

T.C.
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

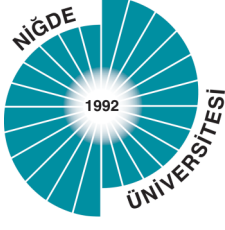
TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ VE DEMOKRASİ
İLİŞKİSİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

Ülker AKKURT

2010-NİĞDE



T.C.
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE BÜROKRASİ VE DEMOKRASİ
İLİŞKİSİ

Yüksek Lisans Tezi

Hazırlayan

Ülker AKKURT

Danışman

Yrd. Doç. Dr. Ernur GENÇ

2010-NİĞDE

Onay ve Kabul Sayfası

Yrd. Doç. Dr. Ernur GENÇ danışmanlığında Ülker AKKURT tarafından hazırlanan “Türkiye’de Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi” adlı bu çalışma jürimiz tarafından Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

...../...../2010

JÜRİ :

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Ernur GENÇ

Üye :

Üye :

ONAY :

Bu tezin kabulü Enstitü Yönetim Kurulu’nun Tarih ve sayılı kararı ile onaylanmıştır.

.... / / 2010

Prof. Dr. Selen DOĞAN
Enstitü Müdürü

ÖZET

Bürokrasi elbette günümüze özgü bir olgu değildir. Tarihsel olarak pek çok imparatorluğun güçlü bürokratik yapılara sahip olduğu görülmektedir. Ancak tarihsel açıdan modern dönemdeki bürokrasi olgusu karakteristik olarak farklı bir niteliğe sahiptir. Weber'in de belirttiği gibi, modern bürokrasi, dünyanın rasyonalizasyonunun ve sekülerizasyonunun önemli bir göstergesi ve aracıdır. Çoğu durumda bürokrasi ve teknokrasi, siyasal alan üzerinde önemli bir güç ve baskı unsuru haline gelmektedir. Bu bağlamda, günümüzde siyaset ile bürokrasi ilişkisi önemli sorunlara sahne olmuştur. Demokratik bir yapı ve işleyiş açısından bürokrasinin gücü hep tartışılmalıdır. Gelişmiş ülkelerde de bürokrasi-siyaset ve bürokrasi-demokrasi sorunu hala varlığını devam ettirmektedir. Ancak Türkiye'de bürokrasi-siyaset ve bürokrasi-demokrasi ilişkisi çok daha özgül bir konumda olup, tarihsel açıdan çok çetrefil bir konu olmuştur. Türkiye'de bürokratik aygıtın ve devletçi seçkinlerin konumu demokratikleşme süreci açısından hayati bir önem taşımaktadır. Demokratikleşme sürecinde atanmışlar ile seçilmişler arasındaki güç ilişkilerinin dengeli bir şekilde kurumsallaştırılabilmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada, önce bürokrasi, demokrasi ve bu iki olgu arasındaki ilişki kavramsal ve teorik açıdan ele alınmıştır. Sonra da Türkiye'de Cumhuriyet dönemi içerisinde ne türden görünümeler olduğu serimlenmeye ve değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Demokrasi, Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi, Türkiye'de Bürokrasi-Demokrasi

ABSTRACT

Bureaucracy is not certainly a phenomenon peculiar to our day. Bureaucratic structure of many powerful empires in history have been observed. Bureaucracy in the modern era from a historical perspective, however, as a characteristic phenomenon has a different character. As Weber denoted, modern bureaucracy, is an important indicator and means of the rationalization secularization of the world and an important indicator. Bureaucracy and technocracy in many cases, became a significant power over the political sphere. In this context, today's political relations with the bureaucracy has been the scene of the important issues. The power of the bureaucracy in terms of democratic structure and functioning always discussed. In developed countries the problems of, the bureaucracy-politics and the bureaucracy-democracy still exist. However, bureaucracy-politics and bureaucracy and democracy relations in Turkey are in a position much more specific, and historically has been a subject too complicated. Statist and bureaucratic elite in Turkey in terms of the democratization process is crucial. In the process of democratization of power relations between elected and appointed in a balanced way institutional enhancement is required.

In this study, before the bureaucracy, democracy and the relationship between these two cases, the conceptual and theoretical aspects are discussed. Then during the Republican Period in Turkey, what kind of developments occurred have been studied.

Key words: Bureaucracy, Democracy, Bureaucracy and Democracy Relationship, Bureaucracy and Democracy in Turkey

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ VE NİTELİĞİ

1. Bürokrasinin Tanımı.....	6
1.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi.....	8
1.1.2. Yönetim ve Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi.....	9
1.1.3. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi.....	10
1.2. Bürokrasinin Güç Kaynakları.....	11
1.2.1. Profesyonellik.....	11
1.2.2. Karar Verme.....	12
1.2.3. Bilgi ve Uzmanlık.....	12
1.2.4. Özerk Yapılı Örgüt.....	13
1.2.5. Devamlı ve İstikrarlı Bir Statü.....	13
1.2.6. Planlama ve Bütçeleme.....	14

1.2.7. Kurum İdeolojisi.....	14
1.3. Bürokrasiyi Gerektiren Unsurlar.....	15
1.3.1. Hacim.....	15
1.3.2. Devletin Gelişmesi.....	15
1.3.3. Kapitalist Sistem.....	16
1.3.4. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar.....	17
1.3.5. Demokrasi ve Eşitlik.....	18
1.4 Weberyen Yaklaşım.....	18
1.4.1. Weber'in Otorite Tipleri.....	19
1.4.1.1. Geleneksel Otorite.....	20
1.4.1.2. Karizmatik Otorite.....	20
1.4.1.3. Bürokratik (Rasyonel, Yasal-Ussal) Otorite.....	20
1.4.2. Weber'in Bürokrasi Modeli.....	21
1.4.2.1. İdeal Tip.....	22
1.4.2.2. İdeal Bürokraside Memurun Konumu.....	23
1.4.2.3. İdeal Bürokrasinin Üstünlükleri.....	24

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE NİTELİĞİ

2.1. Demokrasinin Tanımı.....	26
2.2. Demokrasinin Varlık Koşulları.....	29
2.3. Demokrasinin İlkeleri.....	30
2.3.1. Özgürlük.....	30
2.3.2. Eşitlik.....	31
2.3.3. Hoşgörü.....	32
2.3.4. Çoğulculuk.....	32

2.3.5. Kamuoyu.....	33
2.3.6. Temsil – Seçim – Siyasi Partiler.....	34
2.3.7. Hukukilik.....	35
2.4. Demokrasi Modelleri.....	35
2.4.1. Klasik Demokrasi (Siyasal Demokrasi).....	35
2.4.2. Sosyal Demokrasi (Halk Demokrasisi).....	37
2.4.3. Koruyucu Demokrasi.....	38
2.4.4. Kalkınmacı Demokrasi.....	39

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DEMOKRASİ ve BÜROKRASİ

3.1 Türkiye’de Bürokrasi ve Demokrasinin Tarihi.....	40
3.1.1. Tek Parti Dönemi (1923-1945).....	40
3.1.2. Demokrasiye Doğru (1945-1950).....	47
3.1.3. Huzursuz Bir Demokrasi (1950-1960).....	48
3.1.4. Hürriyetçi Anayasa Dönemi (1960-1980).....	60
3.1.5. Yasakçı Anayasa Dönemi (1980 ve Sonrası).....	86
3.2 Türkiye’de Bürokratik Sorunlar.....	101
3.2.1. Kamu Bürokrasisinin Örgütsel Sorunları.....	101
3.2.1.1. Merkeziyetçilik ve Kırtasiyecilik.....	101
3.2.1.2. Örgütsel Büyüme.....	102
3.2.1.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık.....	103
3.2.1.4. Yönetimde Tutuculuk.....	103
3.2.2. Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları.....	104
3.2.2.1. Bürokrasinin Siyasallaşması.....	104
3.2.2.2. Kayırmacılık.....	104

3.2.2.3. Rüşvet ve Yolsuzluk.....	105
3.2.2.4. Aracılar Yoluyla İşleri Yürütme.....	105
3.2.2.5. İrtikap (Haraç – Zorla Yiyicilik).....	106
3.2.2.6. Zimmet ve İhtilas.....	106
3.2.2.7. Kamu Sırlarını Sızdırma.....	107
3.2.2.8. Oy Ticareti (Logroling).....	107
3.2.2.9. Rant Kollama.....	108
3.2.3. Personel Rejiminin Sorunları.....	109
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....	110
KAYNAKÇA.....	115

KISALTMALAR

AİD	: Amme İdare Dergisi
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
C	: Cilt
CHPF	: Cumhuriyet Halk Fırkası
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
CKMP	: Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi
Çev.	: Çeviren
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	: Demokratik Sol Partisi
DYP	: Doğru Yol Partisi
HP	: Halkçı Parti
IDP	: Islahatçı Demokrasi Partisi
İİTİA	: İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
İÜ	: İstanbul Üniversitesi
MÇP	: Milliyetçi Çalışma Partisi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MKP	: Milli Kalkınma Partisi
MP	:Millet Partisi

MSP	: Milliyetçi Selamet Partisi
ODTÜ	: Ortadoğu Teknik Üniversitesi
OYAK	: Ordu Yardımlaşma Kurumu
RP	: Refah Partisi
S.	: Sayı
SHP	: Sosyal Halkçı Parti
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TBP	: Türkiye Birlik Partisi
TİP	: Türkiye İşçi Partisi
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu amme İdare Enstitüsü
TRT	: Türkiye Radyo Televizyonu
ty	: tarih yok
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu
YTP	: Yeni Türkiye Partisi

GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplininin akılları en çok karıştıran ve gündemden hiç düşmeyen konularından bir tanesi atanmışlar ve seçilmişler arasındaki ilişki ve etkileşimdir.

Devlet olgusuyla ortaya çıkan bürokrasi, üzerinde çok tartışılan ve taban tabana zıt düşünceleri benimseyen kişilerin yorumladığı bir kavram olmuştur ve olmaktadır. Bazı sosyal bilimciler bürokrasiyi baskı aracı olarak ele alırken bazı sosyal bilimciler de bürokrasiyi hiyerarşik otorite yapısı olarak değerlendirip bürokrasinin işleyişinin ortaya çıkardığı sorunlar açısından değerlendirmektedir. Yani bürokrasi herkesin ortak bir anlam yüklediği, aynı çerçeveden baktığı bir kavram değildir.

Max Weber'in düşüncelerinin adım adım gerçeğe dönüştüğü bir dönemde yaşıyoruz. Nitekim Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarından beri bürokrasi hayatın her alanına yayılmıştır ve yayılmaktadır. Weber bürokrasiye olumsuz bir işlev yüklese de Weber'in rasyonel bürokrasisi olumlu bir anlam yüklüydü. Ancak henüz gelişmekte olan bir ülke sayılan Türkiye'nin yönetim tarihine bakıldığında bu yönetim biçimini gerçekleştirebilmiş midir?

Tıpkı bürokrasi gibi demokrasi de var olduğu andan itibaren uygulanış biçimiyle tartışmaların doruk noktası olmuştur. Ülkemizde de durum böyle olmuştur. Türkiye'de demokrasinin olmazsa olmaz ilkelerinin başında gelen siyasi partiler, iktidarı elde ettiklerinde demokrasiyi atanmışlara karşı kullanıp sonra da rafa mı kaldırıyorlardı? Ya da atanmışlar, seçilmişlerin alanına tamamen müdahale eder duruma geldiğinde mi demokrasi raflardan indiriliyordu?

Nitekim bu kadar tartışmaların anlaşmazlıkların ve olumsuzlukların içinde kalmış olan demokratik ve bürokratik kültürümüz, askeri darbelere kadar uzanan çeşitli faktörlerin etkisinde kalarak birçok sorunla karşı karşıya kalmıştır. Bu da yönetim ve siyasi tarihimize olumsuz bir biçimde yansımıştır. Atanmışların ve seçilmişlerin birini diğerini ezercesine üzerinde himaye kurmak istemesi ülkemizi “darbeler ülkesi” olarak anılmaya götürmüştür. Oysa hem demokrasi hem de bürokrasi moderniteyi simgelediği için ortak bir uzlaşının ve neticesinde gelişmenin olması gerekirdi.

Demokrasi kültürümüz de bürokrasi kültürümüz gibi zihinlerde pek olumlu bir çağrışım yapmamaktadır. Çünkü toplumumuzdaki genel kanaate göre, demokrasi denildiğinde sadece seçimden seçime hatırlanan bir toplumun varlığı üzerine kurulmak istenen bir demokrasi akıllara gelmektedir. Yani ülkemizdeki demokrasi; bireyi bir insan değeri olarak görmeyip kendini iktidara taşımasını istediği herhangi bir oy pusulası olarak görmektedir. Bu zihniyet hem demokrasiye hem de en kıymetli varlık olan insana yapılan en büyük haksızlıktır. Bu durum demokrasiye gölge düşürmüştür. Bu davranışla, idealde siyasal ve toplumsal örgütlenmenin en yüksek biçimi olma özelliğine sahip olan demokrasi, amacından sapmaktadır. Daha doğrusu tek güç olmak isteyen siyasi iktidar, iktidar olma sürecinde bireyi bir araç olarak görmektedir. İnsan haklarının temel felsefesi olan devletin amacının ancak insana hizmet etmek olacağı düşüncesi tersine işlemektedir. Ülkemizde devlet, iktidara gelen siyasal partinin ya da partilerin yandaşlarıyla birlikte tatmin edilme aracı olmuştur. Esasında Türkiye yasalarla; insan haklarına, hukukun üstünlüğüne ve demokrasiyi çoğulcu bir anlayışla yerleştirmeyi amaçlamıştır. Ancak uygulamada durum böyle olmamıştır.

Ülkemizde demokrasi var olmak kavgasındadır. Kendine bir yer bulup yerleşmek istemişse de toplum demokrasiye hazır olmadığı için demokratik idare partizanlığa ve karmaşaya dönüşmüştür. Burada asıl önemli konu problemin demokrasiyi uygulama şeklinden mi yoksa demokrasiyi uygulamaya çalışanlardan mı kaynaklandığıdır. Nitekim Türkiye’nin siyasi hayatı bu sorunun cevabını yaşanmış biçimiyle en doğru şekilde vermektedir.

Ülkemizde modern anlamda bürokrasi Tanzimat ile kendini göstermiş olsa da Türkiye'deki idari yapının esas özellikleri Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra şekillenmeye başlamış ve Osmanlı İmparatorluğu'ndan aldığı mirasın üzerine kurulmuştur.

Bu yapı, yönetim halk gerginliğini arttırmıştır. “Devlet Baba” geleneği, “kimi kime şikayet edeyim” düşüncesi zihinlere yerleştirilmiş ve iktidara boyun eğmeyi zorunlu kılarak toplum sadece araç olarak görülmüştür. Halk için devlet anlayışı değil devlet için halk anlayışı egemen olmuştur.

Ülkemizde bürokratik sorunlar demokrasiye gem vurmuştur. Aşırı merkezi yapının varlığı demokrasinin en önemli ilkelerinden katılımcılığı engellemiştir. Çünkü merkezin otoriter yapısı toplumun tüm bireylerinin ve kurumlarının zihnine kazınmıştır. Dolayısıyla ülkemizde siyasi partiler misyonunu gerçek manada yerine getirememiş, birer demokrasi okulu olamamış ve bireyi aktif kılamamışlardır. Neticede demokrasi ülkemizde iktidarı ele geçirmek için bir araç olmaktan öteye gidememiştir.

Cumhuriyet ile birlikte iktidar ve bürokrasi arasında çoğu zaman gerilimler yaşanmıştır. İktidar ve bürokrasinin uzlaştığı yıllarda da toplum unutulmuş sadece belirli bir kesim hatırlanmıştır. Bürokrasi ve siyasi iktidar bir bütün olmuş öyle ki tüm memurlar CHP'nin üyesi sayılmıştır. Bu da demokrasiyi ve bürokrasiyi amacından saptırmıştır.

DP iktidara geldiğinde ise demokrasi, çok partili hayata geçildiği için kendini bulmaya başlamıştır. Bürokrasi ise alışık olmadığı bir siyasi iktidarla karşılaşmış ve eski gücünü yitirmiştir. Türk bürokrasisi ilk kez demokrasi ile yüzleşmiştir. Dolayısıyla bu duruma alışık olmayan bürokrasi, siyasi iktidar karşısında sindirilmiştir.

Çok partili siyasi hayata geçilmesiyle birlikte olumlu bazı gelişmeler olsa da siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki gerilim ülkenin demokratik yönetime hazır olmadığını ya da demokrasinin yanlış kavrandığının göstergesi olmuştur. Ayrıca DP'nin bürokrasiyi CHP'nin devamı olarak görmesinden dolayı bürokrasiyi sürekli

her yönde sınırlandırmaya çalışması ülkeyi 27 Mayıs'a götürerek atanmışları seçilmişlere karşı koruma yoluna gidilmesine sebep olmuştur.

1961 Anayasası'nın özgürlükçülüğü amacıyla saptırılınca beraberinde 12 Mart'ı ve 1980 Anayasası'nı getirmiştir. 12 Mart muhtırasından sonra Anayasa'da yapılan bazı düzenlemelerle bürokrasi ve siyaset ilişkilerinde yeni bir başlangıç olmuştur. Bu dönemde bazı kurumların özerkliği kaldırılmıştır. Bürokrasinin konumu güçlendirilmek istenmiştir.

1983 yılında iktidara gelen ANAP ise siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkisine yeni bir boyut kazandırmıştır. ANAP, Bürokratik sorunların ortaya çıkmasıyla özelleştirme politikasını uygulamaya başlamıştır. Bürokratik sorunların artması yönetim alanında yeni reform çalışmalarına gidilmesine sebep olmuştur.

Tüm bunları göz önüne alarak çalışmam üç bölümden oluşmuştur.

Çalışmamın birinci bölümünde; bürokrasinin tanımı yapılarak bürokrasinin güç kaynakları, bürokrasiyi gerektiren unsurlar ve Weberyen yaklaşım incelenmiştir.

İkinci bölümde demokrasinin tanımı, varlık koşulları, ilkeleri ve demokrasi modelleri incelenmiştir.

Son bölümde ise Türkiye'de Cumhuriyet tarihinden itibaren bürokrasi ve demokrasi ilişkisinin nasıl olduğu, hangi dönemlerde atanmışların hangi dönemlerde seçilmişlerin etkin olduğu ve Türkiye'de bürokratik sorunlar araştırılmıştır.

Çalışmamın amacı: konunun daha iyi anlaşılması amacıyla bürokrasi ve demokrasiyi genel hatları ile ele aldıktan sonra Türkiye'de tarihi süreç içinde bürokrasinin ve demokrasinin birbirleri üzerindeki etkisini ele alarak bu etkinin ülkeyi nasıl etkilediğini ortaya koymaktır. Çok partili hayata geçişle birlikte demokrasinin vücut bulması Türk Siyasi Hayatı'na nasıl bir etki yapmıştır? Bu durum demokrasiyi ve bürokratik sorunları nasıl etkilemiştir? Bu sorulara verilebilecek cevaplar etrafında da çalışmamın amacı toplanabilir.

Araştırmamın konusunun geniş olması kaynak taramasını genişletmiştir.
Çalışmamda yerli ve yabancı birincil ve ikincil kaynaklara yer verdim.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ VE NİTELİĞİ

1.1. Bürokrasinin Tanımı

Bürokrasi, çok değişik anlamlarda kullanılan ve bürokrasiyi kullananın istediği yönde ve ölçüde değerlendirdiği bir kavramdır. Bürokrasinin bu durumu devletin ve ülkenin tarihsel süreci ile ve bulunduğu konumla ilgilidir. Bürokrasinin siyasi bir işlev üstlenip üstlenmediği tartışıla gelmektedir. Atanmışlar ve seçilmişler arasındaki olumlu ya da olumsuz, direk ya da dolaylı etki yadsınamaz. Herkesin kendine göre değerlendirdiği hatta kiminin “toplumsal bela” (Duran, 1995: 76) olarak gördüğü bürokrasiyi tarihi açıdan ele aldıktan sonra birkaç anlam etrafında toplayabiliriz.

Bu sözcük ilk kez 1745’te Fransız iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır (Heper, 1984: 290). Bürokrasi kavramının, “bureau” kavramından geldiği, bu kavramın da orijin itibariyle, “koyu renkli kumaşla örtülmüş yazı masası”na (bure) işaret ettiği ifade edilir. Bureau teriminin daha sonra, 18. yüzyılda “memurların çalıştığı ofis, büro ya da devlet dairesi” anlamında kullanılmaya başlanıldığı belirtilir. Bu nitelermelerle vurgulanmak istenen, memurların toplum üzerinde giderek artan etkisi ve egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) veya mekanla (büro) nitelendirilmiştir. Fransızca “bureaucratie” sözcüğü, Almanca’ya “bureaukratie” (sorunları bürokratie), İtalyanca’ya “burocrazia” veya İngilizce’ye ise “bureaucracy” olarak aktarılaraq uluslararası yönetim sözcüğü içinde anahtar kavram haline gelmiştir.

Tarihte birçok imparatorluk giderek artan uzmanlaşma ve farklılaşmayı yönetebilmek için büyük bürokratik örgütler oluşturmuş, bu örgütlerin yöneticileri imparatorluk içinde güçlü bir konum elde etmişlerdir. Ussal bir yönetim biçimi olarak bürokrasinin köklerini Çin ve Roma İmparatorluğuna modern bürokrasinin köklerini ise 18. yüzyıl Prusya ve 19. yüzyıl Napolyon dönemi Fransa'sına dayandırabiliriz (Karasu, 2001: 198).

Bürokrasinin bilimsel düzeyde yaygın olarak incelenmeye başlanması, Alman sosyal bilimci Max Weber'in bürokrasi ile ilgili yazılarından sonra hareketlenmiştir (Eryılmaz, 2002: 6).

Devlet memurunun, halkın yaşam alanı üzerine etkisi arttıkça ve halk devlete daha bağımlı hale geldikçe bürokrasi etkisini daha sert bir şekilde hissettirir olmuştur. Halk, bürokratik işleri daha yorucu daha erteleyici ve daha korkutucu olarak hafızasına yerleştirmeye başlamıştır. Bunun en güzel örnekleri “Bugün git yarın gel”, “Burası Devlet Dairesi” gibi sözlerle halkın aklına işlenmiştir. Her ne kadar olumsuz gidişatın farkında olunsa da “Devlet Baba”, “Kimi kime şikayet edeyim?” mantığı ve zorunluluğun farkındalığı devlete ve onun kurumlarına itaati esas kılmıştır. Ancak bu zorunlu itaatte halkın devlete bakışı sert olmuştur.

Toplumsal ihtiyaçların belli bir düzen içinde aksamadan yürütülebilmesi ve yine bir topluluğun – toplumun kolektif amaçlar doğrultusunda yönlendirilebilmesi gereği devletin ve bürokrasinin oluşmasını zorunlu kılmıştır. Bu da yönetim olgusunu varetmiştir. Yönetim ise devamlı örgütlenmeyi gerektirir. Yönetim ve-veya yönetici bütün çalışmalarını bir araç ile yapabilir. Buradaki gerek yönetim olgusu, gerekse tanımlamaya çalıştığımız bürokrasi olgusu insanların toplu halde yaşamaya başladığından bu yana, bütün zaman ve mekanlarda var olan evrensel bir yapıyı ifade etmektedir (Ergun , Polatoğlu, 1984: 39).

Bürokrasi kelimesinde, büro düşüncesine bağlı olarak “krasi” ekinin verdiği güç, iktidar düşüncesini buluyoruz. Bürokrasi içinde büroların belirli bir iktidarı uyguladıkları ya da bürokratik sistem sözlerinin övücü hatta tarafsız anlamda kullanılması pek enderdir. Ayrıca tam karşılığı olan terim bulunmadığı için;

bürokrasi kelimesi bazen iktidar düşüncesine bağlı olmaksızın da kullanılır; bu da karışıklıklara yol açar (Sauvy, 1975: 6).

Bürokrasi günümüzde hem sağ hem de sol ideolojiler tarafından farklı açılardan eleştirilen ve değişik boyutları olan bir kavramdır. Sağ ideolojiler, bürokrasiyi serbest piyasa ve açıklık adına sınırlamaya çalışırken, sol ideolojiler katılımı ve kendi kendine yönetimi önleyen bir olgu olarak bürokrasiyi yoğun bir şekilde eleştirirler (Beetham, 1996: 51). Oysa Çağdaşlık (modernite) durumları, ne denli demokrasiyi gündeme getiriyorsa, o kadar da bürokrasiyi gündeme getiriyor. Başka bir ifadeyle bürokrasi çağdaşlık gereği talep edilen demokrasinin bir anlamda öteki yüzü olarak karşımıza çıkıyor. Demokrasi ve bürokrasi yan yana birlikte çağdaşlık görünümü oluşturuyorlar. Hemen hemen bütün iklimlerde daha fazla demokrasi talebi vardır. Hiçbir iklim bürokrasiyi onaylamaz. Ancak, o, gene de demokrasinin yanı başında başlangıçta görünmeyen, ama sonradan kendisini alabildiğine hissettiren bir gereç olarak çağdaşlığı simgeler (Duran, 1995: 76).

Bürokrasi artık bir idare sorunu haline gelmiştir (Robson, 1969). Kimine göre, “dünya yüzünden kaldırılması gereken (Mises, 2000: 5)” kimine göre de bir gereklilik olan bürokrasinin birçok tanımı yapılsa da genel olarak üç anlam etrafında toparlayabiliriz*.

1.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi

Kırtasiyecilik, sorumluluk yüklenmemek, kendi sorumluluğunu başkalarına yüklemek açık gözlülüğüdür. İşleri formalitelere boğmak ve yasaların engelleyici kuralları arkasına sığınarak ilgisiz kalmak ve işleri uzatarak dolambaçlı yollara sokmaktır. Bir kuruluşun yönetiminde, yönetsel usul ve kuralların normalin üstünde tutulması ve bunlara aşırı ölçüde uyulması zorunluluğunun konulması halinde bürokrasi (kırtasiyecilik) ismi ile anılan bir yönetim sistemi ortaya çıkar (Tortop, vd, 1992: 213-214).

* Bürokrasinin üç ayrı anlamı için geniş bilgi için bknz; Abadan, 1959: 7-46.

Bürokrasi, örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (kötüleyici ve aşağılayıcı) bir kavramdır. Bu anlamda bürokrasi “verimsizlik”, “işlerin ağır yürümesi”, “kuralcılık”, “kırtasiyecilik”, “sorumluluktan kaçma”, “yönetimde gizlilik”, “yetki devretmekte isteksizlik”, “otoriteye aşırı bağlılık” gibi, olumsuz davranış ve işlemlerdir. Bu olumsuz davranışlar, “bürokrasi hastalığı” olarak nitelendirilmektedir (Eryılmaz, 1998:189). Hiçbir bürokrat işlerin önünü tıkayan ve olumsuzluğu simgeleyen biri olarak gözükmek istemez. Fakat kırtasiyecilik olarak bürokrasi zihinlere “bugün git yarın gel.” düşüncesini yerleştirmiştir. Bu çerçevede hiç kimse kendini bürokrat olarak değerlendirmez. Alfred Souvy’e göre, “bürokrasi ile ilişkisi olup da bazı suçlamalarda bulunulmayan tek kişi yoktur”. Bürokrasi zorbalığı, biçimselliğe bağlılığı, bir türlü sonuçlanmayan işlemleri hatırlatır. Tapınırcasına biçimselliğe bağlılığın olumsuz sonucunun “tutukluk” olduğunu belirten Crozier, örgütleri tutuk yapan nedenleri şöyle açıklamaktadır:

- Kararlar aşırı derecede merkezileşmiştir. Karar alanlar ile uygulayıcılar arasına mesafe koyma ve duvar çekme vardır. Diğer taraftan karar alma yetkisi olanlar verilecek kararlar hakkında bilgi sahibi olmadıkları gibi sorunları iyi bilenler de karar verme yetkisine sahip değildirler.
- Yönetimdeki katmanlaşma, yönetsel alanda bir bölümden diğerine geçmeyi zorlaştırmakta bu durum ise işlerin aksamasına neden olmaktadır.
- Yukarıda belirtilen her iki durum da sonuçta iletişimin aksamasına alınacak kararları olumlu ya da olumsuz olsun uzun süre yürürlükte kalmasına ve olumsuzluklara neden olmaktadır.

1.1.2. Yönetim ve Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi

Bürokrasinin bilimsel anlamda değer kazandığı şeklidir. Bu anlamda bürokrasi belli bir örgütlenme ve yönetim şeklini ifade eder. Bu örgüt biçimi iş bölümü, uzmanlaşma, hiyerarşik bir yapı ve planlama çerçevesi içinde geniş grupların disiplinli bir şekilde yönetilmesidir (Abadan, 1959:12). Yani bir

örgütlenme ve yönetim şekli olarak bürokrasi belirlenmiş olan politikaları gerçekleştirmek için kullanılan teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstün, büyük ölçekli işlemler için uygun ve gayrişahsiliğin olduğu resmiyete dayalı bir örgüttür. Bürokrasinin bu yönü Weber ile ortaya konmuştur. Alman Sosyolog bürokrasiyi ilk kez bilimsel bir anlayışın temeline oturtmuştur ve büyük ölçüde benimsenmiştir.

Bu anlamda bürokrasi, geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel objektif esaslara uygun olarak düzenlenmesi sürecidir (Baransel, 1979:165).

Bürokrasi, sabit bürolardan (dairelerden) ve resmi yetkilerden oluşur. Her bir büronun görevleri, yetkileri ve otoritesi formel kurallarca düzenlenmiştir; dolayısıyla istikrarlı ve düzenli bir işleyiş sistemine sahiptir. Verimliliği artırmak ile ilgilenen yönetimler, bu örgütsel özelliklere önem vermek durumundadırlar. Bürokratın, bürokraside kurallara göre davranması beklenir. Büro da kurallara göre işler; kurallar olaylara tatbik edilirken beşeri faktörler dikkate alınmaz. Patronaj ve kayırma, kural olarak bürokratik bir örgüt yapısında olmaz. Weber'e göre bu örgüt biçimi, yalnızca devlete özgü değildir, özel sektörde de bu örgütlenme yaygındır (Eryılmaz, 1998:189-190).

İdare ve teşkilatlanma anlamındaki bürokrasinin en önemli özelliği büyüklüktür (Abadan, 1959:12). Büyüklüğü tayin eden kıstas ise yüz yüze temasın kaybolmasıdır. Gawthrop (1969)'da bürokrasiyi, resmi veya özel tüm büyük yapıları (geniş ölçekli) karmaşık teşkilatlar olarak tanımlar.

Yönetim ve teşkilatlanma şekli olarak bürokrasi, yüz yüze ilişkilerin kaybolduğu tüm örgüt birimleri için vazgeçilmez bir önem kazanmaktadır (San, 1975:129).

1.1.3. Devlet İdaresi Anlamında Bürokrasi

Devlet idaresi anlamında bürokrasi, idari hiyerarşideki memurlar ve memurların hakimiyetini ifade eder. Bürokrasi kavramı, genellikle özel yönetimden farklılığı vurgulanarak, “kamu yönetimi” ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu bağlamda bürokrasi kamu yönetiminin örgütsel yapı ve işlevleri anlamında

kullanılmaktadır (Çevik, 2001:41). Yani bürokrasi yönetimi ve onun işlemlerini anlatmaktadır.

Bürokrasi çeşitli siyasi toplulukların (ulus-devlet, eyalet, belediye, bölge vb.) yönetimini ve kamu politikalarını düzenleyen yasaların uygulanmasını da kapsamaktadır. Bu bağlamda bürokratlar, siyasi kararların düzenlenmesi ve yürütülmesi ile uğraşan kişilerdir (Eryılmaz, 1998:190).

Bazı yazarlar, kamu yönetiminin bir bölümüne ve orada uygulanan usule bürokrasi demektedirler. Bu bölüm, kâr amacı gütmeyen, finansmanı devlet yardımları ile sağlanan ve doğrudan doğruya kamu yararı için çalışan klasik devlet kurumlarından oluşur. Kâr amacı güden iktisadi devlet teşekkülleri bu kapsamın dışındadır (Eryılmaz, 1998:190).

Eryılmaz (2002), yönetim bilimi ile uğraşanların büyük bir kısmının bürokrasiyi kamu yönetimi ve kamu yönetimi sistemi anlamında kullanmakta olduğunu söylemektedir. Oysa Özen(1996)'e göre; kamu yöneticisi terimi hem bürokratları hem de özellikle yürütme organındaki politikacıları kapsar. Oysaki her ikisi de “kamu yöneticisi olmasına rağmen aralarındaki temel ayırım, politikacının halk tarafından seçilmiş, bürokratin ise seçilmiş politikacılar tarafından atanmış olmasıdır. Ayrıca bürokrat yerine kamu yöneticisi teriminin kullanılmasının aynı anda siyasal, kamusal ve yönetsel roller üstlenen bürokratin sadece yönetsel rolünü vurgulayarak, bürokrati anlamamızı kısıtlamaktadır.

1.2. Bürokrasinin Güç Kaynakları

1.2.1. Profesyonellik

Küreselleşen dünya ve beraberinde getirdiği şartlar devlet anlayışını da değiştirmiştir. Değişen şartlar ve artan ihtiyaçları karşılamak için klasik devlet anlayışı değişmek zorunda kalmıştır. Ortaya çıkan hizmet devleti, görevlerini yerine getirebilmek için profesyonel görevlilere gereksinim duymuştur. Kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve değerlendirilmesinde profesyonel bürokratlar etkin hale gelmiştir. Profesyonel bürokrasinin en güçlü yanı ise almış oldukları eğitim sayesinde

uzmanlık isteyen görevleri etkin bir biçimde yerine getirebilmeleridir (Varoğlu, 1995:18).

1.2.2. Karar Verme

Bürokrasinin sahip olduğu diğer bir güç kaynağı da “karar verme” iktidarındır. Toparlanma, serbest tartışma ve oylama gibi konularda çok az işlemsel kurallara sahip olan bürokrasiler, çoğu durumlarda yasama organına göre daha hızlı karar alabilmektedir. Yasama organının, kamu yönetimine devrettiği idari düzenleme yapma (yönetmelik çıkarma gibi) yetkisi, bürokrasinin, parlamentodan daha fazla otorite ve yetki kullanması sonucunu doğurmuştur. Bürokrasiler, kararlarında, seçmenlerden gelebilecek baskılara karşı fazla duyarlı olmak zorunda değildirler (Eryılmaz, 2002:205).

Bürokratların sahip olduğu karar verme iktidarı çoğu kez onların keyfi davranmalarına sebep olabilecek kadar hakimiyetlerinde bulunmasından dolayı eleştirilmiştir. Bürokratların karar verme yetkisindeki diğer bir eleştirir de, “bürokratların halka karşı değil, kendilerini atayanlara karşı sorumlu olması” olmuştur. Bu sonuçlardan hareketle “yönetimdeki keyfiliğin” bürokratin sorumluluğunda ve vicdanında olduğunu söyleyebiliriz.

1.2.3. Bilgi ve Uzmanlık

Bürokrasinin en önemli güç kaynağı bilgi ve uzmanlıktır. Siyasi kurumların ihtiyaç duyduğu bilgi ile onun yorumlanması için gerekli teknik uzmanlık, bürokrasinin elinde bulunmaktadır.

Hızla değişen ve gelişen şartlara uyum sağlamak yönetim için bir zorunluluktur. Dolayısıyla siyasi kurumların da ihtiyaç duyduğu bilgiyi elinde bulunduran bürokrasinin gücü yadsınamaz. Yani kamu bürokrasisi bir bakıma siyasi karar alma sürecini etkilemektedir. Bürokratların uzmanlık alanlarına göre yönetimde yer almaları ve bu yönde de siyasilere danışmanlık yapmaları bunun en açık kanıtı olsa gerek.

Gelişmiş bir bürokrasinin gücü normal olarak hep büyük olmuştur. Siyasetçiler, uzmanların ve idarede yer alan eğitilmiş memurların yanında arka planda kalmaktadır. Siyasilerin yasa önerme, halka dayanma ve bütçe konusundaki yetkileri olsa da bu durum güncelliğini korumaktadır (Sönmez, 1977:4).

1.2.4. Özerk Yapılı Örgüt

Kamu kurumlarının bazıları bakanlık kurallarına göre örgütlenmemektedir. Bu kuramlar herhangi bir genel müdürlük ya da bakanlığa bağlı değildir. Özel amaçlı bu kamu kurumları* I. Dünya Savaşı'ndan sonra gelişme göstermişlerdir. Bu kurumlar iktidarların etki alanı içinde kısmi de olsa iktidarı sınırlayabilmek için kurulmuştur. Amaç iktidarın “keyfililiğini” önlemek olmuştur. Dolayısıyla giderek güçlenen bürokrasi yönetime ortak olmuş ve sonucunda da bürokratların mı yoksa seçilmişlerin mi himayesinde olduğu tartışıla gelen iktidar kaosu ortaya çıkmıştır.

Özerk kurumlar, çağdaş toplumları, teknokrasi olgusuyla karşı karşıya bırakmıştır. Tekno-bürokratların oligarşisine dönüşme potansiyeli taşıyan bu yapı, zaman zaman gerçek bir feodalite niteliğine dönüşebilmekte ve bu nedenle de eleştirilmektedir. Siyasi iktidar karşısında özerk bir yapı meydana getirdikten sonra, onu kaldırmak ya da bünyesinde köklü değişiklikler yapmak oldukça zordur. Her örgüt gibi özerk birimler de, kendilerini korumak ve varlıklarını haklı göstermek eğilimindedir. Söz konusu birimler, onu meydana getirenlerin amaçlarından zaman içinde sapma gösterebilirler. Bürokrasi ideolojisinin, bu tür kurumlarda daha güçlü olma eğilimi ve kendini geliştirme potansiyeli bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002:102)

1.2.5. Devamlı ve İstikrarlı Bir Statü

Devamlı ve istikrarlı bir statüye sahip olmak bürokrasiye güç katmaktadır. Memurlar siyasi iktidarın gölgesinde kalmadan kamu hizmetlerini yerine getirmeye devam ederler. Eğer memurların çalışması siyasi iktidarın yön vermesine bağlı olarak hareket etseydi üstesinden gelinilemeyecek kaoslar olurdu. Memurların da siyasi yasaklarının olması bürokrasinin devamlı ve istikrarlı bir statü olmasının temel taşlarından bir tanesidir.

* Bu kurumlara örnek olarak KİT, TRT, ES, SSK, YÖK, vb. gösterilebilir.

Birçok durumda bakanlar değişse de memurların temel işlevleri değişmez. Daimi ve istikrarlı statüleri nedeniyle bürokratlar, neyin, ne zaman, nasıl yapılacağını, siyasetçilere göre daha iyi bilirler (Eryılmaz, 2002:99). Dolayısıyla iktidarlar gelip geçer ancak bürokrasi işlemeye devam eder.

Genel olarak durum böyle olsa da bürokrasinin kapsadığı alanları ya da kimlere bürokrat dediğimizi gözden geçirdiğimizde mevcut durumun farklı bir yapıda seyrettiğini görmek zor olmayacaktır.

1.2.6. Planlama ve Bütçeleme

Planlama; alan kullanımı, ekonomi, ulaşım, haberleşme, konut, istihdam, eğitim ve sağlık gibi çeşitli konuları kapsamaktadır. Birçok ülkede sosyal ve ekonomik politikalar, merkezi, bölgesel veya yerel düzeydeki bürokratik planlama örgütleri tarafından belirlenmektedir. Merkezi düzeyde planlama örgütü olmayan ülkelerde bile, her bir kamu kurumu planlama işlevini kendi bünyesinde yürütmektedir.

Planlama, bürokrasiye, kendi pozisyonunu güçlendirecek ve siyasi iktidarı etkileyecek teknik araçlar sunmakta; birçok önemli ve hassas konuların siyasi karar organlarının yetkisi dışına çıkarılmasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2002:102). Anayasadaki ifadesiyle iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmanın plana bağlanması, toplumsal kaynakların önemli bir bölümünün gelecekte nasıl kullanılacağı, dağıtılacağı yolunda seçme yapmada bir bürokratik odağa (planlama bürokrasisi) önemli etkinlik sağlamıştır (Şaylan, 1981:184).

Bütçeleme de, planlama gibi, bürokrasinin siyasi iktidar karşısında gücünü arttıran bir başka araçtır. Bütçeleme, hem bürokratlara, hem de siyasetçilere, birbirini etkileyecek önemli araçlar sunmaktadır. Bütçeleme, işlev olarak uzmanlığı gerektiren teknik bir iştir (Eryılmaz, 2002:103).

1.2.7. Kurum İdeolojisi

Bürokrasinin bir diğer güç kaynağı, kurum ideolojisidir. Kurum ideolojisi, bir örgütün kendi faaliyet alanında geliştirdiği yaklaşım, program, siyasa ve

anlayışlardan meydana gelir. Bürokratik kurumlar, çoğu zaman hükümetlerin ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirlere sahip olabilirler. Ancak bu fikirler, örneğin bir parti programındaki gibi genel ifadeler değildir; daha çok kurumun kendi uzmanlık alanıyla sınırlıdır. Bürokrasiler, kendi faaliyet alanıyla ilgili düşünce ve siyasaları korumak ve geliştirmek için çalışırken, aynı zamanda yeni politikalar dizisini de empoze etmeye gayret ederler (Eryılmaz, 2002:99).

1.3. Bürokrasiyi Gerektiren Unsurlar

1.3.1. Hacim

Başta devlet daireleri olmak üzere, birçok örgütün zaman içinde küçükten daha büyük yönetim biçimlerine doğru bir değişim gösterdiğine göre, bürokratikleşmenin tarihi bir süreç içinde olduğu ya da geliştiği söylenebilir.

Yapılan işlerin hacim bakımından büyümesi, bürokratikleşmeyi teşvik etmiştir. Çünkü bürokrasiler, büyük çaptaki idari, siyasi ve iktisadi fonksiyonları yürütmek için oluşturulmuş mekanizmalardır (Eryılmaz, 2002:72).

Yıllarla beraber büyüyen modern devletler üstlendikleri görevleri ve artan iş hacimlerinin gerekliliklerini yerine getirebilmek için bürokrasiye muhtaç olmuşlardır. Bu muhtaçlığı yıllarla beraber artan hacim modern devletin omuzlarına yüklemiş olsa da, büyüklük bürokrasiyi tek başına zorunlu kılmaz. Hacim olarak artış memur sınıfını zorunlu olarak ortaya çıkarmıştır.

1.3.2. Devletin Gelişmesi

Nüfus, üretim ve ticaretteki büyüme, hanedan savaşlarının ulusal harplere dönüşmesi; kolonilerin elde edilmesi, büyük kentlerin ortaya çıkması, eğitimli orta sınıfların giderek önem kazanması, merkezi yönetimin gücünü, işlevini ve dolayısıyla önemini artırmaya yönelik başlıca gelişmelerdi. Ayrıca bu gelişmede, sanayi devrimi, bilimsel bilginin artması ve aydınlanma dönemi düşünürleri de önemli rol oynadılar (Eryılmaz, 2002:76).

Avrupa’da güçlü hiyerarşik merkezi yönetim kurumlarının gelişmesi, modern ulus-devlet* sisteminin ortaya çıkmasını sağlayan önemli unsurlardan biriydi. Bu gelişme, 16. yüzyılda yüzü aşkın bağımsız siyasi üitenin, 18. yüzyılın sonunda 20 müstakil devlete dönüşmesiyle sonuçlanmıştır (Eryılmaz, 2002:76).

Devletin genişlemesi, devlete yeni sorumluluklar yüklemiştir. Ülkenin tüm vatandaşlarına aynı oranda yakınlığı olan ve aynı oranda hizmet sunmak zorunda olan ulus-devlet ortaya çıkmıştır.

Ulus-devletle beraber, bireylerle devlet arasındaki ilişkilere müdahale eden güçler (toprak sahipleri, korporasyonlar, loncalar vb.) ortadan kaldırıldılar. Öte yandan, merkantilist politika, geniş kapsamlı yasal düzenlemeleri gerektiriyordu. Çünkü bu yasal düzenlemeler, ticari ve toplumsal ilişkilerin istikrarlı ve güvenli bir şekilde işlemesi için zorunluydu. Bu da bürokrasinin gelişmesini sağlayan faktörler arasındaydı. Ancak serbest piyasa demokrasileri haline gelerek küresel ekonomik sisteme entegre olan ulus-devletler, kendilerini egemenliklerini küresel güçlerle paylaşır durumda bulunmaktadır (Özel, Eren, 2008:24). Böylece ulus-devlet küreselleşmeye boyun eğmiştir.

1.3.3. Kapitalist Sistem

Kapitalist sistemin bürokrasiyi beslediği ve kendisi için bir zorunluluk olduğu söylenmiştir. Weber’in de söylediği gibi bürokrasi kapitalizm tarafından taktirle karşılanmıştır. Yani bürokrasinin ve kapitalizmin birbirini destekleyen iki işbirlikçi olduğunu söyleyebiliriz. Kapitalizm yapısı gereği bürokrasiye ihtiyaç duyar.

Her ne kadar, “bürokrasi bir enstrümandır ve ona hakim olan sınıf onun çıkarlarını korur (Öztürk, 2003:67).” fikrinin esas olduğunu düşünsem de bürokrasi ve kapitalizm arasındaki ilişkide genel olarak iki yaklaşım esas alınmaktadır.

Birinci yaklaşım, rasyonel bir örgüt biçimi olarak bürokrasinin, hem kamunun, hem de özel işletmelerin gerekleriyle uyumlu olduğu yönündedir. Bu

* Bürokrasinin doğuşunda rol oynayan faktörler: Ulus-devlet, geniş bilgi için bkz;; Eryılmaz, 2002:76-80.

görüş kapitalist sistemin, yasal-rasyonel bürokrasinin gelişimini hızlandırdığını savunur. Yani kapitalizmin talebi, yalnızca müstebit yöneticilerin iktidardan indirilmesi değil, aynı zamanda düzen ve istikrarı sağlayacak ölçüde güçlü hükümetlerin kurulması yönündedir (Eryılmaz, 2002:80).

İkinci yaklaşım, bürokratikleşmeyi, devletin piyasa ekonomisine müdahalesi olarak değerlendirir. Bu konuda iki farklı görüş bulunmaktadır. Birinci görüşe göre bürokratikleşme, piyasadaki tekelleşmenin bir sonucudur (Eryılmaz, 2002:81).

Piyasada herhangi bir alanda gücü elinde bulunduran firma kendi çıkarlarını korumak için devletten yapılması gereken tüm desteği veren araçları görmek ister. Dolayısıyla özel kuruluşlardaki gibi devlette de bürokrasi kapitalizmin bir sonucudur.

İkinci görüşe göre bürokratikleşme; devletin kapitalist ekonomiye müdahalesinin bir sonucudur.

Bu iki görüş aslında birbirinin eksiklerini tamamlayıcı niteliktedir.

Bürokratikleşme, yalnızca kapitalist sistemin hareketlendirdiği bir olgu değildir. Komünist ülkelerde, devlet ve toplum düzeninin Marksist ideolojiye göre yapılandırılmasında, Weber'in bürokrasi modelinden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Güçlü bir ordu, polis örgütü, kamu haberleşme sistemi, parti örgütü ve devlet işletmeleri, bu ülkelerdeki bürokratikleşmenin somut göstergeleridir (Eryılmaz, 2002:85).

1.3.4. Özel İdari Sorunlar ve İhtiyaçlar

Zamanla ortaya çıkan bir takım idari sorunlar ve ihtiyaçlar da, bürokratikleşmenin sebepleri arasında yer almaktadır. Örneğin eski Mısır'da, ülke genelinde su kanallarının yapılması ve yönetilmesi sorunu, tarihte bilinen ilk büyük ölçekli bürokrasilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Başka bazı ülkelerde, özellikle uzun sınır boylarını koruyabilmek için güçlü ordular meydana getirme ihtiyacı belirince, bu orduların örgütlenmesi için bir takım bürokratik yöntemler bulunarak uygulamaya konulmuştur. Söz konusu orduların finansmanı için de, vergi

sistemleri geliştirilmiştir. Burada şunu vurgulamak gerekir ki, önce büyük ve güçlü ordu ortaya çıkmaz; ilkin böyle bir orduya duyulan ihtiyaç, rasyonel bürokratik örgütlenme yöntemlerinin bulunmasını gerektirir ve daha sonra bu yöntemlerin söz konusu amaç için uygulanması sayesinde güçlü bir orduya ulaşılır. Osmanlı Devleti'nin genişleyen topraklarını ve sınırlarını korumak ve fetihleri artırmak için oluşturduğu Yeniçeri Ocağı, buna ilginç bir örnektir (Eryılmaz, 2002:86).

1.3.5. Demokrasi ve Eşitlik

Çağdaş siyasal sistemlerin son iki yüzyıl içinde geçirdikleri evrimin ana çizgilerinden biri, giderek siyasal iktidarın daha yaygın bir kitle tabanına dayanmasıdır (Oktay, 1983:39). Bir diğer unsur ise, bireyle siyasal iktidar arasındaki ilişkilerde herkesin aynı yasa hükümlerine tabi olması ya da yasal eşitliğidir. Yasal eşitliği, ekonomik ve sosyal alandaki eşitlik düşüncesi ve uygulamaları izlemiştir. Toplumdaki eşitlik istekleri ile, bunun beraberinde getirdiği genel kurallar ve genel kuralların güçlendirdiği aşırı merkeziyetçilik, bürokrasinin gelişmesindeki sebeplerden biri olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2002:88).

A.R. Michels, çağdaş toplumlarda giderek artan bürokratikleşmeyi demokrasinin gerçekleşmesini önleyici bir etmen olarak nitelendirir. Michels çağdaş bürokratik örgütlerin iç yapılarını ve sorunlarını incelemiş ve tüm çağdaş geniş ölçekli örgütlerin yapılarının kaçınılmaz bir suretle elit bir grubun eline ve kontrolüne geçtiğini ve bu yapının oligarşik bir yapıya doğru yöneldiğini ileri sürmüştür (Yıldırım, 2001:104).

1.4 Weberyen Yaklaşım

Max Weber, Alman politik iktisatçı ve sosyolog (1864-1920) 1898'de gerçekleşen tarihi olaylarla beraber Weber akademiyi bırakmıştır. Weber modern sosyolojinin kurucularından biridir. Bilimde, bilimsel ve değerlerden bağımsız bir yaklaşımı savunmuştur. Bürokrasi konusundaki düşüncelerini de rasyonaliteye dayandırır.

Weber'in bürokrasi analizi Gaetano Mosca, Robert Michels, Karl Marx ve Gustav Schöller gibi düşünürlerin görüşlerinden etkilenmiştir. Weber bürokrasiyi tanımlamak yerine onun unsurlarını ve özelliklerini belirtmekle yetinmiştir. Bu bakımdan Weber'in yazılarında bürokrasinin tanımına rastlanılmamaktadır (Eryılmaz, 2002:44).

Weber 20. yüzyılın başında meydana gelen değişimlerden sonra eski organizasyonların yerini “bürokrasi” dediği yeni bir organizasyonun alacağını söylemiştir. Weber'e göre kamu olsun, özel olsun herhangi bir organizasyon şu özelliklere sahip bulunduğu sürece bürokrasinin temel karakteristiklerini de taşımaktadır denilebilir (Dereli, 1976:12-13).

- Organizasyonun büyük bir hacme sahip oluşu; Weber'e göre, bunun ölçüsü istihdam edilen insan sayısıdır.
- İstihdam edilenlerin çoğunluğunun vasıflı değil, yarı vasıflı ya da vasıfsız oluşları.
- Nispeten basit bir kütle üretim teknolojisi.
- Nispeten basit ürün ya da çıktı.

Weber'in yaşadığı devirdeki önemli organizasyonların büyük bir çoğunluğu bu özelliklere sahip bulundukları için, bir organizasyon tahlili metodu olarak “bürokrasi” geniş bir uygulama imkânına sahip görünüyordu.

1.4.1. Weber'in Otorite Tipleri

Otoriteyle ilgili modern tartışma Max Weber'in otorite tiplerine ilişkin tasnifiyle başlar. Weber rasyonel-hukuki otorite geleneksel otorite ve karizmatik otorite arasında ayırım yapar (Barry, 2004:104). Weber otoritenin meşruluğunu üç tipe bağlamıştır ve bu üç tip ideal tiplerdir. Ancak tarihin hiçbir evresinde bu tipler saf olarak bulunmaz.

1.4.1.1. Geleneksel Otorite

Geleneksel otorite, eskiden beri yaşıyan geleneklerin ve bu geleneklere uygun olarak otoriteyi elinde bulunduranların meşruluğunun kutsal olduğu inancına dayanır (Weber, 1986:81). Geleneksel otoritede yetki gücünü geleneklerden alır ve bu güç her şeyin üstündedir. Adetlerin yaygınlığından doğan saygı gereğince, geleneğin gösterdiği ve görevlerinde geleneğe bağılı olarak iktidar sahibine itaat edilir (Gülmez, 1975:59).

1.4.1.2. Karizmatik Otorite

Kişisel saygınlığa dayanan karizmasal otoritede (Duverger, 1998:186) yetki kişiseldir. İktidarın meşruluğu bir kişinin (liderin) olağanüstü sayılan niteliklerine dayanır. Halk liderde kutsallık veya kahramanlık ya da örnek alınacak üstün bir kişilik simgesi gördüğü için ona bağlanır ve yarattığı düzene tam bir uyumla itaat eder. Liderin gerçekten bu niteliklere sahip olup olmaması o kadar önemli değildir. Önemli olan halkın buna inanmasıdır (Kapani, 2002:91). Örneğin peygamberin ya da siyasal alanda seçilmiş savaş şefinin büyük bir demogogun veya siyasal bir parti şefinin sahip olduğu karizmatik otorite gibi (Gülmez, 1975:59).

1.4.1.3. Bürokratik (Rasyonel, Yasal-Ussal) Otorite

Weber'in bürokrasi hakkındaki görüşleri, yasal otorite tipi ile ilgili incelemelerinin ağırlık merkezini teşkil eder (San, 1975:138). Ussal model, kişisel olmayan, ayrıntılı kurallara, hiyerarşiye, uzmanlaşmaya vb. dayanan örgüttür (Kaplan, 1968:64). Yasal otoritede objektif prensip ve akılcı kuralların egemenliği söz konusudur (Weber, 1986:81).

Bürokratik otorite kişisel değildir. Kanunlar herkesi bağlayıcıdır ve rasyoneldir. Yönetenler ve yönetilenler eşittirler.

Weber toplumsal yaşantının sürekli olarak daha ussallaşacağı varsayımından hareketle geleneksel otorite biçiminden ussal-yasal otorite biçiminde doğru zorunlu bir gelişmenin olacağını kabul etmektedir (Heper, 1973:25).

1.4.2. Weber'in Bürokrasi Modeli

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

Weber'e göre bürokrasi kimilerinin düşündüğü gibi kötü olumsuz ya da korkulacak bir unsur değildir. Çünkü klasik teoride, bir organizasyon yaklaşımı olarak bürokrasi, günlük dilde kullandığımız işlerin geciktirilmesi, yokuşa sürülmesi, bugün git yarın gel anlamının aksine, bir organizasyon yapısını ifade etmektedir (Koçel, 1989: 72). Weber'in düşündüğü bürokrasi, kesin şekilde akıla hiçbir kişisel bağlılık ve duygusallığa yer vermeyen sosyal kurumların en mükemmel şeklidir (Özkalp, 1984: 76).

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

- 1) Bürokrasi adını verdiği bir bütünün özelliklerini belirlemek,
- 2) Bunun büyümesini ve bu büyümenin nedenlerini betimlemek,
- 3) Bürokratik amaçların (öncelikle bir siyasi otoritenin amaçlarının) gerçekleşmesinde bürokratik örgütün etkilerini ortaya çıkarmak (March, Simon, 1975: 41).

Weber bürokrasinin rasyonel otoriteye dayandığını ya da bürokratik örgüt tipi için en uygun otorite tipinin rasyonel otorite olduğunu ve "ideal tür" olduğunu söylemiş ve nedenlerini şu hususlar ile açıklamıştır.

Rasyonel Otorite:

- a) Yönetimde devamlılığı sağlar,
- b) İdari makamları işgal edenler yeteneklerine göre ve rasyonel olarak seçilir,
- c) Amirlere yetkilerini kullanmak için yasal imkan tanınmıştır,
- d) Otoritenin mahiyet ve sınırları açık ve seçik olarak belirlenmiştir (Yıldırım, 2001: 56).

Weber'e göre bürokrasileşmenin artması, gelenek, imtiyaz ve görev gibi fikirleri zayıflatan ve bunların yerine açık rekabet ve seçkinler yönetimini getiren demokratikleşme baskılarıyla daha da fazla kamçılanmıştır. Weber, rasyonelleşme sürecinin adı ister kapitalist ister komünist olsun, benimsedikleri bürokratik yönetim şekilleri nedeniyle bütün sanayi toplumlarının giderek daha fazla birbirlerine benzemelerini sağlayacağına inanıyordu (Heywood, 2007: 508).

1.4.2.1. İdeal Tip

Weber, örgütlerin yapısı ve işlemleri üzerinde yaptığı incelemeler sonucu geliştirdiği bürokrasi modelini, “ideal tip” olarak kavramlaştırmıştır. Burada kullanılan “ideal” kavramı, “arzulanan”, “olması istenilen”, şu ya da bu şekilde “iyi” veya “üstün” anlamına gelmez. Dolayısıyla ideal tip, gerçek tipin üstün hali değil, yalnızca gerçekte tam örneği bulunmayan “saf” demektir. Saf demek, belli bir sosyal olay tipine has tüm özellikleri bir araya getiren ve belli bir sosyal olay tipine yabancı olan özellikleri bir yana bırakan demektir (Eryılmaz, 2002: 44).

İdeal tip oluşturmada türdeş bir düşünce tablosuna ulaşmak amacı vardır (Gülmez, 1975: 51).

Weber'e göre yasal yetkiye dayanan ideal bürokrasi şu özellikleri taşımaktadır (Weber, 1986: 192-194).

- İdeal bürokrasi modelinde formel yetki ve görevler kanun, kaide ve idari kararlarla önceden belirlenmiştir,

- Görev hiyerarşisi içerisinde küçük görevlilerin yüksek görevlilerce denetlenmesini sağlayan iyice belirlenmiş bir ast üst ilişkisi mevcuttur,
- Çağdaş bürokrasi yönetimi yazılı belgelere dayanır,
- Çağdaş bürokrasi yönetiminde görevlere özel eğitim görmüş memurlar atanır,
- Görevler önceden belirlenmiş, öğrenilmiş ve öğrenilebilen genel kaidelere uygun olarak yürütülür,
- Hiçbir görevli, görevlerini kendi amaçları doğrultusunda kullanmaz,
- Resmi iş ve özel iş, örgütsel gelir ve kişisel gelir birbirinden ayrılmıştır.

İdeal tip sadece, her yerde ve her zaman bulunabilen olguların birleştirilmesi sonucu elde edilmemektedir. Aksine pek dikkati çekmeyen fakat karakteristik ve orijinal olan olgulara da bu düşüncel yapıda yer verilmektedir. O halde, izole, dağınık ve pek göze çarpmayan olguların soyutlanmasıyla “ortalama” bir tipe ulaşamaz. Bu yüzden ideal tip, ortak özellikler bütünü anlamında ortalama bir tip değildir. ideal tip kavramı mevcut tüm bürokrasilerin (ya da öteki toplumsal yapıların) niteliklerinin bir ortalamasını temsil etmez (Gülmez, 1975: 54).

1.4.2.2. İdeal Bürokraside Memurun Konumu

Yasal egemenliğin en saf tipi olan bürokratik yönetim örgütü memurlardan oluşur. Weber’e göre modern memur sınıfı şu özellikleri taşır (Weber 1986: 194-199):

- Memurluk bir meslektir. Tam gelişmiş hiyerarşik bir yapıda memur tüm gücünü bulunduğu makamın gerektiği işlerin yapılmasına vermektedir. Böylece memur uzun öğretim yıllarında ve çeşitli sınav sonuçlarında kazandığı uzmanlık bilgilerini bir meslek haline getirmektedir.
- Memur açıkça tanımlanmış bir görevler hiyerarşi içinde hizmet görür.
- İster kamu ister özel kesimde olsun memur diğer bireylere oranla daha farklı bir toplumsal yapı kazanmak ister ve bundan haz duyar.

- Modern memur üstün bir otorite tarafından atanır. Yani bürokratik memur atama yoluyla işbaşına gelir.
- Memur, karşılıklı ve özgür bir anlaşma yani açık bir seçme temeli üzerine hizmete alınır.
- Memur yerine getirdiği görevin ve çalışmış olduğu sürenin karşılığı olarak miktarı belirlenmiş düzenli bir ücret ve terfi sistemi içinde çalışır.
- Memur hiyerarşik bir düzen içinde kariyer yapma imkanı kazanır. Kıdeme ya da liyakata dayanan veya her iki öğeyi birleştiren bir yükselme sistemi söz konusudur. Yükselme üstlerin değerlendirmesine bağlıdır.
- Memurun çalışması kontrole tabidir. Bu nedenle memur disiplinli çalışmak zorundadır.
- Memura bulunduğu pozisyon mülkiyet hakkı sağlamaz. Yani memur yönetim araçlarının iyeliğine ve görevine sahip çıkmaksızın çalışır.

1.4.2.3. İdeal Bürokrasinin Üstünlükleri

Weber, bürokratik yönetimin diğer yönetim biçimlerinden üstün olduğunu iddia etmektedir. Bu üstünlüğü bürokrasinin devamlılık, disiplin, hız, kesinlik, doğruluk, güvenilirlik gibi özelliklerine bağlar. Bu özellikler örgüt yönetiminin ve örgüt hizmetlerinden yararlananların, sonuçları büyük bir kesinlikle önceden tahmin etmelerini mümkün kılar. Sonuçların önceden tahmin edilebilmesi, her makamın yetki ve sorumluluğunun önceden belirlenmiş olmasından, faaliyetlerin belirli kaidelere göre yürütülmesinden, sorunların, genellikle, aynı kişiler tarafından ele alınıp aynı biçimde çözümlenmesinden ileri gelir (Yıldırım, 2001: 56).

Weber'e göre ideal bürokrasinin üstünlüklerinden bir tanesi de "rasyonel" olmasıdır. İdeal bürokrasinin rasyonel olmasını sağlayan faktörler; görev ve sorumlulukların belirlenip, dağıtılmış olması, kimin ne yapacağını bilmesi, kimin kime bilgi veya rapor vereceğini bilmesi vb. hususların iyi işlenmesinden ileri gelir (Weber, 1986: 206).

Bürokrasi uzmanlaşma yoluyla verimliliğin artmasına yol açar, kişilerin uzman oldukları dallarda çalışmalarına imkan sağlar. Büyük örgütler son derece karmaşıktırlar. Ancak, bürokrasi bu karmakarışıklığı nispeten basitleştirir. Bürokrasi örgütünün en alt kademelerinde olduğu kadar yöneticiler düzeyinde de işbölümü ve uzmanlaşmaya imkan verir.

Bürokrasi örgüt yapısına sağlamlık kazandırır. Her şeyden önce örgüt yapısını şekillendirir. Ayrıca, örgüt yapısında yer alan pozisyonları işgal edenlerin yerine getirmeleri gereken görevler tanımlanmıştır. Öte yandan her alt ünitenin faaliyetlerinden sorumlu bir kumanda hiyerarşi mevcuttur. Bunlara ek olarak örgüt yapısı faaliyetleri arasında mantıksal ilişki kurar. Kontrol alanı ya da yönetim alanı vasıtasıyla yöneticilerin işlerini, kapasitelerinin sınırları içinde kalmasını sağlar (Yıldırım, 2001:57).

Demokrasi ve bürokrasi ilişkisini inceleyen Weber'e göre kendileri bürokratik makineler olan geniş ölçekli partilerin varlığı modern demokratik düzenin kaçınılmaz bir özelliği olmaktadır." Weber'e göre doğrudan demokrasi yoktur. Çünkü O'na göre "bu küçük topluluklarda geçerli olabilir, ancak çağdaş toplum için bütünüyle geçersizdir."

Weber'e göre demokrasi ve bürokrasi modern toplumda birbirini gerilime götürür. Bürokrasi ve demokrasi arasında temel bir çelişkinin varlığını ileri sürer. Bürokrasinin güç kazanımı ile beraber, siyasi iktidar karşısında da güçlü olacağını söyler. Weber'e göre bürokrasi zayıf siyasi iktidarı arzular (Weber, 1986: 993).

Weber, bürokratizm eğiliminin devletin arkasındaki diğer kuruluşların yansıması olduğunu vurgulayarak, karar vermenin idari bir biçime dönüştüğünü ve uzmanların öngörülerine göre yerine getirildiğini söyler (Weber, 1986: 984).

İKİNCİ BÖLÜM

DEMOKRASİ VE NİTELİĞİ

2.1. Demokrasinin Tanımı

Demokrasi kelimesi Latince “demos” (halk) ve “kratos” (yönetim) kelimelerinden oluşarak “demokratia” sözcüğü meydana gelmiştir. Buna göre demokrasi “halk iradesi” anlamındadır (Kuzu, 1992:336). Başka bir deyişle demokrasi, “halkın kendi kendini yönetmesi, yönetim düzeninde halk iradesinin ağır basması veya yönetimin halk tarafından denetlenmesi (Meydan Larousse, 1987:514) şeklinde ifade edilebilir.

Demokrasi herkesin aynı şekilde tanımladığı bir kavram değildir. fakat etimolojik olarak demokrasi günümüze uydurulacak olursa ona “kütle yönetimi” denilmelidir (Sartori, TY:15). Demokrasiyi bir kalıp içinde tanımlamak imkansızdır. Zaten demokrasiyi bir kalıba sokmak ona yapılacak en büyük kötülük olsa gerek. Üzerinde bir anlaşmaya varılamayan demokrasiyi, Dahl’da “Her şeyi ifade eden bir terim, aslında hiçbir şey ifade etmez (Dahl, 1993:2)” diyerek açıklamıştır. Bazı tanımları da şu şekilde örnek verebiliriz.

- İnsanların kendilerini, profesyonel politikacılara ve kamu görevlilerine ihtiyaç duymadan doğrudan ve sürekli olarak yönettikleri sistem (Türküne, vd., 2003:188).
- Özellikle endüstride olmak üzere yönetilenlerin temsil yoluyla denetimi (Turhan, 1991:20).

- Halkta bulunan üstün iktidarın, onun tarafından doğrudan ya da özgür bir seçim sistemi ile seçilmiş temsilcileri aracılığıyla kullandığı yönetim (Kahveci, 1994:6).
- Azılıkta olanların haklarına saygı gösterildiği ve onlara bir gün çoğunluğa dönüşebilme yollarının açık tutulduğu özgürlükçü bir çoğunluk yönetimi (Kışlalı, 2003:238).
- Siyasal iktidarın kaynağının halkta olması, devlet yetkilerini kullananların halkın tercihlerine ve denetimine bağlı bulunması (Özer, 1996:72).
- En çok sayıda bireye en büyük özgürlüğü veren, olası en büyük çeşitliliği tanıyan ve koruyan siyasal yaşam biçimi (Touraine, 1997:25).
- İnsan haklarının ve özgürlüklerin en geniş biçimde korunduğu ve gelişmeye açık olduğu bir rejim (Başgil, 1961:45).
- Halkın kendilerini idare edecek kimseleri kabul etme ya da reddetme fırsatı (Schumpeter, 1977:243).

Tüm bu tanımlar ve yer veremediğimiz daha birçok tanım demokrasiyi demokrasi yapan, demokrasiyi yücelten ayrı ayrı ama farkında olmadan da olsa aynı çıkar için mücadele eden fikirlerdir. Eğer demokrasi diye tek bir kalıp olsaydı bu demokrasiyi içtensizlik (Rotry, 1998:472) baskı altında yapaylaştırır. Çünkü bu demokrasinin ilkelerine ters bir durumdur. Fakat bu durum demokrasiyi içinden çıkılmaz bir karmaşa ağına ve “en çok halk avcılarıyla zorbaların işine yarayacak (Tocqueville, 1962)” despotizme götürmemeli. Çünkü demokrasi, siyasal topluma ilişkin ortak bir paydayı gerektirmektedir (Yılmaz, 2000:26).

Demokrasi birey için vardır ve her bir birey bir fark demektir. İşte demokrasi birey için bu farklılıkları siyasi hayata ulaştıran yoldur. Yani demokrasi, bir amaç değil bir araçtır.

Demokrasinin derin tarihsel sürecine inildiğinde ilk kez Eski Yunan döneminde rastlanır. Eski Yunan’da uygulanan biçimiyle demokrasi halkın doğrudan oyları ile gerçekleşiyordu (Kuzu, 1992:334). Atina demokrasisinde egemenlik sahibi

halk, yaklaşık 30.000 kişiden oluşmaktaydı (Şaylan, 1998:14). Fakat demokrasinin temel unsurlarından bir tanesi olan eşitlik ilkesini Antik Yunan sağlamadığı için gerçek anlamda demokrasi denilemez. Yunanistan’da halk egemenliğini temsilciler yoluyla değil, kendisi kullanıyordu. Dolayısıyla Atina’da demokrasi “temsili bir demokrasi değil, doğrudan demokrasi” niteliğini taşıyordu (Tanilli, 1992:22).

Modern demokrasinin ilk ışıkları 1215’te İngiltere’de “Manga Carta Libertatum”^{*} ile görülmüştür. Bu anlaşma ile İngiliz feodal toplumunun hak ve özgürlükleri güvence altına alınmıştır (Eroğul, 2000:39).

Modern demokrasiyi bir adım daha yaklaştıran, 1776’da bağımsızlığını ilan eden Amerika ve 1787’deki Anayasa olmuştur (Sander, 1995). Ayrıca 1789 Fransız İhtilali^{**} ve o dönemin ünlü düşünürleri de demokrasinin önemli ayaklarından olmuşlardır. Hatta bu yüzden “Rousseau ihtilalleri yerleştiren düşünür (Ebenstein, 2001:201)” olarak nitelendirilmiştir.

Yirminci yüzyıldan itibaren demokrasi, özellikle Dünya Savaşları’ndan sonra ve Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu’nun 1948’de kabul ettiği “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi” ile tüm dünya da yayılmaya başlamıştır^{***}.

Demokrasi, kimilerine göre en iyi yönetim şekli, kimilerine göre en kötünün en iyisi. Durum her ne kadar böyle olsa da gerçek olan bir şey var: Marxist ve diktatör idareler bile demokrasi kelimesini kullanıp, ona atfedilen saygıdan pay çıkarmak istemişlerdir (Sezai, 1991:45). Buradan hareketle her ne kadar Türkiye’nin en önemli sorunu “demokrasi kültürünün” yerleşmemiş olması (Kongar, 1983:6) olsa da Türkiye’de demokrasi vardır ve bu demokrasi klasik demokrasidir.

Günümüzde demokrasi anlayışından söz ederken iki tür demokrasi anlayışının olduğunu belirtmek gerekir. Bunlardan birincisi Marksist demokrasi,

^{*} Büyük Özgürlük Fermanı

^{**} 1789’da ilan edilen “İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisi” dönüm noktası olmuştur. Fransız İhtilali’ne asıl etkiyi J.J. Rousseau’nun yaptığı söylenir. Rousseau hiçbir zaman gerçek demokrasinin olmadığını ve olamayacağını söyler. J.J. Rousseau geniş bilgi için bknz.; Gökberk, 1999. ayrıca bknz.; Rousseau “Toplum Sözleşmesi”.

^{***} Bu konuda daha geniş bilgi için bakınız; TDV, “Demokrasi Nedir?” 1999.

diğeri ise klasik demokrasi (liberal demokrasi) olarak adlandırılabilir (Öztürk, 2000:243).

2.2. Demokrasinin Varlık Koşulları

Demokrasinin büyüünü (Timur, 2000:283) kaybetmemesi için demokrasinin olmazsa olmaz “asgari usul şartlarını (Philippe, Terrilyn, 1983:8)” yozlaşmaya gitmeden yaşamak gerekir. Demokrasiyi ötekilerden üstün kılan bu şartları “Neumann şöyle ifade etmektedir (Neumann, 1994:117-118):

- 1) Egemenlik halka ait olmalıdır. Bu hangi yolla kullanılırsa kullanılsın, doğrudan ya da dolaylı, parlamenter bir yolla ya da plebisit yoluyla; sonuç fark etmez. Temsilcilere yetki sınırlı bir şekilde verilmiş olmalı ve her an geri alınabilmelidir,
- 2) Halkın katılması kadar önemli bir husus farklı seçenekler arasından bir seçim yapma imkanının verilmesidir,
- 3) Önderlik demokrasinin bir başka önemli parçasıdır.
- 4) Demokrasi ancak bir hukuk devletinde yaşar. Yasaların üstünlüğü sağlanmalıdır,
- 5) Siyasi partilerin ana ödevlerinden birisi, halka vatandaş olma bilincini sağlamak olmalıdır.
- 6) Demokrasi, salt seçimden seçime varlığını hatırlatan bir rejim değildir.
- 7) Demokrasinin işlevi, siyasal kurumlarla sosyal güçler arasında bir denge sağlamaktan ibaret değildir. Bu ideal bireylerin yaşantılarının her aşamasında bir ana ilke olarak göz önüne alınmalıdır.
- 8) Kişisel özgürlük ve girişim zedelenmeden, güvenlik sağlanmalıdır.
- 9) Demokrasi kişiye dayanan bir rejim olduğuna göre, her şeyden önce kişiler rasyonel olmalıdır.

Demokrasinin var olabilmesi ve yaşayabilmesi için başka çalışmalarda da olmazsa olmaz şartlar sıralanmıştır. “Bugünün dünyasında, hemen hemen her yerde

bir özlemi, vazgeçilmez bir ideali temsil eden (Şaylan,1998:1)” demokrasinin varlık koşulları için birçok fikir olsa da hepsinde ortak amaç hedeflenmiştir. Eğer, demokrasi ideal bir rejimden çok karşı konulamaz bir rejim (Türkkahraman, 1999:163) ise bu rejimin en iyi şekilde işleyebilmesi için gerekleri yerine getirilmelidir. Aksi halde demokrasiden uzaklaşılacak ve demokrasi aksamaya başlayacaktır (Öztekin, 2000:63).

2.3. Demokrasinin İlkeleri

Demokrasiyi yücelterek (Beetham, Boyle, 1998), “demokrasiden demokrasi üretmek (Yıldırım, 2004b:13)” bir zorunluluk mudur ya da en azından yapılması gereken bir amaç mıdır? fikri konusunda ortak bir uzlaşma olmasa gerek. Buradaki fikir çatışması demokrasiyi geliştirmek için ortak bir çalışmanın olmaması değildir. Buradaki fikir ayrılığı demokrasinin geliştirilmesinde demokrasinin yüceltilmesi mi yoksa sıradanlaştırılması mı gerektiği konusundadır. Demokrasiyi sıradanlaştırmak isteyenler demokrasiyi ve kendilerini pek sevemeyenlerdir. Çünkü demokrasi, insanı temel değer olarak ele alır. Demokrasinin ana unsurları olan toplum ve birey için vardır demokrasi. Birey ve toplum kendi çıkarlarını maximize etmek için en ideal olanı ister. En ideali bulmak ve amaçları yerine getirebilmek için, demokrasinin ilkelerine en yakın olmak gerekir.

2.3.1. Özgürlük

Demokrasi temel özgürlükleri güvence altına alır. Medeni ve siyasi haklar sözleşmelerinde ifadesini bulan ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, hareket özgürlüğü ve kişi güvenliği gibi haklar ve özgürlükler olmadan sosyal farklılıkları açıklama ve çözme metodu olan açık tartışma söz konusu olamaz (Beetham, Boyle, 1998:5).

Bir bireyin özgürlüğünün başka yerde diğer bireyin özgürlüğü biter. Dolayısıyla özgürlük, insanın her istediğini yapabilmesi değildir. Başka bir ifadeyle “başkalarının özgürlüklerini kısıtlamadan eğitim, çalışma, yaşama, haberleşme, düşüncelerini açıklayabilme gibi haklardan yararlanmayı ifade eden özgürlük,

herkesin hakkıdır (Tanilli, 1996:39).” Sınırsız özgürlük şeytanlar içindir (Selçuk, 1999:23).

Özgürlük ilkesi din, ırk, düşünce farkına bakmadan insanların eşit oldukları inancına dayanır (Saybaşı, 1999:31). Özgürlük, bilinçli karar verebilme gücü, bireylerin somut bir özgür alana sahip olması, toplumun çeşitliliği, düşüncelerin, yaklaşımların, çıkarların çokluğu gibi değer ile yaşar (Çukurçayır, 2000:257).

Demokrasi özgürlükler rejimidir. Bireyci düşünceye göre, gerçek değer insandır. Haklar ve özgürlükler insanın doğuştan sahip oldukları özelliklerdir. İktidar insan hakları ve özgürlüklerle ilgilenmek zorundadır. Kişisel planda, sınırsız özgürlük anarşiden başka sonuç vermez. Buna karşılık, siyasi iktidarın sınırlanmadığı yerde özgürlükten söz edilemez (Gözübüyük, 2003:26-27).

2.3.2. Eşitlik

“Tocqueville, “Amerika’da demokrasi kitabının girişine, bu ülkede dikkati çeken ilk şeyin eşitlik isteği olduğunu söyleyerek başlar.”

Eşitlik ilkesi, toplumun düşüncesine ve yasalarına belirli bir yön vermekte, yönetenlerin sözlüğüne yeni maksimler getirmekte, yönetilenlerin yeni davranış kuralları edinmelerini sağlamaktadır. Eşitlik siyasal düzende olduğu kadar, tüm toplum yaşamında da etkili olmakta, eşitlik her yerde tüm davranışlarda da ortaya çıkmaktadır (Göze, 2000:250).”

Demokrasilerde tüm bireylerin eşit olduğu kabul edilir. Bu eşitlik, yasalar önündeki eşitliği temsil eder. Yasalar önünde herkes, din, dil, ırk, cinsiyet, eğitim düzeyi ve gelir farkı gözetilmeksizin eşittir. Asıl olarak demokraside eşitlik, her bir bireyin oy vermede eşit olarak görülmesidir. Yani bu eşitlik siyasal bir eşitliktir. Her bireyin bir oy hakkının bulunması ve bunun eşit sayılması.

2.3.3. Hoşgörü

Demokrasinin kalıcı olması ve devamlılığı, hoş görülü insanların oluşturduğu toplumun varlığına bağlıdır (Çeçen, 1995:578). Hoşgörü sözcüğü anlam olarak başkalarının inanç, görüş ve törelerine saygıyı kapsar (Çubukçu, 1995:115).

Demokraside her birey farklı bir varlık demektir. Bu da çok çeşitlilik demektir. Dolayısıyla demokrasi hoşgörü ortamında uygulanmak zorunda olan bir rejimdir. Aksi halde “her kafadan bir ses çıktığından, hiçbir iş sonuna dek götürülemez. Egemenliğin halkın eline verildiği bir ülkede düzenin, dinginliğin barışın olamayacağı ortaya çıkar (Ağaoğulları, 1994:40).”

Hoşgörü, bir diğerine tahammül ederken uzlaşmanın da sağlanabilmesidir. Hoşgörü ilkesi uygulanırken de bir bireyin ya da kültürün diğer bir birey ya da kültüre karşı demokrasinin diğer ilkelerini yok saymadan yerine getirilmelidir.

Hoşgörü gibi değerler artık yalnızca belli bir amaca yönelik araç olarak görülmemelidir, demokratik toplumlarda hoşgörü karakteristik bir erdem haline gelmektedir. Demokrasiye ilişkin böyle bir gurur geliştiğinde ve demokratik değerler yurttaşlarca özümsemiğinde, demokratik ya da sivil bir kültür oluşmuş demektir (Fukuyama, 1993:266).

2.3.4. Çoğunculuk

Demokrasinin özünden ve aslında doğanın kanunundan da kaynaklanan “bütün topluluklarda bir ayrışma ve mutabık olmayışı mevcudiyetinden dolayı, “halk” pratikte, “çoğunluk” anlamında ele alınmaktadır (Heywood, 2007:98).

Demokrasi, temsilciler farklı düşüncelere sahip olduklarında, çoğunluğun kararının geçerli oluşudur. Çeşitli tartışmalara neden olan bu ilkeye göre eşit oy vermeye dayanan bir seçim sisteminde temsilcilerin çoğu seçmenlerin çoğunluğuyla seçilmektedir. Böylelikle yasama organındaki çoğunluk kararı, alınan kararları, seçmenlerin çoğu tarafından alınmış gibi meşru kılmaktadır. Fakat bu durum yasal sınırlar içerisinde gerçekleşirken mümkün olan sistemlerin en mükemmeline ulaşmak da olasıdır: “akılsızca” alınmış bir çoğunluk kararına karşı “akıllıca” bir azınlığın

vetosu. Böylece demokrasi ideal yönetime kavuşmuş olur. Çünkü böyle bir durum çoğunluk kararları üzerinde bir azınlığın da kontrolünün söz konusu olabildiğini göstermektedir. Özet olarak, siyasal özgürlüklerde, yasal muhalefet ortadan kalkarsa demokrasi de ortadan kalkacaktır (Özer, 1996:80).

Demokrasi, çoğunluğun yönetimi olsa da çoğunluğun keyfilğini önleyen azınlığın muhalefettir. Çoğunluğa yönetim hakkının verilmesi ve azınlığa da muhalefet etme hakkının verilmesi “demokratik sistemin meşruluğunu (Erdoğan, 1996:221)” gösterir.

2.3.5. Kamuoyu

Kamuoyu, sorunlar karşısında halkın ne düşündüğü ve mevcut duruma göre nasıl hareket ettiğı şeklinde tanımlanabilir. Diğer bir ifadeyle kamuoyu yönetime karşı halkın sesidir.

Demokrasi kamuoyunun sesidir. Çünkü yönetimi denetleme yollarından bir tanesi de, kamuoyu tarafından denetimdir. Yalnız bu denetlemeden beklenen yararların sağlanması için zorunlu olan demokratik ortamın yaratılması gerekir. Kamuoyunun denetimi bu nedenle hür ve demokratik bir düzen içinde çok etkilidir. Devleti yönetenler, demokratik bir düzende, kamuoyunun etkisi altında kalırlar ve daima kamuoyunun düşüncelerini öğrenmeye önem verirler. Diğer yönden kamuoyunun da uyanık ve bilinçli olması, denetlemenin etkili olmasını sağlamada önemli bir unsurdur. Halk kamu işleri ile ilgilenen, yolsuzluklara karşı kuvvetli ve sağduyulu bir tepki gösterdiği ölçüde yönetim üzerinde yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir. Kamuoyu dernekler, sendikalar, siyasi parti üyeleri ve basın gibi araçlarla belirir (Deliveli, 2002:28).

Kamuoyunun önemine vurguyu, Rousseau “devletin dört temel unsurlarından biri (Ünal, 1997:59)” kabul ederek yapmıştır.

Kamuoyunun da hem yönetimi destekleme ve itiraz etme konusunda hem de ülkenin akıbeti hakkında bilgi edinmesi için sesinin duyulması ve duyurulması gerekir. Dolayısıyla medya önemli bir siyasi yük altındadır. Medyanın varlığı

sayesinde “toplumda herkes, toplumla ilgili sorunları öğrenme, anlama imkanını elde eder ve bu sayede karar almada daha etkin olur (Güneş, 1996:199). Böylece halk daha bilinçli bir konuma gelecek, önüne sunulanı yargılamadan, düşünmeden, neyin ne olduğunu bilmeden hareket etmeyecektir. Yani yönetenlerin kamuoyunu köleleştirmesi engellenecektir. Dolayısıyla demokraside medya, köleliğe giden yolu (Hayek, 1999)” kapatacaktır. Ancak şunu unutmamak gerekir ki medyanın bu görevi yerine getirebilmesi için bağımsız olması gerekir.

2.3.6. Temsil – Seçim – Siyasi Partiler

Demokrasi ilkin yöneticilerin temsilciliğini, başka bir deyişle siyasilerin aracılığını ve temsilciliğini yapacağı toplumsal eyleyenlerin varlığını gerektirir. Ve sivil toplum pek çok toplumsal eyleyenden oluştuğuna göre, demokrasi ancak çoğulcu olduğu ölçüde temsilciliğe olanak sağlar (Tauraine, 1997:45).

Coğrafya olarak halkın geniş alana yayılmış olması, nüfusun kalabalık olması ve bazı işlemlerin uzmanlık gerektirmesinden dolayı halkın devlet işlerine direkt katılması imkansızdır. Bu durum beraberinde temsili demokrasiyi getirmiştir. Dolayısıyla halk, doğrudan doğruya karar almayıp, kendi adlarına karar alacak temsilcileri seçmektedirler. Böylece siyasi yöneticilerin temsilciliği sayesinde temsili demokrasinin gerekliliği olan “demokratik seçimler ile ülke yönetimine talip olan ve buna ehil en az iki siyasi partinin varlığı (Çam, 1990:363)” yerine getirilmiş olur.

Demokratik rejimlerin olmazsa olmaz ilkeleri: temsil, seçim, siyasi partilerin varlığı ve her vatandaşa eşit oy hakkının verilmesi, demokrasinin meşruiyet kaynaklarıdır.

Modern demokrasi, partiler demokrasisidir (Özbudun, 2004:87). Seçmene alternatif hakkının tanınması ve iktidara gelecek siyasi partinin keyfilikliğini önlemek için siyasi partilerin varlığı demokrasiyi diğer rejimlerden ayıran temel unsurdur.

Seçmenin kendine daha çok hitap eden partinin varlığını görmesi seçimlere katılma isteğini artırır. Bu da “demokratik meşruluk duygusunu güçlendirir ve şiddeti sınırlayıp düzenli yarışma yollarını ortaya çıkarır (Powell, Bingham, 1990:18)”.

2.3.7. Hukukilik

Hukuk bireyin meşru savunma hakkının kolektif organizasyonudur (Bastiat, 1997:2). Demokrasinin temel taşı olan bireyi birey yapan hukuktur. Dolayısıyla “hukuk olmadan ne insan hakları ne de demokrasi olur (Sungurlu, 1999:63).”

Devletin, demokrasiyi ve en değerli varlığı: bireyi koruyabilmesi ve onların gerçek manada var olabilmesi için hukukun üstünlüğüne inanması ve hukukun üstünlüğünü kabul etmiş olması gerekir. Bu, “zorba devletten, hukukun üstünlüğüne (Selçuk, 1998)” giden yolun anahtarıdır. “Yönetimin hukuka bağlılığı (Gözübüyük, 1998:20)” esas alınmalıdır ki birey hem devlete hem de diğer bireylere karşı korunabilsin. Bununla birlikte devleti koruyan da hukuktur. “Devletin hukuk çerçevesinde kalması ve yönetimde keyfilik yerine hukukun egemen olması (Yılmaz, 1999:67)” hem devletin hem de demokrasinin varlık şartıdır. Yani devletin hukuk devleti olması şarttır.

Hukuk devleti, siyasi iktidarın ve tümüyle idare edenlerin de idare edilenler gibi, önceden ve usulüne göre konulmuş hukuk kurallarına bağlı olmak zorunda bulunduğu, temel hak ve hürriyetlerin güvence altında olduğu; hukuka uygunluğun ve temel hakların güvence altında bulunmasının bağımsız yargı organlarınca denetlenebildiği devletlerin niteliğini ifade eder (Tiftik, 2000:297-298).

2.4. Demokrasi Modelleri

Demokrasi de tıpkı bürokrasi gibi herkesin aynı kalıba oturarak değerlendirdiği bir kavram değildir. Nitekim bu demokrasinin uygulanma alanında da böyle olmuştur. Sonuç itibarıyla de “birbirine tezat teşkil eden dört demokrasi modelinden (Heywood, 2007:107)” söz edebiliriz.

2.4.1. Klasik Demokrasi (Siyasal Demokrasi)

Klasik demokrasi, “üzerinde her şeyin inceliklerine kadar bilindiği dünyanın en eski demokrasisinde, halkın ya da demos’un, gerçekte kendi kendini yönetmesini ve yöneticilerini denetleyebilmesini sağlayacak ayrıntılı bir sistem (Lipson, 1986:279-280)”.

Eski Yunan polis devletine dayanır. Dönemin en güçlü ve en büyük şehri Atina'ya dayandığı için Atina demokrasisi olarak da adlandırılır. Fakat eski Yunan polis devletlerinin ortadan kalkmasıyla bu demokrasi anlayışı durmuş ve yerini aristokrasiye bırakmıştır.

Tarihi gelişmelerde dikkate alındığında klasik demokrasiye Fransızların öncülüğü kabul edilse de İngilizlerin 1688 Anayasası da önemli bir adım olmuştur.

Avrupa'da feodalitenin yıkılıp, merkezi krallıkların kurulmasından sonra, krallıkların güçlenmesi, aristokrasi – burjuvazi çekişmesine yol açmıştır. Bu deneme ilk defa İngiltere'de başlamıştır. Burjuvazi, krallık otoritesini sınırlamaya kalkışmış ve neticede “Milli Egemenlik” teorisi ortaya atılmıştır. Bu şekilde, devlete ait her türlü egemenliğin millete ait olduğu savunularak “klasik demokrasi” sistemi kurulmuştur (Kuzu, 1992:337).

Klasik demokrasi, “bireyin yaşam, özgürlük, mülkiyet, eşitlik, güvence gibi gereksinme ihtiyaçlarını mutlakiyet devletine karşı koruma savaşı (Savcı, 1976:61)” ile ortaya çıkmıştır. Siyasal demokrasi yönetenlerin özgür, dürüst bir seçimle iktidar olmalarına dayanır. Bu koşul aynı zamanda yeterlidir, fakat demokrasinin hakkı ile gerçekleşmesi için diğer zorunluluklar da yerine getirilmelidir. Bu zorunluluklar şöyle sıralanabilir (Duverger, 1986:19).

- Yönetilenlerin yaptığı seçmenin gerçek bir seçme olması için, gerekli kamu özgürlüklerinin (basın, dernek kurma, toplantı yapma, din vb. özgürlüklerinin) var olmasını içerir,
- Muhalefet partisine, muhalif kişilere karşı eksiksiz bir saygıyı gerektirir.
- Halk oylaması döneminde, bu yöneticilerin kendilerine hiçbir özel kolaylık sağlamamalarını ve mümkün olduğu kadar rakipleriyle eşit şartlarda seçime gitmemelerini gerektirir.

Her ne kadar klasik demokrasi, demokrasinin eşiği sayılsa da özellikle Atina'da ideal demokrasinin tersi uygulamalar görülmektedir. Bunun en açık örneği kadınların ve kölelerin oy kullanma hakkı ve özgürlüklerinin bulunmamasıydı. Bu

gibi uygulamalar da klasik demokrasinin, ideal demokrasiyle bağdaşmayan hatalarını gün ışığına çıkarmıştır.

2.4.2. Sosyal Demokrasi (Halk Demokrasisi)

Sosyal demokrasi de kaynağını “diğerleri gibi Fransız İhtilali’nden almaktadır. 1789’da İnsan ve Vatandaş Hakları Demeci’nde siyasal eşitliğin bilhassa 1815’lerden itibaren ekonomik eşitliğe dönüştürülmesi Sosyalizm’e yol açmıştır (Armağanoğlu, 2004:14). Sosyal demokrasi, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra sanayi devrimiyle birlikte Sovyet modeli şeklinde güçlü bir işçi sınıfının etkisiyle oluşmuştur. Sosyal demokrasi “genel olarak Marxist geleneğin ürettiği çeşitli demokrasi modellerini ifade etmektedir (Heywood, 2007:109)”. Marxist öğretilerden esinlenmesine, işçi hareketlerine dayanmasına rağmen, sosyalizme ulaşmayı evrimsel bir sürece yayan demokrasi ve parlamenterizmi benimseyen, barışçılığı ön plana çıkarıp, şiddeti reddeden, toplumun temelde işçiler olmak üzere geniş kesimlerine yönelik eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlarda refah ve hizmet götürülmesini savunmuştur (Kızılçelik, Erdem, 1996:489). Böylece “proleterya demokrasisi (Macpherson, 1984:5)” yerini alacaktır.

Sosyal demokrasi, “sadece eşitliği zahiren sağlayan siyasi demokrasinin aksine, zenginliğe ortaklaşa sahip olma yoluyla sosyal eşitlik hedefine ulaşmayı ifade eder (Heywood, 2007:109)”. Sosyal demokrasi, klasik demokrasinin ilkelerinin aksi yönde hareket etmez. Bu zıtlık klasik demokrasinin sadece siyasi eşitliği ön planda tutmasından gelir. Zira sosyal demokrasi, klasik liberal demokrasinin temellerini kuran ilkelerle beraber, sosyal adalet, sosyal devlet, sosyal haklar gibi kendine has ilkeleri benimsemiştir.

Marx, Kapitalizmin yıkılacağını ve ardından “proletaryanın devrimci diktatörlüğünün (Heywood, 2007:109)” olacağını ancak bu diktatörlüğün geçici olacağını söylemiştir. Böylece de diktatör sınıfın “baskı aracı olan devlet dönüştürülecek ve proletaryanın yönetimi gündeme gelecektir (Yılmaz, 2003:58)”. Fakat şunu unutmamak gerekir: Komünist devletlerdeki demokrasi sisteminin yapısını K. Marx’tan ziyade V.I. Lenin şekillendirmiştir.

Sosyal demokrasinin ana ilkelerini şöyle özetleyebiliriz (Sarıca, 1977:209-210):

- Kapitalizmin karşısındadır ve insanların bir avuç kapitalistin egemenliğini kurtarılmasını amaçlar,
- Sınıf savaşını kabul eder ama ihtilalci değildir,
- Demokratik anayasa rejimini kabul eder,
- Her çeşit totaliterliği ve diktatörlüğü reddeder,
- Sosyalizmi komünizme götürücü bir araç saymaz, kendi başına bir amaç sayar,
- Marksizmi reddetmez ama onun sosyalizm üzerindeki tekelciliğini reddeder.

2.4.3. Koruyucu Demokrasi

Onyedinci ve onsekizinci yüzyılda demokrasi yeniden canlanmış ve dikta rejimlerine karşı bir kalkan olarak görülmüştür. Koruyucu demokrasi, “temel kaygıları her şeyden önce bireysel özgürlüğe mümkün olan en geniş alanı yaratmak olan erken dönem liberal düşünürlerince savunuldu (Heywood, 2007:104)”. İnsanların kendilerini koruma isteğinin ortaya çıkardığı koruyucu demokrasi, sınırlı ve dolaylı bir demokrasi modelidir.

İnsanlar güvenliklerini siyasal toplum içinde bulabileceklerini anlamışlardır. Bundan dolayı insanlar “özgürlüklerinin, mal ve haklarının korunması ve adil bir cezalandırma (Göze, 2000:158) için siyasal toplumu kurmuşlardır.

Denetlenemeyen iktidardan duyulan kaygıyı, oy verme hakkının doğal haklara, özellikle de mülkiyet hakkına dayandığını ileri süren J. Locke da dile getirmiştir (Heywood, 2007:104). Siyasal iktidar ki, Locke buna siyasal toplum ya da yasama iktidarı da der, kişilerin siyasal toplumu kurarken terk ettikleri hak ve yetkilere sahip olur ve yetkilerini kamu iyiliğinin gerektiği sınırların ötesine taşıramaz. Egemen gücün ya da yasama iktidarının toplumda işler kesinlikle bellidir

(Göze, 2000:159). Ayrıca koruyucu demokrasi insanların özgürlüğü için güçler ayrılığının da benimsenmesi gerekliliğini vurgular.

2.4.4. Kalkınmacı Demokrasi

Kalkınmacı demokrasi, bireyin ve toplumun gelişmesini ilke edinmiştir. Böylece “genel olarak kalkınmacı demokrasi sistemleri olarak ifade edilen pek çok yeni demokratik yönetim modeli (Heywood 2007:105)” ortaya çıkmıştır. Bu demokrasinin en radikal olanını Jean Jacques Rousseau dile getirmiştir.

J.J. Rousseau’ya göre bireyler sadece toplumun genel kararlarına doğrudan ve sürekli etki edebildikleri zaman özgürdüler. Bu da bizi doğrudan demokrasiye götürmektedir. Rousseau, hakiki özgürlüğün kendi kendimize koyacağımız bir ahlak yasasına uymaktan ibaret olduğunu ileri sürmüştür. Bencil çıkarlarımızı azamileştirmekle değil, başkalarıyla paylaştığımız çıkarları geliştirmekle özgür oluruz (Barry, 2004:230).

Rousseau, totaliter demokrasinin kurucusu olarak görülmektedir. Ancak, kalkınmacı demokrasinin temsili hükümetin liberal modeliyle uyumlu olan daha ılımlı bir modeli geliştirilmiştir. Bu kalkınmacı demokrasi görüşü kaynağını John Stuart Mill’in yazılarında bulur (Heywood, 2007:107). Mill’e göre demokrasi, insanların siyasal hayata katılmalarını sağlayacak böylece daha bilinçli ve katılımcı bireyler oluşacaktır. Bundan dolayı da toplumdaki tüm bireylerin hiçbir ayırım gözetmeden oy verme hakkının olması gerekir. Ama bu oy verme kesinlikle eşitliğe dayanmıyordu. Bireylerin vasıflarına ya da diğer faktörlere göre oy kullanma hakları olacaktı. Kısacası bir bireyin diğer bir bireye göre sağladığı bazı üstünlüklerden dolayı daha çok oy kullanma hakkı olacaktı. Mill’in bu görüşü demokrasinin temel ilkesi eşitlik ve özgürlüğe aykırı görünse de Mill çoğunluğun tiranlığından korktuğu ve çoğunluğun her zaman haklı olmadığını düşündüğü için bu O’nu “müzakereci demokrasi (parlamentar demokrasi) (Heywood, 2007:108) götürmüştür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE DEMOKRASİ ve BÜROKRASİ

3.1 Türkiye’de Bürokrasi ve Demokrasinin Tarihi

Türk bürokrasisi, Osmanlı’dan kalan bürokrasinin tarihi seyir içinde modernleşerek gelişen devamıdır. Bu tarihi kökeni (Özbudun, 1995)) “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e intikal eden en önemli mirasın; sivil-askeri bürokraside ortaya çıkan ve zamanla kurumlaşan siyasal iktidarı ele geçirme temayülü ve bundan kaynaklanan seçkinler politikasının egemenliği olduğu söylenebilir” diyerek açıklamıştır. Her ne kadar bu tarih Osmanlı’ya dayansa da bürokrasiyi ve demokrasiyi, günümüze daha yakın olup sorunlara daha güncel bakmamızı sağlaması amacıyla Cumhuriyet döneminden başlayarak ele alacağız. Her ne kadar tek parti döneminde demokrasi varlığını göstermemişse de bürokrasinin geçirdiği değişim sürecinin daha iyi açıklanması açısından 1923 yılından başlamak uygun olacaktır.

3.1.1. Tek Parti Dönemi (1923-1945)

Cumhuriyet Türkiye’si yapısal olarak Osmanlı’dan farklı olmasına rağmen, bürokraside üstlendiği görevler nedeniyle Osmanlı bürokrasisi gibi uzun süre siyasi gücü elinde bulundurmuştur. Hatta bu güç “yeni hizmet yükümlülükleri ile halkın karşısına çıktığı için (Yalçındağ, 1987:66) siyasilerin bürokrasiye ya da bürokratların siyasete yön vermesi oldukça fazla olmuştur. Öyle ki bu durum “1930’lardan sonra bürokrasinin toplumsal ve ekonomik yaşama doğrudan müdahale etmesine yol açmıştır (Şaylan, 1984:301)”. Elbetteki bu durum siyasi elitlerin ve bürokratik elitlerin birbirlerinden ayrışamayacak kadar iç içe geçmiş olmasının bir sonucudur.

Siyasi elitlerin ve bürokratik elitlerin bu denli bütünleşmesi, onların halktan kopmasına neden olmuştur.

Bu durum, Cumhuriyetin “Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminden sadece yönetim sisteminin biçimsel yönlerini değil, merkeziyetçiliği, Osmanlı bürokrasisinin oluşturduğu olumlu ve olumsuz tutum, davranış ve değerleri de miras olarak almasından (Us, 1997:49)” kaynaklanmıştır. Bu zor ve ağır şartlar geçirmiş olan Osmanlı’dan kurulan modern ve araştırmacı Türkiye Cumhuriyeti’nin temellerinin en tabi sonucudur. Çünkü “devlet, kendine uygun bir toplum kurmak uğraşındadır (İnsel, 2007:81)”. Dolayısıyla imparatorluk kaldırılmış, homojen bir ulus-devlet kurmak için devrimler yapılmıştır. Bu devrimlerin de asker-sivil bürokrasi öncülüğünde cereyan etmesi, siyasilerin ve bürokratların zorunlu bir uzlaşa içinde olmalarına sebep olmuştur.

Bu dönem bir milletin, kurumları yozlaşmış ve geri kalmış bir devleti devirmci atılımlarla yeniden yaşatmanın savaşı ile geçmiştir. Böyle bir girişimi kısa zamanda ve köktenci bir şekilde gerçekleştirmenin mevcut şartları içinde ancak ihtilalci bir yönetim ile gerçekleştirilebileceğine inanan lider kadro uygulamalarını yavaşlatabilecek her türlü muhalefeti ortadan kaldırmış ve ihtilalci yönetimlerin siyasi yapılanmasında karakteristik özelliklerden birisi olan tek parti yönetimini kurmuştur (Özdağ, 1991:9). Mustafa Kemal Atatürk, bu yolla Cumhuriyet ilkelerini özümseyen demokrasinin, tohumlarının atılıp geliştirilebileceğine inanıyordu. Bu nedenle 9 Eylül 1923’te Cumhuriyet Halk Fırkası (C.H.F.)* kuruldu. C.H.F. asker ve sivil bürokratlardan oluşmaktaydı. Yapılan tüm girişimlerin amacı yeni bir ulus yaratmaktı.

Tüm bu devrimleri gerçekleştirmek için de bürokratik bir orta sınıfa ihtiyaç vardı. Bu orta sınıfın en temel iki özelliği ise Türkiye’nin temel devlet felsefesine ve bu arada Cumhuriyetçiliğe sahip olmaktı (Mardin, 1992:341). Bu amaç doğrultusunda “devrimlerin hedefi, Türk toplumunu değiştirmek ve onu Batılı bir toplum haline dönüştürmektir (Eryılmaz, 1997:155).” Böylece “devlet örgütünün

* C.H.F. Müdafai Hukuk Cemiyetleri’nin bir araya getirilmesinden oluşmuştur. Fırka, 1931’de Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) adını alacaktır.

tamamına, seçkinci ve bürokratik bir dünya görüşü hakim olmuştur (Özbudun, 1995:14).”

Tek Parti Döneminde bürokrasi* altın yıllarını yaşamıştır. Çünkü “bu dönemde bürokrasinin siyasal etkinliğini artıran en önemli faktör, modernleşmenin bürokrasi tarafından bir misyon olarak benimsenmesiydi (Erdoğan, 1993:245).” Bu durum zaman zaman demokrasinin zeminini hazırlasa da çoğu zaman demokrasinin varlık koşuluyla çatışmıştır. Bu dönemde bir muhalefetin bulunmaması ve siyasi iradenin bürokrasiyi de kapsaması, bürokrasiyi siyasetle birleştirerek altın yıllarını yaşatmıştır. Demokrasinin varlık koşullarından bir tanesi de siyasi partilerin varlığı olması sebebiyle tek parti dönemi ne kadar cumhuriyetçi olsa da demokrasiye kapılarını kapatmıştır. Her ne kadar “devlet örgütünün tamamına, seçkinci ve bürokratik bir dünya görüşü hakim (Özbudun, 1995:14)” olsa da demokrasi bu dönemde uyutulmuştur. Siyasi iktidar bu dönemde muhalefet kanalını kapalı tutmuştur. Bu da bürokratların ve siyasi iktidarın sürekli bir uyum içinde ve destekleyici işbirliği içinde olmasını sağlamıştır.

Burjuvazinin bürokrasi karşısında iktidar mücadelesini sürdürmesine de izin verilmemiştir (Keyder, 1990:70). Ancak iktidar, bürokrasi ve burjuvazi tarafından paylaşılmıştır. İktidar görevlerinin yerine getirilmesinde eski militarist öz bu defa sivil görünüm altında kendini devam ettirmektedir ve yönetici kadrolar yeni ve eski askerlerden kuruludur. Burjuvazi, bürokrasinin vesayetinden gene kurtulmamıştır. Bürokrasi, yardımcılık görevine sadık kalarak iktidar ortağını güçlendirmekte fakat ipin ucunu asla elinden kaçırmamaktadır. Gereğinde, ona dur diyebilmektedir. İktidar içi gelişmelerin dışa yansımaları ise Cumhuriyet öncesinden pek farklı değildir: Cumhuriyet Halk Partisi, asker görünümü hafifleyip sivil görünümü artan aynı bürokrasinin sözcüsüdür; İttihat ve Terakki’nin bir çeşit çağdaş tekrarıdır. Onun

* Cumhuriyetle birlikte askeri bürokrasi siyasetin dışında tutulmuştur. Ancak, III. Meclisin (1927-1935) %19’u, IV. Meclisin (1935-1939) %16’sı, V. Meclisin (1939-1943) %18’i, ve VI. Meclisin (1943-1946) %18’i emekli subaylardan oluşmuştur. Yine siyasal önderler III. Mecliste % 29 VI. Mecliste % 30, V. Mecliste % 28 ve VI. Mecliste % 26 asker kökenli kişilerden oluşmuştur (Şaylan, 1978:399). 1922’de saltanatın, 1924’te halifeliğin ve şeriat mahkemelerinin kaldırılması ve 1926’da Medeni Kanunun kabul edilmesi ile de dini bürokrasi kontrol altına alınmıştır.

karşısına zaman zaman çıkmaya çalışan ise, burjuvazinin özlemlerini dile getiren siyasal kuruluşlardır; Serbest Fırka, daha sonra Demokrat Parti vb. (Cem, 1973:370).

İktidar ve bürokratlar tarafından alınan kararlarda halk neredeyse yok sayılmıştır. Yine demokrasi eksik kalmıştır. Çünkü “batılılaşmış modern eğitilmiş bu kişiler kendi düşüncelerine göre ülke ve halk için neyin iyi olduğunu biliyorlardı. Köylüler ise cahil ve gelenekçiydi. Kendileri için neyin iyi olduğu konusunda kolaylıkla aldatılabilirlerdi. Bu nedenle onları rejimin muhaliflerinden sakınmak gerekirdi. Bu düşüncenin sonucu olarak kitleler “cahil ve anlayıştan yoksun” oldukları için parti tarafından uygulanacak olan politikalar kitlelere açıklanması için çaba harcamaya gerek yoktu. Bu görüş tek parti döneminin hakim düşüncesi olmuştur (Ayata, 1992:77). Bu da gösteriyor ki bu dönemde bürokratların ve siyasi iktidarın işbirliği ile demokrasi engellenmiştir.

Zamanla parti ile hükümet arasında bir ayırım yapılamaz olmuş, devlet ve parti bütünleşmiş neredeyse tüm devlet memurları CHP’nin üyesi konumuna gelmiştir. Bu durum, tek parti döneminde bürokrasinin altın yıllarını yaşamasının başka bir sebebi olmuştur.

Türk siyasi seçkinleri üzerinde yapılan bir araştırmaya göre 1924 ile 1950 yılları arasındaki parlamentodaki lider kadrosunun II. Mecliste % 66, III. Mecliste % 61, IV. Mecliste % 60 ve V. Mecliste % 65, VI. Mecliste % 61, VII. Mecliste % 50 oranında bürokratlardan meydana gelmesi, ancak girişimci sınıfların zayıflığı ve modern eğitimden geçmiş insanların devlet kademelerinden başka çalışacak yer bulamamalarıyla açıklanabilir (Şaylan, 1986:76).

Cumhuriyetin ilk yıllarından 1950 yılına kadar olan dönemde devletin üstlendiği görevlerin artmasıyla bürokrasi de hızlı bir şekilde büyümüştür. Bu durum “Cumhuriyet döneminde devletin her yeni yükümlülüğü, her yeni işlevi, yeni yasal düzenlemeleri, yeni örgütleri ve dolayısıyla yeni memur alımlarını gerekli kılmasının (Oktay, 1983:153)” en tabii sonucudur.

Her ne kadar tek parti döneminde demokrasi gerçekleşmemiş Osmanlı'dan kalan mirasın izleri kendini belli etmiş olsa da Cumhuriyet Türkiye'si* Osmanlı Devleti'nden yapısal olarak farklıdır. Bunun en açık örneği rejimin artık Cumhuriyet olmasıdır. Yani eski siyasi geleneklerde köklü bir değişim olmuştur. Fakat bu değişimde de eskiden kalan izler olmuştur. Hatta Erdoğan'a (1998) göre bu değişim sadece söylemde gerçekleşmiş ama özler korunmuştur. Bu durum kimi yazarlara göre ağır eleştirilere maruz kalsa da yeni kurulan bir devletin tarihinin en tabii sonucudur. Nitekim Türkiye Cumhuriyeti, "düşünsel sisteminin temeline bilim kavramını koymuştur (Kazancıgil, 1986:183)".

Bu dönemde özellikle "halkçılık" kelimesi oldukça kafa karıştırmıştır. İlk yıllarda halkçılık "halkın kendi kendini yönetmesi" şeklinde açıklanmıştır ki bu da demokrasinin bir yerde kendine bir alan bulması anlamına gelmekteydi. Fakat sonraki yıllarda siyasi iktidar halkın sesini duymamış bilakis özgürlüklere dahi müdahale edilmiştir. Öyle ki bu dönemde "CHP'nin halkçılık siyasetlerine, sıradan insanlar da hiçbir biçimde inanmadılar (Mardin, 1986:130)".

Bu dönemde demokrasi göz ardı edilmiş yok sayılmış asıl amaç "milli birlik ve bütünlüğün, huzur ve görevinin ve böylece de bağımsızlığın korunması (Köker, 1990:84)" olmuştur. Bu yolda da amaca ulaşmak için her yol meşru sayılmıştır. Bu durum, cumhuriyet bürokrasisinin tıpkı Osmanlı bürokrasisi gibi kendini halktan uzak tutup, halka tepeden bakmasının neticesidir. Birey sisteme yabancılaşmıştır. Çünkü "bireylerin siyasallaşmış olan değerleriyle siyasal sistemin ileri sürdüğü değerler arasında köklü bir çelişki varsa ve bireyler hem kendilerini, hem de siyasal sistemi bu çelişkiyi giderecek ya da azaltacak yeterlikte ya da güçte görmüyorsa, yabancılaşmaları olasıdır (Alkan, Ergil, 1980:273)". Nitekim halk sadece siyasete yabancılaşmamış, devletten de uzak düşmüş, bürokratlardan korkar hale gelmiştir. CHP, "kendisini her türlü kontrolün dışında tutarak Avrupa'daki totaliter

* Bu konuda şunu belirtmekte fayda var: Ülkemizde cumhuriyetle birlikte, "Cumhuriyet düşüncesi mi önce gelişti? Yoksa demokrasi düşüncesi mi önce gelişti? tartışması tarihimize yerini almış ve hala tartışılmaktadır. Kanaatimce Cumhuriyetin ve demokrasinin gelişimi kafa kafaya denk olsa da tek parti döneminde demokrasinin ilkeleri engellenmiştir. Ayrıca Osmanlı İmparatorluğu'nun yapmış olduğu bir çok siyasi uygulama her ne kadar cumhuriyetçi olmasa da demokratiktir. Şöyle özetlemek gerekirse "Türkiye'de demokrasi düşüncesi, cumhuriyetin eseri değil, cumhuriyet düşüncesi, Genç Osmanlılarla başlayan demokratik arayış içinde nüvelenen bir düşünce olmuştur (Çaha, 1998)".

hükümetlerin başarısından da cesaret alarak otoritesini genişlettikçe genişletmiştir (Karpaz, 1967:68)”. Öyleki 1935 yılında bu durum doruk noktasına ulaşmıştır. “Alınan bir kararlar ile de bütün millet CHP’nin üyesi sayılmıştır (Karpaz, 1967:69)”. Bu birbirine geçmiş ilişki 1936 yılında bir genelge ile resmileştirilmiş ve şu esaslara yer verilmiştir.

- “İçişleri Bakanı parti yönetim kurulu üyeliğine alınmış ve parti genel sekreterliği görevi verilmiştir,
- Tüm illerde, il parti başkanlığına ilin valisi memur kılınmıştır,
- Genel müfettişler bölgeleri dahilinde bütün devlet işlerinde olduğu gibi, parti faaliyet ve örgütünün de yüksek kontrol ve müfettişleridir.
- Bu beyannamenin gereklerini, parti genel sekreteri olmuş içişleri bakanının takip edeceği belirtilmiştir (Koçak, 1996:16).”

18 Şubat 1937 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile CHP’nin ilkeleri, Anayasa’nın ikinci maddesi olarak yerini almıştır. Bu ilkeler CHP’de “altı ok” olarak bilinen ilkelere dir.

Bu düzene karşı ilk kıpırdanmalar 1939 yılında CHP’nin V. Kurultayı’nda başlamıştır. Hikmet Bayur tarafından yapılan ilk eleştirilerle İçişleri Bakanlığı ile Parti sekreterliğinin ve Valilik ile parti il başkanlığının aynı kişide birleşmesine son verildi. Ayrıca devlet ve parti birbirinden ayrılmaya çalışıldı (Karpaz, 1967:335).

Mustafa Kemal Atatürk de esasında Cumhuriyet’in bulunduğu durumdan memnun değildi. Bunu Fethiye Bey’e “... ben öldükten sonra arkamda kalacak müessese, bir istibdat müessesesidir (Okyar, 1980:392)” diyerek dile getirmiştir.

Mustafa Kemal’e göre “demokrasi prensibinin en asri ve mantıki tatbikini temin eden hükümet şekli Cumhuriyettir (Eroğlu, 1990:372)”. Atatürk bu düşüncesini şu sözlerle ifade etmiştir: Cumhuriyet rejimi demek, demokrasi sistemi ile devlet şekli demektir. Milli egemenlik esasına dayanan memleketlerde siyasi partilerin var olması tabiidir. Ülkemizde birbirini denetleyen partilerin doğacağına

şüphe yoktur (Kışlalı, 2003).” Mustafa Kemal’in bu düşüncesi, O’nun da demokrasinin eksikliğini hissettiğinin göstergesidir.

Toplumsal hoşnutsuzluğun da farkında olan Mustafa Kemal, bir muhalefet partisinin kurulması kararını almıştı. Tek parti döneminde her ne kadar demokrasinin engellendiği söylene de bu girişim demokrasiye atılan bir adım olmuştur.

Böylece Mustafa Kemal, eski arkadaşı Fethi Okyar’a yeni bir parti kurma teklifinde bulundu. Fethi Okyar, hükümetin partisinin çalışmasına olanak vermesine ve Mustafa Kemal’in tarafsız kalmasına dair güvence istedi. Mustafa Kemal ise yeni partinin cumhuriyetçilik ve laiklik ülkülerine sadık kalmasını istedi. Anlaşma olunca, Fethi Okyar Serbest Cumhuriyet Fırkası’nı kurmaya girişti. Mustafa Kemal, içişlerinde eski arkadaşı Nuri Conker’in de bulunduğu bir çok yakın çalışma arkadaşının yeni partiye katılmasını emretti (Zürcher, 2001:260).

Çok partili rejim denemesi* fazla uzun sürmemiştir. 16 Kasım 1930 yılında Fethi Okyar Serbest Cumhuriyet Fırkası (SCF)’ni kapatmıştır. Bu durum da dönemin henüz demokrasi hareketlerine hazır olmadığını göstermiştir.

Tek parti döneminde, -dönemin şartları da göz önüne alındığında- demokrasi varlık gösterememiştir. Ancak hükümet, parti ve bürokrasi bütünleşmiş, bürokrasi altın yıllarını yaşamış ve kazanan bürokrasi olmuştur. Öyleki “buhranın zorunlu kıldığı değişmelerle siyasal ağırlığı artan bürokrasi halk nazarında siyasi iktidarın sahibiydi (Us, 1997:52).

Halkın anlayışına da yerleştiği gibi bu dönemde bürokrasi, hukuki-rasyonel bürokrasi olamamıştır. Bürokrasi alınan kararları uygulamakla yetinmemiş kararların alınmasında daha çok etkili olmuştur. Devlet, bürokrasinin devleti olmuştur. Ayrıca dönemin getirdiği şartlarla beraber bürokratlara tanınan üstünlükler ve haklar, onların sesinin daha çok duyulup el üstünde tutulmalarının zeminini hazırlamıştır. Atatürk’ün arzuladığı ideal bir toplum vardı. Böyle bir toplumda henüz vücut

* 17 Kasım 1924 yılında Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası’nın kurulması ile çok partili siyasi hayat adımları atılmıştı. Ancak Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası 3 Haziran 1925 yılında kapatıldı. SCF’nin kapatılması ile de çok partili siyasi hayata geçiş denemeleri ikinci kez olumsuzlukla sonuçlandı.

bulmadığından, kaçınılmaz olarak bürokratlar kendilerini “ideal”in temsilcileri ve ideal toplum adına halk iradesinin tartışılmaz temsilcileri olarak görmekteydiler (Durgun, 2003:211).

3.1.2. Demokrasiye Doğru (1945-1950)

1945 yılında dönemin getirdiği hem iç etkenler hem de dış etkenlerle beraber, ülkemizin hem siyasi hem de devlet yapısının değişeceği işaretleri görülmeye başladı. 1945-1946 döneminde Türkiye’de başlamış olan gelişmeler geçiş sürecinin başlangıcı olarak düşünülebilir (Kalaycıoğlu, 1989:9).

Hükümetin bir yön değişikliğini düşünmekte olduğunun ilk işareti, daha savaş bitmeden önce, 1 Kasım 1944’te yasama yılının açılış nutkunda İnönü Türk siyasi sisteminin demokratik parlamenter niteliğini kuvvetle vurguladığında verilmişti (Zürcher, 2001:304).

19 Mayıs 1945 yılında İsmet İnönü’nün rejimi demokratik bir sürece götürmek için yapılması gerekenlerden bahsetmesi süreci cesaretlendirmiştir. 7 Haziran 1945 yılında Celal Bayar, Adnan Menderes, Fuat Köprülü ve Refik Koraltan “Dörtlü Takrir^{*}” olarak bilinen önergeyi CHP meclis grubuna vermiştir. Fakat önerge kabul edilmemiştir. Yapılan bu girişim Türkiye Cumhuriyeti’nin siyasi hayatının ve bürokratik hayatının demokratik sürece geçişinin başlangıcı oldu.

Türkiye’nin antidemokratik bir yaşamdan çıkması gerektiğinin farkındalığı açıktan açığa görülüyordu artık. Özellikle İtalya ve Almanya’daki tek parti sisteminin çöküşü bu durumu daha da netleştirmiştir.

7 Ocak 1946 yılında Demokrat Parti (DP) resmen kuruldu. Böylece çok partili siyasi hayata geçilmiş oldu. Ancak bu duruma geçilirken anayasada bazı değişikliklerin olması gerektiği sinyalleri verilmiş fakat bir değişiklik yapılmamıştı. Bugün bir hata olarak değerlendirilen bu durum, demokratik geleneklerin gelişmediği ülkede, tek parti anlayışına dayalı değerlerin etkilerinin azalmasını

^{*} Dörtlü Takrir: Önerge Türkiye Cumhuriyeti’nin antidemokratik hayatının değiştirilmesi gerektiğini ve serbest seçimler ile basın hürriyetini vurguluyordu. Ancak önerge kabul edilmemiştir.

sağlayamamış ve iktidar-muhalefet geriliminin arzu edilmeyen boyutlarda ortaya çıkmasına engel olamamıştır (Şıvgın, 1998:497).

Demokrat Parti kurulurken İsmet İnönü'nün onayını almıştı. Bu yüzden DP'nin kuruluşu CHP yanlısı basın organlarında sevinçle karşılanmıştır. Çünkü “Demokrat Parti için yapılan değerlendirmeler bir kontrol partisi olacağıdır (Kara, 1992:89)”. Ancak durum, CHP taraftarlarının beklentisi gibi olmadı. DP'liler antidemokratik yasaların değiştirilmesi dahil, seçimlerin dürüstlüğü, özellikle sıkıyönetime son verilmesini ve bürokrasinin tarafsızlığını güvenceye alacak önlemlerin alınmasını istiyordu (Zürcher, 2001:311).

DP ve CHP arasındaki ilişkiler gittikçe gerilmişti. Fakat İsmet İnönü, Recep Peker ve Celal Bayar ile görüşerek basına bir beyanname verdi. “12 Temmuz Beyannamesi” adlı bir bildiri muhalefetin varlığını meşrulaştırıyor, devlet yönetiminden tarafsız olmasını ve her iki partiye adil davranmasını istiyordu. Cumhurbaşkanı'nın bu kati müdahalesi çok partili siyasetin kalıcı olduğunu açıklıyordu (Zürcher, 2001:311).

1945-1950 yılları dönemin getirdiği dış etkenlerin etkisiyle, DP ve CHP'nin şiddetli çekişmeleri ve moderniteye atılan adıma halkın uyum sağlaması açısından oldukça zor geçmiştir. Bu durum merkez ağırlıklı siyasal sistemden, toplum ağırlıklı bir siyasal sisteme geçiş döneminin en tabi sonucudur. Bu süreç DP sayesinde şekillenmiştir. Çünkü DP “Osmanlı-Türk siyasal tarihinde ilk defa gerçek anlamda seçimle iktidara gelebilen muhalefet (Sunar, 1983:2076)” olmuştur.

DP'nin varlığı ile tek parti döneminin katı kuralları* tek tek yumuşamaya başlamıştır. Nitekim yapılan serbest seçim halkın tek parti sistemine olan tepkisini ortaya koymuştur.

* Çok partili sistemin var olacağı anlaşıncı, CHP halka karşı daha sevimli görünmeye çalışmıştır. Örneğin savaş döneminde çıkarılan Milli Koruma, Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi yasaları kurulan katı ekonomik düzen yumuşatılmaya çalışılmıştır. Daha geniş bilgi için bkz.; Çavdar, 1983.

3.1.3. Huzursuz Bir Demokrasi (1950-1960)

Türkiye Cumhuriyeti, 1950 yılına kadar Osmanlı İmparatorluğu'nun yapısından aslında pek kurtulamamıştır. Cumhuriyet yönetimi, adı altında devlet, bürokrasi ve tek siyasi partinin bütünleşerek, demokrasinin üstünün örtüldüğü “bürokratik devlet yönetimi” olmuştur. Cumhuriyet döneminde bürokratlara verilen “yüksek statü onlara son derece önemli bir destek sağlamıştır (Mardin, 1994:164)”. Fakat 1950 yılı bir dönüm noktası olmuştur.

1950 yılında yapılan seçimler geçiş dönemini tamamlayan can alıcı nokta olmuştur. Öyleki Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi iktidarının ilk kez seçimle değişmesi sebebiyle “Beyaz İhtilal” olarak da hatırlanmaktadır.

Seçimler, önemli olaylar çıkmadan ve genel kanıya göre, gerçekten dürüst ve serbest geçti (Zürcher, 2001:314). Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk demokratik seçimi böylece yapılmış oldu. Bu seçimde ilk defa “gizli oy, açık sayım” sistemi uygulandı. Seçim kampanyalarında özgürlüğe ve unutulmuş olan demokrasiye iki parti de geniş yer verdi. Seçim kampanyalarında “DP'nin “Artık Yeter” afişi ülkedeki halin veciz bir ifadesi (Karpas, 1967:306)” olmuştur. CHP'nin 1946 genel seçimlerinde gösterdiği tutum ve davranışlar parti içinde ve dışında pariye olan güveni sarsmıştı. Öyleki “ordu içindeki subaylar bile CHP'lilerden soğuyup DP'lilere sempati duymaya başlamıştır (Ahmad, 1996:33)”.

Demokrasiye atılan ilk ciddi adım olan ve Türk demokrasi ve bürokrasi tarihinin kaderine yeni bir yol açan 1950 seçimleri* ve sonuçları şöyledir:

DP	4.241.393	% 53,3	408 Milletvekili
CHP	3.176.561	% 39,9	69 Milletvekili
MP	250.414		1 Milletvekili
Bağımsızlar	383.282		9 Milletvekili

Kaynak: DİE, Milletvekili Genel Seçim Sonuçları, Ankara: DİE Matbaası, 1998.

* Mayıs 1950 seçimlerini demokratik ve güvenilir kılan Şubat 1950 yılında büyük tartışmalar sonucu kabul edilen Seçim Kanunu olmuştur.

1950 seçimleri demokrasinin monarşiyi yok edişinin sesi olmuştur. Sonuçlar Türk siyasi hayatına yeni bir yön vermiştir. Bu etki iki kesim açısından (seçmenler ve seçilenler) ele alınırsa (Turan, ty: 451-452)

- Seçilenler açısından, seçmenlerin oyları onların olumlu karşıladığı faaliyetin gerçekleştirilmesi ve siyasalların izlenmesiyle bağlantılı olduğu da anlaşılmıştır.
- Seçmenler açısından da, iktidarın ve siyasal partilerin oy desteğine bağımlı olduğunu kavramışlardır.
- 1950 Seçimlerinden sonra, CHP'nin iktidarı sakince galiplere devretmesinin sebeplerini Lewis şu unsurlara bağlamıştır (Lewis, 2004: 311-314)
- Halk partisi liderleri serbest bir seçimde zaferden emin idiler ve yalnız bu nedenle seçimin serbest olmasına müsaade ettiler. Olacağı anlasalardı, gerekli tedbiri alırlardı.
- Batıyı ve özellikle Amerika'yı hoşnut etmek arzusu.
- Halk partisinin savunucularına göre, demokrasi ideallerine daima bağlı kaldıklarını ve sadece savaş yıllarının çetin şartlarının kendilerini bunları daha önceden gerçekleştirmekten alıkoymasını.
- Cumhurbaşkanı İnönü, sadece izinli ve sınırlı bir muhalefete izin vermişti. Ancak sonuçlar İnönü'nün planladığı gibi olmadı.

Seçim sonuçları tüm ülkede büyük bir sevinçle karşılandı. Fakat seçim sonuçları İsmet İnönü'nün umduğu gibi olmamıştı. Çünkü İsmet İnönü bir muhalefet partisinin kurulmasını desteklerken, kendi partisinin iktidardan düşüp muhalefet etmekle yetineceğini düşünmemişti. Bu sonuçlar ve ileriki dönemdeki olaylar DP'nin bir kontrol partisi olmadığını göstermiştir.

Şimdi Türkiye'yi yönetecek olan DP, programından dolayı değil (belirtilmiş olduğu gibi programı özellikle 1947 sonrası CHP'ninkinin hemen hemen bir benzeriydi), kökleri egemen "Jön Türk" koalisyonu içerisindeki bir ihtilafta yatan bu

partinin, ülkenin modern tarihinde, desteğini serbest bir seçimde dile getirebilmiş çok büyük sayıda gerçek taraftara sahip ilk siyasal örgüt olmasından dolayı, DP Türk siyasetinde tamamıyla yeni bir olguydu (Zürcher, 2001:316-317).

Bu seçim sonuçları, hem CHP'ye hem de bürokrasiye duyulan öfkenin sonuçları olmuştur. Böylece "halkın, bürokrasi ile aynı sepete koyduğu Cumhuriyet Halk Partisi ilk seçimlerde iktidarı (Yalçındağ, 1970d:56)" büyük bir farkla kaybetmiştir.

Siyasi hayatın çok partili sisteme geçmesiyle beraber, bürokrasi altın yıllarını kaybetmeye başlamış, böylece demokrasi siyasi hayatta yerini almıştır. Bürokrasi elinde tuttuğu zaferi kaybetmiş ve iktidarı paylaşmayı mecburen öğrenmiş, dolayısıyla bürokrasi diktatörlüğü son bulmuştu. İleriki yıllarda ise kendisinden farklı düşünen ve siyasi iktidarı elinde tutan yeni gruplara (burjuvazi, toprak sahibi, eşraf) bağımlı hale gelmiştir. Hatta yerini onlara bırakmıştır. Yani bürokrasi, güçlenen iktidar karşısında otonomisini kaybedip bağımlı hale gelmiş ve dolayısıyla siyasal iktidarın bir aracı durumuna düşmüştür (Şaylan, 1986:87). Dolayısıyla bürokrasi zayıflamış ve 1950-1960 yılları Türk tarihinde sindirilen bürokrasi ile iktidarı ele geçiren yerel burjuvazinin çatışma dönemi olarak yerini almıştır. Bürokrasiyi tahtından indiren ise demokrasi olmuştur. Tüm bu gelişmelere rağmen demokrasinin kuruluşu henüz tamamlanmış değildir. Şahsiyetlerinden ideolojilere kadar uzanan bir sürü husus demokrasinin kurulmasını engellemiştir (Karpaz, 1967:23).

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde bürokrasi ilk kez huzursuz olmuştur. Çünkü moderniteyi amaçlayan yeni kurulan cumhuriyet tarihimizde "Osmanlı'dan bu yana ilk defa geleneksel yönetici grupların dışında bir grup siyasal hayatta sivrilmiş hatta siyasal hayatı ele geçirmiştir (Heper, 1974:121)".

CHP, seçimleri kaybedince DP'yi iktidarı gasp etmiş olarak görmüş ve DP'ye karşı sert bir muhalefet yürütmüştür. Çünkü CHP kendisini devlet gibi görmekteydi. İktidara gelen DP ise, asker ve sivil bürokrasiyle özdeşleşmiş olan CHP karşısında

başlangıçtan itibaren kendisini tehdit altında hissetmiş ve muhalefete karşı bir baskı politikası izlemiştir (Kara, 1992:86).

Uzun süren tek parti iktidarına tepki gösteren halkın DP'ye yönelik sebeplerini Lewis şu sebeplere bağlamıştır (Lewis, 2004:314-316):

- 1950 yılındaki DP zaferi bir parti değişikliğinden daha fazla bir şeydi. CHP'den şikayetçi olan herkes şikayetini tescil etmek fırsatını buldu ve kullandı,
- DP'nin destekleyici kitleleri arasında, partinin ve politikanın şekillenmesinde rol oynayan bazı önemli çıkarlar ve gruplar ayrıt edilebilir. Bunlardan biri, özellikle Anadolu ağaları büyük ve orta toprak sahipleridir. Cumhuriyetten önce, Anadolu'nun köy bölgelerinde toprak sahipleri ve zengin köylüler, doğu ve güney sınırlarının ötesindeki benzerlerininkinden farklı olmayan, hakim bir durumları vardı. Bazı bölgelerde, özellikle doğuda, fiili toprak ağası sülaleleri Osmanlı reformlarından etkilenmeden arta kalmış ve geniş mülkler üzerinde hala yarı feodal imtiyazlardan yararlanır idiler. Kemalist devrim köklü değişiklikler getirdi. II. Mahmut ve Tanzimat devlet adamları gibi Atatürk de kararlı bir merkezîyetçi idi ve onların büyük derebeyi ailelerinin imtiyazlarını ve özerkliklerini bertaraf etme politikasını yeniden ele alıp sürdürdü. Onun zamanına kadar, bunlar, sayıları ne olursa olsun, sadece doğuda kalmışlardı; orada da, ayaklanmalardan sonra, Atatürk büyük mülkleri parçalamak için kararlı bir çaba göstermişti. Yapılan uygulamalar Anadolu'da ağaları, büyük ve orta toprak sahiplerini çok kızdırmıştı ve korkutmuştur. Neticede yapılan uygulamalar DP'ye yönelişi sağladı.
- Son dönemlerde güç ve çap bakımından büyümekte olan dini canlanmanın liderleri bu değişiklik lehindeydi. Özellikle 1930'ların zorunlu laikleştirilmesi bu durumu tetiklemiştir.
- DP yanlısı kampta oldukça farklı bir unsur, son on yılda yetişmiş olan ticari ve sınai orta sınıf idi. Bunlar, demokrasi ve serbest teşebbüs adına

şimdi baş kaldırdıkları Halk Partisinin devletçi politikası altında gittikçe sabırsızlaşmışlardı. Bir bakıma, devletçiliğe karşı baş kaldırma, onun başarısının ölçüsüydü.

- Gayrimüslim azınlıklar, savaş sonrası yıllarda çok daha liberal politikadan kendileri de yararlanmış olmakla beraber, 1942'nin mali katliamından sorumlu partiye karşı pek yakınlık duyamadılar ve ticari çıkarlara olan sempatik tutumundan dolayı Demokrat Parti'yi daha istekle desteklediler.
- Devlete yabancılaşan ve devletten korkar hale gelmiş halk.

Ayrıca DP “Köylüye hizmetler götüreceği, köylünün gündelik sorunlarını siyasanın gerçek konusu olarak ele alacağı ve Türkiye’yi bürokrasiden kurtaracağı konusunda söz vermişti (Mardin, 1994)

DP Milletvekillerinin toplumsal özelliklerine bakıldığında, tek parti döneminden ayrılan bir takım farklılıklar göze çarpar. DP milletvekilleri ortalama olarak daha gençti, seçim bölgeleriyle çok daha köklü ilişkilere sahiptiler, üniversite eğitimi görmüş olan daha az, ticaret veya hukuk formasyonuna sahip olan çok daha fazlaydı. CHP’yle olan en çarpıcı farklılık, bürokratik ve/veya askeri formasyona sahip milletvekillerinin hemen hemen olmayışındı. Türkiye seçkinlerinin hayli farklı bir kesiminin iktidara gelmiş olduğu açıktı (Zürcher, 2001:321). Bu durum da, yeni siyasi iktidarla bürokrasinin gücünü kaybettiğini gösteriyordu.

DP iktidarı ile bürokratlar siyasal iktidar tekeli elden kaçırılmışlardır. Çünkü yüksek siyasal karar pozisyonlarını işgal eden bürokratların sayısı hızla azalmıştır. Siyasal gücün giderek azalması, Türk toplumunda geleneksel bürokratik prestij hızla düşmesine sebep olmuştur (Şaylan, 1986:85).

DP’nin siyasi iktidarı ele geçirmesiyle birlikte milletvekillerinin mesleklerine göre dağılım oranları incelendiğinde de, CHP yönetimine ve iktidarın bir bütünü olan bürokrasinin uzun süredir süre gelen üstünlüğünün sarsıldığını daha açık gösterecektir.

Dönemler	1943	1946	1950	1954
Resmi Meslekler	231	180	109	113
%	% 47	% 36	% 22	% 21
Serbest Meslekler	153	175	222	236
%	% 31	% 35	% 45	% 49
Ekonomik Meslekler	79	120	143	156
%	% 16	% 24	% 29	% 29
Diğer Meslekler	29	24	20	32
%	% 6	% 5	% 4	% 6

Resmi Meslekler: Sivil, Asker, Eğitim, Din

Serbest Meslekler: Doktor, Avukat, Mühendis

Ekonomik Meslekler: Ticaret, Tarım, Bankacı, Sanayici

Kaynak: Ahmet N. Yücekök, Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamentonun Evrimi, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1983.

Buradan da anlaşılacağı gibi DP’nin oluşumu homojen bir yapıya sahip değildir. Halkın tüm kesiminden bireyi bünyesinde barındırmaktadır. Bunun da sebebi DP’nin tüm sosyal grupları memnun edecek yeni bir siyasi organizasyon yaratması ümididir (Karpas, 1967:346). Ancak DP, iktidara geldikten kısa bir süre sonra muhaliflere tek-parti dönemini aratmayacak derecede olumsuz tavır takınmıştır (Reyhan, 1996:89).

Esasında, DP’nin iktidarı ele geçirmesinin sebebi, CHP’nin tek parti dönemindeki hakimiyetine halkın artık isyan etmesinin sonucuydu. Çünkü DP, kendisini tanıtırken hiçbir şekilde CHP gibi olmayacağını ve bir diktatörlük kurmayacağını mesajını veriyordu. CHP’nin uyguladığı bürokratik uygulamaların kaldırılacağı sözünü vermişti. Nitekim DP iktidara gelince bürokrasi eski şaşasını kaybetmişti. Ancak diğer hususlarda yapılan açıklamaların ve verilen vaatlerin çoğu seçim propagandası olmaktan öteye gitmemiştir.

Siyasi iktidarı eline geçiren DP’liler, Devlet Başkanlığı ile parti genel başkanlığının aynı kişide toplanmasına itiraz ettiler. Bu durumun Devlet Başkanlığının tarafsızlığını engelleyeceğini söylemişlerdir. Parti işleri ile devlet işlerinin birbirine karışacağını vurgulamışlardır (Goloğlu, 1982:259). Nitekim tek parti döneminde durum böyle olmuştur.

Demokrat Parti, CHP'nin altı ilkesini hiç tartışmasız kabul etmek zorunda kalmıştı^{*}. Bununla birlikte DP, halka karşı demokrasiyi yaşatma sözü vermişti. Bu da siyasi iktidarın tepeden inme değil, aşağıdan (halk) yukarı olmasının güvencesi ve “hükümet faaliyetlerinin frenlenmesini ve bireysel özgürlüklerin artmasını (Ahmad, 1994:28)” sağlayacaktı. Bu, tek parti dönemindeki bürokratik iktidara karşı, DP'nin halka vermiş olduğu demokratik, eşitlikçi, tüm bireylerin bütün hak ve hürriyetlerini koruyan iktidarın sözüydü.

Demokrat Parti'nin dini konulara bakışı DP'nin iktidara gelmesini sağlayan başka bir unsurdu. Nitekim DP iktidarının ilk girişimi, DP milletvekillerinin hazırladığı ezanın Arapça okunması teklifinin 14 Haziran 1950 yılında TBMM'den geçerek kanunlaşmasıdır (Cem, 1973:385). Bu da dini ve kırsal değerleri yasalaştırılmıştır (Mardin, 1994:71).

1950-1960 yıllarında, bürokrasi ve siyasi iktidar uzlaşmamıştır. DP programında devlet memurlarının siyasi hayatını sadece seçimlere katılmakla sınırlandırmıştır. Ancak yüksek öğretim mensuplarını bu ilkenin dışında tutarak onlara bir ayrıcalık tanımıştır. DP aldığı bu kararlar da tek parti döneminde olduğu gibi memur, hükümet ve siyasi parti birliğini ve bütünleşmesini engellemeyi amaçlamıştı. Bürokratin asıl amacı siyasi faaliyet değil kamu hizmeti olmalıdır. Bürokrasi, siyasi parti ve devlet tekelliğinin olmaması gerektiği özellikle vurgulanmıştır.

Demokrasilerde, siyasi iktidarın el değiştirmesi memurları ve vatandaşları fazlaca endişeye düşürmemelidir. Çünkü kamu hizmetini yerine getirmek için var olan memur, hayatını devlet hizmetine adanmış, normal durumun devamından başka bir şey istemeyen feragat sahibi, belli bir geliri olan yurttaştır. Onu rahatsız etmeye, huzursuz etmeye, huzurunu kaçırmaya kimsenin hakkı yoktur. Memur görevini yerine getirirken baskı ve zorlama altında olmaması gerekir. Gelişmiş ülkelerde memurun konumu budur. İktidara gelen partiler, halka ve çalışanlara huzur ve güven vermek için programlarından fedakarlık bile yaparlar, eski iktidarla uğraşmazlar.

^{*} Çünkü Cumhuriyet Halk Partisi'nin altı ilkesi, Anayasanın maddesi olmuştu. Fakat bu maddeleri de kendilerince yorumlamışlardır.

Fakat bu durumun tersi bir durum da ortaya çıkabilir. İktidara gelen yeni siyasi parti akıl ve mantık dışı hareket ederek, duygusallığa kapılıp eski iktidara karşı öç alma hareketine girişebilir. Bu durum ülkeyi tam bir kaosa ve çıkmaza götürür. Tasfiyeler başlar, hatta tasfiyeler temizliğe doğru gider, eski iktidara mensup herkes artık suçlu, hiç değilse şüpheli olur. O güne kadar yapılmış tüm işler karalanır, iftiralar ve isnatlar başlar ve karşı tarafa serbest bir muhalefet imkanı vermez (Levend, 1950). Bu hem devlete olan güveni sarsar hem de demokrasi manasını kaybeder.

Nitekim, 1950 yılından önce kısmen de olsa az miktarda vardır diyebileceğimiz demokrasi, belirli bir kesimin sesiydi. Çünkü siyasi hayatta aktif olma bu kesimin himayesindeydi.

Çok partili hayata geçilmesiyle özellikle 1950 yılından sonra, “çok partili demokratik hayat, herkese, her sınıf ve meslekten insana politika yapma hakkını tanıdı ve giderek politika yapma iştahı o kadar kabardı ki hem öğretmenliği hem politikacılığı birlikte götürmek, hem imamlık hem politikacılık yapmak kadar çerçeve genişledi (Bozbeyli, 1996:228)”.

DP ile birlikte CHP hükümetinin göz ardı ettiği demokrasi konularında da değişiklik yapacağını şu sözlerle ifade etmiştir: “Program bize diyor ki, yalnız kanunlarımızı değil, itiyatlarımızı, telakkilerimizi de değiştireceğiz. Vatandaş ve insan haysiyet ve şerefine muhalif bütün kayıtları kaldıracağız, hak ve hürriyetlere muhalif kayıtları kaldıracağız, devri sabık yaratmayacağız. Yeni ahlak telakkisi getirmek, komitecilik ve dedikodu devrine son vermek istiyoruz (Nuthu, 1979:166).

DP’nin iktidarıyla beraber, tek şef, tek parti ve bürokrasiyle bütünleşmiş otoriter hükümet sistemi yerini demokrasinin sesi oy çokluğuna bırakmıştır. Yani yeni düzen eski düzenden çok farklıydı (Aydemir, 1968:17). Bu da DP’nin iktidar olmasına rağmen endişe içinde olmasına sebep olmuştur. Çünkü “merkezi ve yerel bürokrasi, ordu, yargı, hatta üniversiteler ve basın (Ahmed, 1996:56)” konusunda büyük endişe duymaktaydı.

DP, iktidarı boyunca büyük çoğunluğu elinde tutmuştur. Ancak CHP ve bürokrasi ile hiçbir zaman uzlaşmamıştır. Hatta bu sürtüşme DP muhalefete

geldiğinde başlamıştır. Bu çatışmayı A. Menderes'in şu sözleri daha net ortaya koymuştur: “Karşılıklı sevgi ve saygıyı insan, kendi terbiyesi için yapar. Onlar bize sevgi ve saygı göstermeseler bile, biz bunu yapmaya mecburuz. Nizamnamemizin karşılıklı sevgi ve saygı prensibine riayet etmeye mecburuz (Aydemir, 1993:229).

DP ile birlikte “iktidar partisi milletvekilleri, bürokrasi ile halk arasındaki arabulucu rolüne soyunup bunda etkili olmuşlar ve seçkinci bürokratlar üzerinde baskı unsuru oluşturmaya başlamışlardır (Eryılmaz, 1997:1361).” İktidarı kaybeden bürokrasi artık halka sevimli görünmek zorunda kalmıştır. Zira bu dönem siyasi iktidar ile memurlar arasındaki gerilimin başlangıcı ve dönüm noktası olmuştur. Dolayısıyla “demokrat partinin yönetimine karşı hoşnutsuzluk ilk aydınlar arasında başlamıştır. Çoğu Cumhuriyet devrinde yetişmiş olan bu aydınlar, memleket davalarının yeni bir anlayışla ele alınmasını istemişler, Demokratların pragmatik politikasına tepki göstermişlerdir (Aykoç, 1997:169)”.

Yeniden canlanan demokrasi ile tek parti döneminde kaynaşmış olan atanmışlar ve seçilmişler yönetimi, Demokrat Parti iktidarı ile seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğünün yönetimi olmuştur. Tüm bu üstünlüklere rağmen, “sivil bürokrasi yalnızca siyasal kararları uygulayan bir kurum durumuna indirgenememiştir (Durgun, 2003:212).” Ancak DP iktidarı ile yönetim anlayışı değişmiştir. Yeni yönetim “öncelikle köylünün ürününü değerlendiren bir politika”yı sonuna kadar izleyecektir. 1950’ye kadarki yönetimin “yukarıdan aşağıya, devletten millete doğru” işlediği kanısındadır. Oysa DP “Milletten devlete doğru bir fikir ve uyarma hareketinin gerekliliğine” inanmaktadır, “devlet yönetimini aşağıdan yukarıya doğru işleten” bir parti olacaktır (Cem, 1973:396).

Özellikle DP döneminde bürokrasinin ekonomik gücü zayıflamıştı. Heper memurların ekonomik yönden zayıflamalarının, siyasal iktidarın bilinçli bir politikası olduğu görüşündedir. Heper’e göre, siyasal elitlerin bürokratları zayıflatmak için kullandıkları üç strateji bulunmaktaydı. Birinci strateji, yetenekli insanların bürokrasiye katılmalarını caydırmak için memurların ekonomik durumlarını zayıflatmaktı. Nitekim 1950-1965 yılları arasında memurların satın alma gücü yarı yarıya düşmüştü. İkinci strateji, üst düzey bürokratlardan gelen önerileri göz ardı

etmek ve üçüncü strateji ise, siyasilerin kolayca kontrol edebilecekleri, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi alternatif bürokratik yapılar meydana getirmektir. Bu stratejilerin, Demokrat Parti ve daha sonra da Adalet Parti'nin iktidar dönemlerinde bir ölçüde uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir (Eryılmaz, 2002: 149).

1950-1960 döneminde iktidar ve muhalefet arasındaki anlaşmazlıkların en önemlilerinden bir tanesi de anayasal sorunlar üzerinde olmuştur (Şaylan, 1984: 301). Çünkü DP dini konularda çok ılımlıydı. Dolayısıyla entelektüel bürokratik elit, cumhuriyetin temel ilkelerini tehlikede görmüş, hatta bu durum ile Türkiye'nin az gelişmişliği arasında bir ilişki kurmuştur. Bu dönemde entelektüel bürokratik elitin amacı tehlikede olan devrimleri korumak ve bu amaçla siyasal hataya aklı üstün kılmaktı (Heper, 1974: 132). DP ise, yoğunlaşan muhalefet ve siyasal bunalım içinde anayasal hak ve özgürlükleri sınırlamaya, muhalefet, basın, üniversiteler ve bürokrasi üzerinde popüler destekten aldığı güçle baskıyı arttırmaya başlayınca popülist demokrasi, plebisiter bir otoriterliğe dönüşmüş oluyordu (Sunar, 1983: 2085).

1950-1960 döneminde 1954 seçimleri dönüm noktası olmuştur. Adnan Menderes 1954 seçimlerinde büyük bir başarı elde etmiştir ve DP nüfuz olarak artmıştır. Ancak sonraki üç yıl içinde DP'ye olan destek ve güven azalmış muhalefet artmıştır. Nitekim 1955'te hem DP'nin otoriter çizgisine olan muhalefet hem de DP içerisinde A. Menderes'e yönelik muhalefet artmaya başlamıştır. DP hemen başından beri, toplumun anlayışlı her kesiminden taraftarı olan geniş bir koalisyon oluşturmuşken, bu koalisyonun parçaları, DP'nin basın, üniversiteler ve yargıya karşı otoriter siyaseti yüzünden partiden giderek soğuyup uzaklaşmıştır (Zürcher, 2001: 335).

Nitekim 1957 yılına gelindiğinde gerginlikler oldukça artmıştır. Tek parti dönemindeki dikta yönetimi gibi antidemokratik uygulamalar her sahada yer almaya başlamıştır. DP'nin antidemokratik tutumunu İnönü şu sözleriyle ifade etmiştir: "Demokratik rejimi geriye çevirmek herhangi babayiğidin harcı değildir. kim buna teşebbüs ederse... daha o günün akşamı dünya başına zindan olacak, kendisini ve arkadaşlarını ve teşkilatını bir kabusa atacaktır (Eroğul, 1992: 135)". DP yönetimi tek parti döneminde eleştirdiği idealleri yapar olmuştur.

1950-1960 döneminde yapılan çalışmalar ile bürokrasinin iktidar ortaklığı nispeten kaldırılarak hukuki-rasyonel bir bürokrasi amaçlanmıştır. Kısmen bu amaç yakalanmış olsa da zaman zaman yapılan uygulamalar amacını aşmıştır. Bu durum şöyle yorumlanmıştır: Ülkemizde çok partili demokrasi uygulaması kamu bürokrasisinin kurumsal özelliklerini yitirmesine hizmet eden ve yerleşik yasalara göre yönetilen bürokrasisi olmayan keyfi bir rejim haline dönüşmüştür (Kalaycıoğlu, 1996: 62).

1957 seçimlerinden sonra DP'nin politikası bu tarihe kadar izlediği yolun dışına çıkmıştır. Bu tutum karşılıklı güveni daha da sarsmıştır. Nitekim Menderes'in devleti partiye bağımlı kılma politikasına bürokrasi genel olarak hep kuşkuyla bakmıştır (Ahmad, 1996: 124). Bu kaos karşısında CHP, DP'nin olumsuzluklarına karşı “sendikalı işçilere grev hakkı, üniversitelere özerklik, bürokrasiye yeni ayrıcalıklar, antidemokratik yasaların ve Milli Murakebe Kanunu'nun kaldırılması gibi (Ayata, 1992: 80)” sözler veriyordu.

Seçimlerden önce siyasi hayat oldukça karışmıştı. Her ne kadar DP eski prestijini kaybetse de seçim sonuçları DP'nin lehine olmuştur. Fakat DP'nin eskisi kadar desteklenmediği ortaya çıkmıştır. DP % 47,70 oy alarak yüzde ellinin altına düşmüş, CHP ise oy oranını % 40,82'ye yükselterek tek parti dönemindeki prestijini kısmen yakalamıştır. Çoğunluk sistemi sayesinde, DP meclise 424, CHP 178, CMP 4, HP 4 milletvekili sokabilmiştir (Eroğul, 1992:143).

Erken yapılan 1957 seçimlerinden sonra muhalefetin ve iktidarın arası gittikçe açılmıştı. Bürokratlar, aydınlar ve akademisyenler genellikle muhalefeti desteklemişlerdir. Tüm bu gelişmeler DP'nin devrilmesinde önemli rol oynayan iki bileşeni orduyu ve aydınları bir araya getiren önemli bir unsur olmuştur (Ahmad, 1996:80).

Muhalefet, iktidarın yanlışlarını dile getirerek, “Cumhuriyet devrimlerinden aşırı taviz verildiği, bürokrasinin partizanlaştığı, gücünü ve prestijini kaybettiği, hukuk devleti ilkesinin çiğnendiği, laiklikten taviz verildiği (Sunar, 1983:2081)” gibi bir çok konularda iktidarı sert bir şekilde eleştirmiştir.

Muhalefetin, iktidara olan sert tepkisi, DP'yi arayışlara yöneltti. Çare olarak da olağanüstü yetkiler verdiği “Tahkikat Komisyonu” kurularak basın ve CHP'nin hizaya getirilmesi amaçlanmıştır (Aydemir, 1968:400). 18 Nisan 1960 yılında 15 kişi ile kurulan Tahkikat Komisyonu yasakları uygulamaya başlamıştır (Eroğul, 1992:174). DP'nin baskı politikaları tek parti dönemini hatırlatmıştı. İktidarın bu dikta yönetimine karşı muhalefet sert eleştiriler yapmıştır. Kurulan Tahkikat Komisyonuna verilen olağanüstü yetkilere karşı İnönü şunları söylemiştir: “Ne istiyorlar? Meclis Tahkikat Encümeni namı altında bir baskı idaresi kurmak. Bu baskı idaresi anayasaya, insan haklarına karşı teşebbüs edilen gayrimeşru bir darbedir. Baskı idaresine millet tüm namuslu teşkilatı ile bütün sade vatandaşları ile mukavemet edecektir. Demokratik istikametten ayrılıp onu baskı rejimi haline götürmek tehlikeli bir şeydir. Bu yola devam ederseniz ben de sizi kurtaramam. Şartlar tamam olduğu zaman, millet için ihtilal meşru bir haktır (Aydemir, 1968:405-409)”.

Ülkenin genel durumu tamamen karışmıştı. Gelişen olaylar bir erken seçimin ya da bir ihtilalin olacağının habercisiydi. Ülkedeki hoşnutsuzluğun artmış olması ve iktidarın erken seçim isteklerine kulak tıkaması 27 Mayıs ihtilalini getirmiştir. Demokratik anlayıştan uzaklaşan yönetime karşı yapılan ihtilalin demokrasiyle bağdaşmadığı ise tartışmasızdır.

3.1.4. Hürriyetçi Anayasa Dönemi (1960-1980)

Türk halkı 27 Mayıs 1960'ta sabah saat üçte askeri bir darbe olduğunu radyodan, Albay Alparslan Türkeş tarafından okunan bildiri yayınlandığında öğrendi. Bildiri Türk Silahlı Kuvvetlerinin kardeş kavgasına meydan vermemek ve demokrasiyi içine düştüğü buhrandan kurtarmak maksadıyla ülke yönetimine el koyduğunu duyuruyordu (Zürcher, 2001:351). Ancak bu darbenin DP hükümetine karşı yapıldığı bir gerçektir (Mumcu, 1996:181).

27 Mayıs darbesini gerçekleştiren subaylar (MBK) 12 Haziran 1960'ta geçici anayasayı kabul ettiler. Geçici anayasanın kabulüyle birlikte, Demokrat Parti üyelerinin yargılamak üzere, üyeleri bakanlar kurulunun teklifi üzerine MBK

tarafından seçilen “Yüksek Adalet Divanı” isimli olağanüstü bir mahkeme kuruldu. Demokrat Parti mensuplarının çok sıkı şekilde korunan ve Marmara Denizi’nde bulunan Yassıada’da yargılanmalarına karar verildi (Selim, 2005:2).

Yassıada duruşmaları 14 Ekim 1960’ta başladı. Yapılan duruşmaları, MBK tarafından atanan ve Hakim Salim Başol’un başkanlık ettiği dokuz subay hakimden oluşan “Yüksek Adalet Divanı” yönetti.

14 Ekim 1960’tan kararın açıklandığı 15 Eylül 1961’e kadar geçen 11 ay 1 gün içinde toplam 592 sanık hakkında 19 ayrı dava açıldı. Başsavcı bu davalarda 228 sanık hakkında idam cezası istedi. Toplam 202 oturum yapıldı. 1000’i aşkın tanık dinlendi (Halaçoğlu vd., 2002:42).

Darbenin ertesi günü ordu iktidarın Orgeneral Gürsel başkanlığındaki Milli Birlik Komitesi’nin elinde olduğunu duyurdu, fakat komitenin tam işlevi de üyeleri de bir süre belirsiz kaldı. Darbenin ertesi günü Cemal Gürsel’in Devlet Başkanı, Başbakan ve Milli Savunma Bakanı olduğu açıklandı. Kuramsal olarak kendisine Atatürk’ün sahip olduğundan daha sınırsız olan yetkiler verilmişti (Zürcher, 2001:352).

27 Mayıs Darbesin’den sonra gelişen olaylara bakıldığında esasında 27 Mayıs; tek parti dönemindeki gücünü kaybetmiş olan “ordu ve bürokratların kendi partileri olan CHP ile işbirliği yaparak tekrar iktidara el koymak istemeleridir (Cem, 1973:410).

İnönü 2. koalisyon hükümetinin programında 27 Mayıs’ın meşruluğunu ve demokratik amaç için yapıldığını şu sözleriyle ifade etmiştir: “27 Mayıs İhtilali, meşruluğunu kaybetmiş bir idareye karşı, Türk milletinin direnme hakkını kullanmasıdır. Bu hareket amacına ulaşmış ve memlekette demokratik cumhuriyet nizamının yeniden kurulmasını sağlamıştır (Aydemir, 1968:566).

TSK 27 Mayıs’ta hükümete el koymasını üç unsura bağlamıştır (Kongar, 1995:169):

- DP’nin demokrasiden kopmuş olması,

- DP'nin kendi yandaşlarına değişik ve ayrıcalıklı işlem yaparak halkı ikiye bölmesi,
- DP'nin Atatürk devrimlerinden ödün vermesi.

Ekonomik nedenlerin de sebep olduğu ülkenin içinde bulunduğu olumsuzlukları subaylar ülkenin yönetimine ve rejime bağladılar. Dolayısıyla subaylar da aydınlar gibi düşünerek, “dürüst bir yönetim kurulup inkılâpçılara sadık kalınsa; rejim çift meclis, Anayasa Mahkemesi gibi kurumlarla pekiştirilse o zaman Türkiye'nin kalkınacağına ve yoksulluğun biteceğine inandılar (Cem, 1973:411).”

MBK içinde çıkan anlaşmazlıkta bir grup Kurucu Meclis'in faaliyete geçmesini ve en kısa zamanda yapılacak seçimlerden sonra iktidarın sivillere devredilmesini savunmuş, diğer grup ise buna karşı çıkmış bazı alanlarda köklü reformlar yapıldıktan sonra seçime gidilmesini istemişti. Anlaşma sağlanmayınca askeri yönetimi sürdürme yanlısı olanlar komiteden tasfiye edilerek, diplomatik görevler için yurt dışına gönderildiler, (İba, 1998:185).

Kurucu Meclis iki kanattan oluşuyordu. Bu kanatlardan birisi “MBK”, ikincisi ise mevcut şartlara uygun olarak, milleti en iyi şekilde temsil edebilecek “Temsilciler Meclisi'ydi”. Kurucu Meclis'in asıl görevi yeni anayasa ile yeni seçim yasasını en kısa zamanda tamamlamaktı. Bu süre bir defalık 15 gün uzatılabilecekti. Anayasa bu tarihe kadar tamamlanmış olmazsa, yeni bir genel seçimle bir başka Temsilciler Meclisi göreve çağrılacaktı. Kurucu Meclis ayrıca, iktidarı yeni seçilecek TBMM'ye devredinceye kadar olağan yasama yetkilerini kullanabilecekti. Kanun teklif etme hakkı, bakanlar kurulu ile Kurucu Meclis üyelerine verildi. Bununla birlikte Kurucu Meclis üyelerince yapılacak olan yasa tekliflerinin, en az bir MBK üyesi ile bir Temsilciler Meclisi üyesinin imzasını taşıması gerekiyordu (Akbayar, 2002:465).

Fakat MBK, anayasanın hazırlanması bakımından, Kurucu Meclis içinde kendisine bir üstünlük sağlamış değildi. Görüşülen metnin, meclisin her iki kanadınca da benimsenmemesi halinde bir karma komisyon kurulacak, bu komisyon metni, Kurucu Meclis'in birleşik toplantısında onaylayacaktı. Bu kararların üçte iki

çoğunlukla alınması gerekiyordu. MBK üyelerinin sayısının, Kurucu Meclis'in sayısının üçte birinden daha az olduğu göz önünde tutulursa, bu noktada MBK, Temsilciler Meclisi'nin daha ağır basmasına razı olmaktaydı (Tanör, 1998:374).

27 Mayıs'tan sonra yapılan düzenlemeler, bürokrasiyi seçilmişlere karşı korumayı iktidarın denetimini de siyasilerden alıp bürokrasiye vermeyi amaçlamıştı (Tataroğlu, 1998:3594). Dolayısıyla çeşitli ekonomik ve sosyal hakları teminat altına alan ve bu haklar uğruna yapılacak mücadeleleri meşru kılan 1961 Anayasası 27 Mayıs devriminin özeti, sonucudur (Cem, 1973:413).

Kurucu meclis döneminin özelliklerini Gözübüyük (2003:133) şu şekilde özetlemiştir:

- a) Yasama yetkisi, Milli Birlik Komitesi'nden Kurucu Meclise geçmiştir. Kurucu Meclis, Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisi'nden oluşmaktadır.
- b) Kurucu Meclis içinde Milli Birlik Komitesi'nin, Temsilciler Meclisi'ne göre, yetkisi daha geniştir. Bakanların atanması ve görevden alınması yetkisi, yine Milli Birlik Komitesi'ndedir.
- c) Temsilciler Meclisi'nin, Anayasa ve seçim yasalarının hazırlanması açısından yetkisi geniş tutulmuştur.
- d) Temsilciler Meclisi, genel oya dayanan seçimle kurulmuş bir Meclis olmamakla birlikte, o günkü koşullar içinde temsil niteliği geniş tutulan bir Meclis olmuştur. Bu mecliste, iller, siyasi partiler, barolar, basın, eski Muharıpler Birliği, esnaf kuruluşları, gençlik kuruluşları, işçi sendikaları, sanayi ve ticaret odaları, öğretmen kuruluşları, tarım kuruluşları, üniversite ve yargı organları gibi çeşitli kuruluşların temsilcileri ile Devlet Başkanı ve Milli Birlik Komitesi'nce seçilen üyeler Temsilciler Meclisi'nde yer almıştır.

Temsilciler Meclisi'nde parti temsilcileri arasında, mahkeme kararı ile kapatılan Demokrat Parti temsilcileri yer almamış, çoğunluğu Cumhuriyet Halk Partisi temsilcileri oluşturmuştur.

Milli Birlik Komitesi, 30 Mayıs 1960 yılında Resmi Gazete'de yayınlanan tebliğinde, İstanbul Üniversitesi Rektörü Ordinaryüs Profesör Sıddık Sami Onar'ın başkanlığındaki bilim kuruluna yeni bir anayasa hazırlama görevi verilmiştir (Gözübüyük, 2003:134).

Kurucu Meclis görevini 27 Mayıs 1961'de tamamladı ve 9 Temmuz 1961'de halkoylamasına sunulan anayasa, oylamaya katılanların % 61,5'i tarafından kabul edilerek Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasası oldu (Ahmad, 1983:29).

61 Anayasası Türkiye'de en düşük oyla kabul edilen anayasa olmuştur. Seçim sonuçları da beklentilere cevap vermemiştir. Halkın darbeden önceki ve sonraki düşüncesi arasında pek bir fark olmadığı ortaya çıkmıştır. İnönü'nün Cumhuriyet Halk Partisi, yüzde 34,7 oy (158 sandalye) alan Adalet Partisi'nin biraz üzerinde, oyların yüzde 36,7'sini (173 sandalye) alabildiği için son derece hayal kırıklığına uğramıştı. Karşıt düşüncedeki Demokratların 1955'te kurmuş olduğu Hürriyet Partisi'nin bir devamı sayılabilecek olan Yeni Türkiye Partisi yüzde 13,9, muhafazakar CKMP ise yüzde 13,4 oy toplamıştı. Demokratların varisleri olarak kabul edilen bu partiler bir bütün olarak düşünüldüğünde, hala ülkedeki en büyük güçtüler (Zürcher, 2001:359).

1961 seçim sonuçları akılları karıştırmıştır. Çünkü seçim sonuçları 27 Mayısın yapılış gerekçelerini havada bırakmıştı. Zira 1957 yılındaki seçim sonuçları 1961 yılındaki sonuçlardan pek farklı olmamıştır. Bu durum meclise giren milletvekillerinin meslek dağılımına da yansımıştır. 27 Mayıs'tan önce ve sonra pek bir farkın olmadığı şu verilerle daha net anlaşılmaktadır:

Dönemler	1954	1961	1965	1969
Resmi Meslekler	113	109	159	157
%	% 21	% 24	% 35	% 35
Serbest Meslekler	236	183	152	149
%	% 49	% 41	% 34	% 33
Ekonomik Meslekler	156	139	97	112
%	% 29	% 31	% 21	% 25
Diğer Meslekler	32	16	41	30
%	% 6	% 4	% 9	% 8

Resmi Meslekler: Sivil, Asker, Eğitim, Din

Serbest Meslekler: Doktor, Avukat, Mühendis

Ekonomik Meslekler: Ticaret, Tarım, Bankacı, Sanayici

Kaynak: Ahmet N. Yücekök, Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamantonun Evrimi, Ankara, AÜSBF Yayınları, 1983.

Ancak 27 Mayıs’ın üzerinden geçen yıllar 27 Mayıs’ı unutturmuş ve 1965 yılından sonra resmi mesleklerin mecliste temsil edilme oranı artmıştır. Böylece bürokratlar yavaş yavaş tekrar eski statülerini elde etmeye başlamışlardır. Ayrıca bu dönemde kamu hizmetlerinin genişleyip yaygınlaşması ve dolayısıyla bürokrasinin büyümesi süreci hızlanmıştır. Büyümenin en önemli göstergelerinden biri, memur sayısındaki artıştır. 1963 yılında 449.869 olan memur sayısı, 1970 yılına gelindiğinde 665,737’ye yükselmiştir. Memur sayısında yıllık artış, % 6,5 olarak gerçekleşmiştir. 1963 yılında bir memur başına düşen ortalama nüfus 66 iken, 1970’te bu sayı 54’e düşmüştür (Eryılmaz, 2002:149).

Özellikle köylü nüfus 27 Mayıs’a tepki göstermiştir. Köylünün 27 Mayısı değerlendirmesi bir yana, karşı çıkması içinde sebep vardır. Bir kere, oyunu bilerek kullananlar kendi tercihlerinin hiçe sayılmasıyla karşı karşıyadırlar. Sonra, DP, eskiye oranla daha rahat bir yaşamı köye getirmiş, ürün fiyatlarını arttırmış, jandarma baskısını yok etmiş, İslâmcı-Doğucu akımları memnun etmiştir. Halkın gözünde DP’nin ve özellikle Menderes’in sonu haksız bir sondur (Cem, 1973:415).

Seçim sonuçları ve 27 Mayıs ihtilalinden sonra yapılan düzenlemeler, 27 Mayıs’ın asker, CHP ve bürokrasi lehine yapıldığının göstergesi olmuştur. Bu durumda acaba demokrasi yine bürokrasi için mi alt edilmişti?

27 Mayıs'tan sonra bütün kaymakamlar değiştirilmişti, ilçelerin 70 tanesinde, asker kökenli kaymakamlar görevlendirilmişti kaymakam atanmayan yerlere ise yine asker kişiler vekalet etmiştir. Bu durumda ilçelerin yaklaşık yarısı asaleten ya da vekaleten görevlendirilen asker kişilerin yönetimine geçmiştir (Doğru, 1998:112).

1961 Anayasası, askeri bürokrasiyi, Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulması ve Genel Kurmay Başkanlığını Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkarmasıyla devlet yönetiminde etkili ve yüksek bir konuma çıkarmıştır. Bu, seçilmiş yönetimleri/yöneticileri devlet seçkinleri eliyle denetim altında tutma kaygısının bir ürünü olarak değerlendirilmektedir. 1961 yılında Ordu Yardımlaşma Kurumunun (OYAK) kurulması, askeriye'nin iş ve sanayi hayatına doğrudan girmesini sağlamış ve daha sonra kurduğu ya da katıldığı ortaklıklar sebebiyle sanayiden sigortacılığa ve bankacılık sektörüne kadar geniş bir alanda ekonomik hayatı etkileyen önemli topluluklardan biri olmuştur (Eryılmaz, 2002:148).

1960 yılından sonra Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması bürokrasi kademelerinde bürokrat teknokrat iş görenlerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Teknokrat bürokrat iş gören uzmanlığını ileri sürerek kamu politikasını kendilerinin saptamasını isteyen bürokratlardır (Heper, 1984:297). Devlet Planlama Teşkilatı sivil bürokrasiye ekonomik sistemi denetleme imkanı sağlamıştır. Devletin ekonomik fonksiyonları ağırlık kazanmakta olduğundan geleneksel bürokratlar yerlerini teknokratlara bırakıyordu (Us, 1997:161). Böylece bilgi ve uzmanlık kozunu kullanan bürokrasi, tekno-bürokrat olarak siyasi iktidarın yine önüne geçmiş oluyordu.

Ancak Alfred Souvy'nin "sevilmeyen teknisyene teknokrat deriz (Duverger, 1998:186)" sözü bürokrasinin olumsuz ve soğuk yönünü ortaya koymaktadır. Teknik yapının da işin içine katılmasıyla bürokrasi daha da karmaşılaşmıştır.

Siyasal düzeyde sorunların karmaşılaşması ve giderek teknik bir nitelik kazanması, tek bir kişinin bunların tüm yönlerini kavramasını olanaksız kıldığı gibi, geniş kurulların da bunları tıpkı, büyük firmalar ve idarelerde olduğu gibi, ciddi bir şekilde ele alabilmesine engel olmaktadır. Bu yüzden, sorunların bilinmesi gereken

her konuda bilgi sahibi olan kişilerden oluşan küçük kurullarda incelenmesi gerekmekte ve bu kişiler ister istemez karara katılmaktadırlar. Böylece doğrudan doğruya siyasetle ilgili olan bir teknik-yapı kurulmuş olmaktadır. Siyasal partilerin, iç yöneticiler ya da geleneksel komiteler, meclislerin, komisyonlar ve parlamento grupları, hükümetlerin de bakanlıklar arası komiteler, teknik komisyonlar ve çalışma grupları şeklinde örgütlendikleri hatırlanırsa, bunların hepsinin aynı genel şemaya uydukları görülecektir.

Artık kararlar, küçük bir grup içerisinde ortak olarak alınmaktadır, tek bir kişi (başkan, başbakan, karizmasal önder gibi) ya da geniş bir kurul (parlamento, parti kongresi gibi) tarafından alınan kararlar giderek azalmaktadır. Bu karar gruplarının çoğu da, yasama ile yürütme ve kamu kurumlarıyla özel örgütler arasında yapılagelen biçimsel farkları aşarak, her iki tarafa da taşmaktadırlar. Yer yer, bakan, yüksek kademedeki memur, parlamenter, parti başkanı, sendikacı, baskı grubu yöneticisi, uzman, teknisyen ve hatta bazen "bilge" denilen oldukça bağımsız kişileri bir araya getirir bu gruplar.

Teknik-yapının gelişmesi, siyasal örgütlerde, demokrasinin sonunun geldiği anlamına gelmez. Nasıl ki ekonomik teknik-yapılarda kapitalistler, eninde sonunda temel rolü oynuyorlarsa, yurttaşlarca seçilmiş olan kişiler de siyasal teknik-yapılara katılır ve son kertede, kararı onlar alırlar. Halk tarafından seçilen başkan, başbakan, bakanlar, çoğunluk partilerinin başkanları, parlamenter muhalefetin temsilcileri, sendika yöneticileri, meslek kuruluşlarıyla baskı gruplarının temsilcileri karar gruplarında halkı temsil eden kişilerdir (Duverger, 1998:194-195).

61 Anayasası sivil bürokrasiyi iktidara karşı güçlendirmiştir (Heper, 1984:297). Bu da yönetim anlayışının tekrar değişmesine sebep olmuştur. Çünkü DP döneminde tabandan tavana olan bir yönetim sistemi benimsenmiştir. Fakat tekrar devlet ağırlıklı bir yönetim sistemine geçilmiştir.

61 Anayasası dönemi ile birlikte bürokrasi bazı ayrıcalıklar elde etse de “altın yılları” dönemine dönememiştir. Bürokrasinin elde ettiği bazı haklar şöyle sıralanabilir: Kamu çalışanlarına sendika kurma hakkının verilmesi, Danıştay’ın

yürütme organının eylem ve işlemleri karşısındaki denetim gücünün arttırılması; üniversitelere bilimsel ve idari özerklikle, öğretim elemanlarına siyasi partilere girebilme hakkının tanınması, bürokrasinin siyasi iktidar karşısındaki konumunun güçlendirilmesi, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinde sesinin duyurabilmesi (Eryılmaz, 1997:1362).

Ancak 1961 Anayasası'nda memurların özlük haklarına ilişkin açık bir düzenleme yoktu. Anayasanın yürürlüğe girdiği koalisyon hükümetleri döneminde memur güvencesi sorun yaratmamıştır. Ancak bu geçici sükunet döneminden hemen sonra 1965 yılında Adalet Partisi'nin tek başına iktidara gelmesi ile sorun daha farklı bir şekilde ortaya çıkmıştır (Çevikbaş, 1988:178).

1960'lı yıllarda, personel rejimi açısından “liyakat” sisteminin geliştirilmesi için yasal bazı düzenlemeler yapıldıysa da, bu alanda başarılı olunamamıştır. 1965 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, “sınıflandırma” ve “kariyer” ilkeleri yanında “liyakat” ilkesine de yer vermesine rağmen, uygulamada, kamu bürokrasisi, dönem dönem, çeşitli kayırma biçimlerinin (siyasi yakınlık, dost, akraba, hemşehri, bölge, okul, inanç vb.) egemen olduğu, “işe göre adam” değil de, “adama göre iş” anlayışının tercih edildiği bir istihdam alanı haline gelmiştir. Kayırma anlayışı nedeniyle, başarılı-başarısız memur ayırımı yapılmadığı gibi, çoğu durumlarda başarısız ve liyakatsiz personelin daha kolay yükseltildiği bir memur rejimi ortaya çıkmıştır. Personel rejimimizdeki hakim uygulama, liyakat ve başarı ilkelerinden daha çok, itaat ve sadakat ilkelerine fazla vurgu yapıldığı yönündedir. Nitekim 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun esas vurgusu da, “sadakat” ilkesine olmuştur (Eryılmaz, 2002:150).

Klasik ve siyasal haklar eskisine oranla daha geniş bir şekilde tanındı, bir yenilik olarak da “sosyal devlet” ilkesi benimsendi. Bu ilkeyle birlikte bir sosyal haklar listesi oluşturuldu. Bu listede sendika, grev, toplu sözleşme, sosyal güvenlik, sağlık, konut vb. gibi haklar sıralandı. Temel hak ve özgürlükler ancak kanunla sınırlanabilir, hiçbir şekilde bunların özüne dokunulamaz kuralı getirildi. Yasama organını ilgilendiren seçimlerin gözetim ve güvence altında yapılabilmesi için “Yüksek Seçim Kurulu” oluşturuldu. Yargı ilk defa olarak bağımsız ve güvenceli

hale getirildi. Yargının yasama ve yürütme üzerindeki denetim yetkisi geliştirildi. Ayrıca yasama organı iki meclisten^{*} oluşturulmuştur (Mumcu, 1996:182).

İki meclisli sisteme DP'nin çoğunluk diktası nedeniyle ihtiyaç duyulmuştur. Böylece meclisin kararlarının irdelenmesinin sağlanabileceği düşünülüyordu. Ancak meclisin alacağı bazı radikal kararları senatonun engelleyebileceği unutulmuştur (Çavdar, 1996:103).

İktidarın sınırlanması ve denetlenmesi konusundaki düzenlemeler ayrıntılı ve etkilidir. Anayasanın üstünlüğü ve katılığı, yargısal başvuru hakları, tabii yargı yolu ilkesi, cezaların yasallığı ve kişiselliği, ispat hakkı gibi esaslar bunların başında gelir. Asıl önemlisi yargı bağımsızlığı ve yargıç güvencelerini sağlamış olmasıdır. Yüksek Hakimler Kurulu (YHK), daha sonra Yüksek Savcılar Kurulu bunun başlıca dayanaklarıdır. YHK, yürütmeden bağımsız bir kuruluş olup yargıçların özlük işleri konusunda tam yetkilidir (Özbudun, 2004:178).

Türkiye'nin en özgürlükçü olan 1961 Anayasası "insan hakları"na da büyük önem vermiştir. "İnsan hakları" terimi, bütün insanların, salt insan oluşlarından dolayı, insanlık onurunun gereği olarak sahip oldukları tüm hakları kapsar. Bu varılmak istenen en iyi noktadır. Bu anlayış devletle yurttaşı, kamu çıkarı ile özgürlüğü birbirine zıt değerler olarak görmez. Aksine yurttaşı devletin, özgürlüğü ise kamu çıkarının kurucusu olarak düşünür. Bu anlamda devlet, her şeyden önce insan onurunu ve kişi özgürlüğünü korumak için vardır (Ahmed, 1983:34).

1961 Anayasası'nın "demokratik devlet" ilkesi çeşitli hükümlerle somutlaştırılmıştır. Hak ve özgürlükler sisteminin, özellikle düşünce, basın, toplanma, dernek ve sendika özgürlüklerinin geniş tutulması; siyasal partilerin "ister iktidarda ister muhalefette olsunlar, demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları" olarak benimsenmesi ve ancak Anayasa Mahkemesi kararıyla

^{*} Çift Meclis: 1961 Anayasası ile uygulanmaya başlanmıştır. Millet Meclisi ve Senato'dan oluşmaktaydı. Millet Meclisi: 450 üyeden oluşmaktaydı ve üyeler nisbi temsil yöntemiyle seçilirdi. Senato ise 150 üye ile eski MBK üyelerinin ve eski Cumhurbaşkanlarının tabi senatör olarak katılımı ve Cumhurbaşkanı tarafından atanan 15 üyeden oluşmaktaydı. Üyeler çoğunluk sistemine göre seçilirdi. Üyelerin 1/3'ü iki yılda bir yenilenirdi. Yasalar önce mecliste görüşülürdü. Sonra senatoya sevk edilirdi. (Daha geniş bilgi için bkz.;, Çavdar, 1996).

kapatılabilmesi,"serbest, gizli, eşit ve tek dereceli genel oy, açık sayım ve döküm esasına göre yapılması öngörülen seçimlerin, yargı organının yönetim ve denetimine bağlı kılınması, devletin demokratik niteliğini belirleyen ilkelerdir. Böylece, 1961 Anayasası'nın özgürlükçü ve çoğulcu bir demokrasi türünü benimsediği, partiler demokrasisine ağırlık verdiği görülmektedir (Tanör, 1998:335).

1961 Anayasasına özgü olan "sosyal devlet" ilkesinin henüz gelişmekle olan Türkiye için gerçekleşmesi aynı zamanda hızla kalkınmaya ve bu amaçla iktisadi ve sosyal yapıda gerekli temel değişiklikleri yapmaya bağlıdır. Nitekim Anayasa bu gerçeği göz önünde tutmuştur. Ve devlete genel bir ödev yüklemiştir. Buna göre "Devlet, kişinin temel hak ve hürriyetlerini, fert huzuru, sosyal adalet ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasi, iktisadi ve sosyal bütün engelleri kaldırır; insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlar (Ahmed, 1983:49).

1961 Anayasası'nın genel felsefesine göre, hızlı kalkınma ihtiyacı sosyal devletin asıl belirleyici özelliği olan "iktisaden zayıf olanı güçlü olana karşı koruyarak sosyal eşitsizliği giderme ve sosyal adaleti sağlama" amaçlarının ihmaline yol açmamalı, kalkınma gerçekleştikçe oysal adaletin gerçekleşme oranı da artmalıydı (Talas, 1992:132).

1961 Anayasası'nda yer alan "Hukuk Devleti" "vatandaşlara hukuk güvenliği sağlayan devlet" olarak tanımlanır. Burada ilk planda önemli olan, hukukun iyi ya da kötü, doğru ya da yanlış olmasından çok, vatandaşın kendisine uygulanacak hukuk kuralını önceden bilmesi veya hesaba katabilmesidir. Bunun içinde hukukun açık-seçik ve belirgin olması, herkese eşit uygulaması gerekir. Vatandaş, yönetiminde yasalara uyacağına, keyfi uygulamalarla karşı karşıya kalmayacağına güvenmelidir. Hukuk devletin somutlaşmış birçok ilkesi, bu güvenliği sağlamayı amaçlar. Suç ve cezaların yasallığı, doğal yargıç, kazanılmış haklara saygı, ceza yasalarının geriye yürümemesi, belirginlik, ölçülülük hep bu güven ihtiyacının hukuksal ifadesi olan kural ve ilkelerdir.

Bu ilke ve kurallar bütünü'nün iyi uygulanabilmesi, başka bir deyişle hukuk devleti ilkesinin gerçekleşebilmesi belli koşulların bir arada olmasına bağlıdır. Her şeyden önce iktidarın anayasal yapı içinde sınırlanması gerekir. Bu yapı içinde güçlerin bir elde toplanması önlenmeli, yetki ve sorumluluk dengesi kurulmalı, denetleme mekanizmaları kurulmalı, belli görevler belli sürelerle bağlanmalıdır. 1961 Anayasa'sı bütün bu unsurları ayrıntılı kural ve kurumlarla düzenlemiş, iktidarı sınırlayacak gerekli yapıyı kurmuştur (Ahmed, 1983:35).

1961 Anayasası her ne kadar antidemokratik olan 27 Mayıs rejimine dayanıyor olsa da ilkeleri bakımından demokrasinin özüne inmiştir.

Demokrasinin çoğunluk egemenliğine dayanan, mutlak bir yönetim kurmak demek olmadığı, siyaseti oluşturan organların karşılıklı bir denetim süreci içinde işlemeleri gereği yeni anayasanın temel tanımlarından biridir (Oktay, 1979:143). Anayasanın içeriği CHP'nin kendi eliyle yaptığı 1924 Anayasası'nı yine kendi eliyle 1961 yılında değiştirdiğini göstermiştir. Çünkü bu anayasanın başka bir iktidarın eline geçip kendisine karşı kullanılmasını istememektedir (Tanör, 1998:351). Yani DP iktidarı dönemindeki durumuna düşmek istememiştir. Kendi eliyle oluşturduğu ve olabileceğini gördüğü dikta yönetimini engellemek istemiştir. Ancak ne var ki demokrasinin üstünlüğünü yerleştirmek isterken demokrasiyi çiğnemiştir.

1965 bütçe görüşmeleri ortamı oldukça germiştir. İnönü'nün bütçe görüşleri kabul edilmeyince, İnönü istifa etmişti. Bunun üzerine AP, CKMP, YTP, MP koalisyonu hükümeti Suat Hayri Ürgüplü başkanlığında Ekim ayında yapılacak olan genel seçimlere kadar yönetmiştir.

MBK üyeleri 27 Mayısı halka anlatmak için çaba sarf etmiş, Anadolu gezilerine çıkmış, hatta, Diyanet İşleri Başkanlığına "Anayasamız dinimize uygundur" diye risale hazırlatıp referandumdan önce dağıtmışlardır (Cem, 1973:416).

Ancak halkın çoğu özellikle köylü kesim MBK'nın açıklamalarını haklı bulmamıştır. Bu düşüncelerini 1965 yılında sandıklara yansıtmışlardır.

Ekim 1965 yılında yapılan seçimler, 1961 seçimlerinden daha büyük bir sürpriz olmuştur. Katılımın % 71,3 olduğu seçim sonuçları AP'yi tek başına iktidara taşımıştı. 1965 seçimlerinin sonuçlarına göre siyasi partilerin aldıkları oylar ve meclise taşıdıkları milletvekili sayıları şöyledir (DİE, 1998:7).

AP	4.921.235	% 52,9	240 Milletvekili
CHP	2.675.785	% 28,7	134 Milletvekili
MP	582.704	% 6,3	31 Milletvekili
CMKP	208.699	% 2,2	11 Milletvekili
TİP	276.101	% 3,0	14 Milletvekili
YTP	346.514	% 3,7	19 Milletvekili
Bağımsızlar	296.523		1 Milletvekili

Süleyman Demirel'in bu başarısı, kabinede güvenoyu almasını kolaylaştırmıştır. Türkiye'nin siyasi hayatında da sonraki beş yıl boyunca hakim olmuştur. Bu yıllar Türkiye'nin gelecek yıllarına göre iyi haliydi. Çünkü bu dönemde ekonomik refah artmaktaydı. Demirel'in en önemli başarılarından biri, orduyu, henüz beş yıl önce ordu tarafından alaşağı edilmiş olan Demokratların açıkça mirasçısı olan sivillerin yönetimi ile uzlaştırması idi. Ama ödediği bir bedel de vardı. Silahlı Kuvvetlere neredeyse tam özerklik verilmişti ve onların savunma bakanının ve kabinenin otoritesine olan itaatleri, yalnızca bir formaliteden ibaret kalmıştı. Demirel aynı zamanda da, kendi taraftarlarının en köktencileri olup, hala 27 Mayıs darbesinin intikamını almakta kararlı olanları denetim altında tutmak zorunda idi (Zürcher, 2001:365).

AP, büyük çoğunlukla iktidarı ele geçirmiş olsa da ordunun ellerini üzerinde hissetmiştir. Çünkü 18 Mart 1966 yılında "Cumhuriyet Senatosu Milli Birlik Grubu, Başbakan Süleyman Demirel ile bir toplantı yaparak, toplantıda Cumhurbaşkanı Cemal Gürsel'in hastalığı dolayısıyla birdenbire ortaya çıkan cumhurbaşkanlığı sorunu, komünizmle mücadele adına yapılan tutuklamalar, artan gerici faaliyetler, enflasyon, Milli Eğitim'de yapılan tayinler görüşülerek, meclisin bir çıkmazda olduğu ve bu konuda en büyük sorumluluğun, iktidar partisine düştüğü vurgulanarak, 27 Mayıs ilkelerine aykırı hareket edilmemesi gerektiği dile getirilmiştir (Cumhuriyet, 2003:136).

28 Mart 1966 yılında Genel Kurmay Başkanı Cevdet Sunay Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Bu seçim ordunun baskısı sonucu gerçekleşmiştir (Kongar, 2004:168).

İktidarın sahibi AP ve CHP'nin arası gittikçe açılmaya başlamıştı; CHP'ye göre; AP köylüyü ve dini duyguları sömürüyordu. Muhalefete göre bu düzen değişmeliydi. Bu görüşlerini Bülent Ecevit şu sözleriyle dile getirmiştir: (Ecevit, 1973:228)

1967-68 ders yılında 3 kız enstitüsü, 3 sanat enstitüsü ve 6 lise açılmasına karşılık, tam 18 yeni imam-hatip okulu açılmıştır.

Böylelikle, Türkiye'de, son yıllarda açılan imam hatip okullarının sayısı 58'e varmış olmakta ve Osmanlı çağından bu yana açılmış liselerin sayısı 216 dan ibaret olduğuna göre, lise sayısının dörtte birini aşmış bulunmaktadır.

Bu durum, insanda, ister istemez kalkınmamızın Allaha kaldığı düşüncesini uyandırıyor.

Bütçe görüşmeleri sırasında, imam Hatip Okullarıyla ilgili bu rakamları açıkladığımız sırada, AP milletvekillerinin çoğunluğu, koro halinde “bravo” diyor hükümeti alkışlıyordu. Konuşmamı kesip kendilerine sordum: “Hükümete bunun için bravo diyen AP milletvekillerinden hangisi çocuklarını imam-hatip okuluna gönderiyor?...” Hepsi sustular. Bir teki “Ben gönderiyorum” diyemedi.

İmam hatip okullarındaki genel kültür derslerinin yetersizliğini, hatta meslek derslerinin zayıflığını ve bazı bakımlardan gerçeklerle tutarsızlığını göz önünde tutacak olursak, kalkınabilmek için, çağdaş uygarlık düzeyine bir an önce erişebilmek için muhtaç olduğumuzu insan gücünü sağlamak bakımından ve dünya görüşü değişikliğini gerçekleştirip yaygınlaştırmak bakımından, eğitimimizin ne kadar dengesiz ve yetersiz olduğunu görürüz.

CHP'nin eleştirisine karşılık elbette ki AP de sessiz kalmamıştı; CHP 1965 seçimlerine, partinin gelecekleri parlak iki adamı, Turhan Feyzioğlu ve Bülent Ecevit tarafından yazılmış olan ve sosyal adalet ve sosyal güvenliğe, açıkça sosyalistçe

olmadan ağırlık veren yeni bir bildirge ile girmişti. Ecevit partinin konumunu ortanın solu diye tanımlamaktaydı.

CHP'nin bu sloganını AP, ağır bir şekilde eleştirmişti. Öyleki "Ortanın solu, Moskova yolu" sloganı çok fazla kullanılmıştır (Zürcher, 2001:368). Bu konuyla ilgili görüşlerini Ecevit şöyle dile getirmiştir (Ecevit, 1968:11-13):

"Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1965 milletvekili seçimlerine "ortanın solunda" olduğunu belirterek girmesi bazı tartışma ve kaynaşmalara yol açtı.

Cumhuriyet Halk Partisi kimliğini, yönünü mü değiştiriyor diye soranlar oldu.

Oranın solu solun "ortası" gibi tekerlemelerle zihinleri karıştırmaya "ortanın solu, Moskova yolu" gibi taşlamalarla kafalarda kuşkular uyandırmaya uğraşanlar çıktı.

Seçimlerden sonra da Cumhuriyet Halk Partisi "ortanın solunda" olduğunu söylediği için bu yenilgiye uğradı diyenlere rastlandı.

Oysa toprak reformu yapacağını açıkça söyleyerek büyük topraklıları ürküten; vergi reformlarına girilerek, kolaylıkla vergi kaçırmaya veya hiç vergi ödememeye alışmış olan bazı bol gelirlilerin canını sıkarak; işçiye bütün demokratik hakları tanıyarak işçi sömürmeyi bir hak sayanların huzurunu bozan, ulusal yararımızı ve onurumuzu koruyucu bazı dış politika değişikliklerine başlayarak bir takım büyük devletleri geçindiren petrol davasını benimseyerek de devletler üstü dev petrol ortaklıklarını güçlendiren bir parti "ortanın solundayım" değil de "ortanın sağındayım" demiş bulunsaydı sonu gene de başka türlü olmazdı.

Gerçekte Cumhuriyet Halk Partisine karşı son seçimlerde beliren tepki, bu partinin halkı veya devleti sömürmeye alışmış bazı çevreleri tedirgin edici reformlara ve sosyal adalet tedbirlerine girişmiş olmasından doğuyordu.

Cumhuriyetin ilk yıllarındaki devrimler, toplum yaşantımızı, dünya görüşümüzü temelinden değiştirecek nitelikte idi. Ama o devrimler -dinden veya

Saraydan maddi çıkar sağlayanlar dışında- hiçbir zümrenin maddi çıkarlarına dokunmuyordu. Örneğin, şapka devrimi yapılırca fes cübbenin, şapka ticaretine geçerek de hayatını kazanabilirdi. Fakat 1945'te Cumhuriyet Halk Partisi ilk toprak reformu denemesine girişince Cumhuriyet Halk Partisi içindeki devrimci unsurlardan bile bazıları büyük gürültü kopardılar. Çünkü bu reform birçok kimselerin maddi çıkarına dokunuyordu. Demokrat Parti'yi kuranlardan bazıları, Cumhuriyet Halk Partisi içinde toprak reformuna muhalefet edenlerdendi.

1961'den sonra ise, Cumhuriyet Halk Partisi yurt içindeki ve dışındaki çeşitli zümrelerin maddi çıkarlarını sarsıcı reform ve değişikliklere girişmişti. Elbette bunlar yaygın ve yoğun tepkilere yol açacaktı. Cumhuriyet Halk Partisi “ortanın solundayım” dese de demese de bu tepkiler olacaktı.

“Ortanın solunda” sözüyle, Cumhuriyet Halk Partisi ancak 1965 siyasal ortamında, seçimlere giren 6 parti arasında bulunduğu yeri dürüstçe, açıkça tanımlayıp söylemiş oluyordu.

Bir tanımlamayı yaparken de, Cumhuriyet Halk Partisi, çok partili demokrasilerde, partiler yelpazesindeki dilimlerden birini –kendi programı ve tutumuna en uygun olanı- anlatmak için kullanılan bir deyim kullanmıştı.

Bazı Batı parlamentolarında, tutucuların (muhafazakarların), başkana göre liberal olabilir, radikal olsun, sosyalist olsun, yani değişiklikler yapmak için bir deyimdi bu.”

1969 seçimlerine girmeden önce CHP'nin kendi içinde çıkan anlaşmazlıklar, 1969 seçimlerinde CHP'nin istediği başarıyı elde etmesini engellemiştir. Turhan Fevzioğlu ve 47 arkadaşı CHP'den istifa ederek yeni bir parti kurmuştur (Çavdar, 1996:161).

1969 seçimlerine katılan siyasi partilerin aldıkları oylar ve milletvekilleri sayısı şöyledir (DİE, 1998).

AP	4.229.712	% 46,5	256 Milletvekili
CHP	2.487.006	% 27,4	143 Milletvekili
CMKP	597.818	% 6,6	15 Milletvekili
MP	292.000	% 3,2	6 Milletvekili
MHP	275.091	% 3	1 Milletvekili
TBP	254.695	% 2,8	8 Milletvekili
TİP	243.631	% 2,7	2 Milletvekili
YTP	197.929	% 2,2	6 Milletvekili
Bağımsızlar	511.023	%	13 Milletvekili

1961-1971 arasındaki dönemde, özellikle 1967'den sonra bir askeri müdahale beklentisi güçlenmiştir. Ordudaki, üst düzey komutanların Demirel iktidarının gücünü yitirdiğine ve Hükümetin bozulan kamu düzeni ve yükselen şiddet olayları karşısında yetersiz kaldığına duydukları inanç, 12 Mart Muhtırası'nı hazırlayan unsurlar içerisinde önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle kanun ve düzenin sağlanması muhtıranın en önemli dayanağıdır. Bununla birlikte birçok subay da ancak 27 Mayıs'ın getirdiği toplumsal ve ekonomik reformların gerçekten uygulanabilmesi halinde huzursuzluğun temel nedenlerinin ortadan kaldırılabilirliğini düşünüyordu. Silahlı Kuvvetler içindeki bazı gruplarda liberal demokratik bir sistem içerisinde gerçek bir ilerlemenin sağlanamayacağını öne sürüyor ve Türkiye'deki daha bağımsız, eşitlikçi ve modern yapacağına inandıkları otoriter bir rejimin kurulmasını savunuyorlardı (Çavdar, 1984:203).

1969 yılı toplumsal olayların ekonomik tırmanışların yatırım heveslerinin kırbaçlandığı bir yıldır. İşçi, öğrenci olaylarının ileri boyutlara ulaştığı, dış ilişkilerde değişik görüşlerden kaynaklanan uygulamaların doruğa tırmandığı bir yıldır. 1969 yılı, 12 Mart darbesine uzanan yolun başlangıcı sayılabilecek bir yıldır. 1969'da başlayan toplumdaki çalkantılar, Türkiye 12 Mart darbesine karşın duraksamayacak, sürüp gidecek; dahası, biçim değiştirecek, özde kesin çizgiler gösterecek ve 12 Eylül 1980'e değin yıllarca sürüp gidecekti (Arcayürek, 1986:223).

Nitekim 1970 yılının sonlarına doğru gelindiğinde olaylar oldukça karışmıştı. Türkiye'nin içinde bulunduğu karmaşıklığın vahimliğini şu sözler çok iyi açıklamıştır:

“Parlamento iş göremez hale gelmiş, partiler hem kendi yapıları içinde, hem de birbirleriyle boğuşmaktan başka bir şeyle uğraşamaz hale düşmüşlerdir. Devlet organları arasındaki bağlantı gevşemiştir. Hukukun üstünlüğü ilkesine sık sık boş verilmektedir. İşine geldiği zaman Anayasa'yı öne süren hükümet, işine gelmediği zaman açıkça Anayasa'ya karşı çıkmaktan sakınmamaktadır. Can ve mal güvenliği tehlikeli biçimde sarsılmıştır. Vatandaş her bakımdan huzursuzluk içindedir. Durum uzun zaman böyle sürüp gideceğe hiç benzememektedir. Evet, içinde yıllardır çırpındığımız bunalım, yeni bir patlama noktasına doğru hızla yaklaşır görünmektedir (Nadi, 1970)”.

Nitekim 9 Mart 1971 yılında darbe teşebbüsünde bulunulmuş ancak emir-komuta zinciri dışında geliştiği için gerçekleştirilememiş bir askeri darbe teşebbüsü olarak kalmıştır.

10 Mart'ta toplanan Genişletilmiş Komutanlar toplantısında Silahlı Kuvvetlerin alacağı tedbirler konuşulmuş ve biri hariç tüm komutanlar müdahaleden yana tavır koymuşlardır. Kara, Hava ve Deniz Kuvvetlerinden 26 generalin katıldığı bu toplantıda ordunun eğiliminin müdahaleden yana olduğu anlaşılmış, ancak yöntemi konusunda tartışmalar yaşanmıştır. 11 Mart 1971'de saat 17.30'da Genelkurmay'da başlayan Generaller Zirvesi'nde Genelkurmay Başkanı Tagmaç, Başbakanın düşürülmesi yolu ile sorunun halledilmesini savunurken, Batur ve Gürler birlikte hareket etmişlerdi. Bu görüşme neticesinde Tagmaç ikna edilmiş, hem Hükümete hem de Parlamente'ye yönelik olarak bir uyarı mektubu hazırlanması kararı alınarak hazırlıklara girişilmiştir. MİT Müsteşarı Fuat Doğu tarafından Cumhurbaşkanı Sunay'a haber verilen müdahale hazırlığından Başbakan Demirel ise haberdar edilmemiştir (Birand vd., 2003:205).

Ülkeyi 12 Mart'a götüren nedenleri üç unsurda toplayabiliriz:

- İktidarda bulunan AP hükümetinin yaygınlaşan terör ve şiddet olaylarının sona erdirmekteki başarısızlığıdır.
- Askeri ve sivil bürokratlarının AP hükümetine duyduğu güvensizliktir.

- Bazı radikal subayların yönetime doğrudan doğruya el koyarak uzun süreli askeri bir otoriter rejim kurma niyetinde olmalarıdır (Yazıcı, 1997:111-112).

12 Mart'a gelindiğinde artık bıçak kemiğe dayanmıştı. Dönemin Cumhurbaşkanının bilgisine sunulan ve radyodan hemen yayınlanan muhtıra ordunun verdiği somut bir darbe tehdidiydi. Son dönemlerde ülke yönetiminden memnun olmayan ordunun görünürdeki amacı reformların yapılmasıydı. Orduya göre, Parlamento ve hükümet ülkeyi anarşiye sürüklemekle; 1961 anayasasının öngördüğü reformları gerçekleştirmemekle ve ülkenin geleceğini ağır bir tehlike içine düşürmekle suçlanıyordu. İstenen partiler üstü bir anlayışla çalışacak güçlü ve inandırıcı bir hükümetin oluşturulmasıydı. Bu yapılamadığı takdirde, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetimi doğrudan doğruya üzerine almaya kararlı olduğu vurgulanıyordu (Atay, 1998:96).

9 Martta gerçekleştirilmek istenen ancak çeşitli nedenlerle gerçekleştirilemeyen darbe 12 Martta adına muhtıra denilerek gerçekleştirilmiştir. 12 Mart 1971'de yayımlanan ve üç temel konudan oluşan muhtıra şöyleydi:

- 1) Parlamento ve hükümet süregelen tutum, görüş ve icraatlarıyla yurdumuzu anarşi, kardeş kavgası, sosyal ve ekonomik huzursuzluklar içine sokmuş Atatürk'ün bize hedef verdiği çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak ümidini kamuoyunda yitirmiş ve anayasanın öngördüğü reformları tahakkuk ettirememiş olup, Türkiye Cumhuriyetinin geleceği ağır bir tehlike içine düşürülmüştür.
- 2) Türk Milletinin sinesinden çıkan Silahlı Kuvvetlerinin bu vahim ortam hakkında duyduğu üzüntü ve ümitsizliği giderecek çarelerin, partiler üstü bir anlayışla meclislerimizce değerlendirilerek ve anayasanın mevcut anarşik durumu giderecek ve anayasanın öngördüğü reformları Atatürkçü bir görüşle ele alacak ve inkılap kanunlarını uygulayarak kuvvetli ve inandırıcı bir hükümetin demokratik kurallar içinde teşekkülü zaruri görülmektedir.

- 3) Bu husus süratle tahakkuk ettirilemediği takdirde, Türk Silahlı Kuvvetleri kanunların kendisi vermiş olduğu Türkiye Cumhuriyeti'ni korumak ve kollamak görevini yerine getirerek, idareyi doğrudan doğruya üzerine almaya karardır (Kongar, 1995:184-185).

12 Mart muhtırası ile AP iktidarı çekilmek zorunda kalmıştı. AP oluşturulan partiler üstü hükümetlere sürekli üye vererek, hem olup biteni kabul etmiştir. Hem de partiler üstü hükümetlerin tüm kararlarına meclisin en güçlü kanadı olarak katılmıştır (Teziç, 1992:66-67).

12 Mart, Türk siyasi hayatında önemli bir olay olmuş ve zaman zaman günümüze kadar gelen bazı tartışmalara sebep olmuştur. Muhtıranın verilmesinden önceki dönemde Milli Güvenlik Kurulu'nun kamuoyuna duyuru niteliğinde bildiri çıkarması bazı tepkilere yol açmış ve kurulu siyasal tartışmaların konusu haline gelmiştir. Hatta bu tartışmalar ve tepkiler MGK'nın anayasal düzen içinde gerekli bir organ olup olmadığının tartışılmasına sebep olmuştur (Aybay, 1979:78).

12 Marttan sonra Demirel istifa etmiş ancak meclis fesih edilmemiştir. 1973 genel seçimlerine kadar devam eden ara rejim döneminde, partiler üstü dört hükümet kurulmuştur. Bunlardan ilk ikisi Prof. Nihat Erim başkanlığında, diğerleri ise Ferit Melen ve Naim Talu başkanlığındaki parlamento dışından atanan teknokrat ve bürokratların da yer aldığı hükümetlerdir. Ordunun kurulan hükümetlerden asıl beklentisi, siyasi terör olaylarını sona erdirmeleri, bu olayların meydana gelmesinde sorumlu olduğu düşünülen anayasa hükümlerinin değiştirilmesi ve muhtıranın 1. ve 2. maddelerinde yer alan sosyal reformların yürürlüğe konulmasıdır (Yazıcı, 1997:112-113).

12 Mart, ülkenin özellikle 1970 yılının sonlarında içine düştüğü kaosu ürünüdür. Hem AP yönetiminden memnun olmayan hem de sağ ve sol görüşlerin kanlı çatışmaları orduyu 12 Mart sürecine sokmuştur. Her ne kadar sağ görüşler de tepki aldıysa özellikle sol görüşe karşı aşırı bir tepki vardı. Öyle ki muhtıradan sonra birbiriyle taban tabana zıt olan sol görüşler arasında bile ayırım yapılmadı. Sol içinde ayırım gözetilmemesi dört nedene bağlıdır." Birinci neden gelenekçi-liberallerin her

türlü sol görüşü, komünizm ile eş görmeleridir. İkinci neden, Türkiye'de iktidara karşı olan her görüş ve eylemin tarihsel olarak, sürekli bir biçimde komünistlikle suçlanmış olmasıdır. Örneğin, 1950'den önce CHP, DP'yi komünistlikle suçlarken, 1950'den sonra DP, CHP'yi komünist olarak suçlamıştır. Üçüncü neden, muhtıra hükümetlerini denetim altına tutan güçlerin her türlü sola, solun en ılımlısını da kapsayan biçimde karşı olmalarıdır. Dördüncü neden ise, 12 Martın sınıfsal desteğinin iç ve dış sermaye grupları temsilciliklerinden gelmesiydi (Kongar, 1995:189-190).

Bu olumsuz gelişmeler özgürlükçe anayasaya gölge düşürmüştür. Oysa ki özellikle 1960-1970 yılları arasında siyasal ve sosyal haklara büyük önem verilmiştir. Ancak ilerlemeci ve çağdaş Türkiye, tüm bu olanlarla geri adım (Çavdar, 1996) atmıştı.

12 Marttan 1973'e kadar hükümeti 19 Martta başbakanlığa atanan Nihat Erim yönetmiştir. "Teknokratlar Hükümeti" olarak anılan hükümetin üyelerinin 5'i AP'den, 3'ü CHP'den, 1'i MHP'den 14'ü TBMM dışındandı. Ancak anlaşmazlıklar çıkınca hükümet düşmüştür. Erim'in kurduğu yeni hükümet de uzun ömürlü olmamıştır (Cumhuriyetin 80. Yılı, 2003:262-263).

1973 yılında yapılan genel seçimler birçok kişi için şaşırtıcı olmuştur. Siyasal gözlemciler ve kamuoyu Adalet Partisi başarısını beklerken 450 sandalyeli mecliste CHP 185, AP ise 149 milletvekilliği kazandı. Partilerin hiçbirisi salt çoğunluğu sağlayamadığı için bir ortak hükümet kurma zorunluluğu doğmuştu, (Kongar, 1995:195).

14.10.1973 yılında yapılan genel seçimlere katılan siyasi partilerin aldıkları oylar ve meclise taşıdıkları milletvekilleri sonuçları şöyledir (DİE, 1998:6-7):

AP	3,197,897	% 29,8	149 Milletvekili
CGP	564.343	% 5,3	13 Milletvekili
CHP	3.570.583	% 33,3	185 Milletvekili
DP	1.275.502	% 11,9	45 Milletvekili
MHP	362.208	% 6,4	3 Milletvekili
MSP	1.265.771	% 11,8	48 Milletvekili
TBP	121.759	%	1 Milletvekili
Bağımsızlar	303.218	%	6 Milletvekili

Esasında bu dönemde CHP kendi içinde de çalkantıdaydı. CHP ortak grubunun Erim Hükümetine bakan vermesi ve desteklenmesinin konuşulacağı gün Ecevit genel sekreterlikten istifa etti. Ecevit’le birlikte CHP merkez yönetim kurulu üyeleri görevlerinden ayrılmışlardı. CHP’nin 2. Erim Hükümetini de destekleyeceğini söylemesi üzerine Ecevit ile İnönü’nün karşı karşıya gelmesine sebep oldu. 7 Mayıs’ta toplanan CHP olağanüstü kurultayında yapılan oylamada İnönü yaşamındaki en büyük yenilgisini aldı. Kurultayın ertesi günü 8 Mayıs’ta CHP’nin genel başkanlığından istifa etti. 14 Mayıs’ta toplanan CHP olağanüstü kurultayı Bülent Ecevit’i oybirliğine yakın bir çoğunlukla genel başkanlığa seçti (Kongar, 1995:197).

Seçim sonuçları esasında hükümet kurma bunalımının habercisi olmuştur. Hiçbir parti çoğunluğu sağlayamadığı için hükümetin kurulması askıda kalmıştır. CHP-MSP koalisyonunun 7.2.1974 yılında güvenoyu almasıyla hükümet gecikmeli olarak kuruldu. CHP-MSP koalisyonunun 235 günlük yönetiminde özellikle 3 konudaki karar ve eylemleri dikkat çekti. Bu konular şunlardır (Çavdar, 1996:220–243). Haşhaş ekim yasağı, genel af yasası, Kıbrıs hareketi. 12 Martta bir adım geri giden Türkiye ekonomisi, siyaset kısacası tüm alanlarda sarsılmıştı. Demokrasi de kendine düşen payı almıştır.

1977 seçimlerinde CHP başarı elde etmişti. 1977 genel seçimlerine katılan siyasi partilerin aldıkları oylar ve meclise taşıdıkları milletvekili sayıları şöyledir (DİE, 1998).

AP	5.468.202	% 36,9	189 Milletvekili
CGP	277.713	%	3 Milletvekili
CHP	6.136.171	% 41,1	213 Milletvekili
DP	247.484	%	1 Milletvekili
MHP	951.544	% 6,4	16 Milletvekili
MSP	1.269.918	% 8,6	24 Milletvekili
Bağımsızlar	370.035	%	4 Milletvekili

CHP'nin bu başarısı salt çoğunluk sağlamaya için yeterli olmadı. En çok oyu aldığı için CHP'ye hükümeti kurma görevi verildi. Ancak Ecevit tüm görüşmelerinden olumsuz cevap alınca hükümeti kurma yetkisi Demirel'e verildi. Böylece "2. Milliyetçi Cephe" diye anılan koalisyon hükümeti kuruldu. Bu koalisyon hükümeti AP, MSP, MHP ile kuruldu. Ancak ömrü çok kısa olmuştur. 2 Ocak 1978 yılında Ecevit AP'den ayrılan 11 milletvekilinin katılımı ile hükümeti kurdu.

14 Ekim 1979 yılında boş olan Cumhuriyet Senatosunun 1/3 ve 5 milletvekilliği için seçim yapıldı. Sonuçlar AP'nin üstünlüğü olunca Ecevit istifa etmiştir. Tekrar Demirel başkanlığında hükümet kurulmuştur.

Kanlı olayların yaşandığı ve yönetimin iyice bozulduğu 70'i yıllar oldukça zor geçmiştir. 1969 seçimlerinden sonra sonra karşılaşılan her türlü sorunun kaynağı yine anayasada aranmıştır. Karşılaşılan sorunların ortadan kaldırılmasının çaresi, yine Anayasa değişikliği yapmada bulunmuştur.

1961 Anayasasında, ilki 1969 ve sonuncusu da, 1974 yılında olmak üzere yedi kez değişiklik yapılmıştır. Bunların içinde, Anayasada önemli değişiklikler yapan yasalar, 12 Mart döneminde çıkarılan yasalar olmuştur. Gözübüyük (2003:140-142) 61 Anayasasında yapılan bazı değişiklikleri şu şekilde sıralamıştır:

- a) Siyasal partilere hazine yardımı yapılması, bir Anayasa kuralı haline getirilmiştir (m. 56).
- b) Anayasada öngörülmüş olan Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin aylık ve ödeneklerine yapılacak zam ve ilavelerin, bunu izleyen ilk genel seçimden sonra uygulanacağına ilişkin kural kaldırılarak, Türkiye Büyük

Millet Meclisi üyelerinin mali durumlarını iyileştirme olanağı sağlanmıştır (m. 82).

- c) Anayasa ile getirilen özgürlükler düzenine, genel ve özel nitelikte önemli kısıtlamalar getirilmiştir. Genel kısıtlama ilkesi, tüm özgürlüklere uygulanabilecek kısıtlamaları gösterir. Buna göre, temel hak ve özgürlükler, Devletin ülkesi ve milleti ile bütünlüğünün, Cumhuriyetin milli güvenliğinin, kamu düzeninin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile kısıtlanabilecektir. Anayasada yer alan hak ve özgürlüklerden hiç birisi, insan hak ve özgürlüklerini veya Türk Devletinin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü veya dil, ırk, sınıf, din ve mezhep ayrımına dayanarak, nitelikleri Anayasada belirtilen Cumhuriyeti ortadan kaldırmak kastı ile kullanılmayacak ve temel hak ve özgürlükleri kötüye kullananlar cezalandırılacaktır.

Temel hak ve özgürlüklere getirilen sınırlamalardan ikinci kümeyi, Anayasanın çeşitli maddelerinde düzenlenmiş olan temel hak ve özgürlüklere ayrıca getirilen özel nitelikteki kısıtlamalar oluşturur. Bu alanda getirilen kısıtlamalardan bir kaç örnek vermekle yetinilecektir:

- Yargıç karan olmadan, belli hallerde, gazeteler toplatılabilecektir (m. 22).
- Tutuklanan veya yakalanan kişinin en yakın mahkemeye gönderilme süresi, 24 saatten 48 saate, toplu suçlarda ise, 15 güne çıkarılmıştır (m. 30).
- Dernek ve sendika kurma haklarının kısıtlanabileceği gibi, belli hallerde dernekler, hakim kararına kadar, faaliyetten alıkonulabilecektir (m. 29, 46).
- Memurlar, sendikalara üye olamayacaklardır. Kamu hizmetlileri sendikalarının faaliyeti sona erdirilmiştir (m. 119, m 16).

- d) Yasama alanında yapılan değişiklikler arasında, hükümete “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi tanınmıştır, (m. 64). Yasama alanında yapılan ikinci değişiklik ise, gensoru yetkisinin kullanılması ile

ilgilidir. Gensorunun bir engelleme aracı olarak kullanılması önlenmek istenmiştir (m. 89).

- e) Yürütme alanında yapılan değişikliklerin en önemlisi, özerk kuruluşlarla ilgili olanıdır. Üniversiteler ve Radyo ve Televizyon Kurumunun özerklikleri kısıtlanmış, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumunu düzenleyen Anayasa maddesinden özerk sözü de çıkarılmıştır (m. 120,121).
- f) Diğer bir değişiklik kümesi, silahlı kuvvetleri ilgilendirmektedir. Milli Güvenlik Kurulunun görüşlerine biraz daha ağırlık verilmiş (m. 111), sıkıyönetimi gerektirecek durumların kapsamı genişletilmiştir (m. 124).
- g) Yargı alanında, yapılan değişiklikler, aşağıdaki gibi sıralanabilir:
- Askeri yargının yetki alanı genişletilmiştir (m. 138).
 - Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur (m. 140)
 - Adalet Bakanının Yüksek Hakimler Kuruluna oy sahibi olarak katılması sağlanmıştır, (m. 143).
 - Anayasa Mahkemesi, Anayasa değişikliklerini yalnız biçim yönünden inceleyecektir (m. 147).
 - Anayasa Mahkemesine doğrudan iptal davası açma hakkı, Türkiye Büyük Millet Meclisinde grup kuramayan partilerden alınmıştır (m. 149).
 - Devlet Güvenlik Mahkemesi kurulması, bu mahkemelerde görev alacak hakim ve savcıların atanmasında, adayların Bakanlar Kurulunca gösterilmesi, Atamanın Yüksek Hakimler Kurulunca yapılması yolu getirilmiştir (m. 136).

1961 Anayasası zaman zaman kötü idealara hizmet edilip “özgürlükçülüğünün” kurbanı edilmiştir. Öyle ki 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun, önemli ancak en çok ihlal edilen ilkesi “liyakat” ilkesi olmuştur. Kamu bürokrasisi çeşitli kayırma biçimlerinin egemen olduğu, işe göre adam değil de adama göre iş ilkesinin tercih edildiği bir istihdam alanı olma niteliğini korudu. Bu

da kayırma rejimi nedeniyle başarısızlıkların daha kolay terfi edilebileceği bir memur rejimi ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1997:1363).

12 Mart ile beraber Anayasada yapılan düzenlemeler atanmışlar ve seçilmişler durumuna yeni bir boyut getirmiştir. Özellikle 1973'te başlayan koalisyon dönemiyle birlikte siyasal iktidarlar bürokrasiyi çok büyük bir denetim altına almışlardır (Heper, 1984:297). Çok da demokratik olmayan bir ortamda bürokrasinin de eli kolu bağlanmıştı. Yani bu dönemde ne kamu yararı adına var olan bürokratların hakimiyeti ne de demokrasinin sesi vardı. Liyakat ilkesi de ihlal edildiğinden siyasiler bürokrasiye kendi adamlarını yerleştirmişlerdir. Dolayısıyla bürokrasi güçlendirilmek istenmiştir. Fakat etik olmayan amaç için etik olmayan yollar seçilmiştir. Özerk hale getirilen bazı kurumların özerkliği kaldırılarak, bu tarz özerk kurumların varlığından istifa ederek güçlenen sivil toplum kuruluşlarına karşı devletin konumunun yani bürokrasinin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu durum modernleşme ve demokratikleşme yolunda olmayı hedef edinen Türkiye'nin üzerine gölge olarak yerleşmiştir. Siyasal özgürlükler ve temel haklar konusunda negatif bir tutum içine kolayca girmenin yolları açılmıştı (Durgun, 2003:215).

Bu durum bürokratların kendilerini görevlerine karşı değil, atamaya yetkili makamlara karşı sorumlu olma eğilimine itmiştir (Aykaç, 1997:172).

Bürokrasinin bu dönemde siyasallaştırılmak istendiğini döneme ait yapılan araştırma sonucu açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

17.01.1978–01.08.1978 tarihleri arasındaki yaklaşık yedi aylık dönemde, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve vali gibi üst düzey yöneticilerin 206'sı görevlerinden alınmış, bunların yerine 320 yeni atama yapılmıştır. Yine aynı şekilde, 01.12.1979–01.05.1980 yılları arasında da 1223 üst düzey yöneticinin görevlerinden alınarak, 1367 yeni atama yapıldığı anlaşılmaktadır. Askeri müdahale dönemlerinde de benzer nitelikteki atamaların hızlandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2002:151).

3.1.5. Yasakçı Anayasa Dönemi (1980 ve Sonrası)

Ülkenin içinde bulunduğu karmaşa artık her kesimce dile getiriliyordu. Bu çıkmazı Avcıoğlu şu ifadeleriyle dile getirmiştir (Avcıoğlu, 1980:28-29):

Ekonomik, toplumsal ve siyasal çıkmaz, şimdiye değin “cici demokrasi”mizin gerçek demokrasi olduğunu en bağnaz biçimde savunan çevrelerde bile, “acaba bu demokrasi mi?” kuşkusunu yaratmaya başladı. Varlıkları, yürürlükteki sisteme bağlı olan Demirel ve Ecevit bile, zaman zaman rejimin niteliği konusundaki kuşkularını dile getirmekten kendilerini alamadılar. Örneğin Demirel, “keyfî idare”den yakınarak “Buna demokrasi demek zor. Uydurma bir rejimdir bu” der. “Bu hükümet rejimi delmiştir, nasıl tamir edileceğini ben de bilmiyorum” itirafını yapar.

Ecevit de, Olağanüstü Kurultay’da demokrasimizin “yolsuzluk ve haksız kazanç rejimi”ne dönüşmesinden yakınır:

“Türkiye’de demokrasi ile yolsuzlukları önleme yerine, yolsuzluklar o kadar yaygın ve meşru hâle geldi ki, önleyecek kuruluş kalmadı”.

“Haksız kazanç sağlama, Türkiye’de demokratik bir hak sayılıyor”.

Öte yandan Ecevit, ülkede egemen “çarpık tüketim modeli”nin “partiler, hükümetler ve devletin” gerekeni yapmayışlarından kaynaklandığını söyleyerek, siyasal sistem ile tüketimcilik arasında bağlantı kurar ve bunun çıkmaz yol olduğunu ileri sürer:

“Bu gidişe dur denilmez ise... Türkiye bu toplumsal düzenin altında ezildikçe ezilir ve bunalımdan bunalıma sürüklenir”.

12 Eylül 1980 sabahı saat 04.30’da cunta adına okunan ilk bildiri Silahlı Kuvvetlerin devletin organları işlemediği için ülke yönetimine el” koyduğunu ilan etti. Ayrıca parlamentonun dağıtıldığını, kabinenin görevine son verildiğini ve Millet Meclisi üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırıldığını bildiriyordu. Hemen ardından bütün siyasal partiler ve iki köktenci sendika konfederasyonunun (sosyalist DİSK ve’

aşırı sağcı Milliyetçi İşçi Sendikaları Konfederasyonu MISK faaliyetleri durduruldu (Zürcher, 2001:405).

Tanilli'nin de dediği gibi “12 Mart muhtırası yarım hak ve özgürlükleri engelleyecek yeni bir çerçeve gerekmede, emperyalizmin çıkarları otoriter bir rejimi gerekli kılmaktaydı (Tanilli, 2003:71-72)”.

12 Eylül “generallere göre demokrasiyi siyasetçilerden kurtarmak ve siyasal sistemi temizlemek (Zürcher, 2001:406)” adına yapılmıştı. Demokrasinin demokratik olmayan yollarla yerleştirilmek istenmesi elbette ki demokrasiyi boğmuştur. Elbette ki bu adımlar ve bunun gibi atılmış olan diğer adımlar “gericiliğin ayak sesleriydi”.

Milli Güvenlik Konseyi demokrasiyi sözde yerleştirmeye demokratik kurumların ve tüm temel insan haklarının askıya alınmasıyla başlamıştır* .

Olağanüstü durumların olağanüstü önlemleri gerektirdiği ileri sürülebilir. Bu açıdan sıkıyönetim komutanları zorunlu saydıkları yeni yetkilerle donatılabilirler. Fakat bu olağanüstü yetkiler, sıkıyönetimin sona ermesiyle ortadan kalkar. Oysa Simdi temel hak ve özgürlüklerle ilgili belli başlı yasalar değiştirilerek, özgürlüklere sürekli olarak son verilmek istenmektedir. Böylece “özgürlükçü” sıfatıyla anılan demokrasimiz, “özgürlükçü olmayan demokrasiye dönüşme yolundadır. Yeni sistem, belki de DGM'ler ve Olağanüstü Hal Yasası ile tamamlanacaktır.

Günü gününe yaşanan Türkiye'de, ilk şok geçince muhtıranın da hemen yozlaştırıldığı görülüyor. Oysa açıkça belirtilmese de “uzun vadeli önlemler” için büyük partilerin birlikte çözüm aramaları, hatta gerektiğinde birlikte sorumluluk yüklenmeleri öneriliyor. Son yedi yıldır, yan desteklerle ülkeyi yöneten iki büyük liderin partilerinin bir araya gelmesiyle, çözülemeyen sorunların çözülebileceği umuluyor (Avcıoğlu, 1980:6).

* 12 Eylül'den önce ülkenin içinde bulunduğu durum ayrıca da tüm devlet kurumlarına yerleştirmelerin siyasi odaklı olduğu düşünülünce ne temel haklar ve özgürlüklerden ne de demokrasiden bahsedilebilirdi. Zira her türlü despotizm mevcuttu. Dolayısıyla 12 Eylül her ne kadar demokratik ve hukuki olmasa da, bir düzenlemenin yapılması gerektiği gözler önündeydi.

Dolayısıyla artık söylenebilecek ve durumu en iyi anlatan tek söz kalıyor: “Demokrasi öldü, yaşasın demokrasi (Avcıoğlu, 1980).”

Cumhurbaşkanı, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu’na ait görevler Milli Güvenlik Konseyi tarafından kullanılacaktır. Kenan Evren MGK’nın başkanıdır. MGK tarafından çıkarılan bildiri, karar, yasalara karşı her türlü yargı yolu kapatılmıştır. Millet egemenliğini tekrar yerleştirmeye çalıştığını söyleyen MGK, bu amaçla 29 Haziran 1981 yılında “Kurucu Meclis Hakkında Kanun”u kabul etmiştir. Kanuna göre Kurucu Meclis: Milli Güvenlik Konseyi ve bir kanun oluşturmak için kurulan, kuruluş görev ve yetkileri bu kanunda belirtilen Danışma Meclisi’nden oluşmaktadır. MGK sadece askeri üyelerden oluşmaktaydı. MGK Danışma Meclisinden gelen kanun tasarılarını ve tekliflerini aynen veya değiştirerek kabul veya reddedebilir. MGK’nın kabul ettiği metin Resmi Gazete’de yayımlanarak kanunlaşır (Özbudun, 2004:51-52).

1980 yılında Deniz Kuvvetleri Komutanı Bülent Ulusu başbakan olarak atandı. MGK, yeni anayasanın hazırlanması görevini profesör ve uzmanlara verdi.

Yeni anayasa halkoyuna sunuldu. Bu arada anayasaya karşı yapılacak olan propagandalara izin verilmemiştir. Anayasa oylama sonucunda % 92 evet oyla kabul edilmiştir (Çavdar, 1996:256-272).

1980’lerin başı, başta gelişmiş Batı ülkeleri olmak üzere çeşitli ülkelerde özelleştirme, deregülasyon (serbestleştirme) ve devletin küçültülmesi politikalarının uygulamaya konulduğu önemli bir dönüşüm sürecini ifade eder. Batıda devletin bürokratik yapısı, işlevleri ve ekonomik politikalarında bu değişiklikler yaşanırken, içeride de Ordunun emir-komuta sistemi içinde 12 Eylül 1980’de sivil siyasete müdahale ederek iktidara el koyması süreci başlamıştır. Türkiye, 12 Eylül 1980’den başlayarak 6 Kasım 1983 tarihinde yapılan genel seçimlerin sonucuna göre ANAP Genel başkanı Turgut Özal’a 8 Aralık 1983 tarihinde hükümeti kurma görevi verilinceye kadar askeri iktidar tarafından yönetilmiştir (Eryılmaz, 2002:151-152).

12 Eylül’ün getirdiği 1982 Anayasası, 1961 Anayasasına bir tepki olarak hazırlanmıştır. 1961 Anayasası siyasal iktidara sınırlamalar getirip keyfi yönetimleri

önlemeye çalışarak, kişi hak ve özgürlüklerine büyük kısıtlamalar getirerek, siyasi iktidarların alanını oldukça genişletmişti. 1961 Anayasası'nın özgürlükçülüğüne karşı 82 Anayasasında siyasete katılma alanı oldukça daraltılmıştır (Öztekin, 2000).

Gözübüyük 82 Anayasasını şöyle açıklamıştır:

1982 Anayasası uzunluğu ve hükümlerinin sıralanışı ve düzenlenişi bakımından, 1961 Anayasasına benzemektedir. Her iki Anayasanın hazırlanışında, “çerçeve anayasa” yerine, “düzenleyici anayasa” yöntemi yeğlenmiştir. Düzenleyici anayasa yapılırken, her sorun için bir madde koyma yoluna da gitmemek gerekir. Ayrıntılara inen bir anayasa, toplumdaki gelişmelere ayak uyduramaz, toplumsal bunalımlara neden olabilir.

Türk Anayasalarına «Başlangıç» koyma yolu, 1961 Anayasası ile başlamış ve 1982 Anayasası ile devam etmiştir. Böyle bir yola gidilmiş olmasının nedenleri arasında, bir yandan hükümet darbelerine bir gerekçe göstermek; diğer yandan da, Anayasaya egemen olan ilkelere, anayasa koyucunun temel görüşüne, açıklık getirmektir.

Anayasanın 176. maddesine göre, “Anayasanın dayandığı temel görüş ve ilkeleri belirten başlangıç kısmı, Anayasanın metnine dahildir.” Durum böyle olunca. Anayasanın başlangıç kısmı, özel bir önem taşır. Bu Anayasa, “Türk milletinin meşru temsilcileri olan” Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyince hazırlanmış ve Türk Milleti tarafından kabul edilmiştir.

Başlangıç'ın diğer fıkralarında yer alan ve Anayasaya egemen olan ilkelere, aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Atatürk milliyetçiliği, Atatürk inkılap ve ilkeleri;
- Dünya milletler ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir, üyesi olarak, çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma azmi;
- Egemenliğin, kayıtsız şartsız Türk milletine ait olduğu;
- Türk varlığının. Devleti ve ülkesiyle bölünmez bütünlümü;

- Laiklik ilkesinin gereği, kutsal din duygularının, devlet işlerine kesinlikle karıştırılmaması;
- Her vatandaşın eşit bir biçimde Anayasada yer alan temel hak ve özgürlüklerden yararlanması;
- Yurtta sulh, cihanda sulh arzu ve inancı içinde yasama hakkı bulunduğu.

1982 Anayasasında yer alan bu ilkeler, 1961 Anayasasının Başlangıç kısmında yer alanlarla büyük bir benzerlik gösterir. (Gözübüyük, 2003:147-148).

1982 Anayasası ile Devletin siyasal ve ideolojik yönüne yapılan vurgu, kamu bürokrasisinin hem merkeze bağılılığını artırmış ve hem de sivil toplum üzerindeki rolünü güçlendirmiştir. Bu bağlamda 1982 Anayasası, yürütmenin Cumhurbaşkanı kanadının yetki ve görevleri ile Milli Güvenlik Kurulu'nun siyasal sistem içindeki ağırlığını artırmıştır. Üst düzey askeri bürokrasi, yalnız kendi mesleki alanlarındaki güvenlik politikası ile değil, ayrıca Milli Güvenlik Kurulu nedeniyle geniş anlamdaki siyaset ile sürekli ilişkili olmuştur. Askeri bürokrasinin, kendisi dışındaki diğer sivil bürokrasilerin ne yapmaları ya da ne yapmamaları gerektiği konusunda kendilerince geliştirdikleri kamu politikası önerileri bulunmakta ve bunları ilgili yerlerde dile getirmektedirler. Bu durum, ülkemizde askeri bürokrasinin güçlü ve sert bir kurum ideolojisine sahip olmasıyla da ilgilidir (Eryılmaz, 2002:152-153).

12 Eylül ile iktidara hakim olan askeri bürokrasinin bürokraside bozulmaya hedef olması, varoluş amacının aksine hizmet etmek yerine iktidar olmak amacındaki bürokrasinin bünyesinde meydana gelen bozulmayı ve sağlıksızlığı işaret eden önemli bir olgudur. Askeri rejimin başbakanın bürokrasiden sözleri adeta bürokrasinin egemenliğinin Türk toplumsal yaşamında ortaya koyduğu sonuçları da açıklamaktadır. Bürokrasinin egemenliği toplumsal işleyişi tıkamıştır. Kamu bürokrasisinin denetlenememesi, aşırı merkeziyetçilik, atıl kapasite, aşırı formalite ve kırtasiyecilik yaratmış, sosyal kalkınmayı engellemiş, güven ve huzurun sağlanmasında etkili olamamıştır (Tataroğlu, 1998:3596).

MGK Mayıs 1983 yılında siyasi parti kurulmasını serbest bıraktı. Ancak Mart ayında çıkartılan Siyasi Partiler Yasası ile 1980'den önce faal olan siyasetçiler on yıl

süreyle siyasetten men edildi. Yeni partiler artık kurulabilirdi, ancak kurucularının Milli Güvenlik Konseyi tarafından onaylanması gerekiyordu. Öğrencilere, öğretmenlere ve devlet memurlarına parti üyeliği yasaktı. Yeni partilerin kadın ya da gençlik kolları kurmalarına, sendikalarla ilişkilerini geliştirmelerine ve köylerde şube açmalarına izin verilmeyerek toplumda kök salmaları olanaksızlaştırılmıştı (Zürcher, 2001:410).

On beş parti kuruldu, ancak 12'si kurucular listesinde yapılan bazı değişikliklerden sonra bile, ordu tarafından kabul edilemez bulunmuştu. Demirel'in AP'sinin ve de CHP'nin apaçık devamı olan partiler (Büyük Türkiye Partisi ile Doğru Yol Partisi ve Sosyal Demokrasi Partisi) yasaklananlar arasında bulunuyordu. Sonunda, 6 Kasım 1983 seçimlerine katılmalarına izin verilmiş olan üç parti şunlardı:

- Emekli Orgeneral Turgut Sunalp'in liderliğindeki, generallerle yakından özdeşleştirilen ve onlar tarafından desteklenen Milliyetçi Demokrasi Partisi;
- Necdet Calp'in liderliğindeki, CHP'nin geleneksel Kemalist kanadına yakın olan Halkçı Parti;
- 1979-1980'de başlatılan ekonomik reform programının arkasındaki adam olan, askeri yönetim zamanında mali skandalların sonucunda görevden atılana kadar ekonomiden sorumlu “tam yetkili bakan” olarak hizmet veren Turgut Özal'ın liderliğindeki Anavatan Partisi (Zürcher, 2001:410-411).

MGK'nın partilerin kurulması sırasında da oldukça fazla baskısı olmuştur. Hatta bazı parti kurucuları listesindeki kişileri tek tek inceleyip istemedikleri kişileri listeden çıkarttılar (Çavdar, 1996:278).

1983 yılında seçimlere gidildiğinde katılım oldukça fazla olmuştur. Çünkü seçimlerde oy kullanmayanlara cezai yaptırımlar getirilmişti. Nitekim katılımın % 92,3 olduğu 1983 seçiminin sonuçları şöyledir (DİE):

ANAP	7.833.148	% 45,1	211 Milletvekili
HP	5.285.804	% 30,5	117 Milletvekili
MDP	4.036.970	% 23,3	71 Milletvekili

Seçim sonuçlarıyla ANAP tek başına iktidara gelmiştir. Ancak halkın sandıklara götürülmesi demokrasinin olmazsa olmaz ilkesi özgürlüğe gölge düşürmüştür.

1970’li yılların sonu ve 1980’lerin başında bürokrasi artık hantallaşmış, ekonomik ve sosyal gelişmelere de ayak uyduramaz hale gelmişti. Bürokratik yapı, ekonomik ve sosyal gelişmelere ayak uyduramamış onların gerisinde kalmıştır (Karaer, 1987:29). Ayrıca 1970’lerin sonuna doğru bürokrasi kamu yararı ve kamu hizmeti anlayışından ayrılarak, adama göre hizmet anlayışına gittiği için etik olmaktan da uzaklaşmıştı.

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi konularına yer veren ANAP Hükümeti programında şu esaslar yer almıştır: “Devlet hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur. Bu amaçla bürokratik işlemlerin en fazla ve gereksiz olduğu alanlardan başlamak üzere konular tasnif edilerek, işlemleri asgariye indirecek bütün tedbirler alınacak; kanun, tüzük, kararname, yönetmelik ve tebliğlerde gerekli değişiklikler yapılacaktır. Kamu hizmetlerinin her kademesinde israf önlenecek ve tasarrufa riayet edilecektir. Resmi makamlara, müracaatta istenen bütün bilgi ve belgelerin gözden geçirilerek azaltılması ve bazılarının kaldırılması kaçınılmaz hale gelmiştir (Tortop vd., 1993:202-203).”

1983’ten sonra, yasama organına karşı yürütmeyi güçlendirmek amacıyla bütçe dışı fonlar oluşturulmuştur. Böylece hükümet icraatlarında bürokrasinin denetiminden bağımsız siyasi tercihlerin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır (Tataroğlu, 1998:3599).

Bu fonlar*, bakanlıklara ve ilgili kamu kurumlarına serbest harcama olanağı getirmiş; Sayıştay’ın denetim yetkisi dışında ve dolayısıyla Meclisin kontrolünden

* ANAP döneminde bilinen bazı fonlar şöyle sıralanabilir: Akaryakıt Fiyat İstikrarı Fonu (AFİF) Geliştirme ve Destekleme Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Fonu.

uzak tutulmuştur. Yapılan bir araştırmaya göre, değişik amaçlar için kurulan fonların sayısının 134'ün üzerinde olduğu saptanmıştır. Bu fonların, siyasal iktidarın özel bütçesi biçiminde olduğu ve siyasal amaçlar için kullanıldığına dair değerlendirmeler bulunmaktadır (Ahmed, 1995:267). Ancak bu fonların, dönemin muhalefeti tarafından sürekli eleştirildiğinden, 1990'dan itibaren bütçe içine alınması için yoğun çalışmalar yapılmıştır (Eryılmaz, 2002:155).

Bürokrasi, ANAP döneminde diğer dönemlerde görülmedik ölçüde geniş bir şekilde yer almıştır. Bu başlık altında “Kamu İdaresinin Esasları”, “Bakanlıkların Reorganizasyonu”, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması”, “Mahalli İdareler”, “Devlet Memurları”, “Emniyet ve Asayiş”, “Milli Savunma” konularında partinin görüş ve fikirleri yer almıştır (Tataroğlu, 1998:117).

ANAP, bürokrasi kavramını daha çok, “kırtasiyecilik” olarak yorumladı ve icraatını bu çerçevede yürütmeye çalıştı. Bürokrasi konusu, bir “yönetim sistemi” ya da “memurların kamu hizmetlerinin yürütülmesinde egemenliği” şeklinde düşünülmeyeceği için kurumsal-yapısal içerikli reformlara gidilmedi. Bürokrasi, bina, araç-gereç ve teknik donanım bakımından geliştirildi. Bilgi-sayar, faks, çağrı cihazı, araç telefonu ve fotokopi makinası gibi bürokrasinin araçsal yönüne yapılan yatırımlar artmasına rağmen, işlemlerin yürütülmesinde bürokrasi zihniyeti aynı kaldı. Kamu bürokrasisinin temel sorunları olan merkeziyetçilik, hantallık, büyüme, gizlilik, tutuculuk, kuralcılık, siyasallaşma, kayırma, rüşvet, yolsuzluk, aracılar vasıtasıyla işlemlerin yürütülmesi gibi olumsuzluklar ciddiyetini korudu. Devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikaları sebebiyle memur sayısında azalma beklenirken, bu gerçekleştirilemedi ve bilakis önemli artışlar sağlandı. Örneğin, 1983 yılında 1.281.176 olan memur sayısı, 1994 yılında 1.830.366'ya yükseldi (Eryılmaz, 1993:227-228).

ANAP, Devletin küçültülmesi gerektiği görüşünü “bireyin devlet için değil, devletin birey için var olduğu” bir söyleme dönüştürdü. ANAP bunu yaparken, rijit devlet-toplum karşıtlığının çatışmacı açmazına da düşmedi; “uzlaşma”yı politik bir ilke şeklinde formüle edebildi. Öte yandan, ANAP, özel girişimciliği bir toplumsal

değer olarak yaygınlaştırıcı politikalara yöneldi, son tahlilde burjuva toplumu olarak sivil toplum mimarisine girdi.

Şüphesiz ANAP'ın simgelediği, her şeyden önce, Jakoben bir politik gelenekten homoeconomicus'un öncülüğündeki politik ve kültürel düzeydeki pragmatik değerlere geçti. Bunun önemli sonucu, ekonomiyi politikadan ayırarak, devlet iktidarını adem-i merkezi hale getirmeye yönelik mikro düzey çözümleri ön plana çıkarmak oldu; politik alanda “dava adamları”nın yerini “işbirici politikacılar” almaya başladı (Sarıbay, 2000:68-69).

ANAP'ın KİT'leri özelleştirme isteğini şu nedenlere bağlayabiliriz:

- KİT'lerin özelleştirilmesiyle bürokrasi elindeki çok güçlü bir iktidar aletinden yoksun kalacaktır.
- KİT'ler çok verimsiz çalıştığı için hem devletin üstünden bir yük kalkacak hem de bu kuruluşlar daha verimli ve etkin çalışacaktır (Tataroğlu, 1998:114).

ANAP'ın bu politikası ile karşılaşacağı sorun elbette ki sadece teknik analizler ve hesaplamalar değildi. Bürokrasi de özelleştirmeye direnç gösterecekti. KİT'lerin devletin kontrolünden çıkmasıyla bürokrasi büyük bir ekonomik güçten yoksun kalacaktı. Zira ANAP'ın amaçlarından bir tanesi de bürokrasinin gücünü kırmaktı. Fakat bürokratlar ve aydınlar toplumu yönlendirme inisiyatifinden vazgeçmek istemiyorlardı (Ulagay, 1998:101-102).

Özelleştirme ile ilgili olarak ciddi yasal düzenlemeye 24 Ocak 1980 İstikrar Programının yürürlüğe girmesinden sonra başlamıştır. İstikrar Programı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri için yeni kural ve düzenlemeler getirmemiş sadece KİT'lerin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre çalışmalarına imkan sağlayacak tedbirler ön görmüştür. 1980 sonrasında ilk olarak 11.04.1983 tarih ve 60 sayılı KHK kendinden önceki özelleştirme ile ilgili yasanın yerine getirilmiştir. Daha sonra 60 sayılı KHK 2929 Sayılı Yasa şekline dönüştürülmüştür. 2929 Sayılı Yasa 08.06.1984 tarih ve 233 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır (Tataroğlu, 1998:145).

1982 Anayasasında yapılan 1987 değişiklikleri demokratikleşme yönünde önemli bir adım olmuştur. Yapılan bu değişiklikler şu şekilde incelenebilir:

- Siyasi referandumların kaldırılması yönünde bir referandum yapılması,
- Anayasa değiştirme ve usulünün değiştirilmesi ve anayasa değişikliklerinin kolaylaştırılması için yapılan değişiklikler,
- Seçme yaşının düşürülmesi, TBMM üye sayısının 450'ye çıkarılması,
- Televizyon yayınları alanında devlet tekeli kaldırarak serbest yayıncılığa müsaade eden değişiklikler (Çavdar, 1996:279)

Bu arada, eski siyasal liderler perde arkasından birtakım partileri yönetmekle kalmayıp bir de (hala resmen gayrı meşru olan) siyasal beyanatlar vererek siyasal yaşamın üstüne bir kabus gibi çöküyorlardı. Özal onların mücadele davetini kabul etmeye karar verdi. Anayasada eski siyasetçilerin yeniden siyasete katılmalarına imkan verecek bir değişikliği halkoylamasına sundu. Özal ve ANAP aynı zamanda da, bu tür bir geri dönüşe karşı etkin şekilde mücadele verdiler. Özal (6 Eylül 1987'deki) halkoylamasını yüzde 49,76 “hayır”a karşı yüzde 50,24 “evet”le kılpayı kaybetti. Halkoylamasının sonucu Özal'ı erken seçimleri Kasım 1987'de yapmaya yöneltti (Zürcher, 2001:412).

Esasında Özal bu değişikliği parti çıkarlarını düşünerek yapmıştır. Fakat İnönü'nün DP'nin kurulmasına izin verdiği hataya düşmüştür. Çünkü Özal'a göre oy kullanamayan bu siyasi yasaklılar muhalefet aleyhine oy kullanacaktı. Ancak 1987 seçim sonuçlarında oy oranı düşmüştür. Ancak seçim kanununun değiştirilmesiyle* seçime gidildiği için meclise taşıdığı milletvekili sayısı fazla olmuştur. Yapılan bu değişiklik demokrasi tarihimizin önemli bir adımı olmuştur.

Seçim yasasının da değiştirilerek seçime gidildiği ve katılımın % 92,3 oranında olduğu 1987 seçim sonuçları şöyledir (DİE):

* Seçim Kanunu'nun değiştirilmesiyle “D” Hont Nisbi Temsil Sistemi getirilmiştir. Bu sisteme göre, belli bir seçim çevresindeki barajı geçemeyen bir parti, o seçim çevresindeki bütün oylarını kaybetmekte ve bu oylar büyük partiler arasında nisbi şekilde paylaşılmaktaydı. Büyük partilerin lehine olan bir seçim sistemidir.

ANAP	8.704.335	% 36,3	292 Milletvekili
SHP	5931,000	% 24,8	99 Milletvekili
DYP	4.587.062	% 19,1	59 Milletvekili
DSP	2.044.576	% 8,5	
RP	1.717.425	% 7,2	
MÇP	701.538	% 2,9	

Seçim sonuçlarına göre ANAP, büyük zafer elde etmiş olsa da aslında bu zal’ın seçim sistemini değiştirmesiyle kabarmıştır.

ANAP iktidarına ilk tepki 26 Mart 1989 yerel seçimlerinde geldi. Seçim sonucunda ANAP ancak % 19,5 oyla üçüncü olabildi. SHP % 28,7 oyla birinci, DYP % 25,7 oyla ikinci oldu. ANAP’ın il belediyelerinde Türkiye’de sadece Malatya’da kazanması bu düşüşün açık belirtisidir (avdar, 1996:281-283).

1987 yılı kurulan zal Hükümet programında benzeri ifadelerle kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusu yer aldığı gibi, 10 Kasım 1989 günü TBMM’de okunan Akbulut hükümet programında da idari reform, bürokratik işlemlerin her kademedede asgariye indirilmesi kavramlarına yer verilmiştir. Kırtasiyecilik ve formalitelerle mücadeleye devam edileceği belirtilmiştir (Tortop, vd. 1993:203).

1980’den sonra ekonomik yapıdaki değişiklikleri izleyen yıllarda, yolsuzluklarda önemli artışların olması bir rastlantı değildir. Yaygın ekonomik ve sosyal işlevler yüklenmiş ve yeterince denetim mekanizmaları güçlü olmayan devletlerde, yolsuzluklara uygun bir ortam var demektir.

Türkiye’nin yolsuzluklarla ilgili görünümü çok olumsuzdur. Bu olumsuzluk yeni bir olgu değildir. Divan şairi Fuzuli’nin, “selam verdim rüşvet değildir dey almadılar” mısraı ünlüdür. 18. Yüzyılda Defterdar Sarı Mehmet Paşa’nın şu değerlendirmesi ilginçtir: “Zamanımızda kadılardan nicesi rüşvetin adını ‘mahsul’ koyup Allahın emirlerini yerine getirmeyip hangi taraf rüşveti ziyade verirse ona hüküm eder. İsterse alacaklıyı borçlu, mflisi Karun ıkarır” (Eryılmaz, 2002:156).

Ülkemizde yolsuzlukları, sistemin kendisi üretmektedir. Son dönemlerde ortaya çıkan yolsuzluklarda* üst düzey bürokratların olduğu, başka bir deyişle yolsuzlukların üst bürokratik ve siyasi makamlarda yoğunlaştığı görülmektedir. Yolsuzlukların çoğu zaman üst makamlarla (siyasi ve idari) bir biçimde bağlantılı olarak yürütüldüğünü gösteren, güçlü işaret, beyan ve değerlendirmeler bulunmaktadır. Ülkemizde hiyerarşik otoritenin gücü dikkate alındığında, alt kademelerin üstlerden habersiz hiçbir şey yapamayacakları anlaşılır. Bürokratik yapı ve işlemlerden kaynaklanan sorunlar, hizmet arzının yetersizliği, siyasetin kamuyu bir finansman aracı gibi kullanma gayretleri, devlete bağlı zenginleşme geleneği; kararlı ve etkili bir denetim mekanizmasının gelişmemesi, yeterince açık toplum ve açık ekonominin olmaması gibi faktörler, yolsuzlukları besleyen yapısal, sosyal ve siyasal unsurlardır (Eryılmaz, 2002:157).

Özellikle 1989 yılından sonra Özal'ın Cumhurbaşkanı olmasıyla Türkiye için yeni bir dönem başladı. Bir yandan düşünce ve vicdan özgürlüğünü kısıtlayan bazı yasal düzenlemelerin ve bir kısım vatandaşların ana dilini kullanma hakkı üstündeki yasanın kaldırılması, diğer yandan Cumhurbaşkanının himayesi altında resmi sansürden masum bir tartışma ortamının temini Türkiye'nin ufkunu açtı. Öyle ki bu dönemde sistem üzerindeki askeri vesayetten, etnik sorunlara, hatta Kemalizm'e kadar tartışmaya açılmayan hemen hemen hiçbir konu kalmadı (Erdoğan, 1998:803).

1991'in Ekim ayındaki erken genel seçimlerde Doğru Yol Partisi (DYP) tek başına iktidar olacak çoğunluğu elde edemese de birinci parti olmuş, ANAP ise sekiz yıllık iktidarın ardından ikinci parti olmuştur. ANAP'ın bu yenilgisi 1989 yerel seçimlerinde aldığı yenilgiden sonra pek şaşırtıcı olmamıştır. ANAP; SHP, Milliyetçi Çalışma Partisi (MÇP), Islahatçı Demokrasi Partisi (IDP) ile ittifak yaparak büyük bir oy patlaması yapan Refah Partisi (RP) ve % 10 barajını kıl payı geçen DSP

* Kamuoyunda yolsuzlukların hangi alanlarda ve hangi kurumlarda yoğun olduğu bilinmektedir. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) tarafından 2002 yılında yapılan, İş Dünyasının Gözünde Türkiye'de Yozlaşma Araştırması'nın sonuçlarına göre, en çok yolsuzluk yapılan kurumlar, gümrük, trafik, tapu, belediye, vergi daireleri, devlet hastaneleri, mahkemeler ve elektrik hizmetleri biçiminde sıralanmıştır. Ayrıca ankete katılan iş adamlarının %46'sı, son 'iki yıl içinde en az bir kez kural dışı ödeme yaptığını ya da hediye verdiğini belirtmişlerdir. İş adamlarına göre, Türkiye'nin birinci derecedeki sorunu enflasyon olurken, ikinci sırada rüşvet/yolsuzluk ve üçüncü sırada ise işsizlik gelmektedir (Eryılmaz, 2002).

izleyerek meclise girmiştir. TBMM’de en çok temsilcisi bulunan DYP, SHP ile koalisyon hükümeti kurmuştur. Böylelikle 2002 yılına kadar sürecek olan koalisyon dönemi başlamıştır. Bu dönemde 12 Eylül Darbesi ile kapatılan partiler açılmış, CHP dışındakiler kendi doğal uzantıları olan partilere katılmışlardır. 1995 yılında CHP, SHP ile birleşmiştir.

Bu dönemin sonlarında bazı partilerin kapatılması demokrasi açısından yaşanan olumsuzluklar olmuştur. Ayrıca bu dönemde birçok terörist ve gerici faaliyetler baş göstermiştir (Bekcan, 2005: 118-120).

Özellikle 1980 yılından sonra Adalet ve Kalkınma Partisinin (AKP) büyük çoğunluğu elde edeceği döneme kadar (2002 yılında yapılan erken seçim), hükümet koalisyon hükümeti şeklinde olmuştur. Bu dönemde, bürokrasi değişiklikleri ve yenilikleri yakalamada oldukça yavaş kalmıştır. Bu durumda bürokrasinin ve siyasetin tam bir uzlaşma içinde olamamasından kaynaklanmıştır. AK Parti hükümeti döneminde de yine atanmışlar ve siyasi iktidar arasındaki ilişki gerilimli olmuşsa da zamanla bu gerilim durağanlaşmıştır.

Günümüzde de hala demokrasi ve bürokrasi arasındaki gerilim devam etmektedir. Çünkü, bürokrasinin hiyerarşi, uzmanlaşma, gizlilik ve gayrişahsilik gibi dayanakların eşitlik, katılım ve sorumluluğuyla beraber bireysellik gibi demokratik değerler ile taban tabana bir zıtlık oluşturur. Ayrıca siyasal anlamda bürokrasi, halkın seçtiği temsilciler aracılığı ile yönetimin tam aksine, yetkililerin yönetimi demektir. Bürokrasinin büyümesi ve devlet müdahalesinin artması ve toplumsal yaşam alanlarına müdahalesi paralel gitmektedir. Bürokrasinin büyümesi demek, bireysel özgürlüğün sadece kişisel etmenler ile sınırlandırılması ve özgürlüğü kısıtlayıcı bir tarzda yönetimin daha fazla işlevi yüklenmesi anlamına gelir. Devlet büyüdükçe de demokrasinin dayanaklarından olan bireysel özgürlük alanları daralır. Dolayısıyla iktidarın tekellerde yoğunlaşması ve bürokratikleşmesi, siyasal özgürlükler üzerinde zayıflatıcı bir etki tesis eder (Bayram, Çınar, 2007: 16-17)

1970’ler itibariyle ideolojik mülâhazalar üzerinden yürüyen Türk politik hayatının bloklaşmaları, 1980 (nerden başlayarak “yumuşama” özelliği göstermiştir.

Sanki politik gerçekliğimize daha “reel” bakmak gereği üzerinde bir konsensüs doğmuştur. İdeolojilerin biçimlendirdiği dikotomiler “demode” ve “yanılsamalı” sayılmaya başlanmıştır. Örneğin “sağ-sol”, “ilerici-gerici”, “sosyalist-faşist” ya da “kızıl-milliyetçi” kategorileri artık geçmişin “günahları” olarak mütalaa edilmektedir. Politik jargonumuza giren "dinazorluk" terimi bu durumu ifade etmektedir. İdeolojilerin sonunun geldiğine inanılan bir dünya da yeniden ideolojik arayışları alevlendirmek, bir politik arkaizm örneği sayılmaktadır.

“İdeolojilerin sonu”nu hazırlayan gelişmeler, soğuk savaş ile yaşıt, yani aşağı yukarı kırk yıl sürmüş bir katılık döneminin tahammülfersa etkileri; 1980 askeri müdahalesinin entellektüel hayatın üzerindeki soğuk duş etkisi, ekonomik hayatımızın o günlere kadar olandan çok farklı olarak politikanın önceliklerini askıya alan “liberal ekonomizmi” ve nihayet dünya konjonktüründe yaşanan “yumuşama” süreçleriyle ilgilidir (Öğün, 2000:195).

Türkiye artık üzerine gölge düşürmeyen demokratik bir yönetim istemektedir. Nitekim bu amacın sağlanması için de büyük çaba sarf edilmektedir. Toplumsal ve ekonomik yaşamda köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerde bu cabalar artmakta; daha durağan bir yapının baskın olduğu dönemlerde konu daha geri planda kalmaktadır. Ancak 1980’li yıllarda başlayan ve 90’lı yıllarda ivme kazanan reform çabaları, kapsam ve ulaştığı boyut bakımından incelenmesi gereken özellikler taşımaktadır. Yeni bir yüzyılın, dahası yeni bir bin yılın başlangıcının, bilim ve teknoloji yanında ekonomik ve siyasal alanda yaşanan köklü değişimlerle örtüşmesi, bu dönemde yaşanan değişim çabalarına daha farklı bir boyut katmaktadır. 1990’lı yıllarda kamu yönetimi reformunun, devletin rolü tartışmalarını da içerecek şekilde, daha geniş bir bağlamda ve hemen hemen tüm ülkelerde gündeme geldiği görülmektedir. Yönetim değişen koşullara kendini uyarlamak zorundadır. Bu nedenle ulaşım, haberleşme ve teknoloji alanında yaşanan çok hızlı ve köklü gelişmeler yanında Sovyetler Birliğinin dağılması ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan siyasal ve ekonomik sistem değişikliği gibi uluslar arası alanda derin izler bırakan değişimlerin yaşandığı bir dönemde, kamu yönetiminde reform arayışlarının tekrar gündemde ön sıralara çıkması beklenen ve doğal bir gelişmedir (DPT, 2001:1).

Yeniden yapılanma alanları, olarak belirlenen Reform Paketi kapsamında;
(Kamu-sen; t.y)

- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,
- Merkezi İdarede Yeniden Yapılanma,
- Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve
- Diğer Önemli Düzenlemeler adı altında,
 - İdari Usul Kanunu,
 - Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
 - e-Devlet Projesi gibi yasal çalışmalar bulunmaktadır.

Bu çalışmalardan özellikle 24.10.2003 tarihinde yasalaşan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 19 Kasım 2003 tarihinde Adalet Bakanlığı tarafından Başbakanlığa sunulan Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı gerçekten Türk Kamu Yönetimi ve devlet hayatı açısından devrim sayılacak nitelikte önemli bir insanımızın teba olmaktan kurtarılıp vatandaş ve birey olmasını sağlayacak şekilde yararlı çalışmalardır.

Türk Kamu Yönetimi Sistemi, bugün pek çok yönüyle günün ihtiyaçları ve koşullarına cevap veremez durumdadır. Türk kamu yönetimi kendisinden beklenen hizmetleri etkin, verimli, ekonomik ve istenilen kalitede sunmaktan uzaktır. Türk kamu yönetimi sisteminin bu duruma gelmesinin nedenlerinden belki de en önemlisi; idareyi yeniden düzenleme ve geliştirme düşüncesinin gerektiği şekilde anlaşılıp, benimsenmemesi, bu düşüncüyü gerçekleştirecek örgütsel alt yapının kurulamaması ve bunun sonucunda da hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmemesidir (Kılavuz, 1998:182).

Kamu yönetiminde değişimin sağlanabilmesi; kamu örgütlerinin ayrı ayrı veya genel olarak kendisine has anahtar özellikleri durumsallık yaklaşımı çerçevesinde ele alınıp değerlendirilmesi ile mümkün olabilecektir. Klasik anlayışla

ağır aksak işleyen kamu örgütlerinin hem sorunlarından kurtulabilmesi hem de çağın gereklerine göre işleyebilmesi için, yersiz ve gereksiz tartışmalar içinde boğulmadan temel felsefede, yapıda ve işlevlerde değişim yönünde bir çaba gerekir (Kılavuz, 1998:183).

3.2. Türkiye’de Bürokratik Sorunlar

3.2.1. Kamu Bürokrasisinin Örgütsel Sorunları

3.2.1.1. Merkeziyetçilik ve Kırtasiyecilik

Tanzimat reformlarıyla başlayarak, Türk yönetim sisteminde kaynak ve yetkiler merkezi otoritenin elinde toplanır. Merkeziyetçilik iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, taşra kuruluşlarının ve yerel yönetimin kaynak ve karar alma yetkilerinin sınırlandırılması (coğrafi merkeziyetçilik), diğeri ise kamu kurumlarında karar alma ve uygulama yetkisini en üst organ ve makamda toplanması (örgütsel merkeziyetçilik) olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Böylece bir yanda taşradaki ve mahalli bölgelerdeki yetkileri başkentte toplarken, öte yandan da her bir yönetim biriminde üst yönetici alt kademeleri sahip olması gereken yetkileri elinde tutmaktadır (Eryılmaz, 1995:230).

Merkezi idarenin tüm yetkileri elinde tutma arzusunun bir sonucu olarak, kamu bürokrasisinin alt kademeleri hiçbir iş yapamaz duruma getirilmiştir. Taşradan merkeze doğru güçlenen idari kademeler içerisinde, merkezi idarenin memurları durmadan evrak üretmekte fakat hizmetlerde hiçbir iyileşme görülmemektedir. Öte yandan taşra birimlerinde görev yapan memurların özlük işleri de merkezden yürütüldüğünden her bakanlık ya da genel müdürlüğün en fazla memur istihdam edilen birimleri personel daireleridir (Eken, 1995:271).

Kırtasiyecilik, yetki devretmeksizin ya da yetkiyi kendinde toplayarak hizmetleri yürütme anlayışının bir sonucudur. Yönetimde yetki devri ve imza yetkisi aktarılması çok sınırlı düzeyde ve genellikle üst kademelerin kendi içinde uygulanan bir yönetim ilkesidir. Genellikle üstler, otoriteyi paylaşmamak ve astların kendilerine potansiyel rakip olmasını önlemek için yetki devrinde pek istekli hareket etmezler.

Bu sebeple, üst düzey yöneticileri zamanlarının büyük bir kısmını alt birimlerden gelen yazıları imzalamak ve onlara cevap yazmakla geçirirler. Yöneticinin en önemli sermayesi ve kıt kaynağı “zaman” olduğu düşünülürse, rutin işlerden sağlıklı kararlar alma olanakları ortadan kalkar (Karatepe, 1996:66).

Aşırı merkeziyetçilik, beraberinde içinden çıkılamayan zorunlu kırtasiyeyi de beraberinde getirir. Yetkinin hep en üstte ve tek elde toplanması yönetim kapasitesinin gelişmesini de engellemektedir.

3.2.1.2. Örgütsel Büyüme

Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, hizmette kullandığı araç ve gereçler bakımından miktar olarak genişletilmesi demektir. Büyüme eğilimi genellikle kamu bürokrasisinin doğasında bulunmaktadır. Her kamu kurumu, hizmetin kalitesini iyileştirmekten daha çok, mevcut örgütsel yapıyı, bütçe olanaklarını, personel sayısını, sosyal tesisler ve hizmet alanlarını artırmak diğer kurumlarla bu alanlarda rekabet etmek için çalışır. Bu büyüme doğal büyüme faktörleri dışında bir seyir takip etmiştir. Diğer bir deyişle, bürokratik büyüme; nüfus artışı, gelir artışı, kentleşme, giderek karmaşıklaşan toplum yapısındaki ve yatırımlardaki artışın gerektirdiğinin de üzerinde bir büyüme göstermesidir.

Bürokratik büyümenin ve hantallaşmanın birçok sebebi vardır. Ancak günümüzdeki atanmışlar ve seçilmişler karmaşası düşünülürse bu büyümenin siyasal gelişme süreciyle ne kadar iç içe geçmiş olduğu görülür. Özellikle 1970’lerde Türk siyasal hayatında kutuplaşma eğilimlerinin artmasının bürokrasi açısından çok olumsuz etkileri olmuştur. İktidara gelen her koalisyon ortağı siyasal parti hatta bazen bir partiden gelen değişik bakanlar, bürokrasinin özellikle üst kademelerine kendi yanaşma ve militanlarını getirmişlerdir. Türk bürokrasisinin yapısı gereği bu atamalar mevcut kadroya ilaveler şeklinde yapılmıştır. Bu yüzden örneğin 1961-1972 döneminde üst kademelerdeki artış % 109’dur. 1961-1971 ve 1975 yıllarında 1 ila 4’üncü derecedeki memurların tüm memurlara oranı % 2.4 ile % 2.9 arasında iken 1978’de bu rakam % 5.6’dır (Eryılmaz, 1995:232).

Hizmetlerin verimli bir şekilde yürütülmesinin önemli engellerinden biri de artan kamu binalarının dağınık mekanlarda yer almasıdır. İş takibinin kolay olması için belli bir hizmetin yürütülmesine tahsis edilen binaların birbirine yakın mesafelerde bulunması gerekir. Oysa hızlı büyüme nedeniyle, aynı hizmeti yürüten binalar birbirine çok uzaklara yapılmaktadır. Bu durum kırtasiyeciliğin artmasına, zamanın boşa harcanmasına ve hizmetlerden beklenen verimin düşmesine sebep olmaktadır (Karatepe, 1995:167).

3.2.1.3. Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık

Ülkemizde kamu bürokrasisi yapı ve işleyiş bakımından “gizlilik” ve “resmi sır” esasına göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve resmi sır, genel bir kural, açıklık ise istisnadır. Yasalarla da desteklenen bu örgütlenme “devlet sırrı” kavramını çok iyi kullanmaktadır. Dolayısıyla bürokrasi, neyin sır neyin açık olması gerektiğine inisiyatifıyla karar vermektedir. Bu da kurum içindeki yolsuzluklara ortam hazırlayıp bürokrasiye dokunulmazlık sağlarken vatandaş ise güçsüz bırakmaktadır.

Devlet Memurları Kanunu’nda 15. ve 31. maddelerinde devlet memurlarının görevleri ile ilgili, demeç veya bilgileri vali ya da bakanın izni olmaksızın açıklamalarını yasaklamaktadır. Yasaları geniş bir şekilde yorumlayan memurlar, masalarında veya dolaplarında bulunan her türlü bilgi ve belgeyi gizlilik kapsamına sokmaktadır. Öyle ki, hükümet üyeleri dahi, bürokrasiden yeterince bilgi alamadıklarından yakınmaktadırlar. Benzer şekilde, mahkemeler de yargılamada kullanmak istedikleri bazı bilgi ve belgelere gizlilik gerekçesiyle ulaşamamaktadırlar (Eken, 1995:271).

3.2.1.4. Yönetimde Tutuculuk

Yönetimde tutuculuk, bürokrasinin eski kurallara tapınırcasına bağlı kalarak yeniliklere karşı direnç göstermesidir.

Bürokrasi kendi içinde değişime kapalı olduğu gibi, dışarıdan gelen değişime karşı da direnir. Genellikle bürokraside değişiklik isteği kendi içinden kaynaklanmaz. Çoğu zaman bu değişiklik siyasi iktidarlar tarafından önerilir ve başlatılır. Türk

kamu yönetiminin reform çabalarında bürokrasinin bu engelleyici rolü izlenebilmektedir (Yıldırım, 2004a:54).

3.2.2. Kamu Bürokrasisinin İşlemsel Sorunları

Yönetimde yozlaşma ve çürüme olarak da adlandırılabileceğimiz işlemsel sorunlar, esas itibariyle vatandaşın en çok rahatsız olduğu sorunlardır. Yozlaşma oluş şekli bakımından sadece kamu görevlilerinin işlediği bir suç olmayıp, toplumun tüm üyeleriyle ilgilidir (Çimen, 2004:119).

3.2.2.1. Bürokrasinin Siyasallaşması

Yönetimde siyasallaşma, yönetimdeki yozlaşmanın önemli göstergelerinden biridir ve bu olgu daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaygın olarak yaşanmaktadır. Siyasallaşma, kamu görevlilerine yapılan atamalarda siyasi faktörlerin birinci derecede rol oynaması ve hatta zaman zaman neredeyse esas alınır durumda etkin olmasıdır.

Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkeleri liyakat ve siyasi tarafsızlık olmasına rağmen uygulamada yönetimde siyasallaşma çeşitli yöntemler kullanarak yaygın bir nitelik göstermektedir. Memurluk, adeta hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı bir kurum haline dönüşmektedir. Siyasal atamaların yoğunluğu kamu personelinin yükselebilmesi için, uzmanlık, bilgi ve becerisini arttırmaktan çok, iktidarla ya da ona aday bir partiyle ilişki kurması sonucunu doğurmaktadır (Eryılmaz, 1993:236).

3.2.2.2. Kayırmacılık

Yönetimde yozlaşmanın bir türü olan kayırmacılık, kamusal hizmetlerin dağıtımında ve kamu hizmetlerine girişte ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin dağıtımında ihtiyaç ve yerindelik kriterlerinden çok oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık gibi faktörler etkili olmaktadır. Diğer bir kayırmacılık türü de kamu hizmetlerine girişte, liyakat yerine, akraba, arkadaş, hemşeri, dost, tanıdık ya da siyasi yakınlık gibi faktörler birinci derecede etkili olmaktadır (Yıldırım, 2004a:55).

Kayırmacılığın hakim olduğu alanlarda çoğu zaman sınavlar bir formaliteden öte anlam taşımaz yazılı sınavların objektif esaslara bağlandığı bazı kamu kurumlarında sözlü sınavlara alınacak olan sayıdan çok daha fazla adayın davet edilmesi suretiyle kayırmacılığın gerçekleşmesine olanak tanınmaktadır (İzmir Ticaret Odası, 1995:34).

3.2.2.3. Rüşvet ve Yolsuzluk

Kamu görevlilerinin kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesine görev ve yetkilerini kötüye kullanarak, muhatap oldukları kişi ve kurumlara ayrıcalıklı işlem yapmaları ve bu suretle para ve/veya diğerk şekillerde bir menfaat elde etmelerini ifade etmektedir (Aktan, 1999; 23) Rüşvet, kurallar bütünüünün dışında oluşan kaynakların dağıtımında kullanılan bir yöntem olarak değerkendirilmektedir. Halkın kamu bürokrasisinden beklediği bazı hizmetlerin çabuk ve etkin bir biçimde yerine getirilmesi için belli bir fazlayı ödemeyi olağan saydığı ileri sürülebilir (Tekeli, Şaylan, 1974:93). Böyle bir yozlaşmayı vatandaşın da uygun görmesi ya da kabullenmek zorunda kalması verilen hizmet ile olması gereken hizmet arasındaki uçurumun en net göstergesidir.

Türkiye’de rüşvetin yasalara rağmen, yaygın bir uygulama olduğu konusunda genel bir kanı bulunmaktadır. Fakat ispatlanamaması sebebiyle, bunun boyutu tam olarak ortaya konulamamaktadır. Aşırı kuralcılık, otoritenin merkezileşmesi, hizmet arzının yetersizliği, yasakçı devlet anlayışı, sosyal yapının bozulması, yönetimdeki gizlilik ve kapalılık gibi unsurlar rüşveti besleyen en önemli faktörlerdir. Yolsuzluk ise personel maaşlarının çok yetersiz olması, iş ahlakındaki zayıflama, bürokrasinin siyasallaşması gibi nedenlere bağlanabilir (Çulpan, 1980:2).

3.2.2.4. Aracılar Yoluyla İşleri Yürütme

Türk yönetimindeki yaygın yozlaşma türlerinden biri de, yönetim-yönetilen ilişkilerin aracıya başvurma uygulamasıdır. Bu uygulama, yönetimdeki siyasal nitelikli atamalar ve siyasal nitelikli kayırmalarla yakından ilişkilidir. Kıt kamu hizmetlerin paylaşılması sorununun çözümünde, düğüm noktasında bulunan yöneticiyi veya kamu kurulunu etkileyebilecek iş becerisi nitelikteki araçlardan

yararlanma çok sık başvurulanan bir yoldur. Etkili bir aracıya ulaşmak yönetilen işin açıkçası sorunun çözümünde ilk koşul olmaktadır (Oktay, 1983:210).

3.2.2.5. İrtikap (Haraç – Zorla Yiyicilik)

İrtikap uygulamada rüşvetin özel bir türü olarak yaygınlaşmıştır. Rüşvet, iki tarafın yani rüşveti alanla verenin, karşılıklı olarak anlaşma sonucunda gerçekleşmektedir. İrtikapta asıl olan kamu görevlisinin hizmet talep eden bireyi rüşvet vermeye zorlamasıdır.

Temelde irtikapla rüşvet birbirlerine çok benzemektedir. Dolayısıyla bunları birbirinden ayırmak her zaman kolay olmamaktadır. İtalyan doktrinde hakim olan bir anlayışa göre, ilk teklif memurdan gelmiş ise irtikap, hizmeti talep edenlerden gelmiş ise rüşvet söz konusu olmaktadır. Fakat bu görüş eleştirilere uğramış ve irtikap suçunun oluşmasında memurun mutlaka bir teklifte bulunmasının şart olmadığı, örneğin memurun engelleyici davranışı ile kişiyi kendisine bir miktar para vermeye zorlaması durumunda olduğu gibi bunu farklı" yöntemlerle de hissettirebilecekleri ileri sürülmüştür (Kılavuz, 2003:216).

Kanunumuzda kullanılan vasıtalar bakımından 3 tür irtikaptan söz etmek mümkündür.

- İcbar suretiyle irtikap (cebri irtikap)
- İkna suretiyle irtikap
- Hatadan yararlanma suretiyle irtikap (Aktan, 1994:80)

3.2.2.6. Zimmet ve İhtilas

Zimmet, bir kamu çalışanının parayı ya da mal niteliği taşıyan kamusal bir kaynağı, yasalara aykırı olarak, illegal bir şekilde bireysel kullanımı için harcaması ya da kullanmasıdır.

Uygulamada zimmet fiilinin hileli bir şekilde gerçekleştirilmesi ihtilas olarak ya da nitelimi zimmet olarak isimlendirilir. Türk Ceza Kanunu da 203. maddesinde

ihtilas'ı, sanığın (kamu görevlisinin) yetkilileri kandıracak ve zimmet suçunun ortaya çıkmasını önleyecek aldatıcı düzenlere başvurusu durumunda oluşmaktadır, şeklinde tanımlamaktadır (Kılavuz, 2003:127-128).

3.2.2.7. Kamu Sırlarını Sızdırma

Devletin yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinden bazılarını çeşitli gerekçelerle kamuoyunun bilgisi dışında tutması "kamu sırlarını" oluşturmaktadır. Gizlilik içerisinde muhafaza edilmesi gereken bilgilerin kamu görevlilerine özel çıkar sağlamak gayesiyle bazı özel kişi ve kurumlarca açıklanması veya aktarılması mümkündür. Bu suretle, kamu sırlarını sızdıran kişi, sonuçta maddi veya manevi bir menfaat sağlamaktadır. Örneğin milli savunma ile ilgili bilgi ve belgelerin gizlice sızdırılması suretiyle bir menfaat elde edilmesi mümkündür (Aktan, 1999:36).

Yönetimlerin bilgileri manipüle etme yeteneğinin, hukukun üstünlüğüne aykırı ve keyfi olduğu söylenmektedir. Keyfilik ise demokrasi ile değil despotizm ile ilintilidir. Yönetimdeki bilgiye ulaşmak için yasal yollar olmaksızın hükümetlerin bilgiyi selektif olarak kullanılmasından, sadece kendi lehlerinde olan ve muhaliflerin kredibilitelerini düşüren bilgi açıklamasından, bunun da sorumlu olma gereğini anlamsız bir duruma indirgemesinden endişe edilmektedir (Ceylan, 1994:151).

3.2.2.8. Oy Ticareti (Logrolling)

Özellikle mecliste kanunların çıkarılması aşamasında ortaya çıkan bir yozlaşma türüdür. Bu anlamda meclisteki siyasal partiler karşılıklı çıkarları doğrultusunda parlamentoya vermiş oldukları kanun tekliflerini birbirleri lehinde destekleyebilirler. Bu adeta karşılıklı bir oy alış verişidir. Belli bir konuda parlamentonun üye sayısının büyük bir çoğunluğunun oyunun gerekli olduğu zamanlarda, örneğin Anayasa değişikliği vb. gibi durumlarda olumlu sonuçlar söz konusudur (Kılavuz, 2003:223).

Fakat günümüzde özellikle ülkemizde de sık sık örneklerini yaşadığımız gibi, oy ticareti siyasal anlamda bir ahlaki dejenerasyona sebep olabilmekte, ortak çıkar çerçevesinde meclisteki partiler/birbirlerini desteklemektedirler. Yine örneğin

milletvekili maaşlarının artırılması, milletvekili emekliliği örneklerinde görüldüğü gibi vekiller ortak çıkarları doğrultusunda oy kullanmaktadırlar. Kısacası karşılıklı çıkarlar oy ticaretini ortaya çıkarmaktadır. Bunun devamında oy satın alma dediğimiz olguda ortaya çıkabilmekte, kimi zaman partiler yasa teklifleri lehinde oy kullanmaları amacıyla karşı parti milletvekillerini zaman zaman nakdi ödemelerde de bulunarak kendi lehlerinde hareket etmelerini sağlamaktadırlar. Bunun en üst aşaması da zaten ülkemizde de mebus pazarı olarak bilinen milletvekili transferleridir. Bu uygulamada zaten ülkemizdeki siyasal yozlaşmanın en temel göstergelerinden birisi olarak yaşanmakta, milletvekilleri halkın kendilerine emanet ettikleri vekilliği bireysel çıkarları doğrultusunda kullanmakta ve fayda sağlamaktadırlar (Kılavuz, 2003:224).

3.2.2.9. Rant Kollama

Yönetimi yönetilenlerin katında gölgeleyen, onun saygınlığını çok ciddi olarak sarsan diğer bir yozlaşma türü de rant kollamadır. Rant kollama, en temel anlamda devletin korumasıyla grupların refah transferlerini elde etme teşebbüsleridir. Diğer bir ifade ile, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından suni olarak yaratılmış bir ekonomik transferi elde etmek için giriştikleri faaliyetlere “rant kollama (reni seefyng)” denilmektedir. Bu noktada ortaya çıkan temel sorun gerçek rant ile suni rant arasındaki ayırmada yatmaktadır. Gerçek rant ekonomik anlamda ortaya çıkan arz ve talep arasındaki ilişkilere göre ortaya çıkmakta ve bu kavram toplumsal anlamda toprağın belirli bir süre sonra sahibine çalışmadan bir gelir getirmesi anlamında kullanılmaktadır. Suni rant ise, bizzat devlet tarafından, bazı ekonomik faaliyetler üzerine sınırlamalar konulması ve ekonomik faaliyetlerin doğrudan devlet tarafından düzenlenmesiyle ortaya çıkmaktadır. İşte rant kollama, çıkar ve baskı gruplarının devlet tarafından yaratılan bir suni rantı elde etmek için mevcut kıt kaynaklarını sarf etmelerini ifade etmektedir (Kılavuz, 2003:225).

Rant kollamayı tetikleyen ana unsur tekelleşmedir. Devlet tekelleri devletin himayesinde olduğu için güçlü varlıklardır. Dolayısıyla eğer bir rant kollama tuzağına düşmüş bir yer varsa burada kişisel zaaf ve kaynak israfı hat safhada olacaktır. Bu durum diğer yozlaşmalara göre ispatı zor olduğu için hukuksal olarak

cezai açıdan bir zorluk bulunmaktadır. Fakat bürokratların kamusal kaynakları keyfi ve boşa harcaması suçtur. Bir devleti uçuruma sürükleyen en önemli unsurlardan bir tanesi de; yöneticilerin ülke varlıklarını şahsi ve keyfi kullanmasıdır ki bu da yönetenler ile vatandaşın birlik olmaması demektir. Bürokratlar oturdukları koltukları şahsileştirip, kendi menfaatlerine ulaşmak için “amaca ulaşmak için her araç meşrudur” mantığı ile hareket ederlerse bu, ülkeyi kaçıışı olmayan bir bölünmeye iter.

3.2.3. Personel Rejiminin Sorunları

Kamu personeli eğitime uygun bir işte istihdam edilmemektedir. Kamu kurumlarında yürütülen hizmetlerin büyük bir kısmı, fazla teknik bilgi ve beceri gerektirmeyecek türden olduğu için personelin çoğunluğu okul eğitiminin altında bir performansla iş yapmaktadır. Bu durum işteki tatmini olumsuz yönde etkilemekte ve iş verimini düşürmektedir.

Üst düzey yönetim görevlerine atanmalarda siyasi ölçüt belirleyici olmaktadır. Siyasi iktidarlar, politik amaçlı görevden almaları kolaylaştırmak için bol miktarda danışmanlık ve uzmanlık kadroları ihdas etmektedir.

Ayrıca ücret ve aylık sisteminde, devlet- kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet- özel sektör arasında aşırı bir dengesizlik bulunmaktadır. Söz konusu dengesizliğin bir benzeri sendikal hakların farklılığı nedeniyle işçilerle memurlar arasında ücret dengesizliği ortaya çıkmasıdır. Aynı eğitim durumuna ve kıdeme sahip oldukları halde, farklı kurumlarda ve değişik statülerde çalışan memurlar arasında önemli ücret farklılıkları ortaya çıkmaktadır.

Derece ve kademe sistemi yetenekli ve başarılı memurların kısa zamanda daha üst basamaklara yükselmesini önlemektedir. Bu da personelin verimliliğini etkileyen önemli unsurlardan birisidir. Memurluk mesleği durağan, yarışmaya kapalı, üretici olmayan ve daha çok gizli işsizliğin hakim olduğu bir statü niteliğindedir (Yıldırım, 2004a:56-57).

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Siyasi iktidar ve bürokrasi arasındaki ilişki her zaman hummalı olmuştur. Bürokrasinin, demokratik yolla iktidara gelen siyasi yönetimin belirlediği kararları sadece uygulamakla yetinmeyip, iktidara belirli oranlarda yön vermeye çalışması hatta yönetime ortak olmak istemesi çatışmalara sebep olmuştur. Zaman zaman da siyasi iktidar bürokrasiye olması gerekenden fazla müdahale etmiştir. Bu karmaşada atanmışların ve seçilmişlerin birbiri alanlarına diğerini yok sayarcasına müdahale etme problemini ortaya çıkarmıştır. Bu durum esasında iki kurumun bulunduğu konumu ve mekanı bir araç olarak değil amaç olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Yani kişisel ya da kurumsal menfaate ulaşmak için her araç meşru sayılmıştır. Oysaki esas olan kamu yararı için siyasi iktidarın aldığı kararları kamu hizmetlerini yerine getirmede bürokrasi yardımcı nitelikte olmalıdır. Bürokrasi politik bir işlev, iktidar da bürokratik bir işlev üstlenmemelidir.

Gücünü bilgi ve uzmanlıktan alan bürokrasinin gücünü demokrasiden alan iktidarın esasında birbirini tamamlayan iki kurum olmaları gerekir. Bürokrasi olmadan iktidar düşünülemeyeceği gibi, iktidar olmadan da bürokrasi düşünülemez. Çünkü hükümet rolünün genişlemesi ve yönetim sisteminin giderek karmaşıklaşması kurumları dolayısıyla uzmanlaşmayı mecburi kılmıştır.

Hukuken siyasi iktidarın ve bürokratların yönetimdeki yerleri belli olsa da uygulamada kesin bir sınır çizmek neredeyse imkansızlaşmaktadır. Elbette ki ülke yönetimi için kararlar alınırken siyasi iktidar da bürokratlar da söz sahibi olmalıdır. Ancak bu durum onları bir bütün olup dikta yönetimine götürmemeli ya da diğerini tamamen yok saymamalıdır. Bu ayrımı yapmak ve bir sınır çizmek bürokrasinin ileri

kademelerine gidildikçe daha da zorlaşmaktadır.

Türkiye tarihi Cumhuriyet'ten 1980 sonlarına kadar bu iki kurumun ortak bir yönetim anlayışının olmadığını göstermiştir. Tek parti dönemi bunun bir istisnası olmuştur. Hatta 1980 yılından sonra bürokratik sorunlarda büyük bir artış görülmesi bürokrasiye olan güveni daha da zedelemiştir. Weber tarafından toplum için gerekli görülen ve kontrol altında tutulduğu sürece faydalı bir örgüt olarak değerlendirilen bürokrasi; ülkemizde hantal, işlerin bir türlü bitmediği, sorunların had safhada olduğu bir örgüt şekline dönüşmüştür.

Henüz gelişmekte olan ülkemizin bürokrasi ve demokrasi anlayışı tam yerleşmemiştir. Ülkemizde bürokrasi tarihin izlerini üzerinden tamamen atamamıştır. Devir aldığı mirasın etkilerini azaltmış olsa da tamamen silememiştir. Ayrıca yönetim kadar yönetilenlerin de demokrasiyi kavramış olması önemlidir ve bu demokrasiyi anlamlandıran en önemli unsurlardan bir tanesidir. Demokrasinin amacı ideal demokrasiye ulaşmak ise halkın da bu durumu kavramış olması gerekir. Ancak Türkiye'de demokrasi bilinci yerleşmemiştir. Bu durum günümüze kadar taşınan birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu sorunlar siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal bozulmaya sebep olmuştur. Gelişmekte olan Türkiye için bu durum olumsuz bir etki olmuştur. Dolayısıyla kurumların amacından saptırılarak kötüye kullanılmasını önlemek amacıyla “şeffaflık” yönetim anlayışımıza yerleştirilmelidir.

Siyasi iktidar rant kollama aracı, bürokrasi de koltuk sevdasına dönüşünce yönetim kamu yönetimi olmaktan çıkıp menfaat yönetimine dönüşmüştür. Ülkenin hiçbir kurumu, otoritesi ve bireyi için bu durum etik değildir.

Zaman zaman iki kurum arasında çıkar anlaşmazlıkları baş gösterince yönetim iki kurumun çıkar savaşına dönüşmüştür. Öyle ki tarihi sürecimiz bu durumu açıkça sergilemiştir. Ancak durum böyle olunca yaşam felsefesi haline getirmeyi arzuladığımız demokrasi, olumsuz etkilenmişti.. Tarihimizde demokrasinin alt edildiği, demokrasinin temel değerleri olan “özgürlük”, “eşitlik”, “çoğulculuk” ilkelerinin çiğnendiği sahneler vardır. Nitekim bu dönemlerde sözde halk menfaati için olan eylemler “halka rağmen” yapılırken, “halka rağmen halk için” zihniyeti de

yönetim anlayışımızın geleneği olmuştur. Böylece yönetim ve halk arasında kapatılması güç bir uçurum doğmuştur.

Gelişmiş ülkelerde hem bürokrasinin rolü hem demokrasinin etkinliği hem de bürokrasi ve siyasi iktidar arasındaki ilişki daha nettir. Ülkemizde ise bu ilişki karışık olmuştur. Bürokrasi siyasi sürece her zaman ortak olmak isteyip nüfuzunu hissettirmenin de ötesinde etkin kılınca modernleşme amacına gölge düşürmüştür. Her ne kadar cumhuriyetin ilk döneminde bürokrasi ve siyasi iktidar uzlaşmış olsa da kurumlar amacından sapmıştır. Çünkü bu uzlaşma toplumu –özellikle belirli bir kesimi- ihmale götürmüştür. Kurumların varlık amacı unutulmuştur. Bu dönemde bürokrat olmak bir ayrıcalık bir üstünlük olmuştur. Bürokrasi altın yıllarını yaşamıştır. Ayrıca bu dönemde bürokrasinin yeni kurulan cumhuriyetin ilkelerini yerine getirme görevini üstlenmesi bürokrasiyi daha da pohpohlamıştır.

Çok partili hayata geçiş ile yönetim anlayışımız; cumhuriyeti kuran kadrolarla (devletçi-seçkinci) ve demokrat parti ile onun siyasi görüşünü taşıyan partilerin (gelenekçi-liberal) çatışması halini almıştır. İktidara gelen DP zaman ilerledikçe amacından sapmalar göstermiştir. Demokratik bir yolla iktidara gelen DP'nin demokratik olmayan davranışları ve halkı sadece seçim dönemlerinde hatırlamaya başlaması ülkeyi bir darbeye mecbur kılmıştır. Ancak despot bir yönetimin antidemokratik bir yolla engellenmesine ve değiştirilmesine karşı halkın tepkisi farkındalığın ve demokrasinin sesi olmuştur.

DP'nin iktidara gelmesiyle birlikte bürokrasi yeni bir niteliğe bürünmüştür ve iktidar tarafından aşırı denetlenmeye başlanmıştır. Hatta DP, CHP ile aynı sepete koyduğu bürokrasinin faaliyet alanını kısıtlama mücadelesine girişmiştir. Bu dönemde milletvekillerinin mesleki kökenlerinde de büyük değişiklik olmuştur. Mecliste CHP döneminde ihmal edilen burjuvazinin temsilcilerinin oranında büyük artış olmuştur. Bürokrasi bu dönemde eski prestijini kaybetmiştir. DP, CHP'nin bürokratlarının yerine kendi bürokratlarını yerleştirmek istemiştir. Ancak DP, CHP döneminden kalan bürokratları istenilen oranda değiştiremediği için tepki toplamıştır. DP bürokrasinin siyasi etkinliğini kaldırmak istemiştir. DP'nin bu politikaları

bürokrasi ve iktidar arasındaki gerginliği arttırmıştır. Ancak DP'nin çalışmaları bürokrasinin siyasi karar alma sürecine katılımını ortadan kaldıramamıştır.

Bürokrasi 27 Mayıs İhtilali ile altın yıllarına dönme girişimine başlamıştır. Bu amacını ise 1961 Anayasası'na dayanarak yapmaya çalışmıştır. Siyasi iktidarın değişmesi ile bürokrasi kaybettiği prestijini kısmen kazanmış ve memurlara günümüze temel teşkil edecek haklar tanınmış, demokrasiye yeniden geçilmeye çalışılmışsa da başka müdahalelere engel olamamıştır.

27 Mayıs ile gelen sonuçlar, antidemokratikliğe giden yolun yine antidemokratikliğe giden yolun yine antidemokratik yolla çözülemeyeceğini göstermiştir. Nitekim ülkenin içinde bulunduğu sorunlar çözülememiş yeni arayışlara gidilmesine sebep olmuştur. Neticede yine bir müdahale olmuştur. Ülkemizin içinde bulunmuş olduğu siyasi ve yönetsel çalkantının meşru olmayan bir yolla çözüme kavuşturulmak istenmesi demokrasiye ve insan haklarına gölge düşürmüştür. Çünkü 1980'li yıllara gelindiğinde Türk bürokrasisinin küresel ölçekte değerlendirilmesi yapıldığında; hantal, kendisinden beklenenleri yerine getiremeyen, ekonomik ve sosyal gelişmelere bakıldığında çok geride kalmış bir örgüt yapısı karşımıza çıkmaktadır. Bu durumda bulunan bürokrasiyi 1983 yılında iktidara gelen ANAP'ın kırtasiyecilik olarak görmesi pek de haksız sayılmazdı.

ANAP hükümeti ilk defa özelleştirme politikasıyla “bürokrasiyle mücadele” konusunu programının temel hedefleri arasına almıştır. Ancak ANAP'ın bu politikası bürokrasinin tüm sahasına yayılamamıştır. Bu dönemde kamu bürokrasisinin sorunları daha da büyümüştür. Yönetim anlayışımıza yerleşememiş olan “yönetimde etik” sorununu daha da büyütülmüştür. Bu da günümüze kadar gelen kamu yönetiminde reform çalışmalarını başlatmıştır.

Ülkemizin siyasi tarihi göstermiştir ki atanmışların ve seçilmişlerin birbirlerine karşı olumsuz tavrı ülkeyi pek de olumlu etkilememektedir. Gücünü demokrasiden alan siyasi iktidarın iktidara geldikten sonra yön değiştirmesi ve amacından sapması ülkeyi geriye, kaosa, yolsuzluğa, keyfiliğe, anarşiye ve nihayetinde darbelere götürmüştür. Örneğin DP, 1950 seçimlerinde ezici bir

çoğunlukla “Beyaz Devrim” olarak iktidara gelmiş, liberal ve demokratik haklara saygılı olunacağına dair vaatlerde bulunmuştur. Ancak meclis çoğunluğunu ellerinde bulundurmaları onlara olağanüstü bir güç kazandırmıştır. Kontrolsüzce kullandıkları güç amacından sapmış halkın tepkisine yol açmıştır. Yani demokrasi sadece dillerde ve parti isimlerinde kalmıştır.

Gücünü demokrasiden alan siyasi iktidar zamanla meşruluğunu kaybetmemelidir. Bürokrasi siyasi karar alma sürecine değil uygulama sürecine katılmalıdır. Demokrasinin ve bürokrasinin işbirliği kamu yararı için esas olmalıdır. Esasında bir bakıma bürokratlar siyasilere, siyasiler de bürokratlara muhtaçtır. Kamu yararının ve kamu politikalarının yerine getirilebilmesi için bu muhtaçlık bir zorundalıktır. Ancak bu işbirliği onları tamamen bireysel ve kurumsal çıkarlara ve despotizme götürmemelidir.

Siyasilerin eylem ve kararları ile bürokratların eylem ve kararlarını birbirinden kesin bir sınırla ayırmak imkansızdır. Türk bürokrasisine egemen olan “geleneksel bürokratik zihniyet” düşüncesini büyük ölçüde devam ediyor olması bu durumu daha da karmaşıklştırmaktadır. Bürokrat kendini devletin yani kamu yararının en büyük savunucusu olarak görmektedir. Bürokratin bu düşüncesi ile birlikte siyasal kararların yönetim sürecinin birbirini takip eden aşamaları olması, ayrıca bürokrasinin aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik olması durumu daha da zorlaştırmaktadır. Kamu politikalarının tespitinde ve yerine getirilmesinde iki kurum da birbirinden etkilenmektedir. Kamu yararı için ve bürokratik sorunların engellenmesi için siyasi iktidarın bürokrasiyi denetimi altına alması gerekir. Fakat bu, iktidara keyfiliği ve anarşiye götürecek zemini hazırlamamalıdır. Siyasi iktidar da kararlarında tamamen bağımsız olmamalıdır. Kamuoyunun ve çeşitli kuruluşların varlığı ve etkisi olmalıdır. Zira daha demokratik bir ülke için bu da bir zorunluluktur.

KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin, **Bürokrasi Organizasyonların Beşeri Yönü**, (Derleyenler: R. Taqiuri – Atilla Baransel), İstanbul: Cilt I, , 1999.
- ABADAN, Nermin, **Bürokrasi**, AÜSBF Yayınları, 1959.
- AĞAOĞULLARI, Mehmet Ali, **Kral Devlet Ya da Ölümlü Tanrı**, Ankara: İmge Kitabevi, 1994.
- AHMAD, Feroz, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul: Cilt I, İletişim Yayınları, 1983.
- AHMAD, Feroz, **Demokrasi Sürecinde Türkiye**, Cilt II, (Çev: Ahmet Fethi), İstanbul: Nil Yayınları, 1996.
- AKBAYAR, Nuri, vd. **Cumhuriyetin 75. Yılı**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, Cilt 2, 2002.
- AKTAN, Coşkun Can, **Kirli Devletten Temiz Devlete**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1999.
- AKTAN, Coşkun Can, **Temiz Toplum Ve Temiz Siyaset**, İzmir: T Yayınları, 1994.
- ALKAN, Türker-ERGİL Doğu, **Siyaset Psikolojisi**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1980.
- ARCAYÜREK, Cüneyt, **Müdahalenin Ayak Sesleri, 1978-1979**, Ankara: Bilgi Yayınevi, 1986.
- ARMAOĞLU, Fahri, **20. Yüzyıl Siyasi Tarihi**, İstanbul: Alkım Yayınevi, 2004.
- ATAY, Agah Sabri, **Çok Partili Dönemde Türkiye’de Ordunun Siyasal Rolü Ve Devlet İçindeki Yeri**, İstanbul: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1998.
- AVCIOĞLU, Doğan, **Devrim Ve Demokrasi Üzerine**, İstanbul: Tekin Yayınevi, 1980.

- AYATA, Güneş Ayşe, **CHP Örgüt Ve İdeolojisi**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1992.
- AYBAY, Rana, “Milli Güvenlik Kavramı Ve Milli Güvenlik Kurumu”, Ankara: **AÜSBF Dergisi**, Cilt: 33, Sevinç Matbaası, 1979.
- AYDEMİR, Ş. Süreyya, **İkinci Adam**, Cilt: 3, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1968.
- AYDEMİR, Ş. Süreyya, **Menderes’in Dramı**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1993.
- AYKAÇ, Burhan, **Kamu Bürokrasisi Ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, Ankara: YÖK Matbaası, 1997.
- BARANSEL, Atilla, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, Cilt: 1, İ.Ü. Yayınları, İstanbul, 1979
- BARRY, Norman P., **Modern Siyaset Teorisi**, (Çev: Mustafa Erdoğan, Yusuf Şahin), Ankara: Liberte Yayınları, 2004.
- BASTİAT, Frederic, **Hukuk**, (Çev: Yıldırım Arsan), Ankara: LDT Yayınları, 1997.
- BAŞGİL, F. Ali, **Demokrasi Yolunda**, İstanbul: Yağmur Yayınları, 1961.
- BAYRAM, Ahmet Kemal-ÇINAR, Kerim, “İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi”, **Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2007
- BEETHAM, David – KEVIN, Boyle, **Demokrasinin Temelleri**, (Çev: Vahit Bıçak), Ankara: Liberte Yayınları, 1998.
- BEETHAM, David, **Bureaucracy** (Buckingham: Open University Pres), 1996
- BEKCAN, Umut, **Demokrasi Açısından Türk Demokrasisine İlişkin Bir İnceleme**, Denizli: Yüksek Lisans Tezi, 2005
- BİRAND, M. Ali-DÜNDAR Can-ÇAPLI Bekir, **12 Mart İhtilalinin Pençesinde Demokrasi**, İstanbul: 2003.
- BOZBEYLİ, Ferruh, **Tartışılan Değerler Açısından Türkiye**, Ankara: Diyanet Vakfı Yayınları, 1996.
- CEM, İsmail, **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul: Cem Yayınevi, 1973.

- CEYLAN, Musa, “Demokrasi Ve Gizlilik”, **Türk İdare Dergisi**, S. 403, Yıl: 66, Haziran 1994.
- CROZIER, M., **Yönetimde Tutukluk**, (Çev: M. Kazancı), Amme İdaresi Dergisi, C. 5, S. 1, 1972
- Cumhuriyet Ansiklopedisi, 1961-1980, Yayın Kurulu: ERSEL-Hasan, KUYAŞ-Ahmet-OKTAY, Ahmet-TUNCAY, Mete; İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 2003.
- Cumhuriyetin 80. Yılı, İstanbul: Cumhuriyet Vakfı Yayınları, 2003.
- ÇAHA, Ömer, “Cumhuriyet Ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Cumhuriyet Özel S. II, Eylül-Aralık 1998.
- ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, İstanbul: Der Yayınları, 1990.
- ÇAVDAR, Tevfik, “Adalet Partisi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, 1984.
- ÇAVDAR, Tevfik, “Cumhuriyet Halk Partisi (1950-1980)”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. 8, İletişim Yayınları, 1983.
- ÇAVDAR, Tevfik, **Türkiye’nin Demokrasi Tarihi**, Ankara: İmge Yayınevi, Cilt II, 1996.
- ÇEÇEN, Anıl, **İnsan Hakları**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1995.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Siyasal İktidar İlişkisinin Evrimi”, **Türk İdare Dergisi**, 1988
- ÇİMEN, Adnan, “Demokrasilerde Yozlaşma Süreci: Politik Mübadele, Ekonomik Yozlaşma Ve Yolsuzluk”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 442, Mart 2004.
- ÇUBUKÇU, Agah, **Türk Kültüründe Hoşgörü**, Uluslararası Hoşgörü Kongresi Bildirileri, Kültür Bakanlığı Yayınları, Antalya: 1995.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, **Demokrasi Ve İnsan Hakları**, Ankara: TDV-DİHEP, TDV Yayınları, 2000.

- ÇULPAN, Refik, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **TODAİE**, Cilt: III, Sayı: 2, Haziran 1980.
- DAHL, Robert A., **Demokrasi Ve Eleştirileri** (Çev: Levent Köker), Ankara: TDV Yayınları, 1993.
- DELİVELİ, Ömür, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara: Adalet Yayınevi, 2002.
- DERELİ, Toker, **Organizasyonlarda Davranış**, İstanbul: İTÜ Yayınları, 1976.
- DİE**, Milletvekili Genel Seçim Sonuçları, Ankara: DİE Matbaası, 1998.
- DOĞRU, Osman, **27 Mayıs Rejimi Bir Darbenin Hukuki Anatomisi**, Ankara: İmge Kitabevi, 1998.
- DPT**, Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri Ankara: 2001.
- DURAN, Lütfü, “Çağdaşlık Sikkесinin Yazı Ve Tuğrası: Bürokrasi Ve Demokrasi”, **Yeni Türkiye**, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.
- DURGUN, Şenol, **Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset**, Ankara: Yargı Yayınevi, 2003.
- DUVERGER, Maurice, **Siyasal Rejimler**, (Çev: Teoman Tunçdoğan), İstanbul: Sosyal Yayınları, 1986.
- DUVERGER, Maurice, **Siyaset Sosyolojisi**, (Çev: Şirin Tekeli), İstanbul: Varlık Yayınları, 1998.
- EBENSTEİN, William, **Siyaset Felsefesinin Büyük Düşünürleri**, İstanbul: Şule Yayınları, 2001.
- ECEVİT, Bülent, **Bu Düzen Değişmelidir**, İstanbul: Tekin Yayınevi, 1973.
- ECEVİT, Bülent, **Ortanın Solu**, Ankara: Tekin Yayınevi, 1968.
- EKEN, Musa, “21. Yüzyıla Gिरerken Türkiye’de Kamu Bürokrasisi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Cilt: IV, 1995.
- ERDOĞAN, Mustafa, “Cumhuriyet Ve Demokrasi Arasında Türkiye” **Yeni Türkiye Dergisi**, Cumhuriyet Özel Sayısı II, S.23-24, Eylül-Aralık 1998.

- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1996.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Liberal Toplum, Liberal Siyaset**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.
- ERGUN, Turgay – POLATOĞLU, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, TODAİE, No: 212, S. 39, 1984
- EROĞLU, Hamza, **Türk İnkılap Tarihi**, Ankara: Savaş Yayınları, 1990.
- EROĞUL, Cem, **Anatüzeeye Giriş**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2000.
- EROĞUL, Cem, **Geçiş Sürecinde Türkiye**, İstanbul: Belge Yayınları, 1992.
- ERYILMAZ, Bilal, “Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi, İktidar İlişkileri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, S: 14, Yıl: 3, 1997.
- ERYILMAZ, Bilal, “Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yeni Yollar”, **TODAİE**, Cilt: II, Sayı: 4, Eylül 1993.
- ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi Ve Siyaset**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2002.
- ERYILMAZ, Bilal, **Bürokrasi**, Akademi Yayınları, Ankara: 1995.
- ERYILMAZ, Bilal, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 1998.
- FUKUYAMA, Francis, **Tarihin Sonu Ve Son İnsan**, (Çev: Zülfi Dicleli), İstanbul: Simavi Yayınları, 1993.
- GAWTHROP, Louis C., **Bureaucratic Behaviour İn The Executive Branch An Analysis Of Organizational Change**, The Free Pres, New York, 1969.
- GOLOĞLU, Mahmut, **Demokrasiye Geçiş 1950-1964**, İstanbul: Kaynak Yayınları, 1982.
- GÖKBERK, Macit, **Felsefe Tarihi**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1999.
- GÖZE, Ayferi, **Siyasal Düşünceler Ve Yönetimler**, İstanbul: Beta Yayınları, 2000.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 2003.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.

- GÜLMEZ, Mesut, Weber Ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı, **TODAİE**, Cilt: VIII, Sayı: 1, 1975.
- GÜNEŞ, Sadık, **Medya Ve Kültür Sessiz Yığınların Kültürel İntiharı**, Ankara: Vadi Yayınları, 1996.
- HALAÇOĞLU, Yusuf Ve Diğerleri, **Genel Türk Tarihi**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 2002.
- HAYEK, Friedrich A., **Kölelik Yolu**, (Çev: Turhan Fevzioğlu, Yıldırım Arsan), Ankara: Liberte Yayınları, 1999.
- HEPER, Metin, “Bürokrasi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt: 2, İstanbul, İletişim Yayınları, 1984.
- HEPER, Metin, **Bürokratik Yönetim Geleneği**, Ankara: ODTÜ İdari Bilimler Fakültesi Yayını, 1974.
- HEPER, Metin, **Modernleşme Ve Bürokrasi**, Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 1973.
- HEYWOOD, Andrew, **Siyaset**, (Çev: Bekir Berat Özipek, Vd), Ankara: Adres Yayınları, 2007.
- HOCAOĞLU, Durmuş, “Cumhuriyetin Meşruiyet Kaynağı: Cumhuriyet” **Aksiyon Dergisi**, Sayı: 203, ty.
- İBA, Şahan, **Ordu Devlet Siyaseti**, İstanbul: Sezai Ekinci Matbaası, 1998.
- İNSEL, Ahmet, **Türkiye Toplumunun Bunalımı**, Birikim Yayınları, 2007
- İzmir Ticaret Odası**, Kamu Bürokrasisi: Personel Alımı Ve Verimli Çalıştırılmasına İlişkin Öneriler, İzmir: 1995.
- KAHVECİ, Niyazi, **Demokrasi Ve İslam**, Ankara: TDV Yayınları, 1994.
- KALAYCIOĞLU, Ersin, **Demokratik Konsolidasyon Ve Türk Siyasal Hayatı**, TDV Yayınları, 1989.
- KALAYCIOĞLU, Ersin, Türkiye’de Siyasal Değişim, **Yeni Türkiye Dergisi**, Mayıs Haziran, Sayı: 2, Yıl: 2, 1996.

- Kamu-Sen**, Türkiye Kamu-Sen’’in Görüşleri (II), Ankara, 2002
- KAPANI, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, 2002.
- KAPLAN, Berton H., Weber Dışı Bir Bürokrasi Modeli Üzerine Notları: Kalkınma Bürokrasisi, Çev: Erses Eray, **AİD**, Cilt: VI, Sayı: 2, 1973.
- KARA, İncioğlu Nihal, **Türkiye’de Çok Partili Sisteme Geçiş Ve Demokrasi Sorunları**, İstanbul: Cem Yayınları, 1992.
- KARAER, Tacettin, 12 Eylül Ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, **TODAİE**, C: 20, S: 3, 1987.
- KARASU, Koray, **Profesyonelleşme Olgusu Ve Kamu Yönetimi**, Ankara: Mülkiyeler Birliği Vakfı, 2001.
- KARATEPE, Şükrü, **Siyaset Ve Bürokrasi Gündemi**, Kayseri: Rey Yayıncılık, 1996.
- KARATEPE, Şükrü, Türkiye’nin Yönetim Sorunları, **Yeni Türkiye Dergisi**, Cilt: IV, 1995.
- KARPAT, Kemal H., **Türk Demokrasi Tarihi**, İstanbul: İstanbul Matbaası, 1967.
- KAZANCIGİL, Ali, **Türkiye’de Modern Devletin Oluşumu Ve Kemalizm, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi**, İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- KEYDER, Çağlar, **Türkiye’de Devlet Ve Sınıflar**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1990.
- KILAVUZ, Raci, İdari Reform Olgusu Ve Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 420, Eylül 1998.
- KILAVUZ, Raci, **Kamu Yönetiminde Etik Ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2003.
- KIŞLALI, Ahmet Taner, **Siyasal Sistemler, Siyasal Çatışma Ve Uzlaşma**, Ankara: İmge Kitabevi, 2003.
- KIŞLALI, Ahmet Taner, **Siyaset Bilimi**, Ankara: İmge Kitabevi, 1997.

- KIZILÇELİK, Sezgin-ERDEM Yaşar, **Açıklamalı Sosyoloji Sözlüğü**, İzmir: Saray Kitabevi, 1996.
- KOÇAK, Cemil, **Türkiye’de Milli Şef Dönemi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1996.
- KOÇEL, Tamer, **İşletme Yöneticiliği**, İstanbul, 1989.
- KONGAR, Emre, **21. Yüzyılda Türkiye**, Ankara: Remzi Kitabevi, 2004.
- KONGAR, Emre, **Demokrasi Ve Kültür**, Ankara: Remzi Kitabevi, 1983.
- KONGAR, Emre, **İmparatorluktan Günümüze Türkiye’nin Toplumsal Yapısı**, İstanbul: Remzi Kitabevi, 1999.
- KÖKER, Levent, Modernleşme, **Kemalizm Ve Demokrasi**; İstanbul: İletişim Yayıncılık, 1990.
- KUZU, Burhan, Demokrasi, Resmi İdeoloji, Sivil Toplum, **AÜSBF Dergisi**, Cilt: 47, Sayı: 1-2, Ocak-Haziran, 1992.
- LEVEND, Agah Sırrı, “Demokrasilerde İktidar Değişmesi”, **Ulus Gazetesi**, 19 Şubat 1950.
- LEWİS, Bernard, **Modern Türkiye’nin Doğuşu** (Çev: Metin Kıratlı), Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2004.
- LİPSON, Leslie, **Politika Biliminin Temel Sorunları**, (Çev: Tuncar Karamustafaoğlu), Ankara: Birlik Yayınları, 1986.
- MACPHERSON, Crawford Brough, **Demokrasinin Gerçek Dünyası**, (Çev: Levent Köker), Ankara: Birey Ve Toplum Yayınları.
- MARCH, J.G.-SİMON H.A., **Örgütler**, (Çev: Ömer Bozkurt, Oğuz Onaran), Ankara: TODAİE Yayınları, 1975.
- MARDİN, Şerif, “Siyasal Sözlüğümüzün Özellikleri: I-Faşizm”, **Siyasal Ve Sosyal Bilimler Makaleler 1-2**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1994.
- MARDİN, Şerif, **Türk Siyaseti Açıklayabilecek Bir Anahtar: Merkez Çevre İlişkileri**, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, İstanbul: Beta Yayınları, 1986.
- MARDİN, Şerif, **Türk Modernleşmesi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1992.

- MİSES, Von Ludwig, **Bürokrasi**,(Çev: Feridun Ergin), Ankara, Liberte Yayınları, 2000.
- MUMCU, Ahmet, **Türk Devriminin Temelleri Ve Gelişimi**, İstanbul: İnkılap Kitabevi, 1996.
- NADİ, Nadir, **Cumhuriyet Gazetesi**, 13 Aralık 1970.
- NEUMANN, S., **Demokrasi Kavram İlkeler Tarihi Süreç**, (Çev: Toktamış, Ateş), Ankara, Ümit Yayıncılık, 1994
- NUTHU, Emrullah, **DP Neden Çöktü Ve Politikada Yitirdiğim Yıllar 1964-1956**, İstanbul: Fakülte Matbaası, 1979.
- OKTAY, Cemil, “Anayasa Mahkemesi, İdari Yargı, Ferdi Girişim Yolu İle Denetim Yolları”, Ankara: **AÜSBF Dergisi**, Cilt: 33, Sevinç Matbaası, 1979.
- OKTAY, Cemil, **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi Ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul: İÜSBF Yayınları, 1983.
- OKYAR, Fethi, **Üç Devirde Bir Adam**, İstanbul: Tercüman Yayınları, 1980.
- ÖZBGUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 2004.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türkiye’de Devlet Seçkinleri E Demokratik Siyasal Kültür**, Ankara: TDV Yayınları, 1995.
- ÖZDAĞ, Ümit, **Ordu-Siyaset İlişkisi, Atatürk Ve İnönü Dönemleri**, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1991.
- ÖZEL, Mehmet-EREN Veysel, **Devletin Dönüşümü Ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi**, Konya: Çizgi Kitabevi, 2008.
- ÖZEN, Şükrü, **Bürokratik Kültür I**, Ankara: Takav Yayınları, 1996.
- ÖZER, İnan Siyasal Kültür, Demokrasi Ve Demokratik Değerler, **Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Temmuz 1996.
- ÖZKALP, Enver, **Davranış Bilimler Ve Organizasyonlarda Davranış**, Eskişehir: İTİA Yayınları, No: 249/169, 1984.

- ÖZKALP, Enver-SABUNCUOĞLU, Zeyyat, **Örgütlerde Davranış**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 116, 1996.
- ÖZTEKİN, Ali, **Siyaset Bilimine Giriş**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2000.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, **Bürokrasinin Gücü Ve Siyaset**, Ankara: Siyasal Kitabevi, 2003.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, **Demokrasi Ve İnsan Hakları**, Ankara: TDV-DİHEP, TDV Yayınları, 2000.
- PHİLİPPE, C.S.-TERRLYN K., **Demokrasi Nedir? Ne Değildir?** (Çev: Levent Gönenç), Ankara: Siyasal Kitabevi, 1993.
- POWELL, J.R.-BİNGHAM G., **Çağdaş Demokrasiler – Katılma, İstikrar Ve Şiddet**, (Çev: Mehmet Turhan), Ankara: S Yayınları, 1990.
- REYHAN, Cenk, Osmanlı İmparatorluğu Ve Türkiye Cumhuriyetine Bıraktığı Kültür Miras, **Türkiye Günlüğü**, Sayı: 39, 1996.
- ROBSON, A. William, “Yöneten Ve Yönetilenler”, (Çev: Birkan Uysal), **TODAY**, Cilt: 2, Sayı: 1, 1969.
- ROTRY, Richard, **İdealleştirmeler, Temeller Ve Toplumsal Pratikler, Demokrasi Ve Farklılık**, (Çev: Zeynep Gürata Ve Cem Gürsel), İstanbul: Dünya Yerel Yönetim Ve Demokrasi Akademisi, 1998.
- ROUSSEAU, Jean Jacques, **Toplum Sözleşmesi**, (Çev: Vedat Günyol), İstanbul: Çan Yayınları, 1974.
- SAN, Coşkun, **Max Weber’de Hukukun Ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, Ankara İktisadi Ve İdari Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara, 1975.
- SANDER, Oral, **Siyasi Tarih-İlkçağlardan 1918’e**, Ankara: İmge Kitabevi, 1995.
- SARIBAY, Ali Yaşar, **Kamusal Alan, Diyolojik Demokrasi, Sivil İtiraz**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2000.
- SARICA, Murat, **100 Soruda Siyasi Düşüncenin Tarihi**, İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1977.

- SARTORİ, G., **Demokrasi Kuramı**, (Çev: Deniz Baykal), Ankara: Siyasi İlimler Derneği Yayınları, Ty.
- SAUVY, Alfred, **Bürolar Ve Bürokrasi**, (Çev: Yıldızhan Yayla), İstanbul: Gelişim Yayınları, 1975.
- SAVCI, Bahri, Bir Çağcıl Demokrasiyi Arayış, **AÜSBF Dergisi**, C. 29, 1976.
- SAYBAŞILI, Kemali, **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**, Ankara: Doruk Yayıncılık, 1999.
- SCHUMPETER, Joseph A., **Kapitalizm, Sosyalizm, Demokrasi**, Çev: (Rasim Tınaz), İstanbul: Varlık Yayınları, 1977.
- SELÇUK, Sami, Devlet Hukuk Ve Demokrasi, 1999–2000 Adlı Açılış Konuşması, **Yeni Türkiye Dergisi**, 29–30, 1999.
- SELÇUK, Sami, **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne**, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları, 1998.
- SELİM, Ahmet, 27 Mayıs'ın Düşündürdükleri, Aksiyon, [Http://Www.Aksiyon.Com.Tr](http://Www.Aksiyon.Com.Tr), 25 Ekim 2005.
- SEZAI, İhsan, **Sosyal Bilimlerde Temel Kavramlar**, Ankara: Akçağ Yayınları, 1991.
- SÖNMEZ, Fikret, **Kamu Personeli Yönetimi**, İzmir: EÜİTBF Yayınları, 1977.
- SUNAR, İlkay, “Demokrat Parti Ve Popülizm”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C. 8, İletişim Yayınları, 1983.
- SUNGURLU, M. Oltan, “Demokrasi, İnsan Hakları Ve Hukukun Üstünlüğü”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 5, S: 29, Eylül-Ekim 1999.
- ŞAYLAN, Gencay, Cumhuriyet Bürokrasisi, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, İstanbul: İletişim Yayınları, 1984.
- ŞAYLAN, Gencay, **Ordu Ve Siyaset**, Ankara: SBF Yayını, 1978.
- ŞAYLAN, Gencay, Planlama Ve Bürokrasi, **ODTÜ, Gelişim Dergisi**, Özel Sayı, 1981

- ŞAYLAN, Gencay, **Demokrasi Ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi**, Ankara: TODAİE, İnsan Hakları Araştırma Ve Derleme Merkezi, 1998.
- ŞAYLAN, Gencay, **Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara: V Yayınları, 1986.
- ŞIVGIN, Halil, **İslam Ve Demokrasi Paneli Tartışması**, Ankara: Diyanet Vakfı Yayınları, 1998.
- TANİLLİ, Server, **Devlet Ve Demokrasi**, İstanbul: Çağdaş Yayınları, 1996.
- TANİLLİ, Server, **Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?**, İstanbul: Adam Yayınları, 2003.
- TANİLLİ, Server, **Uygarlık Tarihi**, İstanbul: Say Yayınları, 1992.
- TANÖR, Bülent, **Osmanlı – Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1998.
- TATAROĞLU, Muhittin, Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 4, Eylül-Aralık 1998.
- TDV Yayınları** (Derlemeler), **Demokrasi Nedir?**, Ankara: 1999.
- TEKELİ, İlhan-Gencay ŞAYLAN-Rüşvet Kuramı, **Amme İdare Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 3, Eylül 1974.
- TEZİÇ, Erdoğan, **Anayasa Hukuku** (Genel Esaslar), İstanbul: Beta Yayınları, 1992.
- TİFTİK, Mustafa, **İnsan Hakları, Demokrasi Ve Hukuk Devleti**, Ankara: TDV-DİHEP, TDV Yayınları, 2000.
- TİMUR, Taner, **Küreselleşme Ve Demokrasi Krizi**, Ankara: İmge Yayınevi, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alexis De, **Amerika’da Demokrasi**, (Çev: Taner Timur) İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları, 1962.
- TORTOP, Nuri-İSBİR G Eyüp-AYKAÇ Burhan, **Yönetim Bilimi**, Ankara: Yargı Yayınları, 1993.
- TOURAİNE, Alain, **Demokrasi Nedir?**, (Çev: Olcay Kunal), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları, 1997.

- TURAN, İlter, **Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu**, İstanbul, Der Yayınları, t.y.
- TURHAN, Mehmet, **Anayasamız Ve Demokratik Toplum Düzeninin Gerekleri**, Bülten, TDD Yayınları, 1991.
- TÜRKKAHRAMAN, Mimar, **Aydınlar Demokrasi Ve Türkiye**, 29-30, 1999.
- TÜRKÖNE, Mümtazer, Vd., **Siyaset**, İstanbul: Lotus Yayınevi, 2003.
- ULUGAY, Osman, **Özal’ı Aşmak İçin**, İstanbul: Alfa Yayınları, 1998.
- US, Öznur, Memurluk Prestiji, **AİD**, Eylül, S: 3, 1997
- ÜNAL, Şeref, **Temel Hak Ve Özgürlükler Ve İnsan Hakları Hukuku**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.
- VAROĞLU, Demet - VAROĞLU, Kadir, **Kamu Bürokrasilerinde Profesyonelleşme Ve Örgütsel Yapılanma Üzerine Etkileri**, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt: II, TODAİE Yayını, Ankara, 1995.
- WEBER, Max, **Sosyoloji Yazıları**, (Haz: H.H.Gerth – C.Wright Mills), (Çev: Taha Parla), İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları, 1986.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **AİD**, C.3, S. 2., 1970
- YALÇINDAĞ, Selçuk, Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler, **Halkla İlişkiler Sempozyumu – 87**, Ankara: TODAİE Yayınları, 1987.
- YAZICI, Serap, **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, Ankara: Yetkin Yayınları, 1997.
- YILDIRIM, İbrahim, **Yönetim Bilimi II** (Ek Ders Notları), Sivas, 2004a.
- YILDIRIM, İbrahim, **Yönetim Bilimlerine Giriş** (Ders Notları), Sivas, 2001.
- YILDIRIM, Demokrasi **Sivil Toplum Kuruluşları Ve Yönetişim**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2004b.
- YILMAZ, Aytekin, **Çağdaş Siyasal Akımlar**, Ankara: Vadi Yayınları, 2003.

YILMAZ, Aytekin, Hukuk Devleti Ve Demokrasi, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 29, Eylül-Ekim 1999.

YILMAZ, Aytekin, **Modern Demokrasi**, Ankara: Modern Türkiye Yayınları 2000.

YÜCEKÖK, Ahmet N., **Siyaset Sosyolojisi Açısından Türkiye’de Parlamantonun Evrimi**, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1983.

ZÜRCHER, Erik Jan, **Modernleşen Türkiye’nin Tarihi**, (Çev: Yasemin Saner Gönen), İstanbul: İletişim Yayınları, 2001