesine ılımlı bir bakış açısıyla yaklaşmışlardır (Eryılmaz, 2002: 147). 1950'li yıllarda Demokrat Parti iktidarıyla birlikte, bürokratik seçkin-siyasal seçkin birliği parçalanma sürecine girmiştir (Özbudun, 1993: 16–17). Yarışmacı siyasal sistemin ortaya çıkışına bağlı olarak, bürokrasinin siyasal etkinliği azalmış ve eskiden tek başına kullandığı iktidarı, yeni toplumsal güçlerle paylaşmak zorunda kalmıştır. Diğer bir deyişle bürokrasinin özerk konumu, gelişen burjuvazi karşısında sarsılmaya başlamıştır (Şaylan, 1974: 86–87). 1961 Anayasası Türk toplumu ve tarihi açısından önemli bir yere sahiptir. Birçok uzman ve yazara göre bir dönüm noktasını ifade eder. Ya bu anayasa göklere çıkartılır ya da gözden düşmüş devlet sınıfının siyasi yapıdaki eski yerini kazanma teşebbüsünün sonucu olarak görülür (Keyder, 1993: 195).

2. 5. 3. 1960–1980

1961 Anayasası, çalışmamızın konusu bağlamında ele alınacak olursa, parti merkezli siyasetin gücünü frenlemek için, bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belirli bir özerklik kazandırmıştır. Bürokrasinin iktidarı kaybetmemesi için gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Yeni anayasa ile birlikte, ulusal egemenliği yeni kurumlarla paylaşmak yoluyla DP'nin sahip olduğu türden bir oluşumu engellemek yoluna gidilmiştir. 1961 Anayasası, bürokrasiyi, siyasal iktidara karşı güçlendirmiştir. 27 Mayıs rejiminden sonra ortaya çıkan Devlet Planlama Teşkilatı'nın bünyesindeki teknokratlar grubu, bürokraside ve siyasi iktidar üzerinde bilgi ve uzmanlık liyakatlerini kullanarak bürokrasiyi önceki dönemlere göre güçlü hale getirmişlerdir. (Eryılmaz, 2002: 148).

1961 Anayasasında devlet iktidarının bölüşülmesi ve paylaşılması ilkesinin başka bir uygulama alanı da, yürütme ve idarenin görev alanı içinde yer almakla beraber, özerk statüye sahip olan kamu kuruluşları yaratılmış olmasıdır. Bunlar üniversiteler ile radyo televizyon idaresidir. 1961 Anayasasının 120. maddesine göre üniversiteler bilimsel ve idari özgürlüğe sahip kamu tüzel kişileridir. Üniversiteler kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetilir ve denetlenir. Bu iki çeşit kamu kuruluşuna özerk statü, yani kendi kendilerini yönetme yetkilerinin verilmesi, söz konusu kuruluşları genel idare içinde ayrıcalıklı ve dokunulmaz kılmak gibi bir düşünceden değil, onların, özellik gösteren fonksiyonlarını çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özel bir statü ile gereğince yerine gerçekleştirilmesi inancından kaynaklanmıştır. Gerçekten üniversitelerin fonksiyonu bilimsel gerçeği serbestçe araştırabilmek ve öğretebilmek, radyo ve televizyon idaresinin fonksiyonu da kamuoyunu tarafsız ve biçimde oluşturmaktır. Her iki fonksiyonun siyasal iktidarların etkisine alabildiğince açık birer genel idare kuruluşu tarafından, hürriyetçi ve çoğulcu demokrasinin gereklerine uygun şekilde yürütülebilmesi çok güçtür (Tunaya, 2001: 195).

1961 Anayasası ile ortaya çıkan bir diğer gelişme de askeri bürokrasinin özerkleşmesi ve güçlenmesi şeklinde kendini göstermiştir. 1961 Anayasası, askeri bürokrasiyi, Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulması ve Genel Kurmay

Başkanlığı'nı Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkarması ile devlet yönetiminde etkili ve yüksek bir konuma çıkartmıştır (Eryılmaz, 2002: 148). 12 Mart muhtırası ve sonrasında Anayasada yapılan bazı düzenlemelerle bürokrasi-siyaset ilişkisinde yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde yapılan değişiklikler özellikle özerk hale getirilen bazı kurumların özerkliğinin kaldırılarak sivil toplum kuruluşlarına karşı bürokrasinin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir.

12 Mart muhtırasından sonraki gelişmelere baktığımızda, en önemli olayın anayasa değişiklikleri olduğu söylenebilir. Yapılan bu değişikliklerle hürriyetlerin kullanılması sınırlandırılmış, yargı bağımsızlığı zedelenmiş, Devlet Güvenlik Mahkemeleri kurulmuş, Hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmış, MGK'nın oluşum ve işlevinde de önemli değişikliklere gidilmiştir. 1971'de yapılan Anayasa değişikliği ile MGK'nın Bakanlar Kurulu ile ilişkisi açısından önem taşıyan iki değişiklik yapılmıştır. Anayasanın 111. maddesinin son fıkrasındaki “yardımcılık etmek üzere” ibaresi çıkarılmış; “Bakanlar Kuruluna bildirir” ibaresinin yerine de “Bakanlar Kuruluna tavsiye eder” ibaresi koyulmuştur. Bu değişiklikler her ne kadar, “Milli Güvenlik Kurulunun kuruluş gayesine uygun” bir düzenleme olarak gerekçelendirilmekle birlikte MGK'nın Bakanlar Kuruluna yardımcı bir organ olduğunu vurgulayan ibarenin kaldırılması ve yansız bir eylem olan “bildirme” yerine yönlendirme-etkileme amacını içinde taşıyan “tavsiye”nin tercih edilmesi, o dönemde toplumun her alanında ve bu arada başta Anayasa olmak üzere temel hukuk kurallarında hissedilen askeri otoritenin MGK ile Bakanlar Kurulu ilişkisine bir yansıması olarak değerlendirilebilir (Sezen, 2000: 71).

Tarafsız ve partiler üstü duruşları olduğunu sık sık vurgulayan askeri bürokrasi, Milli Güvenlik Kurulu aracılığıyla Bakanlar Kuruluna "buyurmadıklarını" sadece tavsiye ettiklerini beyan etseler de MGK kararlarına aykırı bir tavır sergileyen hükümete rastlamak mümkün değildir. Burada devletin bölünmez bütünlüğü ve Atatürk reformlarını koruma temel işlevlerini kendilerinde bulan devletçi elitlerin askeri kanadı ile izlenen temel bir strateji söz konusudur. Kıbrıs meselesi, savaş ve barış konuları ve yabancı ülkelere asker gönderme vb. konularda siyasi iktidarlar orduya danışarak değil ordu ile uzlaşma yoluna giderek kararlar almaktadırlar (Şahin, 2007: 429).

Bu dönemde personel rejimi açısından liyakat sistemini gerçekleştirilmesi için yasal düzenlemeler yapıldıysa da, bu alanda başarılı olunamamıştır. Bu dönem, 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun sınıflandırma, kariyer ve liyakate önem vermesine rağmen kamu bürokrasisinde çeşitli kayırma yöntemleriyle adama göre iş mantığının egemen olduğu bir dönem olmuştur (Eryılmaz, 2002: 150). Bu dönem içerisinde gerçekleştirilen düzenlemelerle askeri ve sivil yönetim alanları birbirinden ayrılmış ve idarenin bütünlü bozulmuştur. Bu dönemin sonlarına doğru, özellikle koalisyon hükümetleri sırasında bakanlıklar siyasi partiler için birer kurtarılmış alan olarak görülüp, bakanlığın ele geçmesi sonucunda, bakanlıktaki bürokratik yapı baştan aşağıya değiştirilen bir duruma gelinmiştir. Bunun sonucu olarak sivil bürokrasi, siyasete ve siyasetçilere bağımlı hale gelmiştir (Şahin, 2007: 433–436). Bu dönemde, yetenekli memur yerine, partili memur anlayışı yerleşmiştir (Eryılmaz, 2002:151).

Kısacası, iki darbe arası geçen sürecin ilk dönemi hem askeri hem de sivil bürokrasi, kendini güçlendirmeyi başarmıştır. Ancak 12 Eylül'e doğru gidilen süreçte askeri bürokrasi güçlenmeye devam ederken, sivil bürokrasi, siyasal sistemin ve yapısının kurbanı olarak etkinliğini yitirmeye başlamıştır. Bu dönemde, yukarıda da değindiğimiz gibi artık iktidarda olan siyasi partiye göre tavır alan ve görev yerine hükümete yönelmiş bir sivil bürokrasi topluluğu oluşmaktadır.

2. 5. 4. 1980 Sonrası Dönem

12 Eylül'de yapılan askeri müdahalenin ardından hazırlanan 1982 Anayasasında siyasi iktidarın güçlendirildiği gözlenmektedir. Oysa 1961 Anayasasının hazırlanmasında bürokrasinin tepkisi etkili olmuştu ve siyasi iktidar zayıflamıştır. 1982 Anayasası, devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yapmış ve dolayısıyla devleti sivil toplum karşısında siyasal yönden güçlendirecek mekanizmalara ağırlık vermiştir. Devletin siyasal ve ideolojik yönüne yapılan vurgu, kamu bürokrasisinin hem merkeze bağlılığını ve hem de sivil toplum üzerindeki rolünü güçlendirmiştir. Bu bağlamda 1982 Anayasası, yürütmenin

cumhurbaşkanı kanadının yetki ve görevleri ile Milli Güvenlik Kurulunun siyasal sistem içindeki ağırlığını arttırmıştır (Eryılmaz, 2002: 152). Bakanlar kurulu ile ilgili yürütmeyi güçlendirici değişiklikler yapılmıştır. Başbakanın bakanlar kurulundaki yeri, 1982 Anayasası, bakanların görevini anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlü olduğunu da belirtmektedir. Anayasa bununla yetinmeyerek bakanların, başbakanın önerisi üzerine cumhurbaşkanınca görevden alınması yolunu da açmıştır (Özbudun,1990: 45).

1982 Anayasası, devletin üstün ve aşkın niteliğine vurgu yapmış ve dolayısıyla devleti sivil toplum karşısında siyasal yönden güçlendirecek mekanizmalara ağırlık vermiştir. MGK'nın yapı ve işleviyle ilgili olarak bazı değişiklikler yapılmıştır. Buna göre Başbakan yardımcıları ile Adalet bakanı da, MGK'nın üyeleri arasına girmiştir; böylece asker-sivil dengesi siviller lehine değişmiştir. 12 Eylül darbesinde sonra hazırlanan 1982 Anayasası, devletin siyasal ve ideolojik yapısına yaptığı vurguyla kamu bürokrasisinin hem merkeze bağlılığını arttırmış hem de sivil toplum üzerindeki rolünü güçlendirmiştir. Üst düzey askeri bürokrasi siyaset ile sürekli ilişki içinde olmuştur. Bu dönemde, ülkemizde askeri bürokrasi, sert ve güçlü bir kurum ideolojisini daha da güçlendirmiş ve sivil bürokrasi üzerinde de etkili olmaya çalışmıştır (Eryılmaz, 2002: 152–153).

Bu dönemde ilk defa bir siyasi parti (ANAP), Dünya Bankasının demokratikleşme, yerelleşme ve özelleştirme eksenli politikaları ile ekonomik ve sosyal gelişmelerin gerisinde kalan bürokrasi ile mücadele konusunu parti programının temel hedefleri arasına almıştır. Uluslar arası finans kuruluşları ve batılı ülkelerle olan iyi ilişkileri, Özal'ın politik geçmişi ve devletin üstün menfaatleri anlayışına farklı bir yorum getirmesi gibi sebepler, bürokrasi ile ideolojik bir mücadelenin başlamasına neden olmuştur. Özal sivil bürokrasinin yanı sıra askeri bürokratik elitte de mücadele etmiştir. Özal döneminde yaşanan birkaç olay bunun göstergesi olarak yorumlanmaktadır. 1987 yılında askeri yetkililerin Necdet Öztoran'un genelkurmay başkanı olmasını istemesine rağmen Özal Öztoran'u değil kendi seçtiği Necip Toruntay'ı atamıştır (Zürcher, 2004: 416). Özal'ın askerlerle olan mücadelesini gösteren ikinci olay, 1987 yılında

Genel Kurmay bütçesi üzerindeki tartışmayı hem mecliste hem de kamuoyu önünde açıktan yapmasıdır. Bu mücadelenin bir başka göstergesi Özal'ın Körfez Savaşı sırasındaki tutumudur. Savaş sürecinde bütün karar mekanizmalarını hemen hemen eline alan Özal, bu dönemde genelkurmayın ikinci planda kalmasına ve Toruntay'ın savaşın eşiğinde istifa etmesine neden olmuştur.

1980'den sonra siyaset - bürokrasi ilişkileri açısından yaşanan en önemli gelişmelerden birisi, 1960 Anayasasıyla kurulan MGK kararlarının 82 anayasasıyla Bakanlar Kurulu tarafından "öncelikle dikkate alınması" gerektiği yönündeki anayasal düzenlemedir. Bu düzenlemeyle MGK'nın siyasal sistem içerisindeki ağırlığı artmıştır. Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren askeri bürokrasinin siyaset üzerindeki baskısı, rejim, din ve laiklik gibi konulara bağlı olarak yeniden artmıştır. Bu dönemde her MGK sanki siyasi iktidarın güven oylaması olarak algılanmış ve alternatif bir Bakanlar Kurulu olarak görülmüştür. Özellikle Refah -Yol hükümeti başta olmak üzere 57. Ecevit hükümeti dönemindeki MGK toplantıları bir kriz havası içerisinde geçmiş ve ülke gündeminin ilk sıralarında yerini almıştır. 28 Şubat süreci de Refah-Yol hükümeti dönemin bir sonucudur (Şahin, 2007: 438).

ANAP, bürokrasi kavramını daha çok kırtasiyecilikle mücadele, tüm kamu kurumlarına yapılmamış, ancak birkaç işlemle sınırlı kalmıştır. Bilgisayar, faks, çağrı cihazı, cep ve araç telefonu, fotokopi makinesi ve modern hizmet binaları gibi bürokrasinin araçsal yönüne yapılan artmasına rağmen bürokrasi zihniyeti geleneksel tutumunu sürdürmüştür. Kamu bürokrasinin temel sorunları olan, aşırı merkeziyetçilik, hantallık, israf, örgütsel büyüme, gizlilik, kuralcılık, biçimsellik, siyasallaşma, tutuculuk, kayırma, yolsuzluk ve en önemlisi kamu hizmetlerine araçların kullanılması gibi olumsuzluklar ciddiyetini korumuştur. (Eryılmaz, 2002: 153).

Özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren askeri bürokrasinin siyaset üzerindeki baskısı, rejim, din ve laiklik gibi konulara bağlı olarak yeniden artmıştır. Bu dönemde her MGK sanki siyasi iktidarın güven oylaması olarak algılanmış ve alternatif bir Bakanlar Kurulu olarak görülmüştür. Özellikle Refah -Yol hükümeti başta olmak üzere 57. Ecevit hükümeti dönemindeki MGK

toplantıları bir kriz havası içerisinde geçmiş ve ülke gündeminin ilk sıralarında yerini almıştır. 28 Şubat süreci de Refah-Yol hükümeti dönemin bir sonucudur. 59. Erdoğan hükümetinin ilk yıllarında itibaren de benzer bir kriz havası oluşturulmak istenmiş, MGK hükümetin meşruiyeti ile ilişkilendirilmek istenmiştir. 1990'lı yıllardaki koalisyon hükümetlerinin ve 59. hükümetin başbakanları ve bazı bakanlarının orduya yönelik övgü dolu sözler sarf etmeleri, ordu ile aralarında bir sorun olmadığına önemli kararların ordu ile uzlaşma sağlanarak ele alındığı ve yürütüldüğüne sık sık vurgu yapıldığına şahit olmaktadır. Bu durum ordunun siyasetle iç içe olduğunu ve bazı temel konuların ordunun güdümünde şekillendiğini göstermektedir (Şahin, 2007: 439).

1990'lı yıllardan sonra sivil bürokrasinin de siyasi iktidar karşısında bağımsız üst kurullar vasıtasıyla güçlendikleri bir dönemdir. Bu tarihten itibaren "IMF ve Dünya Bankasının etkisiyle oluşturulan üst kurullar bürokrasisi, idari ve mali yönden özerk olmalarının verdiği avantajla siyasal iktidarın faaliyet alanını daraltan birer iktidar odakları olarak ortaya çıkmıştır. (Eryılmaz, 2002:162).

Üst kurullar bürokrasisinin dışında kalan diğer sivil bürokratik yapılarda genel olarak asıl olan ise, sürekli değişen iktidarlarla gelen aşırı siyasallaşmadır. Bazı üst düzey bürokratların, parti ve hükümet programı doğrultusunda değiştirilmesi doğaldır. Ancak bunun alt kademede ki memurlara kadar indirilmesi bu konudaki amacın aşıldığını göstermektedir. Bu anlayış, kamu bürokrasisinin liyakate dayalı kamu politikalarını uygulama merkezli olmayıp, lidere şahsi bağlılık, sadakat, akrabalık veya kayırma esasına dayalı adama göre işe alma ve terfi sistemini ifade eden bir bürokratik yapıyı öngörmektedir. Türkiye'de kabul gören bu tarz siyaset - bürokrasi ilişkisi, yükselmenin en kestirme yolunun liyakat ve başarı kriteri yerine siyasi parti ya da siyasi kişilerle iyi ilişkilerden geçtiğini düşünen kamu bürokrasisini ister istemez siyasi davranmaya yöneltmektedir. Bu noktada devletçi seçkinler, istemedikleri ve rejim için tehlike olarak gördükleri siyasi iktidarlara karşı ittifak içerisinde hareket ederek muhalefet rolü üstlenmektedirler (Şahin, 2002: 440).

1980 sonrasında serbest piyasa ekonomisine geçiş, dışa açılma, devletin küçültülmesi gibi sloganlarla ifade edilen yeni toplumsal düzenlemeler, yeni bir bürokrat tipinin ortaya çıkmasını zorlamıştır. Yeni brokratlarda aranan temel özellikler, devlet kapısında aylık olmaktan daha ziyade girişimci, üretici olması ve verimliliği öncelikli amaç haline getirmesidir (lker, 2001:144–145). 1980 sonrası gelişmelerin biçimlendirdiği yeni bürokrat tipi, sermayenin beklediği hizmetleri yerine getirerek var olmaya çalışmaktadır. Toplumu dönüştürücü seçkin olma işlevini sr-drememektedir. Bürokrasinin aşırı siyasallaşması karşısında yn duy-gusunu ve temel tercihlerini yitirmiştir. Bu nedenle kamu yararına ve ulusal kalkınmaya dönük çabadan uzaklaşmıştır. Bir başka deyişle, Türkiye'de bürokrasi, ulus devlet ile küresel baskılar arasında sıkışmıştır ve yeni bir kimlik arayışındadır (lker, 2001:152).

Türkiye'deki bürokratik himayecilik diğer bir ifadeyle bürokratik patronaj, bütün toplumsal kurumlara yayılan patronaj ilişkilerinden beslenmektedir. Soya dayalı ilişkiler, hemşerilik ve diğer modernlik öncesi bağlantılar, siyasal, ekonomik ve toplumsal örgütlerin oluşumunda ve devamında önemli rol oynamaktadır. Akrabalık, hemşerilik ağları, dinsel dayanışma ve diğer cemaat bağlarını içeren patronaj ilişkileri, bütün siyasal kurumları etkilemektedir. Yasama, kamu bürokrasisi ve yargı, patronaj ağları çerçevesinde işlevlerini yerine getirmektedir (Kalayaoğlu, 2001: 62–63). Bu bağlamda, Türkiye'de bürokrasinin patrimonyal özelliklerinin geriletilmesi, daha kapsamlı bir toplumsal yapı değişikliğini zorunlu olmaktadır.

Türkiye'de kabul gören bu tarz siyaset - bürokrasi ilişkisi, yükselmenin en kestirme yolunun liyakat ve başarı kriteri yerine siyasi parti ya da siyasi kişilerle iyi ilişkilerden geçtiğini düşünen kamu bürokrasisini ister istemez siyasi davranmaya yöneltmektedir. Böylece bürokrasisinin tarafsızlık ve liyakat işleyiş kodu zedelenmektedir. Siyasallaştırılmayan devlet seçkinlerin diğer sivil kanadı ise, bakanlık görüşü, devlet politikası, laiklik, dini görüş, siyasi görüş ve rejim gibi konular bağlamında siyasi iktidarın kamu politikalarını benimseyen ve benimseyenmeyen politikalar olarak ayrıma tabi tutmakta ve istemedikleri hükümet politikalarını engellemektedirler. Bu noktada devlet seçkinler, istemedikleri ve

rejim için tehlike olarak gördükleri siyasi iktidarlara karşı ittifak içerisinde hareket ederek muhalefet rolü üstlenmektedirler (Şahin, 2007: 438).

2. 6. 20. Yüzyılda Fransa'da Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

2. 6. 1. 1958 Öncesi Dönem

28 Mayıs 1871 günü çöken Paris Komünü, Fransız burjuvazisi için, çabuk ve ucuz atlatılan, ama, düşünsel izleri bugün bile süren korkulu bir düşür. O kadar ki, Komün'ün çöküşünü izleyen üçüncü ve dördüncü cumhuriyet dönemlerinde (özellikle üçüncü cumhuriyette), burjuvazi, kendi iç sorunlarını ve çelişkilerini bir yana bırakmış, yüzyıldır kesintisiz olarak süregelen egemenlik kavgalarını bilinmeyen bir geleceğe ertelemiş, işçilerle savaş için örgütlenmiş ve burjuvazinin değişik kesimlerinin ortak egemenliğini, yani yasama erkinin yürütmeye üstünlüğünü yansıtan örgütlenme biçimlerini benimsemiştir. Paris'ti işçilerin 4 Eylül 1870 tarihinde barikatlarda kurdukları üçüncü Cumhuriyet ve onun ayrılmaz bir parçası olarak işleyen Paris Komünü sırasında burjuvazinin birlik ve bütünlüğü nasıl "egemen görüntü" olarak beliriyorsa, aynı şekilde, İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen on iki yıllık Dördüncü Cumhuriyet de, bürokrasinin yasama erkine bağımlılığı ve değişik burjuva kesimlerin kendi iç-çelişki-lerine karşın işçi sınıfı önünde korudukları birlikleriyle nitelenmektedir. "Bürokrasinin gerileme dönemi" olarak adlandırabileceğimiz bu genel görüntü, yabancı bir burjuvazinin mutlak egemenliğini yansıtan Vichy dönemi (1940–1945) dışarıda bırakılırsa, De Gaulle'ün Beşinci Cumhuriyeti'ne, 1958 yılına kadar sürmüştür (Fişek, 2005: 125).

Paris Komünü çöktüğünde (1871) burjuvazinin üç ana kesimi de devlet gücünün "parlamenter" biçimde, yani yasama erkinin egemenliğinde örgütlenmesine karşıydılar. Ancak, salt bürokratik bir yapının da bu kesimlerden yalnızca birisinin çıkarlarını tutarlı biçimde geliştirebileceğini; bürokratik bir düzenleme içinde hem sanayicilerin, hem bankerlerin, hem de büyük toprak sahiplerinin çıkarlarının aynı anda ve aynı ölçüde gözetilmeyeceğini görmüşlerdi. Ergeç bürokratikleşeceği için, burjuvazinin bir kesiminin doğrudan, diğer iki kesiminin de dolaylı olarak çıkarlarını gözetmeye çalışacak bir "krallık sistemi"

de çözüm yolu değildi. Kendi aralarındaki güç dengesi elverseydi, burjuvazinin bir kesimi çıkar, egemenliğini diğerlerine benimsetmeye çalışabilirdi; ne var ki, yürütme erkini kendi çıkarları doğrultusunda işletebilecek ve üstelik bunu zorla diğer kesimlere benimsettire-bilecek güçte bir kesim de yoktu.

Büyük toprak sahipleri adına Bourbon'lar, banka sermayesi adına Orlean'lar ve küçük burjuvaziyle başıbozukların ardındaki sanayi burjuvazisi adına da bonapartçılar, bu koşullar altında, 1871'den 1875'e kadar, devlet makinesini ele geçirmek ve onu kendi çıkarları doğrultusunda işletecek bir biçimde yeniden bürokratikleştirmek için çok uğraştılar. Bu çabalar sonuçsuz kaldı, çünkü, bir yandan 1871 bunalımı, diğer yandan girişilen mücadelenin kısırlığı tarafları yorgun ve güçsüz düşürmüştü. Bu açıdan bakıldığında, üçüncü cumhuriyetin kurulmasından beş yıl sonra çıkarılan Cumhuriyet Kanunları, burjuvazinin değişik kesimlerinin aralarında imzaladıkları bir ateş-kes anlaşması, siyasal iktidarın bütünüyle elden çıkmasına yol açabilecek gelişmeleri önlemek için burjuvazinin "ortak ve gevşek" bir yönetim biçimiyle yetinmek zorunda kaldığının belirtisidir. Burjuvazi, bu yasalarla, krallık düzeninin artık kesinlikle tarihe karıştığını, bundan böyle sorunlarına "parlamenter" bir çerçeve içinde çözümler arayacağını da üstü örtülü olarak açıklamıştır. Bu yeni düzenlemeler sonunda, sanayi burjuvazisinin 1851-1870 dönemindeki hızlı gelişmesinin durduğunu, burjuvazinin bu tek kesiminin gelişmesindeki duraklamanın da burjuvazinin öğeleri arasındaki güç dengesini dondurduğunu görülmektedir (Fişek, 2005: 125).

2. 6. 2. 1958 Sonrası Dönem (V. Cumhuriyet)

Beşinci Cumhuriyetin kurulması (1958) ve "De Gaulle'ün kurumlaştırması" bürokrasinin Fransa'daki evrimi açısından eşanlamlı olgulardır. 1873 yılından beri yasama erkinin yedeğinde kalan ve herhangi bir gelişme gösteremeyen bürokrasi, bu yeni dönemde, devlet gücüyle giderek özdeşleşmiş ve işleyişiyle de toplum-içi güç dengesini hızla sanayi burjuvazisinden yana çevirmiştir. O kadar ki, Beşinci Cumhuriyet'in, birinci ve ikinci Bonaparte dönemlerinin bir üst düzeyde yenilenmesi olduğunu, durulmuş görünen bürokratikleşme sürecini eşi görülmemiş hız ve boyutlara ulaştırmıştır. 1871 sonrası

dönemde burjuvazinin hiçbir kesimi egemenliğini diğerlerine benimsettirecek güçte değildir (Crozier, 1964: 211).

1974 senesinden sonraki süreç içerisinde bütün kamu yönetimi sistemlerinde önemli değişimler söz konusu olmaya başlamıştır. Bu doğrultuda, yeni kamu yönetimi anlayışı adı verilen bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu süreç içerisinde, devlet merkezli sistemden, politika merkezli sisteme doğru bir geçiş başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında, politika yapımcılarının önemleri giderek artmaya başlamıştır. Bu da, ülkelerin, politika olgusuna olan bakış açılarında önemli değişikliklerin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Yeni süreç içerisinde, Avrupa'nın her ülkesinde, yönetimler arasında bir benzerlik durumu ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetimine katılım, çoğulcu bir şekilde gerçekleşmeye başlamıştır. Bu eğilim, bakanlar kabinesinin politikleşmesine neden olmuştur.

Fransa'nın Dördüncü Cumhuriyeti'nde bakanların yarısından fazlası kamu görevi geçmişine sahipti. 1959 ile 1988 yılları arasında dışişleri bakanlarının %80'i, savunma bakanlarının %80'i, maliye bakanlarının %75'i, eğitim bakanlarının %70'i ve tüm başkanlar bürokrasiden gelmekteydi. 1990'larda Fransa parlamentosu üyelerinin üçte biri kamu hizmeti geçmişine sahipti. Bu yapının bir benzeri de Alman bürokrasisinin üst mevkilerinde görülmektedir. Kıdemli üyelerin partizan ilişkiler içinde olma eğilimi vardır ve herhangi bir hükümet değişiminde siyasi olarak emekliye ayrılabilirler. Diğer birçok rejimde de, örneğin Avusturya, Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni demokrasilerinde, kabinede ve özellikle önemli iktisadi pozisyonlarda yer alabilmek için bürokrasi doğal bir yetenek havuzu gibidir (Peters ve Ball, 2007: 155–156).

Michel Rocard, öncellerinin 1984'den beri mütevazı adımlarla başladıkları modernizasyon işlemlerini sürdürmeye çalışmaktadır. Personelin seferber edilmesi ve idare içindeki toplumsal diyalog, idari eylemin öncü gücü olarak kabul edilir. Yenilenme, özellikle "hizmet projelerinde ve "sorumluluk merkezleri"nde somutlaşmalıdır. Birinci durumda, işlevsel bir birimde erişilecek hedefleri ve bu hedeflere varmakta kullanılacak stratejiyi tanımlamak, ama aynı zamanda "hizmetin işleyişini iyileştirmeye elverişli anahtar eylemler" ortaya

atmak gerekmektedir. 23 Şubat 1989 tarihli sirküler, bunların özellikle devlet dışı hizmetlerde, yani âdemi-merkezîleştirilmiş düzeyde uygulanmaya konması gerektiğini belirtmektedir. Deneysel aşamadan sonra "hizmet projelerinin en tamamlanmış biçimini oluşturması gereken ikinci durumda, çok büyük bir idari özerklik eşliğinde, bütçe yönetim kurallarının yumuşatılması, söz konusu bölüm ile ekonomi ve maliye bakanlığı arasındaki sözleşmeli bir ilişki çerçevesinde sağlanır. Son olarak, çalışma yöntemlerinin yeniden örgütlenmesi sayesinde maliyetleri azaltarak ve hizmet kalitesini iyileştirerek elde edilen "kazançlar", istihdam ya da prim biçiminde yeniden kullanılmak üzere bölüme kısmen yeniden aktarılır (Dreyfus, 2000: 274).

Michel Rocard'ın başlattığı ve ardılarının da kısmen yenileyerek sürdürdüğü bu politikanın bilânçosu göz ardı edilebilir gibi değildir. Bununla birlikte, bu eylemlere girişmiş olan memurlar, işyönetimi modernizasyonuna katılımlarından pek kişisel yarar sağlamayarak adım adım geri çekilmişlerdir. Özellikle bu reformun sınırlan "kamu hizmetini yenileme" projesi içindedir; çünkü bu proje, "daha tasarruflu bir personel idaresi" savunurken ve "insan kaynaklarını değerlendirme politikası" uygulamanın yollarını önerirken, memurların genel statüsünün korunması gerektiğini de ileri sürer. Oysa bu yeni iş yönetimi mantığının, kamu idaresini geleneksel olarak örgütleyen kuralların sürdürülmesiyle büyük ölçüde bağdaşmayan ilkelere dayandığı oldukça açık seçik görülmektedir (Dreyfus, 2000: 274).

Bürokratik sistemde kararlar, merkezi olarak verilmektedir. İşte bu nedenle, bürokratik yapılanmanın üst düzeyde olduğu sistemlerde kararlar, ortaklaşa ve koordineli bir şekilde alınır ya da alınmaya çalışılır. Yönetimsel sistemde bürokrasi mekanizmasının gelişmesi, yöneticiler ile toplum arasındaki ilişkilerin güçlenmesini sağlar. Yöneticiler ile toplum arasında söz konusu olan güçlenme, süreç içerisinde uluslararasılaşmaya başlar. Fransa'da bürokrasinin en önemli taraflarından bir tanesi, yöneticilerin ve bürokratların davranışlarını değiştirmesidir. Fransız modelinin en önemli taraflarından biri, farklı çalışma ilkelerine sahip olması ve farklı kültürel sistemlerde uygulanabilme olanağının bulunmasıdır. Fransız modelinde söz konusu olan en önemli noksanlıklardan bir tanesi, yargıdır. Bu noktada, yargının yenilenebilmesi ve bürokratik sistemde

eskizsiz bir şekilde uygulanabilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. Yargı sürecinin iyileştirilmesi, bürokratik modelin gelişimi açısından oldukça faydalı neticeler sağlar. Fransız bürokratik sisteminin gelişmesinde, kültürel farklılıkların analiz edilmesinin oldukça önemli katkıları olmuştur. Bu, hem bürokrasiyi geliştirmiş, hem de bireylerin, bürokrasiye olan bakış açılarındaki pozitifliğin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Fransız bürokratik sisteminin gelişmesinde, yöneticilerin ve bürokratların yanında, halkın da önemli girişimleri ve katkıları olmuştur (Peters ve Ball, 2007: 153).

Peters tarafından 1988 senesinde de belirtildiği gibi, Fransa'da politikacılar ile bürokrasi arasındaki ilişkiler, özellikle hizmet sunumu noktasında yoğun bir şekilde söz konusu olmuştur. Aynı durum, Amerika Birleşik Devletleri'nde de söz konusu olmuştur. Ancak, Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanan durumun, Fransa'da yaşanan durumdan en önemli farkı, hiyerarşi noktasında olmuştur. Gerçekte, birçok bakan ve ulusal politikacı, hizmet sunumundan gelmiştir. Bir başka deyişle, bürokrat kökenli olmayan bakanların ve politikacıların sayısı epey azdır. Siyasetçilerin kariyerleri, bürokrasiye adımlarını attıkları zaman başlar. Bürokraside emir alan konumunda olan bireyler, siyasetçi oldukları zaman, emir veren konumuna yükselirler. Siyasetçilerin, bürokrasiye geri dönmelerine yol açan en önemli durum, seçimlerde oy kaybederek bozguna uğramalarıdır. Seçimlerde oy kaybederek yenilgiye uğrayan siyasetçiler, geldikleri yere geri dönerler. Bu da, bürokraside bazı yer değiştirme ya da işten çıkarma durumlarının yaşanmasına neden olabilir. Paradoksal olarak, siyasetçilerin en çok denetledikleri birimlerin başında, bürokrasinin merkezinde yer alan çalışanlar gelmektedir. Siyasetçiler, bürokraside resmi bir süreci sağlayabilmek için oldukça önemli girişimlerde bulunmaktadırlar (Crozier, 1964: 213–214).

Bir başka deyişle, siyasetçilerin en önemli amaçları arasında, yönetimde belirli bir resmiyeti oturtmak vardır. Fransız kamu yönetiminde, hizmet sunumu noktasında paylaşım yapılması gerektiği vurgulanmakta ve belirtilmektedir. Hizmetlerin sunulması ve geliştirilmesi noktasında, toplumun ve yönetsel sistemin sahip olduğu değerlerin de doğrudan bir şekilde etkisi ve önemi bulunmaktadır. Hizmetlerin sunumu noktasında, toplum ile yönetsel sistem arasında koordineli bir

şekilde etkileşimin sağlanması gerekmektedir. Aksi durumda, hizmet sunumu açısından istenen hedeflere ulaşılamaz. Bu noktadaki en önemli zorluk, siyasal değişikliklerdir (Crozier, 1964: 215).

Genel olarak, kararların alınması noktasında katılımcı bir mekanizma söz konusu olmasına rağmen, büyük ve çok önemli kararların alınması noktasında başkanın istediği görüşler ve düşünceler geçerli olur. Bir başka deyişle, özel alanlarda, başkanın gözlemleri geçerlidir. Genel ve kamuyu ilgilendiren konularda ise, başkanla beraber diğer katılımcıların görüşleri ve düşünceleri değerlendirme altına alınmaktadır. Bu noktada bazı zamanlarda, halkın da doğrudan doğruya katılımını sağlamaya yönelik girişimlerde bulunmaktadır. Hizmet ve mal sunumu noktasında gerçekleştirilen toplantıların sayısında son dönemlerde önemli artışlar söz konusu olmaya başlamıştır (Nalbant, 1997: 71).

Siyasallaşma olgusu, 1981 ya da 1986 senesinde doğmuştur. Yağma olarak nitelendirilen sistem, Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi, Fransa'da da uygulanmıştır. Bu sistemin en önemli özelliği, siyasal iktidara gelen partinin, bürokrasideki kadrolarda istediği gibi oynamalar yapabilmesidir (Crozier, 1964: 213).

20. yüzyılda her iki ülkenin geçirdiği bürokratik evrim karşılıklı olarak incelenecek olursa; 20. yüzyıl Fransız bürokrasisi açısından hiç de iyi bir şekilde başlamamıştır. On dokuzuncu yüzyılın sonlarında Paris Komünü'nün çökmesi, Fransız bürokrasisinin olumsuz bir şekilde etkilenmesine neden olmuştur. Bu olumsuz etkilenme süreci, İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasına kadar devam etmiştir. Beşinci Cumhuriyet'in kurulması, bürokrasinin gelişimi ve değişimi açısından oldukça önemli olmuştur. 1873 senesinden beri yasama erkinin yedeğinde kalan ve herhangi bir gelişme gösteremeyen bürokrasi, bu yeni dönemde, devlet gücüyle giderek özdeşleşmiş ve işleyişiyle de toplum içi güç dengesini sanayi burjuvazisinden yana çevirmiştir. Ülkemizde ise, cumhuriyetin ilan edilmesinden 1950 senesine kadar olan süreç içerisinde tek parti yönetimi söz konusu olmuştur. Tek parti yönetimi sırasında bürokrasi ile siyasi iktidar arasındaki ilişkilerde herhangi bir aksaklık ya da olumsuz durum yaşanmamıştır.

Çünkü bu dönemde, siyaset ile bürokrasinin iç içe olduğu bir süreç söz konusu olmuştur.

20. yüzyılın başlarında Cumhuriyet Halk Partisi, bürokrasinin partisi olarak adlandırılmıştır. Tek parti döneminde bürokrasinin en önemli görevlerinden bir tanesi, reformların sürdürülebilirliğini sağlamaktı. Söz konusu dönemde bürokratlara tanınan ayrıcalıklar ve olanaklar, halkın, bürokratlara karşı bir cephe almasına neden olmuştur. Bu da, halk ile bürokratlar arasındaki ilişkilerin soğumasına yol açmıştır. DP iktidarı döneminde, tek parti dönemine nazaran bürokrasi siyasi iktidar ilişkisinde köklü değişiklikler olmuştur.

1950–1960 dönemindeki gelişmeler içinde bürokrasinin durumunda gerek maddi olanaklar ve gerekse toplumsal statü bakımından bir düşüş görülmektedir. Bu dönemde, Demokrat Parti iktidarı, bürokrasinin sahip olduğu maddi olanakları azaltmak için çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Bu da, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkilerde gerginliklere neden olmuş ve neticesinde de ilk darbe gelmiştir. Darbe sonrasındaki dönemde ise bürokrasi, belli bir özerklik kazanmaya başlamıştır. 1961 Anayasası, parti merkezli siyasetin gücünü frenlemek için, bürokrasiye siyasi iktidar karşısında belirli bir özerklik kazandırmıştır. 1961 Anayasası, bürokrasiyi, siyasal iktidara karşı güçlendirmiştir. 1980 sonrası dönemde ise, siyasal iktidarın, bürokrasiye karşı güçlendirildiği bir süreç ortaya çıkmaya başlamıştır. 1982 Anayasası, devletin üstün niteliğine vurgu yapmış ve devleti sivil toplum karşısında siyasal yönden güçlendirecek mekanizmalara ağırlık vermiştir. 1980 sonrasındaki süreç içerisinde bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkilerinin belirlenmesinde ve sürdürülmesinde, hem Fransa'da hem de Türkiye'de, yeni kamu yönetimi anlayışının getirmiş olduğu rekabet unsurları geçerli olmaya başlamıştır.

Bu süreçte en büyük benzerlik hemen hemen aynı zaman diliminde başlayan (Türkiye'de 1960 İhtilali; Fransa'da 1958 De Gaulle'nin iktidara gelişi ve V. Cumhuriyet'in ilanı) bürokrasinin güçlendiği süreçlerdir. Beşinci Cumhuriyetin kurulması (1958) ve "De Gaulle'ün kurumlaştırması" bürokrasinin Fransa'daki evrimi açısından eşanlamlı olgulardır. 1873 yılından beri yasama

erkinin yedeğinde kalan ve herhangi bir gelişme gösteremeyen bürokrasi, bu yeni dönemde, devlet gücüyle giderek özdeşleşmiştir.

20. yüzyılda yukarda aktarılan bilgiler ışığında her iki ülkenin bürokratik kesiminin de siyasi iktidar karşısında daha güçlü bir konum elde ettiği söylenebilir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRASI – SİYASET İLİŞKİSİ AÇISINDAN TÜRKİYE İLE FRANSA’NIN KARŞILAŞTIRILMASI

3. 1. Her İki Ülkenin Devlet Yapılarının Temel Özellikleri

Her ülkenin kendisine özgü bir yönetim biçimi vardır. Ülkeden ülkeye değişen sistemler ve yönetim yapıları vardır. Aynı yönetim biçimi farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulanabilir. Temel olarak üniter ve demokratik cumhuriyet rejimlerine sahip olan Fransa ve Türkiye’deki bürokrasi-siyaset ilişkilerinin karşılaştırılabilmesi için öncelikle devletlerin temel özelliklerini incelemek gerekmektedir.

3. 1. 1. Türkiye’de Devlet Yapısının Temel Özellikleri

Gözübüyük (2000: 10–12), Yönetim Hukuku adlı eserinde, Türk kamu yönetiminin özelliklerini sistem, örgüt, görev, işleyiş, yönetime katılma ve kamu görevlileri yönünden incelemiştir. Buna göre, sistem, idari rejim ya da yönetsel düzen olarak nitelendirilmektedir. Sistemde kamu yönetimine uygulanan kamu yönetimi hukuku denilen ayrı ve özgün bir hukuk dalı, yönetsel yargı denilen ayrı bir yargı düzeni bulunmaktadır. Kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilmekte, aldığı bu kararları, belli koşullarda kendisi uygulayabilmektedir. Kamu yönetiminin örgütsel yapısını, 23 Nisan 1920’de İstanbul’daki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütünün kurulması ve taşra örgütü ile yerel yönetim kuruluşlarının bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi kabul edilmesi oluşturmuştur. Kamu kuruluşlarında görev ve sayısal yönden büyüme belli ilkelere dayanmadan gerçekleştiği için sistemde bazı olumsuzluklar yer almakta, bu durum görev karışımına neden olmakta ve eşgüdüm güçleşmektedir. Sistem merkeziyetçi bir anlayışa dayanmakta, yönetimde yöneten ve yönetilenler ayrımı kendini önemli ölçüde hissettirmektedir.

Türk kamu yönetimi sistemi, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine göre şekillendirilmiş olmakla birlikte, yukarıda belirtildiği gibi, merkezi yönetime ağırlık veren bir sistemdir. Uygulamada yerel yönetimlerin birbirleriyle

veya diğerk kamu kuruluşları ile aralarında oluşan görev ve yetki çatışması teşkilatlanmanın en sıkıntılı yönlerinden birini meydana getirmektedir. Yerel yönetimlere verilen pek çok hizmet, sonradan çeşitli kanunlarla merkezi idareye devredilmiştir. Bu durum ya ikili bir uygulamaya neden olmuş ya da yerel yönetimleri güçsüzleştirmiştir. Başbakanlık, bakanlıklar ve bakanlar kurulunun teşkilatlanması ve görevlerinin yoğunluğu dikkat çeken boyuttur ve bu nedenle belirtilen kurumların esas işlerini yerine getiremedikleri düşünülmektedir (Derdiman, 2003: 413–416).

Kamu kurum ve kuruluşları gelirlerinin toplanması ve mallarının yönetilmesi açısından farklı değerlendirmelere tabidirler; bazıları kamu hukukuna göre değerlendirilirken bazıları ise özel hukuk kurallarına göre değerlendirilirler. Örneğin, meslek kuruluşları alacaklarını adli nitelikli icra yoluyla tahsil etmeye çalışırken belediyeler idari nitelikli cebri icra yoluna başvurabilmektedir. Kamu kesiminde yeknesak bir kamu görevlileri statüsü bulunmamaktadır. Sözleşmeli personeller çalıştırılmakta, farklı kanunlarda farklı kamu görevlisi tanımlamalarının yer alması bu değişkenliği daha da arttırmaktadır. Ayrıca devlet içinde adeta kamu hizmetinin önüne geçmiş denetimlerin yapıldığı birçok denetleme kurumuna rastlanmakta, bu durum kamu görevlilerinde güvensizlik ve soruşturma geçirme korkusu oluşturmaktadır (Derdiman, 2003: 421, 422).

3. 1. 1. 1. Türkiye’de Merkezi Yönetim

Kamu hizmetlerinin ya da kamu gücünün oluşumunda ve düzenlenmesinde göze çarpan iki karşıt eğilim bulunmaktadır. Bunlardan biri, kamu gücünün tümüyle merkezde toplanması ve her işin merkezden yönetimi eğilimi, diğeri ise, bu gücün bölgelere ya da merkezden ayrı kuruluşlara dağılması ve işlerin büyük bir bölümünün bu kuruluşlara gördürülmesi düşüncesidir (Giritli, 2001: 3).

Merkezi yönetim, temel kararların alınması yetkisinin sistemli bir biçimde örgütün üst kademelerinde toplanmasıdır. Bir örgütte devredilen yetki miktarı sınırlı ise merkezi yönetimin varlığından bahsedilebilir (Akat ve Budak, 1999: 192). Merkezden yönetimde, idare örgütü, hiyerarşi adı verilen bir hukuksal

bağla zincir halinde merkeze bağlanmış kişilerden oluşan tek bir örgüt durumunda ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetleri için gerekli olan sermaye ve uzmanlık gereksinimi merkezden yönetimi gerekli kılan bir nedendir. Bu yönetim biçiminde idarenin yerel etki ve baskılara karşı yansızlığı daha kolay bir biçimde sağlanmaktadır (Giritli, 2001: 4–5). Özetle söylemek gerekirse, bir devletin ülke içindeki tüm kamu hizmetlerini tek elde ve devlet tüzel kişiliğinde toplamasına merkezden yönetim ya da merkezi idare adı verilmekte; kamu hizmetlerinin belirli bölümlerinin devletin dışındaki başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine ise yerinden yönetim denilmektedir (Öztekin, 1993: 30).

3. 1. 1. 2. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karar almak ve uygulamak yetkisinin, merkezi idare teşkilatı dışında, merkezden bağımsız tüzel kişiliği olan idarelere verilmesidir. Yerinden yönetim idareleri, Anayasa ile kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulurlar. Yerinden yönetimlerin yaptığı hizmetlerle ilgili olarak kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi idarenin hiyerarşik denetimi söz konusu olmayıp ancak idari vesayet denilen denetim türünden bahsedilebilmektedir. Yerinden yönetim ilkesinin uygulamaya geçirilmesinin temel koşulu, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini yerine getirebilecek ölçüde mali kaynağa sahip olmaları ve giderlerini belirleyebilme yetkilerinin bulunmasıdır (Yıldırım, 2002: 25, 26). Yerinden yönetim, devletin ülke düzeyinde kamu hizmetleri görebilmek için kamu tüzel kişilikleri biçiminde örgütlenerek oluşturduğu kamu kuruluşlarına yetki genişliği ve yetki devri gibi ilkelere dayalı olarak kamu hizmetlerini yurttaşlarına ulaştırmasıdır. Özellikle yüzölçümü büyük olan ülkelerde tüm kamu hizmetlerinin tek merkezden idare edilmesi oldukça zordur ve sakıncaları bulunmaktadır (Öztekin, 1997: 57).

Yerinden yönetim kuruluşlarının sahip oldukları yetkiler, yer, konu ve biçim yönlerinden sınırlandırılmıştır. Bu kuruluşlar ancak kuruldukları coğrafi sınırlar içinde çalışmalarını sürdürebilmekte, yetkilerini kendi sınırları içinde kullanabilmektedirler. Hangi görevlerin bu kuruluşlarca yapılacağı da kuruluşların

kendi özel kanunlarında belirlenmiştir. Ayrıca bu kuruluşlar görevlerini yaparken, merkezi yönetimin çıkardığı kanunlarda yazılı kurallara, usul ve formalitelere uymak zorundadırlar (Tortop, 1983: 93).

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisidir ve ancak yasalarda açık olarak belirtilen durumlarda kullanılabilir. Vesayet altında bulunan yerinden yönetim kuruluşlarının karar ve işlemleri ancak yasalara aykırı olduğunda iptal edilebilmektedir. İdari vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını değiştiremezler, ya olduğu gibi kabul ederler, onaylarlar ya da iptal ederler. Bozulan veya kaldırılan bir karar yerine alınacak yeni kararı yine yerinden yönetim kuruluşu alır (Tortop, 1983: 94).

Bürokratik Yerinden Yönetimi belirleyen temel öge, sistemde görev alanların, merkez yönetimince atanan, merkez bürokrasisi çalışanları olmasıdır. Bürokratik yerinden yönetim kuruluşları merkez yönetimine ya doğrudan kumanda zinciri ile (hiyerarşi-içi kuruluşlar) bağlıdırlar ya da bu emir ve kumanda ilişkisi dışındadırlar (hiyerarşi-dışı kuruluşlar). Hiyerarşi-içi bürokratik yerinden yönetim kuruluşları işlev ilkesine ya da alan ilkesine göre örgütlenebilmektedirler. Demokratik Yerinden Yönetimi belirleyen temel öge ise, sistemde oluşturulan yerinden yönetim örgütlerinin üstlendiği hizmetler üzerinde karar verme yetkisinin seçimle işbaşına gelmiş kişilere ait olmasıdır. Bunlar da işlev ilkesine ya da alan ilkesine göre örgütlenebilmektedirler (Yalçındağ, 1977: 4).

3. 1. 2. Fransa’da Devlet Yapısının Temel Özellikleri

Fransız idare ve kamu hukukunda devlet, kural olarak merkezi idareyi ifade etmektedir. Fransa’da devletin (merkezi idarenin) yanı sıra yerel yönetim birimleri (beldeler, iller, bölgeler, yerel kamu kurumları, hastaneler) ile kamu kurumları da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve kamu politikalarının hayata geçirilmesinde yetki sahibidir. Sosyal güvenlik hizmetleri ise genel olarak devletin bir parçası olarak örgütlenmemiş, kamu yararına faaliyet gösteren özel hukuk kuruluşları olarak düzenlenmiştir. Bakanlık örgütlerinin büyük çoğunluğu hem merkezi hizmetlerden hem de yetki genişliğine konu olan hizmetlerden

oluşmaktadır. Devletin merkezi örgütü, yetki genişliğine uğratılmadan, doğrudan doğruya bakanların otoritesi altında bulunan tüm hizmet araçlarından oluşmaktadır. 1992 yılından itibaren, devletin yereldeki hizmetleri yetki genişliği hizmetleri (services déconcentrés) olarak adlandırılmaktadır (Karahanoğulları, 2004: 36).

3. 1. 2. 1. Fransa’da Merkezi Yönetim

Fransız idaresinin, katı biçimde merkezileşmiş olduğu yönündeki kanıya karşılık, Devlet görevlilerinin sadece 40 bini, yani % 1,9’u merkez örgütlerinde çalıştırılırken, %98,1’i yetki genişliği hizmetlerinde çalıştırılmaktadır. Merkezi idarenin merkez teşkilatında, günümüzde 209 müdürlük bulunmaktadır. Merkez teşkilatında ve ulusal yetkiye sahip olan diğer birimlerde yaklaşık 75 bin personel çalışmaktadır. Merkez idarelerinin yetkileri ulusal çaptadır. Bunlar, bakanların kararlarını hazırlar, alınan kararların, yetki genişliği birimlerince yürütülmesini gözetir ve bakanlıkların bütçelerini yönetirler. Bakan, kendi görev alanına giren işlerde, devleti temsil eder. Hizmetlerin örgütlenmesi konusunda düzenleme (yasalar çerçevesinde kural koyma) yetkisine sahip olduğu gibi, otoritesi altındaki merkez örgütü ve yetki genişliği birimlerinde çalışanlar üzerinde hiyerarşi ve disiplin yetkisine sahiptir. Bakan Kabinesi, bakanın 5 ile 10 kişiden oluşan, kişisel çalışma ekibini ifade etmektedir. Bu ekip, göreve geldiğinde bakan tarafından seçilir ve görevden ayrılırken bakan tarafından dağıtılır. Parlamento, kamuoyu ve seçim bölgesi ile ilişkiler gibi temel siyasal görevlerin yanı sıra bu ekip, bakanlık ile yönetim örgütü arasında bağlantı sağlanmasına da hizmet etmektedir. Her bakanlık örgütü, genel müdürlükler, müdürlükler ve servislere ayrılmaktadır (sayıları bakanlıklara göre 5 ila 20 arasında değişmektedir). Bunlar, doğrudan bakana bağlı ve hizmet alanlarından bakana karşı sorumludur. Yöneticileri, Bakanlar Kurulu kararnamesi ile atanır. Her genel müdürlük, her biri en az üç şubeden oluşan müdürlüklere ayrılmıştır (Karahanoğulları, 2004: 37).

3. 1. 2. 2. Fransa’da Yerel Yönetimler

Fransız yerel yönetim sisteminde, Türk sistemindeki “köy topluluğu” bulunmamaktadır. En küçük yerel yönetim birimi, komündür. La commune, teriminin Türkçe’de, tam bir karşılığı bulunmamaktadır. Okunduğu gibi Türkçe’ye aktarılarak “komün” sözcüğü kullanılabilir. Bununla birlikte, Türk sisteminde yerel yönetim birimlerinden birisinin adı olan “belde” terimi de kullanılabilir. Beldeler (komünler), Eski Rejimdeki kilise çevrelerinin (les paroisses) kalıtlıdır. Günümüzdeki hukuksal yapıları, beldelere ilişkin temel yasaya dâhil edilmiş olan, 5 Nisan 1884 tarihli yasaya dayanır (Çam, 2001: 145).

Fransa’daki beldeler (komünler) çok büyük bir dağınıklık gösterir. 1990 yılı itibariyle Fransa, 36 763 belde (komün) ile Avrupa Birliğindeki belde sayısının yarısına sahip durumdadır. Beldenin (komün) yönetsel yapısı, karar organı olan belde meclisinden ve yürütme organı olan başkandan oluşur. Belde başkanı, 28 Mart 1882 tarihinden beri genel oyla seçilmektedir. Belde Meclisi (le conseil municipal), 3500’den az nüfusa sahip olan beldelerde, iki turlu çoğunluk yöntemiyle, 3500 ve fazla nüfusa sahip olan beldelerde karma yöntem ile (çoğunluk + nisbi) altı yıllığına seçilir. Belde Meclisi, genel yetkiye sahiptir (Picq, 1996: 12).

Belde işlerinin yönetimi hakkında genel karar organıdır. Bütçe hakkında karar verir, yıllık kesin hesapları oylar, yerel hizmetlerin kurulmasına karar verir, belde mallarını yönetir ve beldenin yaptığı sözleşmeler hakkında karar verir. Belediye (belde) başkanı (le maire) ve yardımcıları Belde Meclisi tarafından seçilir. Başkan, Meclisin kararlarını hazırlar ve alınan kararları yürütür, beldenin malvarlığını yönetir, belde adına sözleşme yapar ve icraatı konusunda Meclise hesap verir. Kamu düzenini sağlamak amacıyla belde kolluk yetkileriyle donatılmıştır. Yerel Yönetimler Genel Yasasının 22. maddesine göre, başkanın kolluk yetkileri, kamu düzeni, kamu dirliği, kamu güvenliği ve kamu sağlığı unsurlarını kapsamaktadır. Daha somut olarak, bu yetkiler, trafik düzeni, genel düzen sağlanması, kamu esenliği, cenazelerin taşınması, pazarın düzenlenmesi, ilkyardım faaliyetleri ve felaketlerle mücadele konularında ortaya çıkmaktadır. Beldenin kendi alanına ilişkin “genel yetkisi” bulunmaktadır. Bunun dışında,

yollar, hijyen, çevre koruması, cenaze hizmetleri gibi bazı yetki konuları yasalarda ismen belirtilmiştir. Özeksizleştirmeye ilişkin yasalar, ilkokullar, hijyen ve sağlık ile kentleşme (imar planları) konularındaki merkezi yönetim (devlet) yetkileri beldelere aktarılmıştır (Karahanoğulları, 2004: 45).

Beldeler (komünler), özeksizleştirmenin (desantralizasyon/yerelleştirme) temel araçlarıdır. Bütçeleri (1998’de 435 milyar Frank) tüm yerel yönetimler bütçelerinin üçte ikisini; sahip oldukları kamu görevlileri (1 159 000 görevli), yerel yönetimlerin toplam personelinin % 90’ını oluşturmaktadır. Yönetimin klasik coğrafi örgütlenme kalıbının dışında kalan özel statülü yerel yönetimler bulunmaktadır. Sömürgeci geçmişten miras kalan denizaşırı bölgeler, özgün tarihsel ve siyasal mirasın ürünü olan Paris ve kültürel nedenlerle Korsika. Paris, Fransız krallığının kuruluşundan beri başkentlik yapmaktadır. Paris’in tarihi, örneğin 1789, 1830, 1848 Devrimleri ve 1871 Komünü, Fransız ulusunun tarihini de şekillendirmektedir. Bu tarihsel özgünlük, yönetim biçiminin özgünlüğünün de nedenidir. 1975 yılına kadar Paris, Devletin idari ve siyasi vesayeti altındadır (Karahanoğulları, 2004: 67).

17 Nisan 1800 tarihli yasa ile seçimle gelen 90 kişilik bir belediye meclisi öngörülmüş, ancak kentin yönetimi, Paris milletvekilleri ile kent bölgelerinin temsilcilerinden oluşan bir konsey tarafından desteklen bir valiye verilmiştir. Bu valinin yanı sıra, kamu düzenini sağlamakla görevli bir kolluk valisi de bulunmaktadır. Belediye başkanlığı söz konusu değildir. Yaklaşık 150 yılı aşkın bir süre küçük değişikliklerle uygulanan bu sistem, 30 Aralık 1975 tarihli Yasa ile değiştirilmiştir. Paris’e, hem bir il hem de belediye kimliği kazandırılmıştır. Paris’in yönetim rejimini farklılaştıran unsur olarak, kolluk valisi sistemi varlığını sürdürmektedir (Karahanoğulları, 2004: 67).

3. 1. 3. Devlet Yapılarının Karşılaştırılması ve Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkileri

Çalışmanın ikinci bölümünde tarihsel gelişim süreci incelenirken Osmanlı İmparatorluğu değişim uygulamalarında Fransa’nın etkisi ve bürokrasi-siyaset ilişkisine katkıları incelenmiştir. Bu kısımdan da destek alarak mevcut

devlet yapılanmaları üzerindeki karşılıklı etkileşimi ele almak faydalı olacaktır. Türk yönetim sistemi ile Fransız kamu yönetim sisteminin aynı aile içinde yer almasının nedenleri, Türk "idare hukuku"nun kökenleriyle ortaya konulabilir. Cumhuriyet Devrimiyle yeniden şekillendirilen devlet örgütlenmesinin hukuki yapısını, işleyişini ve denetlenmesini konu edinen hukukun, "idare hukuku"na çevrilmesinde Osmanlı'nın reformlarının ve Cumhuriyet devriminin köklü değişimlerinin, model olarak Fransa'yı almasının büyük etkisi olmuştur. Yeni devlet teşkilatının (yeni idarenin) yargısal denetim biçimi olarak tüm vatandaşların tabi olduğu adliye mahkemelerinin dışında bir yargı düzeninde denetlenmesinin kabul edilmesi, daha doğrusu Tanzimat'la kurulan Şurayı devlet sisteminin idarenin yargısal denetiminin kabulüyle canlandırılması eşit bireyler arası ilişkilere uygulanan özel hukukun yanında bağımsız ya da "özerk" bir "idare hukukunun" gelişmesinin iç dinamiğini yaratmıştır (Uluç vd., 2001: 435).

Türkiye böylece, idareye ve idarenin denetimine uygulanacak hukuk bakımından, hukuk sistemlerini kamu hukuku özel hukuk ayrımı çerçevesinde örgütleyen Roma-Germen hukuk ailesine dâhil olmuştur. İç dinamiklerin asıl belirleyiciliğinin yanı sıra idare hukukunun oluşumunda, dâhil olduğu hukuk ailesinin diğer fertlerinden, ya da daha doğrusu Fransa'dan, gelen etkiler de önemli olmuştur. Her hukuk sisteminin, hukuk kurallarının bunlar aracılığıyla ifade edildiği "kavramları" ve kuralların düzenlendiği (sistemleştirildiği) "kategorileri" bulunur. Aynı hukuk ailesindeki ülkelerde aynı hukuk dallarında benzer hukuki kavram ve kategoriler geçerlidir. Hukuk kuralları farklılaşabilmekle birlikte, kavram ve kategoriler benzerdir. Benzerlik, aynılık olarak anlaşılmamalıdır; aksini düşünmek hukukun oluşumunda toplumsal verilerin rolünü hesaba katmamak anlamına gelir (Karahanoğulları, 2004: 27).

Reformlar için Fransa'nın örnek alınmasının yanı sıra, Fransa, merkezi devleti ve ulusal birliği ile dağılmakta olan Osmanlı'nın aydınları ve devlet adamları için bir ideal oluştuyordu. Osmanlılarda bir ulusal birliğin oluşmasına en büyük engel, iki büyük eksiklikten kaynaklanıyordu. Bunlar din ve dil birliğinin olmaması idi. Bu yüzden bu türdeşliği ancak devlet sağlayabilirdi ve Osmanlı yönetici zümresinin gözlerini Fransa'ya çevirmesinin nedenlerinden biri budur. Fransa'nın yönetsel yapıya model teşkil etmesine 1864 Vilayet

Nizamnamesi örnek gösterilebilir. 1864'te yeni bir Vilayet Nizamnamesiyle, *vilayetten* (eyalet) *sancak* (il), *kaza* (ilçe), *nahiye* ve *kariyeye* (kırsal topluluk) doğru inen tam bir hiyerarşik sistem getirilmiştir. Bu sistem büyük ölçüde Fransa'nın uygulamalarını esas almaktadır (Karahanoğulları, 2004: 27).

Danıştay'ın birçok mensubu Fransa'da akademik çalışma yapma imkânı bulmuştur. Bunun yüksek mahkemenin üyelerinin fikri altyapılarının oluşumunda etkili olmadığını düşünmek mümkün değildir. Asıl önemli etki Türk idare hukuku öğretisi kurucularının Fransız öğretisiyle kurdukları fikri bağıdır. Belirli konulara ait yasalar bulunmakla birlikte idare hukukunun genel düzenlemeye tabi tutulmamış olması, idare hukukunun gelişiminde içtihadın ve öğretinin önemini artırmaktadır. İchtihadın somut olaylara ilişkin olması nedeniyle kural koyucu niteliğinin zayıflığı ve Türk hukukunda, Roma-Germen hukuk ailesinin genel özelliğiyle uyumlu olarak içtihatla hukuk oluşturma, *précédent* geleneğinin bulunmaması idare hukukunun oluşumunda öğretinin önemini artırmaktadır. Türk idare hukuku öğretisi, fikri yapısını, Fransa'daki kaynakların aktarımıyla oluşturmuş; bunlar içerdeki hukuksal yapının yorumuyla ve içtihatlarla zenginleştirilmiştir. Bu etkileşim sözcüğünü kullanmak mümkün değil, zira tam anlamıyla tek yönlü bir ilişki söz konusudur. Fransız idare hukuku öğretisindeki akımları içeriye taşımaya kadar varmıştır (Karahanoğulları, 2004: 30–31).

İradi yabancı hukuk alımlarında bile hukuk bir kez alındıktan sonra kaynak ülkeden bağımsızlaşmaya ve içinde yer aldığı toplumun dinamikleriyle devinmeye başlar. Her ne kadar temel kavram ve kategorileri Fransız kökenli olsa da Türk idare hukuku kendi toplumsal ve hukuksal yaşamının belirlenimiyle şekillenmektedir. Türkiye'nin Fransa'yı model almasının devlet örgütlenmesi anlamında benzerliklere yol açtığı kadar bürokratik örgütlenme ve siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki denetimi gibi konularda benzerlikler taşıdığı anlaşılmaktadır (Karahanoğulları, 2004: 33).

Osmanlı'dan kalan devlet mirasının etkilerini hala hisseden Türkiye'de Fransa'nın devlet yapılanmasına benzer izler taşımasının nedenlerini hem yukarıda aktarılan bilgiler hem de çalışmanın ikinci bölümünde ele alınan etkiler göz önünde tutularak açıklanabilir. Merkeziyetçi birer yapıya sahip her iki ülkede

de Cumhurbaşkanı bürokrasi üzerinde etkin bir role sahiptir. Atamalarda ve görevden almalarda etkin olan Cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır. Çoğunluklu siyasi bir geçmişe sahip olan Cumhurbaşkanı, bürokrat atamaları, görevden almalar gibi önemli güç kaynaklarına sahiptir.

Merkezi ve yerel yönetim ilişkileri açısından ise son dönemde önemli farklılıklar vardır. Fransa ve Türkiye devletçilik geleneği açısından ulus devlet geleneğine bağlıdır (Picq, 1996: 123; Uluç vd., 2001: 171). Merkezi güçlü bir otoriteye sahip her iki ülkenin yönetim tarzı üniter devlet yapısıdır. Her şeye ilgilenmeye çalışan, her şeye el atmaya kalkışan devletin istihdam sayısı ve memur kapasitesi sürekli olarak artar. Bir süre bürokrasi halkın isteklerini algılama yeteneğini yitirmektedir (Picq, 1996: 125). Bürokrasinin ulus devlet çerçevesinde etkin olmaya çalıştığı alanlar yerel yönetimler ve yerelleşme çalışmalarıdır. Bununla beraber Fransa 1982 yılında gerçekleştirdiği reformlarla yerel yönetimlere geniş yetkiler tanımıştır. Merkeziyetçi yapısını bozmadan yapılan bu yeniliklerle yerel yönetimler eskiye oranla daha özerk ve güçlü bir yapıya kavuşmuştur. Reformla beraber, valilerin yetkileri, belediyelere ve il özel yönetimlerine devredilmiştir. Vali sadece merkezi yönetimin temsilcisi olarak görev yapmaya başlamıştır. Ayrıca il özel yönetimi de aktif hale getirilerek il genel meclisi üyeleri halk tarafından seçilir hale gelmiştir. Denetim ve idari vesayet konusunda da bir takım yenilikler yapılmıştır. 1982 yılında yapılan bir diğer değişiklik de Fransa'da bölgelerin kurulmasıdır (Uluç, Çelik, Kaan, 2001: 171). Yerel yönetimler üst yönetimden izin almaksızın borçlanma yapabilecek hale gelmiştir (Kayıkçı, 2003: 22). Ülkemizde de merkeziyetçi bir yapısı olan, yerel yönetimler üzerinde ciddi bir vesayet denetimine sahip üniter bir sistem mevcuttur.

3. 2. Yasama-Yürütme İlişkileri

Kuvvetler ayrılığı teorisi anayasal devleti kurumlaştırma yolundaki arayışlar esnasında geliştirilmiş bir teoridir. Bu teori, devletin üç temel hukuki işlevi olan yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin yerine getirilmesinin ayrı birer kuvvet veya gücü gerektirdiği düşüncesinden hareketle, devletin örgütlenişini, bu

işlevlerin düzenlenme tarzları açısından değerlendirmektedir. Her bir organın işlevi ve organı oluşturan kişiler birbirinden ayrılmalıdır. Böylece organlar birbirlerini frenleyecek ve hiçbir grup devlet mekanizmasını kontrol edemeyecektir. Bu ilke, Batıda 17. ve 18. yüzyıl siyasi felsefesine bağlı olarak gelişmiş olup, kişi hak ve hürriyetlerini korumayı amaçlar. Kuvvetler ayrılığı ile ilgili görüşlerin kişi hürriyetlerinin güvencesi olarak ileri sürülmesi, önce İngiliz John Locke, sonra da Fransız Baron Montesquieu'ya aittir. 18. yy sonlarında mutlakiyet rejimlerini yıkmak ve yerine hürriyet rejimini kurmak için çalışanlarca kuvvetler ayrılığı derde deva olarak kabul edilmiştir (Erdoğan, 1999: 17).

3. 2. 1. Türkiye’de Yasama:

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) 550 milletvekilinden oluşur. Milletvekili seçimleri beş yılda bir yapılır. Meclis, süre dolmadan seçimlerin yenilenmesine karar verebileceği gibi, Cumhurbaşkanı da Anayasa'dan kaynaklanan yetkisi çerçevesinde seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Seçimler, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı organlarının genel yönetim ve denetimi altında yapılır. 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme, yaşını dolduran ve ilköğretimi tamamlayan her Türk yurttaşı da seçilme hakkına sahiptir. Seçim yöntemi yasayla belirlenir. Yasa, "temsilde adalet ve yönetimde istikrar" ilkelerini gözetmek zorundadır. Milletvekilleri tüm milleti temsil ederler ve göreve başlarken, metni Anayasa'da yer alan andı içerler. Milletvekillerinin Meclis çalışmalarındaki oy ve sözleri ile açıkladıkları düşüncelerinden dolayı yasama dokunulmazlıkları vardır. Suçüstü durumları dışında haklarında soruşturma ve kovuşturma yapılması Meclis Genel Kurulu tarafından dokunulmazlıklarının kaldırılmasına bağlıdır. Verilen cezalar milletvekillikleri sona erdikten sonra uygulanabilir. Milletvekilliğinin düşmesine Meclis karar verir (Gözübüyük, 2007: 38).

Anayasa Mahkemesi kararıyla açıklama ve eylemleri ile bağlı bulunduğu partinin kapatılmasına neden olduğu saptanmış kişilerin milletvekilliği de düşer. Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararların iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilir. TBMM çalışmalarını

kendi yaptığı içtüzüğe göre yürütür. TBMM'nin, Anayasa ile verilen özel görev ve yetkileri yanında, yasa koymak, değiştirmek, kaldırmak, Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek, belli konularda Bakanlar Kurulu'na yasa gücünde kararname çıkarma yetkisi vermek, bütçe ve kesin hesap yasa tasarılarını kabul etmek gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır. Ayrıca para basılmasına, savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü durum ilanına karar vermek, uluslararası anlaşmaların imzalanmasını uygun bulmak, genel ve özel af ilanına ve mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek de TBMM'nin görev ve yetkileri arasındadır (Gözübüyük, 2007: 38).

3. 2. 2. Türkiye’de Yürütme

Yürütme organı Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşur.

3. 2. 2. 1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı devletin başıdır. Bu sıfatla Türkiye Cumhuriyeti'ni ve Türk Milleti'nin birliğini temsil eder. TBMM tarafından, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim görmüş milletvekilleri ya da milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, gizli oyla ve Meclis üye tamsayısının üçte iki çoğunluğuyla seçilir. Görev süresi yedi yıldır. Cumhurbaşkanı seçilen kişinin, varsa partisi ile ilişkisi kesilir ve TBMM üyeliği sona erer. Bir kimse iki kez Cumhurbaşkanı seçilemez. Cumhurbaşkanı, görevine başlarken Anayasa'da metni bulunan andı içer. Cumhurbaşkanı Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir. Yasama, yürütme ve yargı alanına ilişkin görev ve yetkileri vardır. Yasama alanındaki görevleri; gerektiğinde TBMM'ni toplantıya çağırmak, yasaları yayımlamak ve gerekli gördüğünde yeniden görüşülmek üzere Meclis'e geri göndermek, Anayasa değişikliklerini gerekli gördüğünde halkoyuna sunmak, yasa ve yasa gücünde kararname çıkarmak, Meclis İçtüzüğü'ne ilişkin olarak Anayasa'ya aykırılık savıyla Anayasa Mahkemesi'nde dava açmak, koşulları oluştuğunda TBMM seçimlerinin yenilenmesine karar vermektir. Yargıya ilişkin görevleri de, yüksek mahkemelere üye seçmekle sınırlıdır (Gözübüyük, 2007: 48).

Cumhurbaşkanı, yabancı ülkelere Türk Devleti'nin temsilcilerini gönderir; Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilen yabancı devletlerin temsilcilerini kabul eder. Anayasa, Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bölümde iki anayasal kuruma yer vermiştir: Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Devlet Denetleme Kurulu. Devlet Denetleme Kurulu, yönetimin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli biçimde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla görev yapar. Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğindeki meslek örgütlerinde, her düzeydeki işçi ve işveren meslek örgütlerinde, kamuya yararlı dernekler ve vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yürütür. Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulu'nun görev alanı dışındadır (Gözübüyük, 2007: 49).

3. 2. 2. 2. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakanlardan oluşur. Başbakan, Cumhurbaşkanı tarafından milletvekilleri arasından atanır. Bakanlar, milletvekilleri ya da milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı'nca atanır. Bakanların görevlerine, gerektiğinde Başbakan'ın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından son verilebilir (Gözübüyük, 2007: 60).

Bakanlar Kurulu oluştuğunda, programı TBMM'nde okunur ve güvenoyuna başvurulur. Güvenoyu alan hükümet göreve başlar ve Bakanlar Kurulu genel siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve örgütsel oluşumu yasayla olur. Her bakanlığın ayrı bir görev ve örgüt yasası vardır. Anayasa'nın, Bakanlar Kurulu ile ilgili bölümünde ulusal savunmaya da yer verilmiştir. Bu bölümde görev ve yetkileri düzenlenen kurumlar, Başkomutanlık, Genelkurmay Başkanlığı ve Milli Güvenlik Kurulu'dur. Milli Güvenlik Kurulu ulusal güvenlik siyasetinin belirlenmesi, saptanması ve uygulanması ile ilgili kararlar alır. Bu kararları Bakanlar Kurulu'na tavsiye eder. Kurul'un, devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması

hususunda alınmasını zorunlu gördüğü önlemlere ilişkin kararlar Bakanlar Kurulu'nca öncelikle dikkate alınır (Gözübüyük, 2007: 65).

3. 2. 2. 3. Türkiye’de Yasama-Yürütme İlişkileri

1982 Anayasası önceki anayasalara göre daha uzun ve ayrıntılı olarak hazırlanmış, birçok olası durumu düzenlemek isteyen kazuistik bir yöntemi esas almıştır. Bu, genel ilkelerle sınırlı, uygulamayı kanunlara bırakan çerçeve anayasa anlayışına bir tepkiydi. Bu durum, siyasal ve sosyal sorunların çözümünü salt hukuksal yollarda arayan siyasal kültürün sonucuydu. Anayasa değişikliklerine halkoyuna kadar gidebilen cumhurbaşkanınca onaylanma aşaması eklenmiş, geri çevrilen anayasa değişikliğinin aynen kabul edilebilmesi için gereken kabul sayısı artırılmış, konseyce çıkarılan yasaların anayasaya aykırılığının iddia edilememesi kabul edilerek; anayasanın daha katı bir nitelik kazanması sağlanmıştır. Yeni anayasa siyasal karar alma mekanizmalarındaki tikanıkları giderici hükümler getirmiş, daha az katılımcı bir demokrasi modelini benimsemiş, otorite hürriyet dengesinde otoritenin ağırlığını artırmış, tüm bunlardan daha da çok devlet yapısı içinde yürütme organını güçlendirmiştir (Özbudun, 1993: 362).

1982 Anayasası, yürütmeyi güçlendirirken tercihini bakanlar kurulundan değil cumhurbaşkanından yana kullanmıştır. Bu tercih yapılırken siyasi partilere karşı tarafsız olan ve parti siyasetlerini değil, devlet siyasetini sürdüren cumhurbaşkanı kimliği ön planda tutulmuştur. Cumhurbaşkanının meclis tarafından seçilmesi tercih edilerek cumhuriyet dönemi geleneğine sadık kalınmış ve Cumhurbaşkanının Türkiye şartlarında aşırı bir güce sahip olmaması için doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesinden kaçınılmıştır. Fransız cumhurbaşkanından farklı olarak Türk Cumhurbaşkanı; iktidarların kullanımında kendine ait ağırlıklı payı olan özgün bir siyasal güç olarak değil, siyasi güçlerin uyumunda dengeyi sağlayan bir etken olarak görülmüştü (Rumpf, 1995: 93).

1961 Anayasası yürütmeyi devletin bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemekteydi. 1961 ile 1980 arasındaki devrede karar alma kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. Bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış,

her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik, denklik içinde iş birliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulamaya konmuştur. Bu nedenle yürütme 1961 Anayasasında olduğu gibi bir görev olmaktan çıkarılmış, yürütme gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir. Bu gerekçe Komisyonun yasama ve yürütme fonksiyonlarının ayrılığını hükümet sistemi sorunuyla karıştırdığını göstermektedir. Çünkü hangi organın ne tür hukuksal işlemler yapabileceği konusunun bu organların karşılık ilişkileriyle ve birbirlerine karşı sahip oldukları etkilene araçları sorunlarıyla ilgisi yoktur. Ayrıca 1961–1980 arası dönemde karar alma kudretinden yoksun hükümetlerin görülmüş olmasını yürütmenin sadece görev olarak nitelendirilmesiyle açıklamak mümkün değildir (Özbudun, 1993: 154).

3. 2. 3. Fransa’da Yürütme:

Fransa’da Yürütme Cumhurbaşkanı ve Başbakan’dan oluşur

3. 2. 3. 1. Cumhurbaşkanı:

Cumhurbaşkanı’nın (Devlet Başkanı) doğrudan halk tarafından genel oyla seçilmesi kuralı 1962’de yapılan Anayasa değişikliği ile gelmiştir. Bir kişinin Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için, adaylığı, en az 100 kişi tarafından istenmelidir. Bu kişiler, parlamento üyeleri, Ekonomik ve Sosyal Konsey üyeleri, belediye meclisi üyeleri ya da en az 10 ili temsil eden seçilmiş belediye başkanları olabilir. Cumhurbaşkanı, iki türlü çoğunluk usulü ile seçilir. Birinci turda seçilebilmek için bir aday, kullanılmış oyların mutlak çoğunluğunu elde etmelidir. Eğer böyle bir durum yoksa birinci turda oyların en çoğunu almış iki aday, ikinci turda karşı karşıya kalırlar. Cumhurbaşkanı’nın görev süresi 7 yıldır. Parlamento üyeleri arasında oluşan Yüksek Adalet Divanı önünde hesap vereceği vatan hainliği suçu dışında, mal, cezai ve siyasal olarak sorumsuzdur (Parlak ve Caner, 2005: 35; Dereli, 2001: 51).

3. 2. 3. 2. Başbakan:

1958 Anayasası'nda, hükümet başkanını, bir yandan kabine üzerinde fiili bir otorite ile donatma diğer yandan parlamento baskısını azaltma yolunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Güvenoyu alarak göreve başlama zorunluluğu kaldırılmıştır. Cumhurbaşkanı, istifasını sunması üzerine, Başbakanın görevine son verir. Bununla birlikte Başbakan, istifayı reddederse, Cumhurbaşkanı onu görevden alamaz (Dereli, 2002: 53).

3. 2. 4. Fransa'da Yasama (Parlamento) :

Fransa'da parlamento, iki meclisten oluşmaktadır: Ulusal Meclis ve Senato. Bunlar arasında geniş yetkili olanı Ulusal Meclis'tir. Daha önce de belirttiğimiz gibi 1958 Anayasası, parlamentonun yetkilerinde büyük kısıtlamalar yapmıştır. Buna göre, Anayasa, parlamentonun belirli konularda yasa yapabileceğini kabul etmiştir. Bununla birlikte, referandum yolu ile Cumhurbaşkanı'na parlamentoyu aşan yetkiler verilmiştir. Ayrıca yasaların Anayasa'ya uygunluğunun denetimi güçlendirilmiş ve hükümetin güvenoyu istemesi halinde yasaların oylanmadan kabulü olanağı sağlanmıştır. Parlamentonun temel görevleri, ulusal savunmanın genel düzeni, yerel yönetimlerin düzeni ve kaynakları, eğitim, mülkiyet, aynı haklar, sözleşmeler, ticaretin genel düzeni, iş ve sendikacılık, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması alanlarıdır (Parlak ve Caner, 2005: 34–35).

3. 2. 4. 1. Ulusal Meclis:

Ulusal Meclis 491 üyeden oluşur. Üyeleri, beş yıl için tek adlı (uninominal) denen, dar bölge esası ve iki tur çoğunlu sistemine göre genel oyla halk tarafından seçilir. Üye seçilebilmek için 23 yaşında olma koşulu aranır. Seçmen yaşı ise 21' dir. Seçimin birinci turunda, seçilebilmek için, oyların yarıdan fazlasını almak ve o seçimde kayıtlı seçmen sayısının dört birinden aşağıda oy elde etmemek gerekir. Bu şartlar gerçekleşmediği takdirde, ilk turu izleyen Pazar günü ikinci tur seçimler yapılır. İlk turda geçerli sayılan oyların %

12'sini alamayan adaylar, ikinci tura katılamazlar. Eğer bu yüzdeye hiçbir aday ulaşamamışsa, ikinci tura en fazla oy almış iki aday katılır. İkinci turda seçilebilmek için basit çoğunluk, yani en fazla oyu almak yeterlidir. Ulusal Meclis Başkanı'nı 5 yıllık yasama dönemi için kendisi seçer (Nalbant, 1997: 104).

3. 2. 4. 2. Senato:

Senato 315 üyeden oluşur. Üyeleri 9 yıl için seçilirler. Üye sayısının üçte biri, her üç yılda bir yenilenir. Üye olabilme yaşı 35'tir. Seçimler iki dereceli yapılır. Yani halk, Ulusal Meclis üyelerini seçtiği gibi doğrudan doğruya senatörleri seçmez. Senatörleri seçecek olan seçmenler şunlardır; Milletvekilleri, 9000'den fazla nüfuslu komünlerin belediye ve komün meclisi üyeleri ile belediye meclislerince seçilen, komün nüfuslarına göre değişen sayıda seçmenler. Senato Başkanı, her kısmi yenileme seçimlerinde, üç yılda bir seçilir (Dereli, 2001: 44: Nalbant, 2001: 16).

3. 2. 4. 3. Fransa'da Yasama ve Yürütme İlişkileri

Bugünkü Fransız siyasal rejimi, İngiliz parlamenter rejimi ile ABD Yarı başkanlık rejimi arasında tanımlanabilecek bir rejimdir. Fransız siyasal rejiminde, parlamenter rejimin temel niteliklerinin sürdüğü görülür. Parlamento önüne sorumlu olan bir Başbakan, hükümetin varlığı ve yürütmeyi parlamentoyu dağıtma hakkı, gibi öğeler sistemde halen varlığını korumaktadır. Devlet otoritesini güçlendirmek ve hükümet istikrarsızlığını ortadan kaldırmak kaygısıyla yasama ve yürütme organlarının statüsü değiştirilmiş, parlamentonun bağımsızlığı sınırlandırılmıştır. 1958 Anayasası, yasama aleyhine, yürütme gücünün ise lehine getirdiği yeniliklerle tanınır (Dereli, 2001: 48–49).

1958 Anayasası'nın getirdiği siyasal rejim, General De Gaulle ve çevresindeki siyasal güçlerle, o dönemde iktidarda bulunan partiler arasındaki bir uzlaşmanın ürünü olarak görülebilir. Siyasi partiler, temel ilkelerini koruyarak bunalımdaki parlamenter sistemi modernleştirmek isterken, De Gaulle, yasama organından oldukça bağımsız bir yürütme yetkisinin olması gerektiğini

savunuyordu. Bununla birlikte, Amerikan tipi bir Yarı başkanlık sisteminin Fransa için uygun olmayacağını düşündüğünden, parlamenter rejim geleneğini koruyan ama ona yeni öğeler getiren biri uzlaşmanın ürünü olarak 1958 Anayasası ve bu anayasaya bağlı yasama ve yürütme erkleri ortaya çıkmıştır. Bu anayasayla, yetkilerin tersine çevrilerek, parlamentonun ayrıcalıklarını, hükümet faaliyeti üzerinde gözetim rolüyle sınırlayan bir düzen kurulduğu görülür. Devlet organlarının yeniden dağıtımına tabi tutulması ve bu yeni dağılımdan yürütmenin karlı çıktığını yukarıda ifade etmiştik. 5. Cumhuriyet'in kurucularının parlamentoyu düzeltme çabaları, yürütmeyi gerçek bir şefle güçlendirmeye yönelmiştir. Yürütme, meclisin doğrudan etkisinden kurtulmuş, genel oya başvurma olanağı bulunan güçlü bir Cumhurbaşkanı anlayışı, yürütmeyi fiilen yönetecek bir Başkan kavramına uygun düşüyordu. Fransa Cumhurbaşkanı, belki de birçok yönden, Batı ülkelerindeki en gelişmiş ve güçlü yürütme lideridir. Yürütmenin yasama karşısında kesin bir üstünlüğü vardır (Dereli, 2001: 53–54).

Yasama organı, hükümeti düşürme hakkına sahiptir. Meclis güvensizlik oyu ile hükümeti istifa etmek zorunda bırakabilir. Bu nedenle Fransa'daki rejimin işleyebilmesi için iktidardaki partinin liderinin parlamentoda güçlü bir çoğunluğunun olması gerekir. Fransa'da yasama girişiminde bulunma yetkisi, hükümet ile parlamento arasında paylaşılır (Dereli, 2001: 76).

Fransa'nın Dördüncü Cumhuriyeti'nde bakanların yarısından fazlası kamu görevi geçmişine sahipti. 1959 ile 1988 yılları arasında dışişleri bakanlarının %80'i, savunma bakanlarının %80'i, maliye bakanlarının %75'i, eğitim bakanlarının %70'i ve tüm başkanlar bürokrasiden gelmekteydi. 1990'larda Fransa parlamentosu üyelerinin üçte biri kamu hizmeti geçmişine sahipti. Bu yapının bir benzeri de Alman bürokrasisinin üst mevkilerinde görülmektedir. Kıdemli üyelerin partizan ilişkiler içinde olma eğilimi vardır ve herhangi bir hükümet değişiminde siyasi olarak emekliye ayrılabilirler. Diğer birçok rejimde de, örneğin Avusturya, Orta ve Doğu Avrupa'nın yeni demokrasilerinde, kabinede ve özellikle önemli iktisadi pozisyonlarda yer alabilmek için bürokrasi doğal bir yetenek havuzu gibidir (Peters ve Ball, 2007: 155–156).

Bugünkü Fransız siyasal rejimi Amerikan anlamında bir erkler ayırımına dayanmaz. Hükümetin parlamento önünde siyasal sorumluluğu vardır. Yasama organı, hükümeti etkilemek üzere, onu düşürme aracına sahiptir. Meclis güvensizlik oyuyla hükümeti istifa etmek zorunda bırakabilir. Bu nedenle Fransa'daki rejimin işleyebilmesi için Başkanın lideri olduğu partinin Parlamentoda sağlam bir çoğunluğu olması gerekir. Buna karşın, Devlet Başkanının, meclisi dağıtma güçlü silahına tek basma sahip olması da Fransız siyasal rejiminin, Başkanlık Rejimi anlamında bir erkler ayırımına dayanmadığının bir diğer kanıtıdır.

Fransa'da ise 1958 Anayasası, Parlamenteonun ancak belirli konularda yasa yapabileceğini kabul ederek, onun yetkilerini kısıtlamıştır. Buna göre Parlamento istediği konuda yasa yapamaz, ancak anayasanın kendisine çizdiği çevre içinde yasa yapabilir. Yürütme organı olan hükümet Anayasanın Parlamenteonun yetkisine bıraktığı konular dışında düzenleme yetkisine sahiptir. Bu konudaki işlemler kararname adını alır. Fransa'da ise yasama girişiminde bulunma yetkisi, hükümet ile parlamento arasında paylaşılr (Anayasa md.39). Anayasaya göre ancak başbakan ve parlamento üyeleri yasa önerisinde bulunabilirler. Fransa'da 1958 Anayasası ile kurulan rejim, yasama gücü aleyhine, yürütmenin güçlendirilmesi ile tanınır. Hükümetin, parlamento önündeki siyasal sorumluluğunun varlığına rağmen, Parlamenteonun yürütmenin siyaseti üzerinde denetimi çok sınırlıdır, timsal Mecliste istikrarlı bir çoğunluğun varlığı ve devlet başkanının halk tarafından seçilmesi olgusu, Ulusal Meclisi, yürütmenin daha doğru Devlet Başkanının bir destek meclisi durumuna sokmuştur (Nalbant, 1997: 110).

3. 2. 5. Türkiye ile Fransa'da Yasama-Yürütme İlişkilerinin Karşılaştırılması

1982 Anayasası ile yürütme güçlendirilmiş, parlamenter rejiminin gereklerine aykırı olarak toplumun tarihsel geçmişinin referans alındığı iddiasıyla cumhurbaşkanına önem verilmiş, ancak Türkiye'yi parlamenter rejim geleneğinden uzaklaştıran köklü bir değişikliğe de yer verilmemiştir. Cumhurbaşkanına fazlaca ağırlık verilmesi rejimin parlamenter niteliğini

tamamıyla ortadan kaldırmamış, Fransız yarı-başkanlık rejiminden etkilenen, ama oldukça farklı bir rejim ortaya çıkmıştır. Önceki anayasalarda olduğu gibi bu anayasada da Fransız anayasalarının etkisinden rahatlıkla söz edilebilir. Yarı-başkanlık rejimini düzenleyen 1958 Fransız Anayasası'nın 16'ncı maddesi olağanüstü durumlarda cumhurbaşkanını bir diktatör kadar güçlü kılabilmektedir. Benzer yetkiye yeni Anayasa'nın 120 ve 121 inci maddeler ile Türkiye Cumhurbaşkanı da sahiptir. Ancak yeni anayasada cumhurbaşkanı bu durumlarda bakanlar kuruluyla birlikte hareket edeceğinden yürütmeyi tek başına belirleme yetkisi yoktur. Bu nedenle yeni anayasa parlamenter rejim konusunda V'inci Fransız Anayasasıyla aynı nitelikte değildir (Yavuz, 2000: 468).

3. 3. Memurlar Sınıflandırmaları, Ücretlendirme ve Derecelendirme

3. 3. 1. Fransa'da Memur Sınıflandırmaları, Ücretlendirme ve Derecelendirme

Fransa'da kadrolar A, B, C ve D sınıfları olarak dört ana gruba ayrılmıştır. A sınıfı, yönetici ve üst kademe kadrolarından oluşmakta ve bu kadrolara atanmak için Baccalaureate eğitimiyle birlikte üniversite eğitimine eşit üç yıllık ek bir eğitim gerekmektedir. B sınıfı, yüksek beceri gerektiren kadroları kapsamakta ve atama için Baccalaureate eğitimi şartı aranmaktadır. C sınıfında ise, bazı becerilerle birlikte ortaokul eğitimi gerekmektedir. Son sınıf olan D sınıfı ise vasıfsız kadrolardan oluşmakta ve hiçbir eğitim şartı aranmamaktadır. D sınıfı, toplam kadroların % 6'sını oluştururken, A, B ve C sınıflarının her biri ise toplam kadroların % 32'sini oluşturmaktadır (Robinson, 1992: 6).

Fransa'da üç büyük kamu personeli grubu bulunmaktadır. Devlet kamu personeli, ülkesel yönetimler kamu personeli ve sağlık hizmetleri kamu personeli. Bu gruplarda toplam yaklaşık 5 milyon kamu personeli bulunmaktadır. Personelin hak ve yetkilerini düzenleyen genel bir hukuksal rejim ve bunun dışında her gruba ait fakat ulusal nitelikçe olan özgül hukuksal düzenlemeler söz konusudur (Güler, 2005: 57).

Devlet kamu personeli: Bu grup, merkezi idare ile yetki genişliğine konu olan devlet hizmetlerinde çalışan kamu personelinin kapsar ilki, bakanlıkların genellikle Paris'te bulunan merkezlerinde, devlet hizmetlerinin ulusal düzeyde tasarlanması ve

eşgüdümünde çalışan personeli kapsar. İkincisi, devlerin bölge ve il düzeyindeki hizmetlerinde çalışanları ilgilendirir. Bu görevlilerin çoğu, eğitim kurumlarında (üniversiteler, liseler, kolejler) ve bakanlıklara bağlı idari kamu kurumlarında çalışan memurlardan oluşur.

Ülkesel yönetimler kamu personeli: Yerelleşmenin bir sonucu olarak, ülkesel yönetimlere yetki' ve görev devrinden sonra ülkesel yönetimler kamu personeli grubu oluşturulmuştur. Yaklaşık 1,5 milyon personeli bulunan bu grup, yerel yönetimler (belde belediye, il ve bölge) ile onların kamu kurumlarında istihdam edilen tüm personeli kapsamaktadır.

Sağlık, hizmetleri kamu personeli: Yaklaşık 800 bin personeli kapsayan bu grup, sağlık personeli (doktorlar, biyologlar, eczacılar, ortodontistler) ve şu kurumlarda çalışan tüm personeli kapsar: Kamu hastaneleri, kamu emeldi evleri, sosyal çocuk hizmetleri kurumları, özürlü ve engelliler yardım kurumları, sosyal barınma kurumları.

Her sınıf belirli sayıda puan veya kademedan oluşan dizilerden, diziler ise belirli bazı meslek veya meslek gruplarının derecelerini ve ücret skalasını veya ücret dizisini oluşturmaktadır. Kamu hizmetinde yaklaşık olarak 1800 “meslek grubu” bulunmakta, bunların en büyük 80 tanesi tüm kamu personelinin % 70’ini oluşturmaktadır. Bu meslek gruplarının hizmet programları, söz konusu gruba girmek için gerekli olan eğitim düzeyini, terfi şartlarını, her meslek için ücret yelpazesinde veya dizisinde değişik basamaklardan oluşan Puan dizisini ve bu dizide bir sonraki basamağa yükselmek için gerekli olan hizmet süresini belirlemektedir. Bir sınıfa dâhil olan tüm puan dizileri, derecelerin ve meslek gruplarının her biri için alt diziler oluşturmak amacıyla kullanılmaktadır. Tüm sınıflar az sayıda puan basamağına sahip olup çok sayıda değişik derece dizilerini görmek mümkündür. Değişik sınıflara ait puanlar birbiriyle kesişebilmektedir (Robinson, 1992: 7).

Fransız sisteminde öğretime büyük önem verilmekte ve üniversite öğrenimine güven duyulmaktadır. Memurların ekonomik, mali ve hukuki konulardaki bilgisini ölçmeye yarayan yarışmalar düzenlenmektedir. Memurluğa girmeden önce yapılan yarışmaya hazırlık çalışmaları, sonrasında hizmete

girmeden önce ve hizmete girdikten sonra yapılan eğitim çalışmaları memurların mesleklerini öğrenmelerini sağlamaktadır. İdarecilik okulları da açılmıştır (Tortop, 1994: 22).

Fransa'da terfiler ikiye ayrılmaktadır. Birinci grupta, aynı sınıftaki bir dereceden diğer bir dereceye terfi, kıdeme ve liyakata veya yarışma sınavı sonuçlarına dayanmaktadır. İkinci grupta bir sınıftan başka bir sınıfa terfi vardır, daha zordur ve sadece yarışma sınavına dayanmaktadır. Ancak bu sistemde, diğer pek çok sistemden farklı olarak tüm derecelere dıştan atama yapılabilir. Bununla birlikte 1987 yılında kamu hizmeti sınıflarına yapılan atamaların yaklaşık olarak %80'ini kuruluş içinden gerçekleştirmiştir. Sistemdeki meslek grupları terfi için bazı nitelikler arayarak, terfi olanaklarını sınırlamaktadır. Aranan bu nitelikler sadece aynı meslek grubu içerisinde veya söz konusu meslek grubuyla ilgili veya o gruba bağlı bir meslek grubunda daha düşük derecelerde çalışan personelin sahip olduğu niteliklerdir (Robinson, 1992: 10–11).

Fransa kamu hizmetlerinde sözleşme sistemini geliştirmiştir. 1983 reformundan bu yana sözleşmeler hükümet için sadece tavsiye niteliğindedir, hükümetin uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır. 1983 yılında ücretler dondurulmuş, izleyen yıllarda sözleşme sistemi yürürlüğe konmuş fakat hükümet veto hakkından vazgeçmemiştir (Öztürk, 2000: 61). Fransa, kamu hizmeti ve sınıflandırma sistemini yenilerken 1990 yılında varılan uzlaşma ile özellikle en alt gelir grubundakilerin pozisyonlarını geliştirme yolunda adım atmıştır (Öztürk, 2000: 73).

3. 3. 2. Türkiye’de Memur Sınıflandırmaları, Ücretlendirme ve Derecelendirme

Yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Yasasına göre memurlar 10 hizmet sınıfına ayrılmıştır. Her hizmet sınıfının ücretlendirilmesinde ortak hükümler olduğu gibi sınıflara özel farklı hükümlerde yer almaktadır. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, 657 sayılı DMK’nın kapsamına giren kurumlarda, yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetler gören ve diğer sınıflara girmeyen memurların yer aldığı sınıftır. Teknik Hizmetler Sınıfında mühendis, mimar, kimyager, matematikçi, istatistikçi ve benzeri mesleki ve teknik elemanlar yer almaktadır. Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfında ise sağlık hizmetlerinde mesleki eğitim gören tabip, diş tabibi, eczacı, veteriner hekim, sağlık memuru gibi personel yer almaktadır (Eryılmaz, 2007a: 277–279).

Eğitim ve Öğretim Hizmetleri sınıfında Devlet Memurları Kanunu kapsamındaki kurumlarda eğitim ve öğretim göreviyle çalışan öğretmenler yer almaktadır. Avukatlık Hizmeti sınıfında avukatlık ruhsatına sahip, baroya kayıtlı ve kamu kurumlarını temsil etmeye yetkili avukatlar yer almaktadır. Din Hizmetleri sınıfı özel kanunlarına göre çeşitli derecelerde dini eğitim görmüş olan dini görev yapan memurları kapsamaktadır. Emniyet Hizmetleri sınıfı polis, komiser, baş komiser gibi emniyet mensubu memurların oluşturduğu sınıftır. Yardımcı Hizmetler sınıfı kanun kapsamındaki kurumlarda yazı ve dosya dağıtmak, hizmet yerlerini temizlemek, aydınlatmak, ısıtmak gibi işlerde çalışanlardan oluşmaktadır. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı vali ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup da İçişleri Bakanlığı merkez ve il kuruluşlarında çalışanları ve maiyetlerindeki memurları kapsamaktadır. Son hizmet sınıfı MİT kadrolarında veya teşkilat emrinde çalıştırılanlardan özel kanunlarında gösterilen veya Başbakanlıkça tespit edilen görevleri ifa edenleri kapsayan Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı mensuplarıdır (Eryılmaz, 2007a: 277–279).

3. 3. 3. Fransa’da ve Türkiye’de Sınıflandırma, Ücretlendirme ve Derecelendirme Sisteminin Karşılıklı Değerlendirilmesi

Fransız sisteminde öğretime büyük önem verilmekte ve üniversite öğrenimine güven duyulmaktadır. Memurların ekonomik, mali ve hukuki konulardaki bilgisini ölçmeye yarayan yarışmalar düzenlenmektedir. Memurluğa girmeden önce yapılan yarışmaya hazırlık çalışmaları, sonrasında hizmete girmeden önce ve hizmete girdikten sonra yapılan eğitim çalışmaları memurların mesleklerini öğrenmelerini sağlamaktadır. İdarecilik okulları da açılmıştır (Tortop, 1999: 22).

Fransız sınıflandırma sistemi genel özellikleri bakımından İngiliz sistemine benzemektedir. Bunun nedeni, İkinci Dünya Savaşında İngiltere’de bulunan Fransız hükümetinin İngiliz personel rejimini incelemesinden ve geniş ölçüde bu sistemden esinlenmesinden dolayıdır. Bu sistemde amaç, personel tedariki, mesleklerin geliştirilmesi ve olanakların elverdiği ölçüde aylık ve ücretlerde dengeli bir düzenin sağlanmasıdır (Kalkandelen, 1972: 77). Dairelerde destek veya yardımcı nitelikte çeşitli basit işleri gören bu grup için ilkökul diploması gerekmektedir (Kalkandelen, 1972: 78).

Fransız kamu hizmetinde ücretler toplu sözleşmeler sonucunda belirlenmektedir. Temel ücrette, bir derecenin ücret skalası veya ücret merdivenindeki her puan için eşit miktar ödenmektedir. Temel ücret, toplam ücretin yaklaşık % 80’i gibi büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Hemen hemen tüm kamu personeli, dahil olduğu kategoriye göre değil, derecesine veya meslek grubuna göre bazı özel tazminatlar almaktadır. Bunun sonucu olarak aynı kategoride aynı puana sahip iki kişi farklı miktarlarda özel tazminat alabilmektedir. En yüksek tazminat güvenlik güçleri ile hakimlere ödenmektedir. Personel istihdamında zorluk çekilen meslekler için de tazminat ödenmektedir. Profesör, öğretmen ve doktor istihdamında zorluklar yaşanmasına rağmen bu mesleklere düşük tazminatlar ödenmektedir. Personele aile tazminatı ve Paris’te çalışanlara temel ücretin % 3’ü oranında özel bir tazminat da ödenmektedir. Kamu personelinin yaklaşık % 20’sinin aldığı tazminat miktarı, toplam ücretin %

2'sinden daha azdır. En üst kademedeki personelin % 10'unun aldığı tazminat miktarı ise toplam ücretin % 30'unu oluşturmaktadır (Robinson, 1993: 12).

Fransa'da 1982 yılının Temmuz ve Aralık ayları arasında ücretlerin ve fiyatların dondurulmasından sonra hükümet enflasyonla mücadele için ücret eğilimlerini fiyat eğilimlerine bağlayan yaklaşımdan vazgeçmiştir. 1983'ten sonra kamu sektörü ücret düzenlemesi için yeni kurallar uygulanmıştır. Pazarlığın temeli, ücretlerin satın alma gücünü korumak değil, kamu personelinin ortalama satın alma gücünü korumaktır. Fransa kamu hizmetlerinde sözleşme sistemini geliştirmiştir. 1983 reformundan bu yana sözleşmeler hükümet için sadece tavsiye niteliğindedir, hükümetin uygulama zorunluluğu bulunmamaktadır. 1983 yılında ücretler dondurulmuş, izleyen yıllarda sözleşme sistemi yürürlüğe konmuş fakat hükümet veto hakkından vazgeçmemiştir (Öztürk, 2000: 61).

Türkiye'de memur sayısının fazla olduğu IMF başta olmak üzere birçok kurum tarafından ifade edilmekle birlikte OECD verileri aksini söylemektedir. OECD'nin 2000 yılı verilerine göre, Finlandiya'da her 10, Kanada'da her 12, ABD ve Macaristan'da 13, İrlanda'da 14, Almanya ve Hollanda'da 19, İspanya ve İtalya'da da 25 kişiden biri memurdur. Türkiye'de ise her 30 kişiden sadece 1'i memurluk yapıyor. Maliye yetkilileri, Türkiye'de asıl sorunun sayı değil, memur dağılımındaki dengesizlik olduğuna işaret ettiler. Memur sayısı son üç yıl içerisinde azalma gösterdi. Bu azalışta, memur kadrolarının dondurulması, ayrılan veya emekli olan personelin yerine en fazla yüzde 80'i kadar yeni memur alınmasına izin verilmesi yönündeki düzenleme etkili olmuştur (<http://www.memurlar.net>).

Çok sayıda KHK, tüzük, yönetmelik ve çeşitli genelgelerle nasıl hesaplandığı anlaşılamayan eski sisteme alternatif olarak oldukça basit temellere dayanan yeni bir hesaplama yöntemi kabul edilmiştir. Taslakta yer alan ilkeler memurluk sisteminin alanını daraltarak sözleşmeli personel statüsünü genişletmekte ve performansa dayalı çalışma sistemine önem vermektedir. Memurluk statüsünün en çekici taraflarından biri olan iş garantisi özelliği yavaş yavaş kaldırılmakta ve kamu hizmeti gören memurların piyasada çeşitli şirketlerde çalışan kimselerde bir farkı kalmamaktadır. Bu durum kamu görevlileri

açısından oldukça önemli sonuçlar doğuracaktır. Bir taraftan iş garantisi olmayan kamu görevlileri siyasi ilişkiler içinde bulunmaya zorlanacak diğer taraftan işini daha iyi yapmaya çalışırken kamu hizmetlerinin aksamamasına katkıda bulunmuş olacaktır. Sistemin getirdiği pozisyon (görev) odaklı sınıflandırma, kamu görevlilerinin ücretlerinin belirlenmesinde meslek örgütlerinin etkisini azaltmakta ve açık sistem ağırlıklı bir ücret sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır (Başar, 2007: 169).

Avrupa ülkelerine bakıldığında benzer düzenlemelerin 1980'li yıllardan itibaren gerçekleştirildiğini, çeşitli kurumlar tarafından, reform gereksinimi gösteren diğer ülkelere de tavsiye edildiğini fakat bu düzenlemelerin tam anlamıyla çözüm getiremediğini belirten raporlarında gündemde yer aldığı görülmektedir (Başar, 2007: 170).

3. 4. Her İki Ülkenin Yönetim Sistemleri ve Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkileri

3. 4. 1. Türkiye: Parlamenter Sistem

Parlamenter sistemlerde yürütmenin başı olan hükümet seçimle belirlenen bir parlamentonun içinden çıkar. Hükümet, parlamentoya karşı sorumludur. Siyasi karar alma sürecinde parlamento hükümetin yasa taleplerini onaylar veya reddedebilir, bakanları denetler, bakanları ve hükümeti görevden alabilir. Parlamentonun kontrol yetkisi sadece hükümeti değil, aynı zamanda icra organlarını da kapsamaktadır. Kanun tasarı ve teklifleri parlamentonun onayına bağlıdır. Bununla birlikte yasaların ve siyasi programların uygulanması hükümetin siyasi sorumluluğu altında, bürokrasi örgütü tarafından gerçekleştirilir. Vatandaşlar kanun yapma süreçlerinin teknik detayları ve içerikleri hakkında pek bilgi sahibi değildir. Ayrıca kanunlarda kullanılan teknik terimler ve anlaşılması güç tanımlar da bu bilgisizliği arttırmaktadır. Parlamento kontrolü vatandaşların çıkarları için gerekli ve yaşamsaldır (Steffani, 1987: 36).

Temsili demokrasilerde temel mekanizma halkın istemlerinin toplumsal fayda da gözetilerek yerine getirilmesi şeklinde çalışır. Seçmenler kendilerini temsil edecek kişileri seçerler ve bu temsilciler vasıtasıyla istek ve talepler kamu

politikaları ve yasal düzenlemeler haline gelir. İdare ile parlamento arasında düşünce farklılıkları varsa, demokrasi ile bürokrasi arasında bir çatışma çıkması kaçınılmazdır. Esasen bürokrasi doğası gereği iktidar gücüne nüfuz etme ve ele geçirme eğilimindedir. Hükümet etmenin anlamı, bir hedefe ulaşmak için gerekli siyasi kararları alma sürecidir. Önce genel tercihler belirlenir ve özel konularda siyasi talimatlar verilir. Siyasi kararların alınması ve uygulanması bakımından çifte sorumluluk vardır. Bunlardan ilki, hükümetin kendi politikaları ve verdiği kararlardan doğan sorumluluğudur. İkincisi de, ona bağlı olan bürokrasinin kararlarından ve eylemlerinden doğan sorumluluktur.

Hükümet-bürokrasi ve toplum-bürokrasi ilişkilerinde olduğu gibi parlamento-bürokrasi ilişkileri de çok yönlü, karmaşık ve önemli bir konudur. Bu konu, devletin yapısı ve niteliği, kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve rolü, demokrasinin genel olarak düzeyi ve performansı, sivil toplumun gelişmesi, hükümet-bürokrasi ilişkilerinin niteliği, hukuk devleti, bireysel özgürlükler ve hükümet sistemleri ile yakından ilişkilidir. Çünkü bürokrasi, ilişkide olduğu çevreler içinde tek başına belirleyici bir unsur değildir (Eryılmaz, 2007b: 75).

Demokratik sistemlerde kamu bürokrasisinin kullandığı yetkiler, kendine ait değildir. Bu yetkiler onlara, anayasal rejime bağlı olarak temsili siyasal organlarca verilmiştir. Çünkü kamu otoritesinin kaynağı, bürokrasi değil, demokrasidir. Bir devletin ayırt edici temel özelliği, kamu ile ilgili olması; bu nedenle de amaçlarının ve programlarının siyasal karakteridir. Temel idari amaçlar, programlar ve yasalar hükümet ve temsili organların kararıyla belirlenir. Gerçek yetkinin sahibi, toplum adına siyasal organlar olduğu için, kamu bürokrasisinin stratejik amaç ve hedeflerini belirleme, bunların yürütülmesini denetleme ve gerektiğinde bunlarda değişiklik yapma hakkı, bu organlarındır (Eryılmaz, 2004: 173).

Kamu kurumları, kanunların uygulanması ile ilgili, ya sorulan sorular üzerine ya da doğrudan doğruya yayınladıkları genelgelerle, yasama organının iradesini kendi anlayışlarına göre değiştirebilecek stratejiler ortaya koyabilmektedirler. Yönetmeliklerin hazırlanması ve yayınlanması süreçlerinde, en azından kanunlar kadar ayrıntılı olmasa da belirli prosedürlerin mevcudiyetine

karşın (Resmi Gazete’de yayınlanması vb) , genelgelerle ilgili olarak böyle bir durum söz konusu değildir. Bu uygulamada, kamu görevlilerinin kanunlar ve hatta yönetmeliklerden daha çok, genelgelere dayalı bir yönetim anlayışı içinde hareket etmeleri ve onları daha çok önemsemeleri gibi bir kültürü ortaya çıkarmaktadır. Bürokrasinin çeşitli kademelerinde görev yapanlar genelgelere, kanunların, tüzüklerin, yönetmeliklerin, en üst idari otorite tarafından yorumu ve bir idari direktif olarak bakmaktadır. Türk bürokrasisi, kanunları uygulamaktan daha çok, genelgelere göre iş yapma eğilimi içindedir. Çünkü bürokrasi böyle davranmakla kendini muhtemel idari denetim risklerine karşı korumak ister ve bunu da başarır. Kanunlar değiştiği halde onlara aykırı hale gelen çeşitli genelgeler, üst yönetim tarafından değiştirilmediği için, bürokratik işlemlerde temel normlar olarak uygulamaya devam edebilmektedir (Eryılmaz, 2007b: 77).

Duran, askeri yönetimle sivil yönetim arasında özellikle Cumhuriyetin kurulmasından bu yana, giderek yoğunlaşan ayrılık akımı olduğuna dikkati çekerek, bu gelişmenin “ idarenin bütünlüğü” ilkesinin varlığını kuşkuya düşürdüğünü belirtmektedir. 1961 Anayasası ve bu anayasada yapılan bazı değişiklikler, askeri yönetim ile sivil yönetim arasındaki ayrılığı derinleştirmekle kalmamış, siyasal iktidarın “yürütme” kesimini de etkileyerek, Silahlı Kuvvetleri devlet içinde başlı başına bir varlık haline getirmiştir. (Duran, 1977: 194–195). Askeri bürokrasi yalnızca idari yargı açısından değil, aynı zamanda kamu yönetiminin geneli ile ilgili yapılan düzenlemeler ve oluşturulan mekanizmalar bakımından da farklı bir rejime tabi tutulmuştur. Askeri bürokrasinin, Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun denetim alanı dışında tutulması bunlardan bazılarıdır (Eryılmaz, 2007b: 80).

Bürokrasinin uzmanlık ve deneyimini her iktidara eşit ölçüde sunma geleneğinin zayıf olduğu hükümetlerde, bürokrasi üzerinde daha etkili olmak için bürokratların sadakatlerinden emin olmak isterler ve göreve geldiklerinde üst düzey bürokratları da değiştirirler ve böylece bürokrasi politize edilir. Bürokratların iktidara karşı sadakatinden daha çok, onların liyakatine ve deneyimine önem veren ve bu geleneğin yerleştiği ülkelerde ise(İngiliz örneğinde olduğu gibi), iktidar değişikliğinde üst düzey bürokratlar değişmez, değişme söz

konusu olsa bile bu çok sınırlı düzeyde kalır. Çünkü bürokrasinin siyasal iktidara karşı ilişkilerinde tarafsız bir konumda görev yaptığı, teknik-uzmanlık liyakatini sunmak ve kullanmakla görevli ve sorumlu olduğu bilinci içinde hareket ettiği düşünülür. Ülkemizde siyasal iktidarlar, bürokrasinin sadakatinden emin olmak için üst düzey bürokratları değiştirmek yoluna gittikleri ve dolayısıyla izlenen politikanın birinci örneğe daha uygun düştüğü söylenebilir (Eryılmaz, 2007b: 65).

Üniter devletlerde ulusal bürokrasi, federal devletlerdeki merkezi bürokrasiye göre daha büyük ve güçlüdür. Çünkü memurların çoğu merkezi yönetim birimlerinde çalışmaktadır. Federal sistemlerde ise bürokrasi, yeknesak değil, parçalıdır; çoğu kamu görevlileri eyaletlerde ve yerel yönetimlerde istihdam edilmektedir. Siyasal yöneticiler ve kurumların bürokrasi ile ilişkilerinde önemli bazı avantajları söz konusudur. Her şeyden önce bu avantajların başında, parlamentonun meşruiyeti ve temsili niteliği gelmektedir. Ayrıca parlamentonun bütçe yapma ve bütçe uygulamalarını denetleme; kanunları yapma, değiştirme ve ortadan kaldırma, hükümet icraatları üzerinde bilgi edinme ve denetim yollarına kullanma yöntemleriyle kamu bürokrasisi üzerinde dolaylı denetim yapma; alternatif bürokrasiler oluşturma ve ombudsman benzeri yapılar kurmak suretiyle kamu bürokrasisi üzerinde etkinliğini arttırabilme olanakları bulunmaktadır (Eryılmaz, 2007b: 66).

3. 4. 2. Fransa: Yarı Başkanlık Sistemi ve Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkilerine Etkileri

Parlamente rejim örnekleri çeşitli bakımlardan farklılıklar gösterir. Özellikle parlamente cumhuriyetlerde cumhurbaşkanının statüsü anayasal düzenlemeyle önemli ölçüde biçimlendirilebilir. Avusturya, Finlandiya ve Fransa'da sistemlerde cumhurbaşkanına önemli yetkiler verildiği gibi ayrıca onlar genel oyla göreve gelmektedirler (Picq: 1996: 34).

Fransa'da cumhurbaşkanının genel oyla seçilmesinin öngörülmesinden sonra parlamentarizmdeki ikiciliğin (düalizm) bir ikili iktidara dönüştüğü ve böylece parlamentarizmden farklı bir sistem modeli doğduğu düşünülmektedir. Sistemin tanımlayıcı özellikleri şöyledir: Devlet başkanı sabit bir dönem için –

doğrudan veya dolaylı olarak– genel oyla seçilir. Devlet başkanı yürütme yetkisini bir başbakanla paylaşır.(İkili otorite yapısı) Başkan parlamentodan bağımsız olmakla beraber, yalnız başına veya doğrudan doğruya hükümet etmeye yetkili değildir (Picq, 1996: 34).

Başbakan ve kabinesi parlamentoya bağımlı olup (güvenoyuna) tabidirler. Başkandan bağımsızdırlar. İkili otorite yapısı her bir organının bağımsızlık potansiyeli devam etmek kaydıyla, farklı dengelere ve yürütme içinde güç ağırlıklarının kaymasına izin verir.

Yürütmenin bu ikili yapısı nedeniyle Fransız modeli siyasi şartlara ve parlamento çoğunluğu ile bakanlar kurulu arasında uyum bulunup bulunmamasına bağlı olarak, bazen parlamentarizme bazen de başkanlık sistemine yakın bir biçimde işlemektedir. Bu sistemin, yürütmenin bölünmüşlüğü nedeniyle yürütme içinde uyum sağlanması noktasında sorun çıkaracağı açıktır. Sistemin Fransa’da istikrarlı ve başarılı bir şekilde yürütmesini, bu iki organın düzenleme alanlarını koruyacak yargısal denetim yollarının gerçekleştirilmesi ile uygulanan iki turlu tek isimli seçim sistemiyle sağ ve sol olarak iki büyük parti bloğunun oluşmasına bağlayabiliriz. Fransa’da devlet başkanına tanınmış olan geniş yetkilere rağmen, liberal sivil toplumun da etkisiyle popülist bir baskı yönetiminin uygulanması engellenmiştir (Picq, 1996: 37).

Yarı başkanlık sisteminde başkan halkın oyuyla seçilir ve yürütme gücünü elinde tutar. Yasama organı ve başkan seçimleri ayrı ayrı yapılır. Yasama organının hükümeti belirleme imkânı yoktur. Genel seçimlerle belirlenen başkan, kendi kabinesini ve ekibini kurar. Yürütme gücü başkanın şahsında toplanmıştır (Çam, 1993:105). Ne başkan, ne de bakanları yasama organından direktif alma durumunda değildir (Gözler, 2004: 92). Başkan kendisine verilen yetki ve sorumluluğu gerektiği gibi yürütebilmek için güçlü bir organizasyona sahiptir. Başkanın belirlediği kabinenin siyasa yapma yetkisi yoktur; bakanlar (veya denkleleri) başkanın dileklerine uygun davranmak zorundadır. Bakanların görevlendirilmelerinde veya görevden alınmalarında başkan yetkilidir başkan kendi kabinesi ve ekibini belirlerken kendi görüşlerini benimsemiş kişileri seçer (Yazıcı, 2002: 14).

Demokratik rejimlerde siyasi iktidar ile bürokrasinin uyum halinde olması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlar, bürokrasinin siyasi iktidarın otoritesine daha bağımlı kullanması olabileceği gibi, siyasi kurumlar arasında rekabet halinde bir dengenin kurulması şeklinde de olabilir. Otoriter sistemlerin çoğunda ise bürokrasinin büyük ölçüde egemenliği ele geçirdiği gözlenmektedir. Örneğin eski Sovyetler Birliği, çok büyük bir bürokratik mekanizmanın, bireyin en basit gündelik davranışlarına kadar denetlediği bir bürokratik egemenlik örneği olduğu söylenebilir (Yazıcı, 2002: 15).

Yarı başkanlık sisteminin en önemli özelliği yürütme organının başının, halkın tümünün katıldığı seçimle belirleniyor oluşudur. Yine başkan halkoyuyla seçildikten sonra bir seçim dönemi için yürütme organının istikrarı büyük ölçüde temin edilmiş olur. Parlamenter sistemlerde istikrarlı kabine ve güçlü başbakan dönemleri görece daha düşüktür. Çoğu zaman koalisyonlar yüzünden yürütme organı istikrarlı bir şekilde çalışmaz. Yarı başkanlık sisteminde başkana belli bir görev verilmesi, halk tarafından seçilmesi ve yasama organından bağımsız olması sebebiyle istikrarsızlık olasılıkları büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Bu durumda bürokrasinin başındaki siyasi patronun kim olduğu ve ne kadar süreyle iktidarda kalacağına dair endişesi olmaz. Parlamenter rejimlerde seçimlere gitme olasılığı ortaya çıktığında, tüm bürokrasinin muhtemel bir iktidar değişikliğine karşı işleri durdurması veya emirleri savsaklaması gibi sakıncalar yoktur (Eldem, 2007: 68).

Yarı başkanlık sisteminin bir diğer önemli özelliği ise sorumluluğun daha açık ve somut bir şekilde belirlenebilmesidir. Demokratik sistemlerde bu durum oldukça önemlidir. Seçimlerde, geçmiş dönemde yapılan olumlu-olumsuz işlerin kimler tarafından yapıldığının açıkça biliniyor olması, seçmenlerin daha isabetli tercih yapmalarına yardımcı olur. Parlamenter sistemlerde sorumluluklar dağılmakta ve aktörler, parti, parlamento, kabine, koalisyonlar vb. gibi kurumlar arkasına saklanarak sorumluluklarından kaçabilmektedirler. Siyasi sorumluluğun belli olduğu durumlarda bürokrasi ile ilişkilerde de kimin sorumlu olacağı daha belirgindir. Ve böylece bürokratların da sorumluluktan kaçma veya hataları siyasilere sırtına yükleme imkânı daha düşük olur (Turhan, 1993: 20).

3. 4. 3. Her İki Ülkenin Yönetim Sistemlerinin Bürokrasi-Siyaset İlişkisine Etkilerinin Karşılaştırılması

Seçilmiş-atanmış ilişkilerinde Yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerinin kendine özgü karakteristikleri vardır. Türkiye'deki iktidarların bürokrasi ile ilişkileri yarı başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında daha sorunlu bir görünüm sergilemektedir. Ancak batılı parlamenter sistemlerle karşılaştırıldığında da göreceli olumsuzluk yine göze çarpmaktadır. Türkiye'de var olan parlamenter rejim, yürütmeye net ve tartışmasız bir iktidar vermemektedir. 1980 sonrasında yürütme organı güçlendirilmiş olmakla birlikte bu düzenleme yürütmenin iki başı arasındaki çatışmayı engelleyememiştir. Bunun yanında yürütme ile yasama organının ilişkilerinde de açıklık yoktur. Her zaman için yasama yürütme çatışması söz konusu olmasa da özellikle koalisyon hükümetleri esnasında, siyasal ve idari sorumluluğu bulanıklaştıracak bir işleyiş sunmaktadır (Eldem, 2007: 63).

Türkiye'de siyasi iktidarların güçlü oy çoğunluğuyla iktidara gelmesi çok sık rastlanan durum değildir. Bu durum siyasi iktidarın bürokrasi ile istikrarlı ve oturmuş bir ilişki geleneği oluşturmaya imkân sağlamamıştır. Bu bakımdan bazen bürokrasinin bazen de siyasilerin üstün olduğu ilişki durumları ortaya çıkmaktadır. Türkiye'de bürokrasinin siyasallaşması sorunu tam olarak aşılamamıştır. İktidara gelen siyasi partilerin bürokraside kadrolaşma veya kendi yandaşlarını bürokrasiye yerleştirme olgusu hala aşılamamıştır. Bu sorunun Yarı başkanlık sistemine taşınması, sorunun daha da zorlaşmasına yol açabilir. Bu sorun ABD'de spoil sistem geçmişine karşın başkanın bürokrat atamalarında Kongre'nin bir denge unsuru olarak kontrol yetkisine sahip olması; Avrupa'da ise bürokraside kadrolaşma sorununun aşıldığı bir geleneğin yerleşmesiyle aşılmıştır (Eldem, 2007: 65).

Türkiye'de siyasal istikrarsızlık sorunu ve iktidarların başarı durumları aynı seçim periyodu içinde oldukça büyük değişiklik göstermektedir. Bu duruma bir emniyet sübabı olarak iyice başarısız kalmış iktidarlar karşısında hükümetin direnmesine rağmen parlamentolar erken seçim kararı alarak çözüm bulabilmektedir. En son yaşanan 2001 krizi sırasında koalisyonu oluşturan parti

liderleri uzun süre ayak diremelerine rağmen parlamentonun erken seçim kararı alması, derin krizin çözülmesi yolunda ilerleme sağlamasını mümkün kılmıştır. Yarı başkanlık sisteminde başkanın parlamentoya karşı sorumlu olmaması ve bakanlarını kendisinin ataması gibi özellikler Türkiye’de başkanın çevresini dikkate almamaya, hatalarını görmezden gelmeye ve uzlaşmaya yanaşmamasına neden olabilir. Başkanın ülkeyi krize sokacak derecede kötü performans göstermesi durumunda uyarıcı ve denge sağlayıcı unsurlar ve kurumsal olarak ne de siyasi kültür kaynaklarından temin edilemeyecektir ve başkanın kendi başına rasyonel yargılar geliştirip Yarı başkanlık seçiminin yenilenmesi oldukça zordur (Çevikbaş, 1992:161).

Son olarak siyasi iktidarın kullanımında seçilmişlerin tam olarak egemen olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu bakımdan Türkiye’de önemli sorunlardan biri seçilmiş-atanmış ilişkilerinin sağlıklı bir zemine oturtulamamış olmasıdır. Bu durum bürokrasinin siyasi güce nüfuz etme çabalarından kaynaklandığı gibi, siyasi kurumların da olgun ve yeterli tavır geliştirememiş olmasından da kaynaklanmaktadır. Hükümetlerin sorumlulukları açısından bakıldığında parlamenter ve Yarı başkanlık sistemleri farklılıklar göstermektedir. Her iki sistemde de hükümetler kanunları parlamentodan geçirmek zorundadır. Ancak parlamenter sistemde parlamento çeşitli nedenlerle hükümeti iktidardan düşürme yetkisine sahiptir. Oysa yarı başkanlık sisteminde başkan ve parlamento ayrı ayrı sadece seçmenlere karşı siyasi sorumluluk taşımaktadır ve birbirlerini fesih veya görevden alma gibi yetkileri yoktur (Çevikbaş, 1992:161).

Avrupa parlamenter demokrasilerinde siyaset ve bürokrasi ilişkisi, parlamentonun bürokrasiye müdahale etme gücünün zayıf olması sebebiyle daha çok siyasi iktidar ile bürokrasi arasındaki ilişki olarak gelişmektedir. ABD’deki kadar olmasa da parlamenter rejimlerde iktidara gelen partiler nispeten daha az sayıda siyasi atama yaparlar. Örneğin Almanya’da siyaset ile bürokrasi arasındaki ilişkilerin belirleyici ve kurumsallaşmış görünümü bazı önemli bürokratik pozisyonların siyasi memurluk (politische beamte) olarak ortaya çıkmıştır. Bu bürokratik mevkiler siyasi olarak nitelenmiş ve iktidar değişikliklerinde bu mevkilere yeni gelen hükümetin kendi seçtiği bürokratları ataması normal; hatta kural kabul etmiştir. Ancak bu durum patronaj sisteminin olduğu anlamına da

gelmemektedir. Avrupa parlamenter rejimlerinde bu tür uygulamalar çok dar ve sınırlıdır ve bu yolla bürokrasiye etki etme ve denetim altına alma imkânı yoktur. Kural olarak parlamenter rejimlerde liyakat sistemi uygulanır. Yarı başkanlık sisteminden farklı olarak siyasi iktidara karşı daha fazla güvenceye sahiptirler. Örneğin, İngiltere’de terfi mekanizması az çok otomatik olarak işlemektedir ve bürokratlar emeklilik çağının başlayacağı yaşa kadar görevde kalacağını bilir (Eldem, 2007: 68).

Son zamanlarda önem kazanan yerinden yönetim, basık örgütlenme, yönetime katılma, saydamlık ve bilgi edinme hakkı, etik denetimi, bürokratların verimlilik ve etkinli bakımında performanslarının değerlendirilmesinin vatandaş memnuniyeti gibi anlayış ve uygulamalar, bürokrasiyi dışa kapalı bir yapı olmaktan çıkarmakta; onun sorumluluk anlayışını değiştirmekte ve hesap verebilir niteliğini arttırmaktadır. Bu olanaklar, iyi değerlendirilse, bürokrasi-siyasal iktidar ve bürokrasi-parlamento ilişkilerinde, ikinci aktörleri olduğu kadar sivil topluma da önemli imkânlar sunacaktır. Yeni yönetim anlayışı ve teknikleri, kamu yönetiminde bir yönüyle etkinliğini ve verimliliği arttırmaya yönelik olmakla birlikte, esas itibarıyla bürokrasinin toplumsal sorumluluğunu ve hesap verebilirlik niteliğini geliştirmeyi de amaçlamaktadır. Bu çerçevede 1980’lerde başlayan kamuda yaşanan dönüşüm, yalnızca verimlilik, etkinlik ve tasarruf gibi tek boyutlu değil; yönetime katılma, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi kamu bürokrasisinin toplumsal sorumluluğunun temel alan ilke ve değerlerin de öne çıktığı çok boyutlu bir olgudur (Eryılmaz, 2007b: 69).

3. 5. Üst Kurullar Ekseninde Fransa ve Türkiye’de Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Düzenleyici kurumların dünya çapında ulaştığı yaygınlık, şaşırtıcı boyutlara ulaşmıştır. Son 10–15 yıl içerisinde birçok ülkede aynı dönemde yaygınlaşan bu kurumlar, artık dünya çapında bir olgu haline gelmiştir. Küresel bir olgu haline gelen düzenleyici kurumlar, aynı tarihsel dönem içerisinde benzer işleyiş mekanizmalarına sahip olarak ortaya çıkmışlardır (Bayramoğlu, 2005:244).

Üst Kurulların veya bağımsız düzenleyici kurumların tarihi ABD’de oldukça geriye gitmekle birlikte, Kıta Avrupa’sı için bu tür kurumların oldukça yeni bir gelişme olduğu söylenebilir. ABD’de Federal düzeyde ilk bağımsız düzenleyici kurum olan Eyaletler Arası Ticaret Komisyonu (Interstate Commerce Comission, ICC), 1887 yılında çıkarılan ve eyaletler arası ticareti düzenleyen bir yasa çerçevesinde demiryolu ticaret ve taşımacılığını düzenlemek üzere oluşturulmuştur. 1929 bunalımı’nda Avrupa devletleştirme yoluyla çıkış ararken, ABD New Deal politikası çerçevesinde düzenleyici kurumlar yoluyla sistemi ve piyasaları düzenlemek istemiş ve bu kurumların sayısı artmış; 1930’da Federal Enerji Komisyonu, 1934’te Federal İletişim Komisyonu, 1934’te Menkul Kıymetler ve Borsa Komisyonu, 1935’te Ulusal Çalışma ilişkileri komisyonu ve 1938’de Sivil Havacılık Kurulu izlemiştir. İkinci Dünya Savaşı’nın ardından azalma olmakla birlikte J.F. Kennedy’nin başkan olması ile birlikte bu kurumlar 1960’lı yıllarda yeniden canlanmaya, 1970’lerden itibaren Kıta Avrupası’nda ve 1980’lerden itibaren de gelişmekte olan ülkelerde ve bağımsızlığına yeni kavuşmuş eski sosyalist ülkelerde, birçok sahada yer almaya başlamıştır. Günümüzde ABD’de çeşitli alanlarda faaliyet gösteren ve özellikle ekonomik ve teknik işlemlerdeki federal nitelikli çıkarları yöneten elliden fazla bağımsız düzenleyici kurumun bulunduğu ifade edilmektedir (Pauliat; 1998:7–8).

Kıta Avrupası’nda, piyasaların işleyişinde aksaklık görüldüğünde alınan tutum, ilgili sektörlerde doğrudan devletleştirmeye gitmek olmuştur. Devletleştirmeye gidilmeyen durumlarda ise, devlet müdahaleciliği ve bürokratik merkezîyetçiliğe uygun yöntemlere başvurulmuş, meslek içi düzenleme işlevini üstlenen örgütler dışında, düzenlemeyle ilgili görevler çoğu durumda merkezi hükümetteki bakanlıklara veya bakanlıklar arası komitelere bırakılmıştır (Zenginobuz, 2002: 79). Nitekim İngiltere’deki bir çalışmada, düzenleyici kurumların alternatifleri olarak devletleştirme, düzenleme yapmama veya öz-düzenleme (self-regulation), düzenlemeyi rekabet hukukuna bırakmaktan bahsedilmektedir (Karacan, 2002:3).

Üst kurul ve benzeri bağımsız düzenleyici kurumların birçok varlık sebebi olmakla birlikte, bağımsız düzenleyici kurumların (Independant Regulatory Agencies) ABD’de ilk ortaya çıkmasının nedeni: Yasamanın (Kongre’nin)

yürütmeye (Başkan'a) olan güvensizliği olarak kabul edilmektedir. Bu organları oluşturarak Kongre, Başkanın ve bakanlıkların etkisini idarenin bu dalları üzerinden uzak tutmaya çalışmıştır. Bir başka ifadeyle, bazı görevlerin yerine getirilişini siyasal müdahale dışında tutmak istemiştir. Böylece bazı yönetim kesimlerinin bağımsızlığı sağlanılmaya çalışılmıştır (Pauliat, 1998:8). Dolayısıyla, teknolojik gelişmelere son derece açık olmaları, toplumsal yaşamda özel bir öneme sahip olmaları ve ayrıca girişim özgürlüğü, haberleşme ve bilgi alma hakkı, mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan ilgileri nedeniyle ve ülke geneline yayılan geniş bir alanı kapsamaları sebebiyle hassas ve ağ sektörler olarak nitelendirilen iletişim, medya, ekonomik rekabet, enerji, telekomünikasyon, sermaye piyasası, bankacılık ve finans gibi alanların hem siyasetin hem de ilgili sektörlerde faaliyet gösteren aktörlerin etkisinden arındırılmaları ihtiyacı ve amacı, bu kurumların doğmasının başlıca nedeni sayılmaktadır (Ulusoy, 2003:5).

Bu nedenle büyük ölçüde liberalizasyon ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi sürecinde, siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlayabilen ve güvence altına alabilen güvenli araçlar olarak, üst kurul ve benzeri bağımsız düzenleyici kurumlara ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca İletişim ve finans sektörleri gibi bazı hassas alanlarda siyasi iktidarın söz sahibi olmasının tarafsızlık ve objektiflik açılarından sorunlar yaratacağı endişelerine karşın, üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumlar “depolitize” devlet anlayışı bağlamında bu hassas sektörleri objektif ve yansız olarak yönetmenin güvencesi olarak kabul edilmektedirler (Parlak ve Sobacı, 2005:242). Böylece bazı alanlarda siyasetten ve siyasi iktidardan daha bağımsız, teknokratik bir yapı ve uygulama öne çıkarılarak siyasal iktidarın bu sektörler üzerindeki, işin kendi rasyonelliğine aykırı populist, politikalarının önüne geçilmek istenmektedir (Al, 2002: 205).

Teknoloji ve mali yapıdaki gelişmeler insanlık için yeni fırsatlar sunmakla birlikte, insan hak ve özgürlüklerini tehdit etme potansiyelini beraberinde getirmiştir. Klasik idari yapı, teknolojisi yoğun bu ortamları, düzenleme ve denetleme yeteneğinden göreceli olarak yoksun olacağından, daha hızlı hareket etme yeteneğinde, daha geniş imkânlarla donatılmış, teknoloji ve yeni mali yapıyı yönetebilme yeteneğine sahip kurullar, düzeni tehdit ve ihlallere karşı daha iyi koruyacaklardır (Parlak ve Sobacı, 2005:244). Ayrıca Türkiye’de bankacılık ve enerji gibi sektörlerde sıkça tanık olunan ve klasik idari yapının etkin bir şekilde denetleyemediği ve önleyemediği yolsuzluklara karşı mücadele amacıyla bu kurumların oluşturulduğu söylenebilir (Ulusoy, 2003:7).

Hepsi için olmasa bile bazı üst kurullara ihtiyaç duyulmasının ardında yatan sebeplerden biri de daha önce devlet tekelinde bulunan belirli bir piyasanın rekabete açılmasıdır. Önceden yasal veya fiili tekel söz konusu olan, rekabete kapalı ya da kısıtlayıcı yasalar ile donatılmış, sadece imtiyaz verilmiş teşebbüslerin faaliyet gösterdiği bir piyasanın, rekabete açılarak rasyonel bir denetim, düzenleme ve yönlendirmeye tabi kılınması için düzenleyici kurum ihdas edilmektedir. Bu kurum, regüle edilmek istenen piyasadaki ilk temel kuralları ortaya koyar. Hür teşebbüs ve kamu teşebbüsü gibi aktörlerin rekabete ne şekilde (tüketicinin ve kamu düzeninin yararına olarak) soyunacaklarına ilişkin yasal düzenlemeleri yapar ve ortadan çekilir. Kuruluş yasasının izin verdiği ölçüde, bazı belirli durumlarda müdahale eder; kimi zaman uyuşmazlıkları çözer; vb. işler yapar. Bu kurumların özerk, tarafsız ve uzmanlaşmış yapılarıyla bu görevleri klasik idari yapılanmaya nazaran, daha iyi yapabilecekleri kabul edilmektedir (Ulusoy, 2003:8).

Üst kurul ve benzeri düzenleyici kurumların varlık sebeplerini kısaca açıkladıktan sonra bu aşamada şunu belirtmek gerekir ki Türkiye’de bu kurulların ortaya çıkışını 1980’li yıllara kadar götürmek mümkünse de, Batılı anlamda regülasyonlar son zamanların ürünüdür. Piyasa ekonomisine 1980’lerin başında geçilmesine rağmen, piyasa ekonomisinin kurumsal yapılanmasına ancak 2000 yılında başlanmıştır (Al, 2002:209).

Türkiye’de yirmi beş yılı aşkın bir geçmişe sahip olan, 1990 yıllarının ortalarına kadar sınırlı sayıda akademisyenin dışında kimsenin ilgisini çekmeyen üst kurullar, günümüzde birçok yönleri ve özellikleriyle kamuoyunun tartışma konusu haline gelmiştir. Peki ne olmuştur da bu kurumlar, önce medyanın giderek de siyasal aktörlerin dâhil olduğu genişçe bir kesimin tartışma gündemi haline gelmiştir? Bunun cevabı çok kolay bir şekilde ve hemen verilecek türden değildir. Ancak şu aşamada üst kurulları Türk kamuoyunun tartışma konusu haline getiren gelişmenin, Radyo Televizyon Üst Kurulu’nun (RTÜK) ekran karartmalarıyla başlayan ve Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu’nun (BDDK) kurulması ile içi boşaltılan batık bankaların Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’na (TMSF) devredilmesi sürecinde yaşanan olaylarda gizli olduğunu söyleyebiliriz. Ayrıca tartışmaların kaynağında, üst kurulların hızla çoğalması ile IMF’nin istekleri ve politikaları arasındaki yakın bir ilişki ve giderek de ekonomi ile siyasetin birbirinden ayrıştırılabileceği ve bu kurumların da bu ayrıştırmanın aracı olabileceği yaklaşımları yer almıştır (Sezen; 2003:110).

Fransa’da yönetimin, hızla gelişen teknolojik alanlar nedeniyle klasik idari ve yargısal yöntemlerle etkin bir şekilde gerçekleşmesinin zorlaşması, diğer yandan ise politikacılara olan güvensizliğin artması sonucu 1980’lerden sonra bağımsız, siyasi iktidarın etkin olmadığı kuruluşlar ortaya çıkmıştır. Bu kuruluşlar, kamusal güçler tarafından oluşturulmuş, kamusal fonlardan faydalanan ve kamu hukuku tarafınsan yönetilmekte olan kuruluşlardır (Kaya, 2004: 76). Fransız hukukunda bağımsız idari otorite kavramı, ilk kez 6 Ocak 1978 tarihli "Hürriyetler ve Bilgi-İşlem Kanunu’nda kullanılmıştır. Kurumsal olarak özgünlük sergileyen bağımsız idari otorite kavramı, Fransa örneğinde de bu özgünlüğünü korumaktadır (Özer, 2007: 156).

Fransa’da bağımsız idari otoriteler ortaya çıkış nedeni olarak, duyarlı, hassas sektörlerin ortaya çıkardığı bir ihtiyaç olduğu açıklaması kullanılmaktadır. Bu alanlarda hem hâkim ekonomik gücün olumsuzluklarına karşı hem hantal ve kötü idare biçiminin olumsuzluklarına

Fransa’da bu kurulların ortak özelliklerini şöyle sıralayabiliriz (Kaya, 2004: 79);

- Bu kurumlarda görev alanların görev süreleri dışında bir daha atanmaları mümkün değildir.
- Kurumların başkanları Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı, Senato Başkanı, Hükümet, Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından yapılmaktadır.
- Kurul üyeliğine atanmak için her türlü ortaklıktan ve bağlantıdan uzak olmak gerekir.
- Kurullar hükümet ve parlamentoya bilgi amaçlı raporlar sunarlar. İdare Mahkemeleri dışında hiçbir kuruluşun kurul kararlarını veto etme yetkisi bulunmamaktadır.
- Kurumların gelirleri bütçeden sağlanmaktadır. Bütçeler, Sayıştay denetimine tabidir.
- Ayrıca Fransız maliye hukuku, kamu gelirlerinin belirli harcamalar için baştan tahsis edilmesine izin vermemektedir. Bu nedenler, bu kurullar mali açıdan genel bütçe içerisinde yer almakta ve genel bütçe harcama esaslarına göre harcama yapabilmektedirler (Tüsiad, 2002: 120).

ABD ve Avrupa uygulamalarından çok sonra ortaya çıkan bağımsız idari otoriteler, Türkiye'nin idari yapısını önemli derecede etkilemektedir (Özer, 2007: 161).

Düzenleyici kurulların Türk kamu yönetimi içindeki yerinin belirlenmesi onların yapısal ve işlevsel özelliklerinin açıklığa kavuşturulmasını ve klasik kamu kurumlarından farklarının ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bunun için de bu kuruluşların kurumsal özerlikleri yanında düzenleme, denetleme, yaptırım uygulama ve uyuşmazlık çözme işlevleri incelenmektedir. 1990 yılına kadar Türkiye'de devletin piyasalar üzerindeki gözetim ve denetim işlevi yeteri kadar önemli değildi. Özellikle doğal tekellerden kaynaklanan piyasa aksamalarının hüküm sürdüğü enerji, telekom ve ulaştırma gibi altyapı sektörlerinde devlet düzenleme işlevlerini KİT'ler aracılığıyla sürdürmeyi tercih etmişti. Bu tarihten itibaren devletin işletmecilik ve denetim işlevinin birbirinden ayrılması, denetim işleminin daha etkin bir biçimde yerine getirilmesine izin verecek kurumsal altyapının oluşturulmasını sağlamak gündeme gelmiştir. Bu sebeple, devletin

düzenleyici kapasitesini daha etkin kılmak amacıyla ve mali özerkliğe sahip olan üst kurullara ihtiyaç duyulmuştur (Kaya, 2004: 98).

Esasında Türkiye’de bağımsız idari otoriteler, AB uyum politikaları nedeniyle kurulmuştur. Ortaya çıkışları da IMF ve AB’nin zorlamasıyla olmuştur (Özer, 2007: 162). Son yıllarda kurulan ve bugünkü anlamda ekonomik ve idari yapıyı oldukça etkileyen otorite sayısında önemli artışlar olmuştur. Son dönemde kurulan bağımsız idari otoritelere oldukça fazla yetki verilmiş ve özerklik tanınmıştır.



SONUÇ

Siyasal bir rejim olan demokrasi ile bir yönetim kurumu olan bürokrasi arasında, uyumsuzluk olduğu zaman gerilimler yaşanmaktadır. Bürokrasinin ortaya çıkışıyla beraber, değişik ülkelerde farklı uygulamalar görülmektedir. Bu farklılıklar ister istemez bürokrasi ile ilgili tartışmaları daha çok gündeme getirmektedir. Özellikle siyasal istikrarı yakalamış gelişmiş ülkelerde yasama organının kabul ettiği bir yasa, kamuoyunda taşıdığı meşruiyetten dolayı, bürokratik mekanizma içinde rahat bir şekilde bağlayıcılık taşımaktadır. Tersinden siyasal istikrar ve dengeler yönünden oturmuşluk taşımayan ülkelerde ise durum daha farklı olup, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler sorunlar yumağı halindedir. Çünkü bürokrasi dışı kurum ve örgütlerin zayıf olduğu bu toplumlarda bürokratlar giderek kurallara uymaya isteksiz bir tutum içine girmeye yönelmektedirler. Bunun sonucunda kamu hizmetleri her gün biraz daha aksamaktadır. Bu tarz koşulların ortaya çıktığı azgelişmiş toplumların bir süre sonra vardıkları nokta, devletin içinde bir grubun -askeri ya da polis vs. gibi- siyasal iktidarı ele geçirerek otoriter yönetimini ilan etmesidir. Zaten bu tarz ülkelerde bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler daha sorunlu bir görünüm çizmektedir. Çünkü bu ülkelerde, bürokrasi verimli ve etkin hizmet sunma aracından ziyade siyasal boyutuyla öne çıkmaktadır.

Geleneksel ve modern kurumların yan yana işlev gördüğü azgelişmiş ülkelerde bürokrasi genellikle tamamen toplumun kendi gelişmesinin ürünü olmayıp, gelişmiş bir ülkeden aynen alınan ülkenin özelliklerini bünyesinde barındıran bir yapıya sahiptir. Bürokrasi dışı kurum ve kuruluşların bu ülkelerde zayıf olması ya da hiç olmaması, bürokrasiyi ya da bürokratları siyasal bir sistem karşısında bir güç kaynağı yapmaktadır. Bu ise kalkınma sorunları bakımından bürokratları işlevsel olmayan bir tutum ve davranış içine sokmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde siyasal kurumlar zayıflarken, bürokratik kurumlar giderek güçlenmektedir. Oysa modern demokratik ülkelerde düzen, seçim düzeni ve siyasal parti sistemi tarafından sağlanmaktadır. Böyle bir düzende bürokrasi/bürokratlar siyasal iktidarın belirlediği doğrultuda görev yapmakta, herhangi bir kişiye karşı itaat değil, onun aracılığı ile topluma ve devlete karşı sorumluluklarını yerine getirmek durumunda olduğunu bilmektedirler. Çünkü

bürokrasinin halka ya da hizmet yürüttüğü çevreye karşı sorumluluğu siyasi değil, idaridir. Demokratik siyasal sistemde, siyasi kurumların fonksiyonlarını yerine getirmelerine yardımcı olmak için oluşturulan ikinci derece kurumlardır. Halbuki bürokrasinin etkin olduğu/egemen olduğu toplumlarda, yasama organı bürokrasi tarafından yönetime meşruiyet sağlayacak bir unsur olarak muhtemelen müsamaha ile karşılanacak, fakat hiçbir zaman yasamanın topluma tam anlamı ile egemen olmasına imkan verilmeyecek ve birincil bir organ olarak görülmeyecektir (Durgun, 2002: 100).

Her iki ülke, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler kapsamında ele alınabilir. Bu açıdan bakılacak olursa; gelişmiş ülkelerdeki bürokrasiler, gelişmekte olan ülkelere bakılınca belli oranda bir tek düzelik gösterir. Ancak değişik tarihsel süreçlerden gelen bu bürokrasiler arasında önemli farklar da vardır (Gökçe, 2004: 89). Gelişmekte olan ülkeleri, gelişmiş ülkelere ayırt eden temel etken, bu örgütlenme şeklinin onlara daha geç ulaşmış olmasıdır. Başka bir deyişle az gelişmiş ülkeler, kendi etkin ve koruyucu piramitlerini zamanında kuramamakta ve bu yüzden gelişmiş ülkelerin daha önce kurdukları piramidal örgütlerin etkisi altında kalmakta ve bu örgütlerin alt seviyelerini oluşturmaktadırlar. Birçokları siyasî imparatorluklar içinde erimişlerdir. Bundan daha önemlisi, hemen hepsinin «ekonomik piramitler» tarafından yutulmasıdır. Bu durum ekonomik emperyalizm, sömürgecilik, yeni sömürgecilik vb. adlarla çeşitli teorilerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Az gelişmiş ülkeler, istedikleri bağımsızlık derecesine ulaşmak için etkin bir biçimde örgütlenmedikleri sürece bu tür sonuçlar ve teoriler varlığını sürdürecektir (Nicolson, 1972: 188).

Gelişmiş ülkelerde bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkileri istikrarlı bir tutum gösterir. Bu ilişkiler, kurumsallaşmış ve belirli bir düzen içinde yürütülmesi nedeniyle, önemli bir sorun olma özelliğini genel olarak kaybetmiştir. Bu ülkelerde bürokrasi kapsamlı ve kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurumdur. Bürokratlar, genellikle kariyere yönelmiş uzman meslek gruplarından oluşmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bürokrasinin rolü genellikle açıklık kazanmıştır. Bürokrasi siyasal kararların uygulayıcısıdır. Siyasal iktidarın bir senteze ulaşması ve siyasal karar alternatifleri arasında bir tercih yapılması, siyasal iktidarın ilgili fikirlerini tamamlayıcı olması nedeniyle ikincil rol oynar.

Bu sistemde bürokrasinin tarafsızlığı esastır. Bu ilkenin zedelenmesi ve iktidara bağlı bürokrasi yaratılması demokratik bir toplum için büyük tehlike arz eder. Gelişmiş ülkelerde bürokrasi ile siyasi iktidar ilişkiler konusunda genellikle liyakat ve kariyer ilkeleri benimsenmiş ya da en azından benimsenmeye başlanılmıştır. Bu ülkelerde, siyasi iktidarların müdahale edebileceği veya edemeyeceği bürokratik kadrolar belirlenmiştir. Siyasi iktidarın atama ve yükselme konularında takdir yetkisine giren veya siyasi bir nitelik göstermesi gereken bürokratik mevkilerin belirlenmesi yoluna gidilmiştir. (Gökçe, 2004: 89).

Bir diğer bakış açısı ise söz konusu ülkelerin siyasi yapılanmaları içerisinde yer alan yerelleşme olgusuyla bürokratlar arasındaki ilişkidir. Fransa ve Türkiye devletçilik geleneği açısından ulus devlet geleneğine bağlıdır. (Picq, 1996: 123; Uluç, Çelik, Kaan, 2001: 171). Merkezi güçlü bir otoriteye sahip her iki ülkenin yönetim tarzı üniter devlet yapısıdır. Fransa 1962'den beri devlet başkanının genel oyla seçildiği ancak meclisin ayrı bir başbakanın başkanlığındaki hükümeti devirebildiği yarı başkanlık rejimi olarak adlandırılan bir rejime sahiptir. Bu rejim Amerikan Başkanlık Sistemi ile İngiliz Parlamenter Rejimi arasında bir rejim olarak ifade edilebilir. Fransa'da güçlü bir otoritenin varlığına feodal dönemden itibaren ihtiyaç duyulmuştur. Dağınık ve bölünmüş yönetimin kralların soylular üzerindeki etkisinin ardından merkezde toplanması devlette birliği sağlamıştır (Dereli, 2001: 14). Ülkemizde de merkeziyetçi bir yapısı olan, yerel yönetimler üzerinde ciddi bir vesayet denetimine sahip üniter bir sistem mevcuttur.

Her şeyle ilgilenmeye çalışan, her şeye el atmaya kalkışan devletin istihdam sayısı ve memur kapasitesi sürekli olarak artar. Bir süre bürokrasi halkın isteklerini algılama yeteneğini yitirmektedir (Picq, 1996: 125). Bürokrasinin ulus devlet çerçevesinde etkin olmaya çalıştığı alanlar yerel yönetimler ve yerelleşme çalışmalarıdır. Bununla beraber Fransa 1982 yılında gerçekleştirdiği reformlarla yerel yönetimlere geniş yetkiler tanımıştır. Merkeziyetçi yapısını bozmadan yapılan bu yeniliklerle yerel yönetimler eskiye oranla daha özerk ve güçlü bir yapıya kavuşmuştur. Reformla beraber, valilerin yetkileri, belediyelere ve il özel yönetimlerine devredilmiştir. Vali sadece merkezi yönetimin temsilcisi olarak görev yapmaya başlamıştır. Ayrıca il özel yönetimi de aktif hale getirilerek il

genel meclisi üyeleri halk tarafından seçilir hale gelmiştir. Denetim ve idari vesayet konusunda da bir takım yenilikler yapılmıştır. 1982 yılında yapılan bir diğer değişiklik de Fransa’da bölgelerin kurulmasıdır (Uluç, Çelik, Kaan, 2001: 171). Yerel yönetimler üst yönetimden izin almaksızın borçlanma yapabilecek hale gelmiştir (Kayıkçı, 2003: 22).

Bu gelişmelerin ışığında bürokrasi-siyaset ilişkisi açısından Türkiye’de durumun farklı olduğu söylenebilir. Ülkemizde hem muhalefet, hem askeri bürokrasi, hem de diğer devlet kurumları yerelleşmenin ulus devlete zarar veren bir yapıya sahip olduğunu defalarca dile getirmişlerdir. Bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki bürokrasinin Fransa’daki bürokrasiden farklı bir yönü ortaya çıkartılabilir. Eskiden aynı görüşe sahip olan Fransız bürokratlar, siyaset ve onun gücü karşısında geri adım atmışlar ve etkin bir yerelleşme sürecinin işlemesine katkıda bulunmuşlardır.

Türk bürokrasisinin eski ve köklü bir geleneğe sahip olduğu ve yüksek devlet memurlarının ülkenin en seçkin sosyal grubunu meydana getirdiği söylenebilir. Devlet kurma geleneği çok eskilere dayanan kültürümüzde, yöneticiler her zaman sosyal statüde üstte bulunmuşlardır. Devletin amaçlarına en uygun yönetici niteliği olarak adaletli davranmak ön plana çıkarılmıştır. Osmanlı’da günümüze kadar geçen süreç içerisinde yüksek memurlar her zaman tartışma konusu olmaya devam etmişlerdir. Günümüzde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na göre yüksek memurların tam olarak kimler olduğu konusu çok açık ve net işlenmemiştir. Osmanlı yönetim sisteminde ve Cumhuriyet’in ilk dönemlerinde yüksek devlet memurlarının tanımını yapmak, onlarda aranan nitelikleri belirtebilmek daha kolay gözükmemektedir. Türk kamu yönetiminde ortaya çıkan en önemli sorunlardan biri, yüksek yönetici kadrosu (bürokrasi) ile siyasal iktidarların mücadelesidir (Şaylan, 1974: 54–56).

Fransa modern devlet tipini bürokrasi ile sağlamıştır. Fransa Kralları, feodalitenin yıkılmasında önemli rol oynamışlardır. Fransız ihtilali ise, kralların başladığı işi tamamlamışlardır. İhtilal, kralların keyfi idaresine son vermiş, idare işlerin kanun hükümlerine uygun olarak görülmesini sağlamış ve memurların takdir hakkını daraltmıştır. Bürokrasi anayasa prensiplerince sınırlanmıştır.

Devlet, kralın şahsi mülkü olmaktan çıkmış, onun yerini millet ve örgütlenmiş kamu hizmetleri almıştır. Vatandaşlık kavramı genelleştirilmiş ve bireyle devlet arasındaki güçler ortadan kaldırılmıştır. Diğer taraftan merkantilist politikalar, ticari ve toplumsal ilişkilerin istikrarlı ve güvenli bir biçimde işlemesi için geniş kapsamlı yasal düzenlemeleri ortaya çıkarmış, bu durum da bürokrasinin önemli bir kurum olarak gelişimini hızlandırmıştır. Sonraları bürokrasi, en küçük kıpırtıları denetleyen ve anında bastırabilen maddi bir güç durumuna gelmiştir. Debdebesi artan, buna bağlı olarak da şişkinleşip hantallaşan bürokrasi, kısa sürede, çok sayıda kişiye ve bu arada topraklarından koparılıp atılmış küçük köylerden kentlere gelebilmişlere kentlerde, gelebilmişlere de yerel örgütünde geçim sağlayan dev bir çıkar yığınınına dönüşmüştür. Böylelikle tüm devlet görevlilerine geniş maddi ayrıcalıklar tanınmış, kısa aralıklarla bu ayrıcalıklar artırılmış ve ayrıcalıkların saklı kalmasını bürokrasinin sürmesine bağlı gören bağımlı büyük bir kitle yaratılmıştır. Fransa da 1866'lardaki 288.000'lik memur sayısının 1936'larda 810.000'e yükselmesi de, bürokrasinin gücü hakkında fikir vermektedir.

Ülkemizde Susurluk olayı (3 Kasım 1996) nedeniyle, bürokrasinin bir kısmının önemli konulardan hükümeti ya da ilgili bakanları haberdar etmediği ve kendi başlarına politika tayin ederek uyguladıklarına şahit olunmuştur. Bürokrasinin bütünüyle denetim altına alınamadığı, hükümetlerin bilgisizce, iradesi dışında çeşitli işlerin yapıldığı ve dolayısıyla bürokrasinin sorumsuz bir iktidar gücü kullanacağı konusunda yaygın bir kanaat vardır (Eryılmaz, 2002: 133).

Fransa'da bürokrasinin en önemli taraflarından bir tanesi, yöneticilerin ve bürokratların davranışlarını değiştirmesidir. Yöneticilerin ve bürokratların davranışlarında söz konusu olan değişim ve gelişim, zaman içerisinde, Fransa'da yaşayan diğer bireyleri de çok yakından ve derinden etkilemiştir. Bu da, bürokratik modelin oluşmasında ve gelişmesinde, Fransız toplumunun önemli bir katkısı olduğunu göstermiştir. Fransız modelinin en önemli taraflarından biri, farklı çalışma ilkelerine sahip olması ve farklı kültürel sistemlerde uygulanabilme olanağının bulunmasıdır. Fransız modelinde söz konusu olan en önemli noksanlıklardan bir tanesi, yargıdır. Bu noktada, yargının yenilenebilmesi ve

bürokratik sistemde eskizsiz bir şekilde uygulanabilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmaktadır. Yargı sürecinin iyileştirilmesi, bürokratik modelin gelişimi açısından oldukça faydalı neticeler sağlar. Fransız bürokratik sisteminin gelişmesinde, kültürel farklılıkların analiz edilmesinin oldukça önemli katkıları olmuştur. Bu, hem bürokrasiyi geliştirmiş, hem de bireylerin, bürokrasiye olan bakış açılarındaki pozitifliğin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Fransız bürokratik sisteminin gelişmesinde, yöneticilerin ve bürokratların yanında, halkın da önemli girişimleri ve katkıları olmuştur (Crozier, 1964: 213).

Tüm bu gelişmelerin ışığında, Fransa ile Türkiye arasında bürokrasi siyaset ilişkisini genel ve özet şeklinde karşılaştıracak olursak, ülkemizde bürokrasi ve siyasetin iç içe olduğunu görmekteyiz. Fransa’da ise tam anlamıyla bürokrasi, hükümetlerin emrinde değildir ama ülkemizdeki kadar ağır ve kökleri sağlam bir bürokratik yapı yoktur. Yerelleşme sürecinden sonra Fransa, bürokrasinin olumsuz yönüyle daha da kolay baş edebilir olmuştur. Resme dışardan ve geniş bir açıyla bakarsak, Türkiye’nin bürokrasi-siyaset ilişkisi serüveninden Fransa’nın eski halini andıran kareler yakalamak mümkündür. Ülkemizde de yerelleşme, yönetim ve saydam, şeffaf yönetim istekleri gün geçtikçe artmaktadır. Herhangi bir reform çalışmasında, gelecekte, ister siyasetçi, ister bürokrat olsun, reformistlerin örnek alınması gereken ülke Fransa’dır.

Bürokrasi ve siyasi iktidar arasındaki ilişkinin gelişim sürecinde 1789 devriminden önceki dönemde benzerlik mevcuttur. Fransa’da kral, Osmanlı İmparatorluğu’nda ise padişah, bir başka deyişle, her iki ülkenin yöneticileri de, kamu yönetimi mekanizmasını kendilerine bağımlı bir duruma getirme çabası içerisinde olmuşlardır. 1789 sonrası dönemde her iki ülkede de, bürokrasiyi geliştirmeye ve yenilemeye yönelik çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Fransız Devrimi ve Tanzimat Dönemi’ne rasgelen bu dönemde, eğitime dayalı memur alımı, yöneticilerin keyfî davranışlarına son veren yasal düzenlemeler gibi uygulamalar bürokrasiyi daha etkin bir konuma getirmiştir. 20. yüzyılın başlarına dek dalgalı bir görüntü sergileyen bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi genel hatları itibarıyla her iki ülkede de benzerlik göstermektedir.

İkinci bölümde aktarıldığı gibi 20. yüzyılda bürokrasi-siyasi iktidar ilişkisi söz konusu ülkelerde farklı sonuçlar doğurmuştur. Fransa'da bürokrasinin gücü zayıflarken Türkiye'de yeni kurulan devletin sahibi bürokratlardır. Bu noktadan hareketle 20. yüzyılın başlarında söz konusu ülkelerin bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde farklılık göze çarpmaktadır. Tarihsel gelişimini paralel doğrultuda yaşayan iki ülkenin 20. yüzyılda farklı sonuçlara sahip olduğu söylenebilir.

Her iki ülkede de memurların ve bürokratların hakkını korumaya yönelik yasalar mevcuttur. Her iki ülkede de üst kurullar bürokrasisinde artış görülmektedir. Hem ulus üstü hem de yerel gelişmeler göz önünde tutulduğunda üst kurul yapılanmasında her iki ülkede de son 20 yılda artış olmuştur. Her iki ülkede de Cumhurbaşkanı'nın bürokrasi üzerinde etkisi çok büyüktür.

Birbirine siyasi yapıları açısından çok benzeyen bu iki ülke arasında bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından hem benzerlikler hem de farklılıklar mevcuttur. Ancak sonuç olarak söylenebilir ki her iki ülkede de, amaç ve yöntemleri farklı olsa da, yoğunluğu ve etkinliği birbirleri arasında farklı olsa da, diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere nazaran güçlü ve etkili birer bürokratik yapıya sahiptirler. Sonuç olarak bürokrasi, hem Türkiye, hem de Fransa'da merkeziyetçi yapılarının verdiği destekle güçlü ve etkin bir yapıya sahiptir. Her iki ülkedeki bürokrasi-siyaset ilişkisi açısından yukarda belirtildiği gibi çok benzerlik vardır.

KAYNAKÇA

ABADAN, Nermin, Bürokrasi, Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959.

ACAR, Muhittin ve ÖZGÜR, Hüseyin, Çağdaş Kamu Yönetimi, Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık, 2015.

AKTAN, C. Can, Kirli Devletten Temiz Devlete, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999.

AKBULUT, Ö. Örsan, Küreselleşme, Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi, TODAİE, Ankara, 2007.

AKBULUT, Ö. Örsan, Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım, TODAİE, Ankara, 2005.

AKYILDIZ, Ali, Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatlarında Reform, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993.

AYKAÇ, Burhan, Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Yüksek Öğrenim Kurulu Matbaası, Ankara, 1997.

BERKES, Niyazi, Türkiye’de Çağdaşlaşma, Doğu Batı Yayınları, İstanbul, 1978.

BERKMAN, A. Ümit, Az Gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetimi’nde Rüşvet ve Yolsuzluk, TODAİE Yayınları, Ankara, 1983.

BOZKURT, Ömer, Memurlar Türkiye’de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü, TODAİE Yayınları, Ankara, 1980.

CROZIER, Michel, Le Phénomène Bureaucratique, Paris, 1963.

ÇAM, Esat, Çağdaş Devlet Sistemleri, İstanbul, Der Yayınları, 2000.

ÇEVİKBAŞ, Rafet, “Türkiye’de Kamu Yönetimi (Bürokrasi) Siyasal İktidar İlişkisinin Evrimi, Türk İdare Dergisi.

COŞKUN Bayram ve ASUNAKUTLU T. “Max Weber ve Bürokrasi Teorisi”, Türk İdare Dergisi, 73/432, 171-189. 2001.

DAVER, Bülent, Siyaset Bilimine Giriş, İstanbul, Der Yayınları, 2005.

DERDIMAN, Ramazan Cengiz. Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı: Temel Bilgiler-İdari Teşkilat Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Alfa, 2003.

DERELİ, Esen, Karşılaştırmalı Bir bakışla ABD ve Fransa siyasal sistemler, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

DURGUN, Şenol, “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003.

ELDEM, Mahmut Nedim. Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı Başkanlık Çözümü. Kırıkkale: Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

ERGUN, Turgay, Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, TODAİE Yayınları, Ankara, 1988

ERGUN, Turgay ve POLATLIOĞLU, Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, Ankara, 1984

ERYILMAZ, Bilal, Bürokrasi ve Siyaset Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002

ERYILMAZ, Bilal, Bürokrasi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993

ERYILMAZ, Bilal, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 1997.

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, 2002

FINDLEY, Carter V., Osmanlı Devletinde Demokratik Reform, Bab-ı Ali, Çev:İzzet Akyol, İz Yayınları, İstanbul, 1994

GAY, Paull du, Bürokrasiye Övgü, Weber, Organizasyon, Etik, Çev: Engin Yıldırım.

GÖKÇE, Orhan, Göküş Mehmet, Kutlu Önder, Kamu Yönetimi Ders Notları, Dizgi Ofset, Konya, 2002.

GÖKÜŞ, Mehmet, “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S.6, Konya, 2000

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, 2000.

HEPER, Metin, “Osmanlı-Türk Devleti’nde Bürokrasinin Siyasal Rolü, Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler”, Amme İdare Dergisi, Cilt:6, S:2, 1973

HEPER, Metin, Bürokratik Yönetim Geleneği, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari Bilimler Fakültesi, Yayın No:23, Ankara, 1974.

KALAYCIOĞLU, Ersin, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (The Development of Turkish Political Life), Beta Yayınları, 1986.

KALKANDELEN, H., Personel Yönetimi ve Yönetimde Sistemler-İlkeler, Şenyuva Matbaası, Ankara, 1972.

KAPANİ, Münci, Politika Bilimine Giriş, Ankara, Bilgi Yayınevi. 2011.

KARAHANOGULLARI, Onur, Fransa, iç. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Siyasal Yayınevi, 2004.

KARAL, Enver Ziya, Osmanlı Tarihi, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2001.

KARPAT, Kemal H. , Türk Demokrasi Tarihi, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1967.

KIŞLALI, Ahmet Taner, Siyaset Bilimi, İmge Yayınları, Ankara, 1999.

- LEWİS, Bernard, Modern Türkiye'nin Doğuşu, Ankara, Arkadaş Yayıncılık, 2015.
- MİSES, Ludwing Von, Bürokrasi, Liberte Yayınları, Ankara, 2000.
- NALBANT, Atilla, Üniter Devlet, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997.
- NİŞANCI, Ensar, "Neo-Patrimonyalizm ve Türk Siyasal Modernleşmesi", Doğu Üniversitesi Dergisi, S. 5, (123-139), İstanbul, 2002
- OKTAY, Cemil, Yükselen Sistemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1983.
- OKTAY, Cemil, Siyasal Sistem ve Bürokrasi, Der Yayınları, İstanbul, 1997.
- ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, Yetkin Yayınevi, 2007.
- ÖZEN, Şükrü, Bürokratik Kültür, TODAİE, Ankara, 1996.
- ÖZDEMİR, Hüseyin, Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi, Okumuş Adam Yayınları, İstanbul, 2001.
- ÖZKALP, Enver, Örgütsel Davranış, 7. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2002.
- ÖZTEKİN, A., Yönetim Bilimi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2000.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, Bürokrasinin Gücü ve Siyaset, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, Bürokrasi-Siyaset İlişkisi, Muğla İ.İ.B.F Yayınları, Muğla, 2004.
- PAŞA, Ahmet Cevdet, Tarih-i Cevdet. 6. Cilt İstanbul: Üçdal Neşriyat, 1974.
- SENCER, Muzaffer. Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal Ve Yönetimsel Gelişmeler. Amme İdaresi Dergisi, 1984, 17.3: 46-71.
- SEZEN, Seriya, "Milli Güvenlik Kurulu Üzerine" Amme İdaresi Dergisi, 33/4, Aralık 2000: 63-83.
- STEFFANI, Winfried (1987) "Institutionen der Demokratie Verwaltung, Medien", Politikwissenschaft, Band:2, Der Demokratische Verfassung, Ed: Klaus Von Beyme, Ernst-Otto Czempiel, Peter Graf Kiel Mansegg, Peter Schmog Verlag, Stuttgart: 11-58.
- ŞAYLAN, Gencay, Türkiye'de Kapitalizm Bürokrasisi ve Siyaset İdeoloji, TODAİE Yayınları, Ankara, 1974.
- ŞAHİN, Ali, "Türk-Kamu Yönetiminde Siyaset-Bürokrasi İlişkisi", Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, M. A. Çukurçayır ve G. Gökçe (ed.), Çizgi Kitabevi, Konya, 403-446, 2007.
- ROBINSON, D., İngiltere'de Kamu Hizmeti, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1992.
- TATAROĞLU, Muhittin, "Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü", Yeni Türkiye Dergisi, Yıl:4, S:4, Eylül-Aralık, 1998.

TEZEL, Y., S., Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Ankara: Yurt Yayınları, 1986.

TORTOP, Nuri, Kamu Personel Yönetimi, Ankara, Yargı Yayınevi, 2005.

TUNAYA, Tarık Zafer, Türkiye’de Siyasal Gelişmeler, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016.

ULUÇ, Abdulvahap vd., Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması, Türk İdare Dergisi, 171-187, 2001.

Ülker, İ.H. “Bürokrasinin Evrimi ve Türk Bürokrasisi”, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Güz, s. 142-153, 2001.

WEBER, Max, Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu, (Çev: Z. Auruba), Hil Yayınları, İstanbul, 1997.

WEBER, Max, Sosyoloji Yazıları, (Çev: Taha Parla), İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.

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

YAZICI, Serap, Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri, Türkiye İçin Bir Değerlendirme, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul 2002.

ZURCHER, Erik Jan, Modernleşen Türkiye’nin Tarihi, İstanbul, İletişim Yayıncılık, 2008.