

T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİLERİNİN
PARLAMENTER VE CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMLERİ ÜZERİNDEN
DEĞERLENDİRİLMESİ (2002-2022)

Recep KAYA

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN

DOÇ. DR. ERDAL BAYRAKCI

KONYA-2023

T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİLERİNİN
PARLAMENTER VE CUMHURBAŞKANLIĞI
HÜKÜMET SİSTEMLERİ ÜZERİNDEN
DEĞERLENDİRİLMESİ (2002-2022)

Recep KAYA

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN

DOÇ. DR. ERDAL BAYRAKCI

KONYA-2023

ÖZET

Kamu yönetimi alanında enönemli ve temel tartışmalardan birini siyaset ve bürokrasi gibi devletin idari olarak işletilmesinde görevli kurumlar arasındaki ilişkilerin ne şekilde olduğu oluşturmaktadır. İlişkilerin boyutu hükümet sistemleri, yönetim biçimleri gibibirçok faktöre göre farklılık arz etse de genel olarak bürokrat ve siyasetçilerin birbirlerine üstünlük kurma ya da idari gücü daha fazla kendi elinde tutmaya dayanmaktadır. Bu iki önemli kurumun görev alanları anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik gibi mevzuatlar çerçevesinde belirlenmiş olsa da işlerlik noktasında keskin sınırlar çizilememektedir.

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemine kadar padişah, devletin yönetiminde mutlak iradeye sahip olarak yürütme, yasa koyma ve yargısal görevleri kendisine sadakatle bağlı “kul statüsü” anlayışına dayalı bürokratların yardımıyla üstlenmekteydi. Tanzimat’a kadar padişaha mutlak bağlılık arz eden bürokrasi, devlet idaresinde padişahın yanında ikinci bir güç olarak ortaya çıkamamıştır. Tanzimat Fermanı ile başlayan modernleşme ve sonrasında yürürlüğe giren Meşrutiyet Dönemleri bürokrasiyi ve bürokratları devlet yönetiminde önemli bir konuma getirmiştir. Bu durumun ortaya çıkışındahükümetlerin görev alanlarının artması, bilgi ve uzmanlığın ön plana çıkması, modern devlet yapılarının ortaya çıkışı ve “tekil irade” anlayışına dayalı yönetimlerin yerini demokrasiyle idare edilen yönetimlerin alması gelmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti birçok alanda olduğu gibi bürokratik anlayışı da Osmanlıdan devralmış ve kamu yönetimine dair birtakım geleneksel uygulamaları devam ettirmiştir. Kuruluş yıllarında tek parti yönetimi ve anlayışıyla birlikte bürokrasinin etkinliği fazlayken, Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle bürokratik etkinlik giderek azalmış ve siyasi iradeye bağlı hareket etmeye başlamıştır. Siyasal iradeyi tek partinin elinde tuttuğu dönemlerde bürokrasinin etkinliği azalırken koalisyonlar döneminde ise bürokratik etkinlik artmıştır.

2002 yılında tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, her zaman bürokrasinin idareyi yönlendiren bir unsur olmaktan ziyade iktidarın verdiği görevleri

uygulayan ve kamuya hizmet eden bir araç olması için uğraşmıştır. 2002-2018 yılları arasında parlamenter hükümet sistemi döneminde siyasal iradede tek söz sahibi olan Adalet ve Kalkınma Partisi, bürokrasiyi tam anlamda kendine bağlı kılamasa da 2018 yılında yürürlüğe giren cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modeliyle cumhurbaşkanının tüm üst düzey yöneticileri atama, görevden alma gibi görev alanlarında tam yetkili kılınması sonrasında bürokrasi siyasal iradeye bağlı bir unsur haline getirilmiştir.

Bu çalışma Adalet ve Kalkınma Partisi'nin parlamenter ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi dönemlerinde bürokrasinin ve bürokratik vesayetin siyasi irade eliyle nasıl ve ne şekilde dönüşüme uğradığı, siyasetin bürokrasiyi idari anlamda rakip olan bir konumdan kendisine bağlı hareket eden bir konuma nasıl getirdiğini ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Bürokrasi, Siyaset, İktidar, Türkiye'de Yönetim.

ABSTRACT

One of the most important and fundamental debates in the field of public administration is how the relations between institutions such as politics and bureaucracy are in charge of the administrative operation of the state. Although the size of the relations varies according to many factors such as government systems and management styles, it is generally based on bureaucrats and politicians to dominate each other or to hold the administrative power more in their own hands. Although the fields of duty of these two important institutions are determined within the framework of legislation such as the constitution, laws, by-laws, and regulations, sharp boundaries cannot be drawn in terms of operability.

Until the Tanzimat period in the Ottoman Empire, the sultan, having absolute will in the administration of the state, assumed the executive, law-making and judicial duties with the help of bureaucrats who were loyal to him and based on the understanding of "servant status". The bureaucracy, which showed absolute loyalty to the sultan until the Tanzimat, could not emerge as a second power next to the sultan in the state administration. The modernization that started with the Tanzimat Edict and the Constitutional Periods that came into force after it brought the bureaucracy and bureaucrats to an important position in the state administration. In the emergence of this situation, the increase in the duties of governments, the emergence of knowledge and expertise, the emergence of modern state structures and the replacement of governments based on the understanding of "single will" come from the administrations administered by democracy.

The Republic of Türkiye took over the bureaucratic understanding from the Ottoman Empire, as in many other fields, and continued some traditional practices

regarding public administration. While the efficiency of the bureaucracy was high with the single-party administration and understanding in the years of its establishment, the bureaucratic activity gradually decreased with the coming to power of the Democratic Party and started to act depending on the political will. While the efficiency of the bureaucracy decreased during the periods when the political will was held by one party, the bureaucratic efficiency increased during the coalitions period.

The AK Party, which came to power alone in 2002, has always tried to make the bureaucracy a tool that implements the duties given by the government and serves the public, rather than being an element that directs the administration. Although the AK Party, which had the sole say in the political will during the parliamentary government system between 2002-2018, could not make the bureaucracy fully subordinate to itself, with the presidential government system model that came into effect in 2018, the bureaucracy became fully authorized after the president was given full authority in duties such as appointing and dismissing all senior executives. became an element dependent on political will.

This study is important in terms of revealing how and in what way the bureaucracy and bureaucratic tutelage were transformed by the political will during the AK Party's parliamentary and presidential system of government, and how politics brought the bureaucracy from an administrative rival to a position that acts dependent on itself.

Keywords: Bureaucracy, Politics, Power, Management in Türkiye.

İÇİNDEKİLER

Tez Kabul Formu	
Bilimsel Etik Formu	
Özet	v
Abstract.....	vii
Şekiller Listesi.....	xiv
Kısaltmalar Dizini.....	xv
Önsöz ve Teşekkür.....	xix
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM BÜROKRASI VE SİYASET

1.1. Bürokrasi Kavramı ve Gelişimi.....	5
1.1.1. Bürokrasinin Özellikleri	9
1.1.1.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı.....	10
1.1.1.2. Otorite ve Hiyerarşik Yapılanma.....	10
1.1.1.3. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması.....	11
1.1.1.4. Yetki ve İşlevlerde İş bölümü, Bilgi ve Uzmanlaşma.....	11
1.1.1.5. Gayrişahsilik.....	12
1.1.1.6. Kariyer Yapısı.....	13
1.1.1.7. Ayrıntılı Kurallar Sistemi ve Kurallara Bağlılık	13
1.1.1.8. Memurlar Tarafından Yönetim ve İstikrarlı Yapı.....	14
1.1.2. Bürokrasi Kuramları.....	15
1.1.2.1. Marksist Bürokrasi Kuramları.....	15
..1.1.2.2. Weberyen Bürokrasi Kuramı	19
..1.1.2.3. Elitist (Seçkinci) Bürokrasi Kuramları.....	27
.. 1.1.2.4. William Niskanen'in "Kamu Tercihi Kuramı"	36
.. 1.1.2.5. Modern Bürokrasi Kuramları.....	38
.....1.1.3. Bürokrasinin Siyaset Karşısında Etkinliğini Sağlayan Faktörler.....	41
...1.1.3.1. Bilgi ve Uzmanlık.....	42
1.1.3.2 Sürekliliğe Sahip Bir Yapı Olması.....	43
1.1.3.3. Karar Verme Sürecinde Rol Oynaması.....	44
1.1.3.4. Planlama ve Bütçeleme.....	45

1.1.3.5. Profesyonel Hareket Tarzı.....	46
1.1.3.6. Örgüt (Kurum) İdeolojisi.....	47
1.1.3.7. Bazı Bürokratik Örgütlerin Özerk Yapıya Sahip Olması.....	48
1.1.3.8. Danışma Kurulları ve Komiteler	48
1.1.4. Bürokrasinin Başlıca Sorun Alanları.....	49
1.1.4.1. Bürokrasinin Yapısal Sorun Alanları.....	49
1.1.4.1.1. Merkezileşme (Merkeziyetçilik).....	49
1.1.4.1.2. Örgütün Büyümesi.....	50
1.1.4.1.3. Yönetimde Gizlilik, Dışa Kapalılık ve Şeffaflık.....	50
1.1.4.1.4. Tutuculuk.....	51
1.1.4.2. Bürokrasinin Uygulanımında Yaşanan Sorun Alanları.....	51
1.1.4.2.1. Kuralcılık ve Sorumluluk Yüklenmeme.....	51
1.1.4.2.2. Yönetimin Siyasallaşması ve Kayırmacılık.....	52
1.1.4.2.3. Yolsuzluk ve Rüşvetçilik.....	53
1.1.4.2.4. Aracılardan Yararlanma.....	55
1.1.5. Bürokratik Örgüt ve Fonksiyonları.....	55
1.2. Siyaset Kavramı.....	66
1.2.1. Siyasal Sistem.....	71
1.2.2. Siyasal İktidar.....	74
1.2.3. Siyasal İktidarın İşlevleri.....	75
1.2.4. Siyasal İktidarın Güç Kaynakları.....	76
1.3. Bürokrasi-Siyaset İlişkilerine Dair Yaklaşımlar.....	78
1.3.1. Woodrow Wilson’a Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı.....	80
1.3.2. Frank Goodnow’a Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı.....	81
1.3.3. John Stuart Mill’e Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı	82
1.3.4. Clifford Dwight Waldo’ya Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı.....	83
1.4. Yönetim Biçimleri Açısından Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	85
1.4.1. Monarşilerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	85
1.4.2. Meşruti Monarşilerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	86
1.4.3. Cumhuriyetlerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	88
1.5. Hükümet Sistemleri Açısından Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	91
1.5.1. Meclis Hükümeti Sisteminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	91
1.5.2. Yarı Başkanlık Sisteminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	93

1.5.3. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	95
1.5.4. Parlamenter Sistemde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	97
1.6. Parlamenter Sistemin Özellikleri, Avantaj ve Dezavantajları	101

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ KURUMUNUN SİYASET İLE İLİŞKİSİ

2.1. Osmanlı Devleti Dönemi'nde Bürokrasi ve Özellikleri.....	111
2.2. Osmanlı Bürokrasisinde Bürokratik Sınıflar.....	112
2.2.1. İlmiye Sınıfı.....	114
2.2.2. Kalemîye Sınıfı.....	118
2.2.3. Seyfiye Sınıfı.....	120
2.2.4. Mülkiye Sınıfı.....	122
2.3. Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	123
2.3.1. Tanzimat Dönemi Öncesi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	125
2.3.2. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	131
2.4. Türkiye Cumhuriyeti'nde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	142
2.4.1. Tek Parti Hükümeti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	143
2.4.2. Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	148
2.4.3. 27 Mayıs'tan 12 Eylül'e Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	153
2.4.4. 12 Eylül'den Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemine Kadar Bürokrasi-Siyaset İlişkisi.....	161

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ADALET VE KALKINMA PARTİSİ DÖNEMİ BÜROKRASİ-SİYASET İLİŞKİSİ

3.1. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Kuruluş Felsefesi ve Parlamenter Dönemde Bürokrasi ile İlişkisi.....	170
3.1.1. Temel Hak ve Özgürlükler Alanında Reformlar.....	171
3.1.2. Ekonomi, Kamu Maliyesi ve Özelleştirme Alanında Reformlar.....	175
3.1.3. Kamu Yönetimi Alanında Reformlar.....	180
3.1.4. Sosyal Politikalar Alanında Reformlar.....	185
3.1.5. Dış Politika Alanında Reformlar	187
3.1.6. Sivil Toplum Alanında Reformlar.....	190
3.1.7. Yerel Yönetim Alanında Reformlar.....	192

3.2. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Bürokrasiye Bakışı.....	194
3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Giden Süreç ve 15 Temmuz Darbe Girişimi.....	212
3.4. 2017 Anayasa Değişikliği.....	217
3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri.....	220
3.5.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 Nolu Kararname).....	222
3.5.2. Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2 Nolu Kararname).....	234
3.5.3. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 Nolu Kararname).....	236
3.5.4. Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili, Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (4 Nolu Kararname).....	243
3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Geçiş ve Bürokrasinin Dönüşümünde Kamu Yönetimi Reformları.....	243
SONUÇ	250
KAYNAKÇA	265
ÖZGEÇMİŞ	295

ŞEKİLLER ve TABLOLAR LİSTESİ

Şekil 1 : Siyasal Sistemin Akım Modeli.....	81
Tablo 1 : Parlamenter Hükümet Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları.....	112
Tablo2: Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Bazılarının Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinde Atama Şekilleri	240



KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AK Parti	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	Anavatan Partisi
ASPB	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
AYİM	Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
AYM	Anayasa Mahkemesi
BM	Birleşmiş Milletler
CBK	Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirmesi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DGM	Devlet Güvenlik Mahkemeleri
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DSP	Demokratik Sol Parti
DYP	Doğru Yol Partisi
FETÖ	Fetullahçı Terör Örgütü
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
HSK	Hâkimler Savcılar Kurulu
HSYK	Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İTC	İttihat ve Terakki Cemiyeti
İTF	İttihat ve Terakki Fırkası
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KOBİ	Küçük ve Orta Boyutlu İşletmeler
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi
OHAL	Olağanüstü Hal
OYAK	Ordu Yardımlaşma Kurumu
SHP	Sosyal Demokrat Halkçı Parti

SOYBİS	Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
ŞNT	Şartlı Nakit Transferi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT	Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
UYAP	Ulusal Yargı Ağı Projesi



ÖNSÖZ ve TEŞEKKÜR

Doktora eğitimime başladığım günden itibaren bilimsel deneyim ve görüşlerinden her zaman faydalandığım başta saygıdeğer Danışman Hocam Doç. Dr. Erdal BAYRAKCI'ya, bu süreçte bana yol gösteren ve destek olan tez izleme komitemdeki saygıdeğer hocalarım Doç. Dr. Erhan ÖRSELLİ ve Dr. Öğretim Üyesi Nahit YILMAZ'a ayrıca tez savunma jürimde yer alan Prof. Dr. Mustafa FİŞNE ve Prof. Dr. Mehmet GÖKÜŞ Hocalarıma emekleri ve destekleri için çok teşekkür ederim. Doktora eğitimim sürecinde ders aldığım ve bu aşamaya kadar gelmemde emeği olan tüm hocalarıma ayrıca teşekkür ederim.



GİRİŞ

Kamuya hizmet etme anlamında aynı düşünce ve amaçlarla yola çıkan bürokrasi ve siyaset kurumları kimi zaman rakip olarak görünseler de birbirlerini tamamlayan iki kurumdur. Toplum tarafından seçimle işbaşına getirilen siyasi iktidar, halkın talep ettiği ya da bizzat kendisi tarafından tespit edilerek yapılmasını gerek gördüğü politikaları belirler, atamayla işbaşında olan bürokrasi de siyasi iktidarın verdiği direktifler doğrultusunda bu politikanın gereklerini yerine getirir.

Bürokrasi, devlet tarafından yerine getirilecek olan görevleri gerçekleştiren ve siyasi iktidarın direktifleriyle hareket eden bir organizasyon ile organizasyonda görev alan personelden oluşan bir teşkilatlanmadır (Göküş, 2000: 36). Günlük hayatımızın önemli bir parçası haline gelen ve ürettiği kamusal mal ve hizmetler sayesinde tüm vatandaşlara hitap etme noktasına gelen bürokrasi, gündelik işler de dâhil birçok alanda hizmet vermektedir. Devletin büyümesi ve sorumluluk alanını genişletmesi sonucu ortaya çıkan bu kısmı bürokrasi adı verilen kamu yönetimi doldurmaktadır (Gökçe vd., 2002: 47).

Devletin hem büyümesi hem de fonksiyonlarındaki artış sonucunda ortaya çıkan ve kurallar sistemi ile hareket eden bürokrasi, devlet ile halk arasında belli bir mesafeyi ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda halk vatandaş olarak bürokrasiyi yani kamu yönetimini sorun çıkaran bir örgüt, müşteri olarak ise verimsiz bir örgüt olarak nitelendirmeye başlamıştır (Eryılmaz, 1993: 1).

Planlama, bütçeleme, projelendirme, örgütleme ve denetleme tarzındaki teknik unsurlara sahip olması bürokratik kurumların yasal anlamda bir güç kazanmasını sağlamakta ve bürokratik anlamda bir oligarşi oluşturarak devlet düzeni içinde ciddi anlamda güçlenmesinde etkili olmaktadır.

Siyaset kavramı bu çalışmada daha çok siyasal iktidar şeklinde karşımıza çıkmaktadır. İktidar, güç kelimesi ile eşanlamlı olarak kullanılmakla birlikte karar verme, alınan kararları uygulama anlamını içermektedir. Siyasi iktidar, ülke sınırları içerisinde etkili olan ve herkes için bağlayıcı kararlar alabilen iktidarı ifade etmektedir (Öztekin, 2000: 10).

Seçim ve atamayla işbaşına gelen siyasi iktidar ile bürokratların birbirleriyle olan ilişkilerini tarihsel, sosyal, ekonomik ve idari koşulların yanında kamuoyu, hükümet dışı organizasyonlar, geleneksel yapı ve parti sistemleri gibi etkenler belirlemektedir. Devletin yönetim şekilleri ya da uygulanmakta olan bürokratik modellere göre bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiler de farklılaşabilmektedir ( lker, 1985: 187).

Bürokrasi-siyaset ilişkileri her toplumda farklı bir görünüm arz ettiği gibi aynı toplum içerisinde farklı dönemlerde değişik şekillerde olabilmektedir. Hükümetlerin görev ve fonksiyonlarının geçmişten günümüze doğru artması ve karmaşık bir hal alması ile uzmanlaşma ve bilginin ön plana çıkması bürokrasinin güçlenmesini sağlayan başlıca faktörler olmuştur.

Siyaset ülkenin genel anlamda yönetimine yönelik kararlar alırken, bürokrasi ise alınan bu kararların uygulanarak hayata geçirilmesi noktasında hareket etmektedir. Bürokrasinin temel görevi kamunun hizmetinde bulunarak yapılması gerekli olan işlerin görülmesi olsa da zamanla bununla sınırlı kalmamış ve ülkenin yönetimi noktasında siyasi iradeyle g  mücadelesine girmiştir.

Webery n bürokrasi modelinde tam bir tarafsız ve bağımsız bir idari yapı oluşturulması amacı g d l rken zamanla bundan uzaklaşılarak iktidarın ele geçirilmesine yönelik tutum sergilenmeye başlanmıştır. Siyasi iktidarın da bürokrasiyi hâkimiyetine alma amacı taşması birbirini tamamlaması gereken bu iki kurumu birbirinden uzaklaştırarak yapılması gereken işlerde karşılıklı direnç oluşturma yoluna itmiştir. Türkiye’de siyasi iktidar ve idare (bürokrasi) arasında yaşanan sorunlar Türk kamu yönetiminin temel problem alanlarından birini oluşturmaktadır ( zci ve Bozdoğan, 2016: 33-35).

 lk  rneği İngiltere’de bulunan ve “Westminster Modeli” olarak adlandırılan yasa yapma, hazırlama ve uygulama yetkisinin tamamının veya bir kısmının parlamentonun uhdesinde olduğu parlamenter hükümet sistemi modeli yumuşak kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır (Aydın ve Akıncı, 2018: 1026). Türkiye’de de 1923 yılında cumhuriyetin ilanı ile uygulanma imkânı bulan parlamenter hükümet sistemi modeli 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa değişikliği ile kabul edilen ve

23 Haziran 2018 tarihinde resmen uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne kadar yürürlükte kalmıştır.

1982 Anayasası'nın hemen ardından ilk kez Turgut Özal ve ardından Süleyman Demirel tarafından hızlı ve etkin karar alabilme, siyasi istikrar gibi nedenlerle zikredilen Başkanlık Sistemi modeli (Kaymal, 2017: 151), 16 Nisan 2017 referandumu ile halk tarafından oylanarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi şeklinde kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan model sert kuvvetler ayırımına dayanan bir hükümet sistemidir. Bu sistemde yasama ve yürütmenin her ikisi de halk tarafından seçilmekte ve birbirlerine karşı üstünlüğü bulunmamaktadır. Parlamenter Sistemin yürütmedeki düalist yapısına karşın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinde yürütme tekli yapıda olup, güçlü bir cumhurbaşkanlığı kurumu söz konusudur (Beceran ve Kalağan, 2007: 16).

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bürokrasi ve siyaset kavramlarının tanımı yapılarak genel bir çerçeve çizilmiş, bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkiler kuramsal açıdan incelenmeye tabi tutulmuştur. Bunların yanında bürokrasinin etkinliğini sağlayan özellikler ile siyaset kavramı açıklanmaya çalışılmıştır. Bürokrasi ve siyaset ilişkileri bürokratik örgüt ve siyasal sistem tanımları ele alındıktan sonra bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilere dair yaklaşımlar anlatılmış ayrıca ülkelerin gelişmişliği, yönetim biçimleri, hükümet sistemleri açılarından ele alınarak açıklanmıştır.

İkinci bölümde Türkiye'de bürokrasi kurumunun siyasetle ilişkileri ele alınmıştır. Bu amaçla Osmanlı Devleti dönemi kuruluşundan Tanzimat dönemine, Tanzimat döneminden yıkılışa kadar ve Türkiye Cumhuriyeti Devletide kuruluşundan Demokrat Parti dönemine, Demokrat Parti dönemi, 27 Mayıs Askeri Darbesi'nden 12 Eylül Askeri Darbesi'ne, 12 Eylül Askeri Darbesi'nden Adalet ve Kalkınma Partisi dönemine kadar ele alınarak değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Üçüncü ve son bölümde çalışmamızın konusunu oluşturan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi genel olarak ele alınmış, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin kuruluşu ve genel karakteristiği vurgulanmış, parlamenter ve cumhurbaşkanlığı hükümet

sistemleri dönemlerinde kurulan hükümetlerde bürokrasi alanında yapılan icraatlar ve bürokrasi-siyaset ilişkisi dönemsel olarak ele alınmıştır.

Türkiye hükümet sistemi modeli olarak uzun yıllar Parlamenter Hükümet Sistemi modelini uygulamıştır. Tez çalışmasında Parlamenter Hükümet Sistemi modelinde bürokrasi-siyaset ilişkilerinin ne denli işlevsel olduğu, bürokrasinin mi yoksa siyaset kurumunun mu daha ön plana çıktığı ile 23 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonrasında resmen yürürlüğe giren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bürokrasi-siyaset ilişkilerinin işlevselliği ve birbirlerine karşı etkinlikleri bütüncül bir yaklaşımla ele alınmıştır.

Çalışma Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının 2002-2022 yılları arasını kapsamaktadır. Bu tez iki hükümet modelinde de tek başına iktidarda bulunan Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin parlamenter ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemlerinin uygulamada olduğu dönemlerde bürokraside yaşanan değişim, dönüşüm ve farklılaşmaları ve beraberinde de siyasetin bürokrasi karşısında ne denli ve nasıl etkinlik kurduğunu göstermesi açısından literatüre katkı sunacağı öngörülmektedir. Çalışma literatür taraması ve daha önceki dönemlerde bürokrasi-siyaset ilişkileri konusu bağlamında yazılmış olan makale, kitap, dergi, yayınlanmış tez gibi kaynaklar taranarak yapılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın temel hipotezi, bürokrasi ve siyaset kurumlarının ilişkilerini ve birbirlerini nasıl etkilediklerini açıklayarak 3 Kasım 2002 tarihinde tek başına iktidara gelen ve Parlamenter Hükümet Sistemi ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde iktidarı elinde bulunduran Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetlerinde Türk Kamu Yönetiminde bürokrasi ve siyaset kurumları arasındaki ilişkilerin hükümet sistemleri üzerinden ele alınarak saptanması ve birbirlerini nasıl etkilediklerinin ortaya konulmasını sağlamaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜROKRASİ VE SİYASET

1.1. Bürokrasi Kavramı ve Gelişimi

Bürokrasi kavramı köken itibariyle Batı menşeli olup, Latince bure-au ve Yunanca cratie kelimelerinin birleşiminden meydana gelmiştir. Bure-au masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş ya da örtü, cratie ise hâkimiyet, egemenlik olarak ifade edilmektedir. Bu kelimelerin birleşiminden meydana gelen Bürokrasi ise masaların, devlet dairelerinin ya da iktidarının egemenliği anlamına gelmektedir (Baransel, 1975: 297).

Bürokrasi, devlet adı verilen en büyük ve en kapsamlı siyasi örgütlenmenin ortaya çıkmasıyla ifade edilmeye başlanan bir olgu olup, sosyal bilimcilerin üzerinde çokça araştırma yaptıkları ve tartıştıkları konulardan birisidir. Ancak klasik yönetim anlayışına kadar bürokrasi aynı zamanda siyasi gücü de elinde bulundurup etkin olan ve üzerinde tam bir fikir birliği yapılamayan bir olgu olmuştur (Gökçe ve Şahin, 2002: 2).

Bürokrasi kavramı ilk zamanlarda devletin yönetim biçimlerinden olan monarşi, oligarşi gibi yönetim biçimi anlamında kullanılmışsa da sonraları kamu idaresini ve hatta özel sektör ile uluslararası düzeydeki kuruluşları anlatmak için kullanılmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 43). Bürokrasinin uygulamadaki ilk örneklerine bakıldığında Çin, Mezopotamya ve Mısır gibi ilk çağ medeniyetleri zamanına kadar gidilse de bu alanda yapılan bilimsel ve teorik çalışmalar oldukça yenidir (Kaya, 1994: 6).

Bürokrasi idari görevleri yerine getirme amacıyla eski dönemlerde ortaya çıkmışsa da modern anlamda bir örgütlenme modeli olarak ortaya çıkışı ulus devletin gelişmesi ile dönemsellik göstermektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:47).Bürokrasi kavramını bürolarda çalışanların aynı zamanda siyasi güce de sahip oldukları şeklinde ilk kez kullanan kişi 18. yüzyılın ortalarında Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay'dir (Heper, 1983: 290; Heper, 1983: 11)

Bürokrasiyi sistematik bir şekilde ilk kez ele alan ve açıklayan kişi ise Alman sosyolog Max Weber olmuştur. Max Weber'e göre bürokrasi geniş bir alanda var olan sosyal anlamdaki hareketlerin rasyonel ve objektif esaslar çerçevesinde düzenlenmesi, yürütülmesi süreci şeklinde açıklanmaktadır. Bürokrasi sadece kamuya özgü bir örgütlenme modeli olmayıp, belli bir büyüklüğü aşan her örgütte zamanla samimi olarak nitelendirilen ilişkiler ortadan kalkmakta ve bürokratik bir yapıya bürünmektedir (Baransel: 1979: 165).

Weber'e göre örgütler belli bir büyüklüğe ulaştıktan sonra rasyonel anlamda hareket etmek ve belirlenen ilkeler çerçevesinde örgütlenmek durumundadırlar. Weber bürokrasiyi örgütlenme temelinde ele almaya çalışmış ve rasyonellik açısından değerlendirmiştir (Weber, 1986: 193-208). Rasyonel anlamda bir örgüt oluşturma durumunun olup olmasını ideal tip bürokrasiye yakınlaşma olarak değerlendirmiştir.

Modern anlamda bürokrasi kavramının ortaya çıkışı devletin fonksiyonlarındaki artışa bağlı olarak ve bu fonksiyonları yerine getirecek kamu görevlileri grubunun gelişmesi sonucunda olmuştur. Bu kavramın önemli bir inceleme konusu olması ise 20. yüzyılın başlarında gerçekleşmiştir (Jakoby, 1969: 11).

Bürokrasinin günümüzdeki durumuna gelmesinde özellikle Avrupa ve Amerika'da yaşanan Fransız İhtilali, Sanayi Devrimi, Amerikan Devrimi, Burjuvazi Sınıfının faaliyetleri gibi olaylar sonucunda yaşanan gelişmeler yatmaktadır. Burjuvazi Sınıfının faaliyetleri sonucu siyasi iradenin kullanılmasında devlet başkanlığı sıfatını elinde bulunduranlara parlamento şeklindeki yapılar ortak olmaya başlamış ve zamanla güç merkezi parlamentolara kaymıştır.

Yürütme gücünün kullanılmasında yaşanan karmaşıklık durumu sonucu siyaset-idare ayrımı ortaya çıkmış ve karar mekanizmasının sağlanmasında etkinliği olan siyaset kısmının siyasilere, idari kararların ve politikaların uygulanması kısmının ise idarecilere/bürokratlara bırakılması sağlanmıştır. Bu gelişmeler ile beraber artık patrimonial anlamda var olan bürokratik yapı rasyonel ve hukuki bir yapıya ve anlayışa dayanmaya başlamıştır (Tataroğlu, 1997: 7).

Atamayla işbaşına gelen kamu idarecisi/bürokrat adı verilen görevlilerin devletin yönetim gücü üzerindeki ağırlığı ve etkisi siyasi kültüre, hükümet sistemlerine, yönetim biçimlerine, tarihi ve sosyal birikimine, sosyal yapı ve ekonomik şartlar ile parti sistemleri gibi faktörlere bağlı olarak değişmektedir. Bürokrasinin siyasetle ilişkisi, idari sistemdeki yoğunluğu ve ağırlığı farklı bürokratik modellere, demokratikleşme olgusuna ve yürütme gücünün nasıl temsil edildiğine bağlı olarak da farklılaşabilmektedir (Ülker, 1995: 187).

Sosyal bir varlık olan insanların doğa durumundan çıkıp birlikte yaşamaya başlamasıyla her birinin sahip olduğu hak ve yetkilerden özellikle karşılaşılabilecek olan dış saldırılardan korunma ve güven içerisinde bulunma gerekçesiyle vazgeçerek, bu hak ve yetkileri daha güçlü bir yapı olan devlet adı verilen unsura devretmişlerdir. Bunun sonucunda devlet mekanizması ile o devlette yaşayan insanların kullanacakları hak ve yetkiler belirlenmiş, devlet tarafı daha etkin hale gelmiştir.

Devletin ilk zamanlar sahip olduğu ve kullandığı klasik fonksiyonlar olarak ifade edilen savunma, güvenlik, diplomasi gibi görevlere zaman içerisinde eğitim, sağlık, ekonomik düzenlemeler, sosyal yardım gibi daha fazla görev ve fonksiyon ilave edilmiştir. Böylece halk ile kamu idarecileri/bürokratlardaha çok ilişkide bulunmayabşlamış; ancakgücün verdiği etkiyle de bürokratların mesafeli bir duruş sergileyerek idare sorunu şeklinde ifade edilen sorunsal bir çerçeve oluşturmalarına neden olmuştur.

Devletin sorumluluk alanlarının genişlemesi ve yükünün artması ile vatandaşları üzerinde sahip olduğu hak ve yetkileri kullanırken üstenci bir bakış açısıyla yaklaşım sergilemesi halk ile olan ilişkilerinde kötü bir imajın oluşmasına neden olmuştur. Böylece halk vatandaş olarak bürokrasiyi güçlü ancak sorun çıkarıcı bir örgüt; müşteri olarak ise verimsiz bir yapı şeklinde değerlendirmeye tabi tutmuştur. Bunun sonucu olarak ortaya konulan ilkelerin işlevselliği artarak bireyin gücü zayıflamış ve kuralların hâkimiyeti ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 1993: 1).

Bürokrasinin tanımlanması hususunda çok farklı görüşler bulunmakla birlikte bunlardan bazıları olumsuz bir bakış açısı içermektedir. Eryılmaz'a göre bürokrasi rasyonel örgüt, verimsizlik ve kötü yönetim, kamu yönetimi, memurlar tarafından

yönetim, büyük yapılı örgütler ve modern toplum kavramlarına karşılık gelmektedir (Eryılmaz, 2017: 20). Abadan'a göre ise bürokrasi kavramı devlet idaresi, kırtasiyecilik, idare ve teşkilatlanma anlamlarını içermektedir (Abadan, 1959: 11-13).

Olumsuz bakış açısı içeren görüşlerden biri bürokrasinin kırtasiyecilik anlamında bir durum içerdiğidir. İlk olarak kırtasiyecilik anlamında bürokrasi, organizasyonun genel ve gerçek anlamdaki görev ve fonksiyonlarını yerine getirmekten ziyade ayrıntılar içerisinde boğularak mükemmelliğe ulaşmaya çalışması ve görevlilerine özgü hususların örgüte yerleşmesidir (Abadan, 1959: 11).

Eryılmaz'a göre kırtasiyecilik anlamında bürokrasi; verimsizlik, işlerin yavaş yürümesi, kurallara ve otoriteye aşırı bağlılık, yönetimde gizlilik, yetki devredilmesinde isteksiz olunması şeklinde negatif bir bakış açısına sahip olgu olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2017: 189).

İkinci olarak bürokrasi, Abadan'a göre işlerin bölümlendirildiği, uzmanlık alanlarının önem kazandığı ve yerleştiği, ast ve üst ilişkilerinin var olduğu hiyerarşik bir yapılaşmanın olduğu, plan ve programlar dâhilinde çok sayıda ve farklı meslek grubundaki beşerî faktörün disiplin içinde yönetildiği belirli özellikleri barındıran bir sistemdir (Abadan, 1959: 12).

Bu ifadelerin oluşturduğu bürokrasi Max Weber'in bürokrasi anlayışına karşılık gelmekte ve yazılı kurallar, iş bölümü, disiplin, otorite hiyerarşisi, gayrişahsîlik, yapılan işlem ve yazışmaların dosyalanması gibi öğeleri içeren bir örgüt modelini ifade etmektedir. Bürokratik örgütün yapısı ve fonksiyonları üzerinde duran Weber'in ortaya attığı bürokrasi modelinde gerçek anlamda saf ve eksiksiz olmaktan ziyade zihinsel bir ifade ve nitelendirmedir (Eryılmaz, 2017: 189).

Üçüncü olarak bürokrasi kamu yönetimi/devlet idaresi anlamında kullanılmaktadır. Bu anlayışa göre devletin yürütme gücünü elinde bulunduran siyasi iradenin denetimi altında ve yakın paydaşı olarak görev yapmaktadır. Bürokrasi idari görevleri gerçekleştiren, hükümetler tarafından idare edilen kamu kurum ve kuruluşlarının bütününe verilen bir ifadedir. Aynı zamanda siyasi iradenin gerçekleştireceği kamu politikalarının hazırlanması ve yürütülmesi ile alınan kararların düzenlenmesini de gerçekleştirmektedir (Lane, 1987: 18).

Dördüncü olarak bürokrasi idari hizmetlerin maddi unsur olan para ile tanımlanmayan ve piyasa ölçüsü ile değerlendirilmeyen bir olgu olduğudur. Bürokrasinin ekonomideki varlığı devletin toplumu oluşturan vatandaşlarını özellikle kar maksimizasyonu ile yaklaşan müteşebbislere karşı koruma ve dengeleme görevini üstlenmesiyle ilgilidir (Mises, 1947: 18-43).

Beşinci olarak bürokrasi kamu idaresinin üstlenmiş olduğu hizmetleri en iyi şekilde yerine getirmeyi amaçlayan, ortak faaliyetleri koordine eden ve eyleme dönüştüren, idarenin etkinliğini sağlayan bir örgütlenme modelidir (Eryılmaz, 1993: 31).

Bürokrasi ile ilgili pek çok farklı tanımlama yapılmış olmakla birlikte yukarıda ifade edilenlerden yola çıkarak şu şekilde ortak bir tanımlama yapılabilir. Bürokrasi kâr amacı gütmeyen, belirli ilke ve kuralları olan ve bunlar dâhilinde hareket eden, profesyonel anlamda görevlilerinin bölümühalinde çalıştığı ve hiyerarşik kademelenmeye sahip bir örgütlenme modelidir (Eryılmaz, 1993: 34).

Bu bölüm içerisinde bürokrasinin sahip olduğu temel özellikleri, siyasi iktidar karşısındaki konumunu, tarihi süreçte ortaya çıkan bürokrasi kuramlarını ve devletlerin idare edilmesinde etkinliği olan siyaset kavramını ele alacağız.

1.1.1. Bürokrasinin Özellikleri

Günümüzde kamu hizmetlerinin ve kamu politikalarının hazırlanmasında, sunumunda ve yürütülmesinde önemli görevler üstlenen bürokrasi mekanizması aynı zamanda siyasi iktidarı ve yürütme gücünü elinde bulunduran hükümetlerin en yakın ortağı durumundadır. Vatandaşların kamu hizmetlerinden birinci derecede faydalanan kişiler olması ve devletin görev alanının gittikçe genişlemesi bürokrasiyi idari sistemde önemli bir konuma yükseltmiştir.

İdari sistem içerisinde siyasi iktidarın verdiği talimatları yasalar çerçevesinde hareket ederek yerine getiren bürokratlar, geçmişten günümüze doğru gelindiğinde etki alanlarında ve serbestlik durumlarındakısırlamalar yaşamışlardır. Buna rağmen uzmanlaşma, süreklilik, bilgiyi gizleme gibi kimi özellikleri onları siyasi irade karşısında tamamen etkisiz halde olmalarını engellemiştir. Aşağıda bürokrasinin önemli özellikleri ve ayırt edici özelliklerisıraıyla ele alınacaktır:

1.1.1.1. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı

Bürokrasiyi meydana getiren yapılarda hedeflerin ve amaçların gerçekleştirilebilmesi önceden belirlenen yasal mevzuatlar çerçevesinde resmi işlemler ile yapılmaktadır. Bu resmi işlemlerin uyulması zorunlu mevzuatlar çerçevesinde olması onlara belirgin bir koruyuculuk sağlarken, aynı zamanda da onlara uyulmaması yaptırımları beraberinde getirebilmektedir. Max Weber'in ifade ettiği "bürokratik otorite" belirli bir sistemsel bütünlüğe sahip olan bu çerçevede gerçekleşmektedir. Kamuda belli bir düzen içerisinde ve belirlenen alan dâhilinde işleyen bürokrasi ülkelerin gelişmişlik düzeyinin de belirleyicilikte etkili olduğu özel sektörde de işlerlik kazanmaktadır. Weber'e göre kalıcı olan otorite istisnai nitelik taşımaktadır (Eryılmaz, 2004: 45).

1.1.1.2. Otorite ve Hiyerarşik Yapılanma

Bürokratik örgütlerde yapılanma her bir makamın kendisinin üstü konumunda bulunan makamın denetimi altında bulunmasına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Yetki ve sorumluluk sahibi olan üst makamlar ast makamların işlemlerini denetleyerek kendi üstlerine hesap verme durumunu gerçekleştirmektedir. Yönetim alanındaki görevlerin çeşitlenmesi ve karmaşık hale gelmesi gibi olumsuzluklar hiyerarşik örgütlenme sayesinde azalmakta, örgütlerin üretkenlik ve verimliliğini ise artırmaktadır. Aynı tüzel kişilik içinde bulunan örgütlerde yetkilerin kullanılması yetki genişliği ve görev paylaşımı ile olmakta, emir-komuta ilişkileri ise hiyerarşi ile gerçekleşmektedir (Bayar, 2007: 11).

Hiyerarşik şekilde yapılanmaya sahip olan örgütlerde yetki ve sorumluluğun denkliliği ilkesi çerçevesinde yapılacak iş ve işlemler en ayrıntılı olacak tarzda yazılı olarak belirlenmiştir. Makamların üstleneceği görevlerde belirlenen yetki ve sorumluluklar kişilere değil makamların konumuna dayanmaktadır. Kişilerin kullanacak oldukları yetkiler ve yapacakları görevler basamak şeklinde yukarıdan aşağıya doğru azaltılarak belirtilmektedir. Her bir makam kendisinin astı olan makamı denetlemekle yükümlü olup, kararların verilmesinde sadece üst makamlar yetkilidir. Kararların verilmesinde ve alınmasında birliktelik söz konusudur. Her bir makam

kendi görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmekte ve bunları bir başka makamla paylaşmamaktadır (Başaran, 1989: 63-64).

1.1.1.3. Yönetimin Yazılı Belgelere Dayanması

Devlet ve vatandaşları arasında müracaata dayalı olarak gerçekleştirilen işlemler, her zaman tartışmasız şekilde bir sonuca bağlanmayabilir ve anında sonuç vermeyebilir. İşlemlerin daha sonraki başvurularda da kullanılmasını ve takibini sağlayabilmek için müracaat formlarının yazılı olması ve belgelere dayanması gerekmektedir (Abadan, 1959: 4). Yazılı belgelere dayalı şekilde olması her iki taraf için de güvenilirliğin kazanılmasında ve yapılmış olan işlemler üzerinde revizyona gidilebilmesinde önem arz etmektedir.

Kurum ve kuruluşlarda kayıtların yazılı belgelere dayandırılması ile;

- ✓ Yazışmalar standart bir halde ortaya çıkar,
- ✓ Yazılar anlaşılır, sade, okunabilir ve dilbilgisi kuralları açısından uygun olur,
- ✓ Yazışmaların gereğinden fazla olmaması ile tasarruf sağlanır,
- ✓ Yazışmalardan sorumlu olan kamu görevlisi aracılığıyla yetki ve sorumluluk dengesi sağlanır,
- ✓ Yazışmalarda kullanılan uygun formlar sayesinde kullanışlı yazışma araçları sağlanır,
- ✓ İş akış şemaları ile gereksiz imza, paraf, belge dolaşımı ortadan kaldırılmış olur (Odabaş, 2001:164).

1.1.1.4. Yetki ve İşlevlerde İş bölümü, Bilgi ve Uzmanlaşma

Bürokrasinin en önemli ve güçlü olmasını sağlayan özelliklerinden birisi de sahip olduğu bilgi, belge ile yetki alanlarındaki uzmanlık seviyesidir. Modern çağın gereksinimleri ile günden güne değişen ve çeşitlenen ihtiyaçlara yönelik kamu hizmetlerinin de aynı oranda değişmesi ve çeşitlenmesi karmaşıklığı da beraberinde getirmektedir.

Hizmetlerin sorunsuz bir şekilde halka sunulmasında ilgili alanlarda hizmet verecek kamu görevlilerinin üst makamlar tarafından yetki ve görev alanlarının belirlenerek iş bölümü yapılması gerekmektedir. Ayrıca hizmetlerin devamlılığı

nedeniyle aynı işi uzun süre yapmakta olan personel belli bir süre içerisinde yetkinleşerek o alanlarda gerekli bilgiye sahip olacak ve uzmanlaşacaktır. Bilgi ve uzmanlık tekeline sahip olan kamu bürokrasisi her ne kadar karar alma mekanizmasını elinde tutan siyasi iradeye göre ikinci planda gibi görünse de kamu politikalarında yönlendirici ve destekleyici durumundadırlar.

Siyasetçiler her ne kadar yasa yapma ve karar alma mekanizmasını elde tutsalar da bürokrasinin gelişmişlik durumuna bağlı olarak uzmanlık seviyesinde ve eğitimi durumunda olan memurların gerisinde kalma durumuyla karşıya kalmaktadırlar(Sönmez, 1977: 4).

Uzun süre belli bir alanda çalışarak ve yoğunlaşarak yetkinlik kazanan bürokratlar zaman içinde o alanla ilgili gündemi takip ederek ve teknolojik imkânlardan faydalanarak daha etkili olan yöntemleri öğrenme durumunu sağlayabilirler. Heper'e göre; bilgi ve uzmanlık çağında siyasi otoritelerin gücü, üst düzey uzmanlarla kurulacak düzenli ve istikrarlı iletişime bağlıdır (Heper, 1987: 292). Bürokratik yapılarda ortaya çıkan sorunlar kendi alanlarında uzman olan kişiler tarafından çözümlendiğinden alınan kararlar kişisellikten uzak ve objektif olup, uzmanlaşma ve iş bölümü ön plandadır.

1.1.1.5. Gayrişahsîlik

Bürokrasiyi ve bürokratik yapının önemli özelliklerinden ve ayırt edici fonksiyonlarından biri de gayrişahsîliktir. Bu özellik yapılması gerekli olan işlemlerin yazılı halde başvurulması objektif ve rasyonel şekilde yapılmasını amaç edinmektedir. Ayrıca gayrişahsîlik bürokratik yapıyı öne çıkartarak kamu menfaatlerinin üstün tutulmasını, korunmasını sağlamakta ve yapılacak iş ve işlemlerde bürokratların duygusal bir yaklaşım sergilemelerine engel olmaktadır (Abadan, 1959: 66).

Kamu hizmetlerinin sunumunda ön planda tutulması gereken ilke kamu yararıdır. Bürokratlar vatandaşlara hizmet sunarken etnik köken, din, dil, mezhep, inanç, siyasi düşünce gibi farklılık oluşturabilecek unsurları değerlendirme dışında tutarak kamu yararını dikkate almalıdır. Kamu görevlisi kendisinin sorumlu olduğu alanla ilgili yapılan başvurularda eşit muamelede bulunarak hareket etmeli ve herkese objektif bir şekilde yaklaşmalıdır. Kamu alanında iş yaparken yetki kullanımında

partizanca uygulamalardan ve yaklaşımlarda bulunmaktan kaçınmak durumundadır. Eğer bu tarz bir yaklaşım sergilerse yolsuzluk ve kurumsal anlamda yozlaşmayı beraberinde getirecektir (Özsemerci, 2005: 13-14).

Bu ilke özellikle duygusallık durumunun ön planda yer aldığı ve hemşericilik bağı gibi kişileri birbirine bağlayan kuvvetli etkenlerin olduğu toplumlarda önem arz etmektedir. Bu etkenlerin ortaya çıkaracağı özellikle kayırmacılık durumlarının etkisiz hale getirilmesinde önemli fonksiyon yüklenmektedir.

1.1.1.6. Kariyer Yapısı

Bürokratik yapılarda memur sıfatıyla görev alan kamu personelleri mesleki bir durum içermektedirler. Bu mesleki durum, kamu personellerinin belirli esaslar çerçevesinde kalarak istikrarlı ve güvenceli bir hüviyete kavuşmasını sağlamıştır. Aynı zamanda meslek içerisinde çalışanlar özellikle eğitime ve kıdeme bağlı olarak zaman içinde yükselebilecekleri kadro ve pozisyonlara gelmeyi umut etmektedirler (Eryılmaz, 2017: 207).

Bürokratik örgütlerde sürekli ve güvenceli bir mesleğe sahip olarak çalışmak herkes için önemli bir durumdur. Çalışanların iş akdinin devamlılığı güvence altına alınmakta, iş akdinin sonlandırılması objektif kriterlere bağlanarak istem halinde ya da yasal süreçlerin tamamlanması halinde emeklilik işlemleriyle gerçekleştirilmektedir.

Terfi işlemlerini gerçekleştirecek olan yöneticiler kıdem, eğitim ve gerekli şartların sağlanıp sağlanmadığı gibi durumları göz önünde tutmaktadır. Görev alacak ve terfisi sağlanacak personellerin tercihinde nesnel yaklaşımlar dikkate alınarak tanıdık, akraba, hemşeri, arkadaşlık ve partizanlık gibi ölçütler kullanılmamalıdır. Böylece kişiye göre iş değil işe göre kişi tercih edilerek kurumun devamlılığı sağlanacak ve yozlaşmanın önüne geçilecektir (Ataman, 2001: 97).

1.1.1.7. Ayrıntılı Kurallar Sistemi ve Kurallara Bağlılık

Weber'in önerdiği bürokrasi modelinde uygulanmakta olan ilkeler, kurallar ve sistemsel içerikler nesnel, soyut ve rasyonelliğin ön planda yer alması şeklindedir. Uygulanacak tüm yöntemler en ince ayrıntısına kadar belirtilerek kişisel yetki kullanımının önüne geçilmek ve standart bir model oluşturulmak istenmektedir. Her

kamu görevlisi önceden belirlenen kurallara ve yasal düzenlemelere sıkı sıkıya bağlı olup, inisiyatif kullanma olanakları son derece sınırlıdır.

Kamu görevlileri/bürokratların görev ve sorumluluk alanları, kullanacakları yetkilerin neleri içerdiğinet bir şekilde ifade edilmekte ve iş bölümü, iş akışı, iş analizleri belirsizlik bırakmayacak tarzda tanımlanmaktadır. Örgüt yapılanması içinde meydana getirilen soyut kurallar zor kullanılmaktan öte iş görenlere rehberlik edecek şekilde düzenlenmektedir. Üst pozisyonlarda görev yapanlar astlarının yaptıkları işlemleri genel ilke ve kurallar çerçevesinde değerlendirmekte, bu kurallara uyulup uyulmadığını denetlemektedirler. Kurallara uyulmaması durumunda yetkiyi ellerinde tutanlar astlarına karşı yaptırım uygulama yetkisine sahiptirler. Bunun sonucu olarak örgütün sürekliliği sağlanmış olmaktadır (Hicks ve Gullet, 1981: 102).

1.1.1.8. Memurlar Tarafından Yönetim ve İstikrarlı Yapı

Bürokrasinin yaygın anlamlarından biri de hükümet etme işlerinin memurların elinde olduğu yönetim biçimi olmasıdır. Bürokrasinin bu özelliği atamayla işbaşına gelen ve belirleyici konumda bulunan memurların yönetimde etkinliğidir. Bu özellik temelinde bürokrasi, iktidarı kullanma ve sahip olma ilişkileri nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Buna göre bürokraside hâkim olan otorite siyasiler yerine memurlardır ve memurlar seçimle değil atamayla işbaşına gelmektedirler (Eryılmaz, 2017: 14-15).

Memurluğun güvenceli bir meslek olması sonucu kamu hizmetlerinin devamlılığın sağlanması bürokrasinin özelliklerindendir. Seçimle işbaşına gelen siyasi görevlilerin seçim kanununda belirlenen sürenin dolması sonucu ya da erken seçim kararı alınmasına bağlı olarak değişebilirken, bürokratlar görevlerine devam etmektedirler. Siyasi olan bakan, bakan yardımcısı gibi kişilerin sık sık değişmesine rağmen aynı görevde uzun yıllar görev yapan memurlar/bürokratlar görev alanlarındaki işlerde bilgi sahibi oldukları için belli bir güce sahip olmaktadır (Tataroğlu, 1997: 12).

Kamu personelinin iş yaşamında güvenceli olması geleceği ile ilgili kuşku duymasını önlemekte ve güven vererek istikrarını sağlamaktadır. Ayrıca yasal anlamda memurların sahip olduğu yetkiler görevden el çektirilmelerini zorlaştırmaktadır.

1.1.2. Bürokrasi Kuramları

Bürokrasinin kökeni rasyonel anlamda bir idare şekli olarak Roma ve Çin İmparatorluklarına dayanırken, modern anlamda ise Prusya ve Fransa'da 18-19. yüzyıllarda yapılan çalışmalara dayanmaktadır (Abadan, 1959: 20). Devlet adı verilen siyasal yapıların ortaya çıkmasıyla var olan ve devletin klasik görevlerinin yanında zaman içerisinde pek çok konunun da fonksiyonel anlamda kamu hizmeti sayılması sonucu görev alanı genişleyen bürokrasi olgusu, araştırmacılar tarafından önemle üzerinde durulan bir çalışma alanı haline gelmiştir. Bu alanda çalışma yapan araştırmacılardan bazılarının teorileri genel anlamda kabul görmüş ve kuramsal olarak incelenmektedir. Kuramsal çerçevede ele alınan bu çalışmalarda toplumların sosyo-ekonomik düzeyleri, siyasi iktidar şekilleri ve idari yapıları arasındaki ilişkiler incelenmekte, kurum ve kuruluşların toplumla hangi tarzlarda bağ oluşturdukları gibi durumlar ile kuramların birbirlerinden hangi açıdan farklılık oluşturdukları ele alınmaktadır (Çevikbaş, 2014: 88). Kuramsal çerçevede değerlendirilmekte olan başlıca çalışmalar aşağıda ayrıntılarıyla ele alınacaktır:

1.1.2.1. Marksist Bürokrasi Kuramları

Karl Marx ile özdeşleşen Marksist Bürokrasi Kuramında Hegel, Karl Marx, Troçki ve Lenin gibi düşünürlerin kuramları ele alınacaktır.

Hegel, bürokrasi kuramını ideal devlet ve ideal bürokrasi kavramları çerçevesinde ele almakta ve bürokrasiyi toplumun genel çıkarlarının devlet tarafından genel olarak değerlendirilmesinde bir araç olarak görmektedir (Gökçe ve Şahin, 2002: 5). Toplumun evrensel (mutlak) ve ticari olarak iki sınıf olduğunu belirten Hegel, evrensel sınıfta ise bürokratların var olduğunu belirtmekte ve devletin asıl görevinin toplumdaki bireylerin çıkarlarını korumak olduğunu belirtmektedir (Heper, 2005: 292).

Kamu yönetimi/Bürokrasiyi devlet ve sivil toplum arasında bir köprü olarak gören Hegel, sivil toplum içerisinde yer alan kişilerin, mesleklerin, işletmelerin her birinin özel istekleri olacağını ve bunun da çatışmayı doğuracağını ifade etmektedir. Meydana gelmesi muhtemel olan bu çatışmayı ve sorun alanlarını tarafsız olacak olan

devletin sonlandıracağını ve insanların en iyi şekilde devlet sistemi içinde olacağını belirtmektedir. (Eryılmaz, 2017: 22).

Bürokrasiye devlet sistemi içerisinde geniş haklar tanınmasının faydalı olmayacağını ve fonksiyonların yerine getirilmesinde despotik (baskıcı) olunmaması gerektiğini belirten Hegel, bürokrasiyi kamu çıkarlarının korunmasında gerekli bir yapı olarak görmektedir (Heper, 1984: 292).

Karl Marx'ın bürokrasi hakkındaki fikirleri Hegel'in devlet felsefesini inceleyerek yaptığı eleştiriler üzerine gerçekleştirdiği temellendirmeler ile oluşmuştur (Mouzelis, 1968: 8). Marx'a göre bürokratik yapılar sınıf ayrımına dayalı olan toplumlarda bu ayrılığı daha da derinleştirmekte ve hâkim sınıfın menfaatlerini savunan bir araca dönüşmektedir. Bürokrasiyi burjuvazinin başını çektiği kapital sistemle ilişkilendiren Marx, bürokrasinin çok geniş bir yapısı olduğunu belirterek çok sayıda memurun oluşturduğu ve askerler, feodal beyler, aristokratlar gibi seçkin yapıdaki grupları koruduğunu, üretim sistemleriyle ilgisinin olmadığını ve kapitalist sistemin devamlılığını sağlayan bir olgu olduğunu ifade etmektedir (Ergun, 2004: 55).

En büyük ve en gelişmiş siyasi yapı olan devletin ortaya çıkmasını sosyal ilişkilerde yaşanan gelişme ve değişimlere bağlayan Karl Marx, bu yapının gerekliliğini ise farklı ekonomik çıkarlar güden sınıfların birbirleriyle mücadele içinde olmasına bağlamıştır. Devlet, bu sınıfların mücadelelerinde kendilerine ve toplumu oluşturan diğer kişi ve gruplara zarar vermelerinin önüne geçen, bu sınıfların belli bir sistem içinde kalmasını sağlayan bir güçtür. Toplumda var olan gereksinimlerden doğan ancak zamanla toplumdan kendisini soyutlayan devlet, Marx'a göre tüm sistem üzerinde yasal olarak baskı oluşturabilen ve sınıfların birbirleriyle mücadelelerini azaltan bir yapıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 50).

Bürokrasiyi topluma hâkim olan ve onu yöneten sınıfın çıkarlarını koruyan, gücünü ise toplumun sınıfsal bir zeminde bölünmüş olmasından alan bir yapı olarak gören Marx, proleterya devrimi ile sınıfsız bir toplumun oluşacağı için bürokrasinin de zamanı geldiğinde ortadan kalkacağını düşünmektedir. Herkesin eşit olduğu bir toplumun oluşturulmak istendiği ve burjuvazi iktidarının son bulduğu ve devrimin başarıya ulaştığı kimi ülkelerde bürokrasinin ortadan kaldırılması bir yana

bürokrasinin ve bürokratik ortamın daha da fazlaştığı görülmüştür. Bu durumun sebebi ise sosyalist iktidarların göreve geldiği ülkelerde tek hâkimiyetin iktidarda olması ve devlete ait olan tüm görevlerin, kamusal hizmetlerin de iktidar tarafından yapılmak durumunda kalınmasıdır (Dursun, 1992: 143).

Marksist düşünceye göre bürokrasinin varlığını güçlü bir şekilde sürdürebilmesinde çok sayıda memuru içinde barındırması ve onların geçimini sağlaması, devletlerin yönetim yapısında yer alan kişi ve kurumların yetki ve sorumluluklar açısından her şeyden haberdar olmak ve her şeye hâkim olmak istemeleri ile kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde ayrıntıların çok olması nedeniyle bunları yerine getirecek bir yapıya ihtiyaç duyulmasıdır (Fişek, 1979: 71).

Bürokrasinin en önemli ve genel olarak kabul edilebilecek özelliğinin gizlilik olduğunu ileri süren Marx, bürokratların görevlerini icra ederken içe kapanık ve gizlilik oluşturacak şekilde davranışları olduğunu ifade etmektedir. Marx, bürokratik yapının gücünü sınıflar arasında yaşanan çözümlenmesi son derece zor olayların çözüme kavuşturulmasından almakta ve bürokraziyi toplumun genel yararını temsil etmekten ziyade iktidara hâkim olan sınıfın çıkarlarına hizmet eden bir yapı olarak görmektedir (Eryılmaz, 2004:41-42).

Karl Marx, hemen her toplumsal yapıda etkin bir olgu ve devlet mekanizmasında idari yapıya dayalı güç unsuru olarak varlığını sürdürse de bürokrasinin bir sınıf oluşturmadığını belirtmektedir. Sınıf olarak kabul edilmemesinin gerekçesi ise Karl Marx'ın sınıf temellendirmesini üretim araçlarıyla bir ilgisinin olup olmadığı ile açıklamasıdır (Akçakaya, 2016: 680).

Troçki proleterya devrimi sonrasında bürokraside yaşanan üst kesimde kapalı bir grubun oluşması ve her şeye bu grubun karar vermesi, daha fazla bürokratik baskının oluşması şeklindeki gelişmeleri, devrimin gerçekleştiği ülkenin (1917 Rusya'da Bolşevik Devrimi) sosyalistlik durumunun yapısına ve üretim araç-gereç yoksunluğuna dayalı açıklanamayacağını sonraki yıllarda ortaya çıkan gelişmelerin etkili olduğunu belirtmektedir. Troçki'ye göre ideoloji olarak sosyalizm, tarıma dayanan ekonomik yapıdaki bir ülkede değil endüstrinin geliştiği alt ve üst yapısı sistemle bütünleşen ülkelerde etkili olacaktır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 57).

Devrim sonrasında bürokraside sayısal anlamda bir azalma ve halkın hizmetinde bir değişim olmamakla birlikte niteliksel olarak değişimin olduğunu öne süren Troçki, bu değişim ile bürokraside var olan gücün bürokratlardan devrimi gerçekleştiren işçilere ve partiye oradan da devrimin lideri Stalin'e geçtiğini ifade etmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 58).

Ekonomik anlamda gelişen Sovyetlerin bunu bürokrasiyle başarmış olmasına rağmen zaman içinde bürokrasinin gücünü yitireceğini belirtmektedir. Devrimin gerçekleşmesiyle gücün Stalin ve çevresindeki grubun eline geçmesini ve merkezileşmesini tamamen olumsuz bakış açısıyla değerlendirmeyen Troçki, bu durumun çekişme ve mücadeleyi beraberinde getirerek yeni bir devrime zemin hazırlayacağını ileri sürmektedir. Sürekli bir devrim teorisi ile sistem tarafından ezilen ve dikkate alınmayan işçi sınıfının yönetime karşı atağa geçtiğinde başarıya ulaşabileceğini ifade etmektedir (Belet, 2008: 13).

Marksist bürokrasi kuramına katkıda bulunanlardan biri olan Lenin'e göre, burjuvazi-proleterya mücadelesi sonucunda iktidarı proleterya ele geçirecektir. Proleterya Devrimi ile birlikte devletin gerçekleştireceği görevlerin sayısı ile devletin müdahaleciliği ve baskısı azalacak ve yapılan işler basitleşecektir. Uzmanlık gerektirecek görevler dışında her görevin herkes tarafından yapılabileceği ortaya çıksa da uzmanlık isteyen işler için kapitalist dönemde görev alan yetkin kişilerin proleterya diktatörlüğünde de bulunmasının faydalı olacağını belirtmektedir. Bürokrasi olgusunun iktidarın ele geçirilmesine müteakiben ortadan kaldırılması gerektiğini ve bürokrasiyle mücadele edilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Fişek, 1979: 109).

Lenin bürokraside yer almanın ve bürokrasinin tercih edilme durumunun ortadan kaldırılması yönünde birtakım fikirler beyan etmiştir. Bu fikirler arasında bürokratların seçilerek işbaşına getirilmesi gerektiği ve istenildiğinde görevlerinden azledilmelerini, görevleri karşılığında aldıkları ücretlerin normal bir işçi ücreti kadar olmasını ve her vatandaşın devlet kademesinde görev alarak yetkin olmalarının sağlanması gerektiğini belirtmektedir.

Bürokrasinin zamanla demokrasinin öncülü şekline dönüşeceğini ve ortadan kalkacağını, işlerin basitleşmesi ile kamu hizmeti alanında seçkin bürokratlar dışında

okuma-yazama bilen herkesin yapabilecek seviyeye geleceğini ve yüksek ücret alan kişilere teknik personeller dışında gerek duyulmayacağını düşünmektedir. İdari görevlerde yer alan personellerin olmayacağı ancak mühendis gibi teknik özellikte olan personellerin olsa da iktidarda yer alan işçi gruplarının denetimi altında olacağını ve bu gruplara bağlı olmalarını savunmaktadır (Öztürk, 2004: 75-76).

Proleterya Devrimi ile bürokrasinin azaltılmasını öngören Lenin'in görüşleri zaman içerisinde değişmiş ve bürokrasi daha da artmıştır. Bürokrasinin ve bürokratikliği artmasını ekonomi, iç savaş, dışarıdan gelecek olan tehlikeler ile sosyalizmin az gelişmiş olmasına bağlayan Lenin, aynı zamanda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerekli olan disiplinli, örgütlü kamu görevlileri ve hükümete, eski dönem bürokratlarına olan ihtiyaç da etkili olmuştur (Eryılmaz, 2017: 27-28).

1.1.2.2. Weberyen Bürokrasi Kuramı

Bürokrasi kavramını ilk kez sistematik açıdan tüm yönleriyle ele alan ve inceleyen kişi Alman sosyolog ve düşünür Max Weber olmuştur. Weber bürokrasiyi kamusal hizmetin yerine getirilmesinde önemli görevler üstlenen, çok sayıda çalışanın uzmanlık esasına göre örgütlendiği ve iş birliği halinde bir bütün olarak yapılandırıldığı sistem olarak tanımlamaktadır (Aydın, 1998: 163).

Bürokrasi olgusu denilince ilk akla gelen isim olarak Weber'in gelmesi bu olguyu ilk kez sistemli ve kapsamlı olarak ele alan kişi olmasında yatmaktadır. Bürokrasiyi kendisinden önce ele alan ya da inceleyen Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Karl Marx, Robert Michels gibi düşünürlerin bürokrasiyi Weber gibi tüm yönleriyle ele almamaları Weber'in öne çıkmasını sağlamıştır.

Max Weber resmi yapıdaki örgütleri güç ve yetkinin ele alınış tarzına bakarak incelemekte ve sosyal yapının kontrol edilmesinde bir parçası olarak ele almaktadır. Weber, yetkiyi resmiyeti olması nedeniyle kuvvet unsurundan farklı olarak gören ve verilen emir ve talimatlara itaat etme, gücü emirlere itaat etmenin kabulü ve meşruluğu ise gücün kullanılmasının kabulü olarak görmektedir. Bu duruma dayalı olarak yetkiyi, güç ve meşruluğu (yasallığı) bir arada barındıran bir faktör olarak adlandırmaktadır. Weber yetkiyi meşruluk temelinde değerlendirerek her yetki türünün meşruluk oluşturmayacağını da ifade etmektedir. Weber meşruluk ifadesini iktidarın toplum

tarafından benimsetilmesini kolaylaştıran bir unsur olarak görmekte ve sosyolojik anlama gelecek şekilde kullanmaktadır (Dursun, 1992:136).

Bürokrasi hakkındaki görüşlerini “İdeal Tip Bürokrasi” adını verdiği kuramsal bir çerçeveye oturtan Max Weber, bu tip bürokrasiyi gerçekte karşılığı olmayan ancak ona en yakın olabilecek, soyut ve zihinsel bir tasarım olarak açıklamaktadır. Weber bu durumu “olgular dünyasına, ancak belirli oranlarda nüfuz etmeyi sağlayacak kavramlar yaparak eğilebilme olanağına sahibizdir ve bu kavramlar hiçbir zaman bize gerçekliğin tümü hakkında bir bilgi sağlayamaz” şeklinde belirtmektedir (Özlem, 1990: 106).

Weber’in ideal tip bürokrasi adını verdiği modelde görev alanı şeklinde konumlanan bürolar yetki ve işleyiş bakımından belirli bir sıralı düzene sahiptirler. Bu sıralı düzende büroların yetkileri yukarıdan aşağıya doğru azalırken aşağıdan yukarıya doğru ise artmaktadır. Yetki temelinde bakıldığında en fazla yetkiye sahip olan en üst basamakta bulunmakta ve ast pozisyonunda bulunanlara emir ve talimat verme ile astların yaptıkları işleri denetleme hakkına sahip bulunmaktadır. Ast pozisyonda yer alanlar ise verilen görev ve sorumlulukları yerine getirmekte ancak emir ve talimat verme gibi üst pozisyonlarda yer alanlar tarafından sahip olunan haklara sahip değildirler. Her büronun görev alanı iş bölümü yapıldığı için belirli olduğundan ve uzun süreler aynı görevleri yerine getirdiklerinden teknik bilgi ve kapasite bakımında işlerinde uzmanlaşmaktadırlar (Ergun, 2004: 39).

İdeal tip bürokraside yapılması planlanan ve gerekli olan tüm görevler belli bir düzen içerisinde ve kurallar dâhilinde gerçekleştirilmektedir. Bu kurallar örgütün dışında ve kural koyma yetkisi olan organlarca konulmakta, böylece standart bir durum ortaya çıkmaktadır. Kurallar herkes için aynı olduğundan eşit sonuçlar doğurmakta ve keyfiliği önleyerek kişisellikten uzaklaşmaktadır. Örgütsel düzenin sağlanmasında yapılan tüm işlemler yazılı belgelerle kayıt altına alındığından hem başvuran için güvence vermekte hem de aynı işlem tekrarlandığında çözüme daha kısa sürede ulaşılabilmektedir (Belet, 2008: 15).

Max Weber bürokrasinin çok sayıda özelliğinin olduğunu ve tüm bunların olması halinde idari yapının düzenli ve istikrarlı bir şekilde var olacağını belirtmektedir. Weber'e göre bürokrasinin başlıca özellikleri şunlardır:

- ✓ Kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, yönerge ve diğer düzenleyici işlemler bürokraside geçerliliği ve bağlayıcılığı olan yazılı normlardır.
- ✓ Bürokratik yapının yönetilmesinde resmi olarak yer alan görevliler arasında iş bölümü ve görevler düzenli bir şekilde dağıtılmıştır.
- ✓ Görevler ve yetkiler gelişigüzel bir biçimde değil dengeli ve ölçülü bir şekilde hazırlanmakta ve dağıtılmaktadır. Ayrıca bu yetkiler sistemsel bakımdan hüküm altına alınarak sorumluluk açısından değerlendirilmektedir.
- ✓ Üst ve ast şeklinde hiyerarşik bir yapıya sahip olan bürokratik örgütlerde astların işlemleri üst pozisyonlarda yer alanlarca denetime tabi tutulmaktadır (Weber, 1986: 193).
- ✓ Bürokrasilerde işlemler yazılı olarak kayıt altına alındığından yapılan işlemler her iki taraf için de güvenilir olmakta ve hatalı işlemler kolay ve hızlı bir şekilde ayıklanabilmektedir. Ayrıca yazılı evraklar belirli bir süre bürolarda depolanmakta olup, aynı işlemler için aynı yöntemlerin kullanılmasıyla da standartlaşma sağlanmaktadır (Dereli, 1976: 12).
- ✓ Bürokratik yetkiyi kullanan makamlardaki kişiler görevlerini ifa ederlerken kişisellikten uzak davranarak belirlenen ilkeler ve sınırlar içinde kalmaya özen gösterirler.
- ✓ Bürolarda yetkili olan kişiler, kendi görev alanlarında uzman oldukları faaliyetleri gerçekleştirmeleri ve uzun bir süre kalmaları dolayısıyla uzmanlaşmayı sağlamaktadır.
- ✓ Bürokraside gerçekleştirilen işlemlerin yer aldığı evraklar ayrıntılı olacak tarzda dosyalanmaktadır.
- ✓ Bürokratların görevleri süresince görevde kalmalarını sağlayacak iş güvencesi ile belirli bir düzeyde maaşları ve emeklilik hakları ve aylıkları bulunmaktadır (Çevikbaş, 2014: 90).

Weber'in bürokrasi modelinde kamu hizmetlerinin ve fonksiyonlarının yürütülmesinden sorumlu olan kamu görevlileri/memurlar birtakım özellikler içermektedir. Bu özelliklere bakıldığında;

- ✓ Memurluk güvenceli bir meslek olup açık ve yazılı bir şekilde düzenlenmiştir.
- ✓ Memurluğa girişte, memurlukta yükselmeye ve gerektiğinde memurluktan alınmada önceden belirlenmiş olan yasal düzenlemeler geçerlidir.
- ✓ Memurların hak, ödev ve yükümlülükleri düzenlenmiş olup, sosyal-mali ve özlük hakları bulunmaktadır.
- ✓ Memurların görevlerindeki yetki ve sorumluluklar belirlenmiş ve göreve gelmelerini sağlayanlara değil sisteme bağlılıkları sağlanmaya çalışılmıştır (Öztürk, 2003: 10).
- ✓ Memurlar kamu hizmetine girdikten sonra belirli bir kariyer elde etmek için çaba gösterir ve alt düzeydeki görevlerden daha üst düzey görevlere gelmeye çalışırlar (Weber, 1986: 200).
- ✓ Memurlar görevlerine devamları süresince geçimlerini sağlayacak yeterli bir maaşa ve emekli olmaları durumunda ise emeklilik haklarına sahiptirler. Maaşlar eğitim ve kıdem durumu ile bulunulan pozisyona göre değişmekte, aynı zamanda görev süresi dışında çalışma durumunda ilave ücret hakkı da bulunmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 62).
- ✓ Memur statüsüne sahip olan kişiler toplumda yer alan diğer kişilere göre saygın bir konumda bulunmakta olup, bu durumdan memnuniyet duymaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 61).
- ✓ Memurlar görevleri dolayısıyla kişisel davranmaktan uzak durmakta ve objektif olarak belirlenen ölçütlere riayet etmektedir (Gülmez, 1975: 61).
- ✓ Memurlar görevlerini kamu görevlilerinin bağlı bulunduğu sistemin özelliklerine göre ayrıntılı, düzenli ve disiplinli bir şekilde yürütmektedirler.

Bürokrasi bazı düşünürler tarafından zaman israfına yol açan ve kırtasiyecilik yönü ağır basan verimsiz bir örgüt olarak görülürken, Weber tam tersi bir bakış açısıyla

rasyonel anlamda işleyen, bazı üstünlüklere sahip verimli bir örgüt olarak açıklamaktadır (Eryılmaz, 2017: 58).

Bürokratik yapıya sahip olan örgütler diğer örgütlere göre teknik olarak bazı üstünlüklere sahiptir. Bu özellikler arasında hız, doğruluk, kesinlik, süreklilik, birlik, dosya bilgisi, gizlilik, tam bağımlılık bulunmaktadır (Weber, 1986: 204).

Toplumun geneline yönelik hâkimiyetini bürokrasi ile otorite kavramı üzerinden ilişkilendirmeye çalışan Weber, otorite ve güç kavramlarını birbirinden ayırmaktadır. Gücü karşılıklı bir ilişkide bir kişinin kendi isteklerini başkasının direnmesine rağmen yaptırabilme durumu olarak açıklarken, otoriteyi ise gücün özel bir durumu şeklinde ve bir emrin karşısındaki itaat etme görevi yüklemesi şeklinde açıklamaktadır. Otoritenin meşru bir temeli olduğu ve bu durumun da kişilerde verilen emir ve talimatlara inanca dayalı bir şekilde uyma olarak kendisini gösterdiği söylenebilir (Albrow, 1970: 39-40).

Weber, egemenlik kavramını açıklarken siyasi ve idari gücü ellerinde tutanların vermiş oldukları emirlere itaat etmenin hangi gerekçelerle ve hangi şekillerde gerçekleştiğini ele almaktadır. Çıkarlara ve otorite ilişkilerine dayanan egemenlik olmak üzere iki çeşit egemenlik kavramını ileri sürmekte, otorite ilişkilerine dayanan egemenlikte ise;

- ✓ Otoriteyi elinde tutanlar
- ✓ Otorite altında bulunanlar
- ✓ Otorite sahiplerinin emirleri
- ✓ Otorite altında olanların hazır kabulleri şeklinde bir durumun olduğunu belirtmektedir (San, 1971: 63).

Otoriteyi itaat etmekle ilişkilendiren Weber, egemenlik kavramını da bir kişinin başkalarının davranışları üzerinde hâkimiyet kurması şeklinde açıklamakta ve bu durumu kendisi için bir hak ve yetki, diğerlerine benimsetilmesini de ödev olarak görmektedir. Bu bakış açısı sonucunda Weber egemenlik ilişkisinin Geleneksel Otorite, Karizmatik Otorite ve Yasal-Ussal Otorite olmak üzere 3 farklı halinin ortaya çıktığını ileri sürmektedir (Weber, 1986: 314-317).

Geleneksel otoritede otorite sahipleri yetkilerini ve meşruluğunu toplumsal çerçevede uzun yıllar boyunca uygulanmakta olan gelenek, görenek, inanç, yaşantı gibi kaynaklardan almaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 59). Bu tip otoritede gelenek ve görenekler her şeyden önemli ve öncelikli olup, devletin yönetimine gelecek kişi dünyaya gelmeden önce hanedan içinden olacağı için belli olmaktadır (Kapani, 2019: 89).

Bireylerin birbirleri ve genel olarak da toplum üzerindeki hâkimiyetlerini belirten otorite tiplerini geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal otorite olmak üzere üç şekilde inceleyen Weber, geleneksel otoritenin de kendi içerisinde gerentokrasi, patriyarkal, patrimonial ve feodal otorite tipleri olduğunu belirtmektedir.

Gerentokrasi; toplum içinde yönetme yetkisi ve görevinin yaş ve tecrübe bakımından en yaşlı kişide toplandığı geleneksel bir otorite tipidir. Kelime anlamı olarak yaş ve tecrübenin temel alınarak iktidara ve yönetime gelme, çekip çevirme olarak ifade edilmektedir. Gerentokrasi anlayışının eski bir tarihi geçmişi olsa da modern anlamda inceleyen ve değerlendiren kişi Max Weber'dir. Bu yönetim tarzı aşiret ve klan şeklinde örgütlenen toplumsal yapılarda olmakla birlikte Weber'e göre gelenek, din, tarih ve kültürle iç içe durumdadır (Önder, 2013: 272).

Patriyarkal otorite; bir ev içerisinde var olan nüfus üzerinde her türlü söz hakkına sahip olan, aile üyelerinin de itaat ettikleri aile reisinin otoritesidir (Kalaycıoğlu, 1984: 409). Bu otorite türünde ev üzerinde direktiflerini vermekte olan otorite sahibinin talimatlarını yürütecek bir yapı olmamasına rağmen ev halkı verilen görevleri samimiyetle ve kusursuz bir şekilde yerine getirmeye çalışmaktadır (San, 1971: 98).

Otorite sahibinin emir ve talimatlarına uyulmasında, konumunun güçlü bir şekilde varlığını sürdürmesinde ve yaptırdıklarını hak olarak görüp aile üyelerine benimsetmesinde meşruiyet durumunu sağlayan unsur geleneklere olan bağlılık durumudur. Burada şef, statüsünden kaynaklı olan hak ve yetkileri rastgele kullanabilmekte ve durumunu güçlendiren tek ölçüt geleneklere olan bağlılığıdır (San, 1971: 98-99). Otorite sahibi olan aile reisinin yönetim alanının, mal varlığının genişlemesi sonucunda ilişkiler resmiyet kazanmaya başlamakta ve ilişkiler

çeşitlenmektedir. Bunun sonucunda ise patriyarkal otoriteden patrimonyal otoriteye bir geçiş söz konusu olmaktadır.

Patrimonyal Otorite; yönetim alanının genişlemesine bağlı olarak ilişkilerin tek düze olmaktan çıkarak karmaşık bir yapıya bürünmesi sonucu, artık idarede patriyarkal otorite türünde olduğu gibi tek bir kişi bulunmayıp yöneticinin güven duyduğu kişilerden oluşan ve emirlerini sadakatle yerine getirecek olan mükemmel yapıda olmasa da örgütsel bir yapı bulunmaktadır. Bu otorite tipinde iktidarı ellerinde bulunduran ve otoriteyi kullanan kişilerin kutsallık zırhına bürünen bir durumları olduğu varsayılmaktadır.

Patrimonyal otoritede ülke hükümdarın şahsi mülkü olarak görülmekte, hükümdarlık adı verilen yöneticilik de işi olarak sayılmaktadır. Hükümdar otoritesini kullanırken ve dağıtırken kendisine en sadık olan aile üyelerinden başlayarak görev, yetki ve sorumluluklarını dağıtmakta genişlemenin devamı durumunda da en güvendiği kişileri seçerek otoritesini kullanmaktadır. Patrimonyal otoritenin meşruluğunu otoriteyi kullananın hükmettiği kişilerde otoriteye karşı oluşan kutsallığa dayalı olduğu inancı oluşturmaktadır (Dursun, 1992: 139).

Otorite sahibinin emri altında örgütsel bir yapı mevcut olsa da bu örgüt bünyesinde kullanılan yetki ve görevler iş bölümü, ayrıntılı kurallar, görev tanımı, iş analizleri, iş gerekleri şeklinde düzenlenmediği ve geleneksel yapıya sahip olduğu için rasyonel anlamda kurumsallaşamamıştır. Patrimonyal yapıda otorite sahibi kendi istediği kişileri görevlendirmekte ve bu kişileri seçerken sadakat ölçüsünde davranmaktadır. Seçilen kişiler yetkiyi elinde bulunduranın yakın bir konumunda olduğundan onun imkânlarından faydalanmakta ve güç devşirebilmektedir.

Yönetim alanının büyümesine paralel olarak tek merkezden yetki ve otoritenin sağlanmasının zorluğu nedeniyle merkeze ait olan bazı yetki ve görevler yerel düzeyde atanan görevlilere geçmektedir. Merkezi otoritenin zayıflaması ya da sarsılması durumlarında yerel yöneticiler bağımsız hareket etmeye başlamakta ve otorite tekel olmaktan çıkmaktadır.

Feodal Otorite ise; Weber'in geleneksel otorite içerisinde saydığı otorite tiplerinden olup, burada otorite genel olarak toprakların sahibi konumunda bulunan ve

o toprakları kendi aldığı kararlar ile yöneten toprak soylu ya da aristokrat olarak ifade edilen kişilerde bulunmaktadır. Patrimonyal otorite ile benzeyen yönü otoriteye olan inancın kutsal olarak görülen geleneklere bakış açılarıdır. Feodal bey ya da aristokrat gibi unvanlara sahip olan kişi ya da kişiler hem hâkimiyeti altına aldıkları topraklara hem de o topraklar üzerinde yaşayan insanlara hükmetmekte ve siyasal iktidarı elinde tutmaktadır (Dursun, 1992: 140).

Karizmatik otoritenin kaynağı bireyde bulunan kişisel özellikler olup bunlar arasında güvenilir olması, birtakım üstün niteliklere sahip olması ile otorite sahibi kişinin kahramanlığına dayanan inançtır. Bu otoritenin meşruluğunu sağlayan faktör, kişinin bu özellikleri taşımasından çok toplumda buna yönelik bir inancın oluşması durumudur (Eryılmaz, 2017: 53).

Weber, karizmatik otoriteyi yönetim alanı içerisinde kişisel özellikler içermesi nedeniyle yetersiz ve geçici olarak görmektedir. Ayrıca bu yetkinin kişinin ömrüyle sınırlı olması, kişinin özelliklerine göre ve algılayana göre farklılık oluşturması nedeniyle de rasyonel olmaktan uzak olduğunu belirtmektedir.

Feodal otoritede otoriteye hükmeden ve yönetimin araçlarına sahip olarak istediği şekilde karar alınmasını sağlayan anlayışa karşın yasal otoritede idari aygıt kişisel ve geleneksel yapıdan arınmış bir şekilde bağlayıcılığı olan yasalara dayanmaktadır. Otoritenin yönetim araçlarının mülkiyet altında bulundurulamıyor olması yasal-ussal otoritenin önemli özellikleri arasında yer almakta ve onu diğerlerinden ayırmaktadır (Eryılmaz, 2013: 68-69).

Sınırları herkesi kapsayan ve herkes için geçerliliği olan emretme yetkisini gelenek, görenek ya da kişisel özelliklerden ziyade objektif hukuk normlarından alan otoriteye yasal veya hukuki otorite adı verilmektedir. Bu otorite türünde rasyonellik hâkim olup, herkese eşit şekilde uygulanma durumu bulunmaktadır. Otorite yetkisini elinde bulunduranlar bu yetkiyi yasalardan aldığı sürece meşru olarak kabul edilmekte ve yönetme yetkisine atama ya da seçimle sahip olmaktadır. Yasalara uygun olan bu otoriteye Weber “bürokrasi” adını vermektedir (Arslan, 2005: 248).

Bürokrasileri gelişim durumlarına göre az ve çok gelişmiş olarak ikiye ayıran Weber, ilişkilerin samimi olduğu ve kolay şekilde gerçekleştiği küçük yapıya sahip

olanları az gelişmiş, ilişkilerin biçimsel olarak sürdüğü ve resmiyetin hâkim olduğu büyük yapılı örgütleri ise çok gelişmiş olarak nitelemektedir. Büyük yapılı örgütlerde yazılı bir format üzerinden yürütülen ilişkiler iş ortamında var olan yüz yüze ilişkileri ortadan kaldırmakta ve gayrişahsî bir şekle sokmaktadır (Abadan, 1959: 88-90).

Örgütlerin kuruluş aşamalarında belli sayıda kişi ve araç-gereçten meydana geldiğini ancak süreç içerisinde gelişim gösterdiklerini, belli bir büyüklüğe eriştiklerini belirten Weber, örgütsel büyümenin getirdiği sonuç olarak işlemlerin yazılı forma dayandırılması, dosyalama ve arşiv sistemi, iş bölümü ve uzmanlaşma, ilişkilerin resmiyet kazanması, kişisellikten uzaklaşıp işlemlerde objektifliğin sağlanması gibi durumların meydana geldiğini savunmaktadır.

Weber'e göre yasal-ussal otorite tipinin yönetim alanında sağladığı önemli katkılar bulunmakta olup, bu katkılardan bazıları şunlardır:

- ✓ Yönetime gelecek ve otoriteyi kullanacak olan kişiler belli bir yeteneğe ve kritere göre işbaşına geleceklerdir.
- ✓ Yönetim düzeyi olarak üst kademedeki olanların otoriteyi kullanmalarını sağlayacak bazı hukuki araçlar söz konusudur.
- ✓ Yönetimi kişilere endeksli bir durum olmaktan çıkararak sürekliliğini sağlamaktadır.
- ✓ Yönetimdeki kişilerin kullanacakları yetkilerin sınırları önceden belirli olduğu için idarecilerin keyfiliğini önlemektedir (Öztaş, 2015: 150).

Geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal otorite tiplerinin gerçek hayatta saf biçimde ortaya çıkamayacağını ve bu otorite tiplerinin birbirleriyle karışık halde bulunacağını belirten Weber, otorite tiplendirmesinin olması gerekenle (ideal) gerçeklik arasında karşılaştırma yapılmasını sağlayan bir araç olduğunu ve bunun yararlı olduğunu ifade etmektedir (Gülmez, 1975: 15).

1.1.2.3. Elitist (Seçkin) Bürokrasi Kuramları

Marksist anlayışa sahip olanlar ile Weber gibi bürokrasi kuramcılarının farklı bir bakış açısına sahip olan elitist teorisyenler, bürokratik yapının ve bürokrasinin ortaya çıkmasını, hangi sosyal görevleri üstlendiğini araştırmaktan ziyade idare ve siyaset alanında etkinliği olan seçkinlerin toplumsal alandaki üstün olma durumlarına

yönelik araştırmalarda bulunmaktadır. Farklı kanallardan beslenme özelliğine sahip olan seçkinci teori, gelmekte oldukları ideolojik ya da toplumsal köken ne olursa olsun bürokratları farklı, üstün bir yapıda görmekte ve değerlendirmektedir (Akın, 2011: 35-36).

Elit yaklaşımları olarak ifade edilen teoriler siyaset ve toplum yaşamında meydana gelen gelişmeleri ve ilişkileri var olan yönetsel gücün hangi şekillerde dağıldığına bakarak sonuçta ortaya çıkan yöneten ve yönetilen tarzındaki bölümlenmeye odaklanmaktadır (Evans, 2006: 39-41).

Siyasi anlam içerikli olarak 20. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra kullanılmaya başlanan elit kavramı ve anlayışına göre toplumu yönetme gücünü elinde tutanlar birbiriyle bağlantılı gruplardan oluşmakta ve yönetim alanına başka grup ya da kişilerin girmesine engel olunmaktadır. Yöneten grubun üyeleri ekonomik, siyasi ve ideolojik görüşleri sayesinde grup içerisinde kendilerine kolayca yer bulabilmektedir (Bottomore, 1990: 8).

Elitist teori yaklaşımında çalışmalar yapan araştırmacılar bürokrasi konusunda daha çok yöneten-yönetilen ilişkisine yönelmişlerdir. Yöneten ve yönetilenlerin hangi açılardan farklı özelliklere sahip oldukları ve bu özelliklerin yönetsel olarak yansımaları üzerine araştırmalar yapmışlardır. Bu alanda Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf”, Vilfredo Pareto “Yönetici Elit”, Robert Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu”, Bruno Rizzi “Bürokratik Kollektivizm” adını verdikleri eserler ile elitist bürokrasi yaklaşımına katkıda bulunmuşlardır.

İtalyan siyaset bilimcilerden Mosca bürokrasi konusundaki düşüncelerini Yönetici Sınıf adlı eseriyle bir araya getirmiş ve kuramlaştırmıştır. Toplumsal ve siyasal yapıda var olan durumu araştıran Mosca elit kitle ayrımını ilk kez yapan ve bunu sistemleştiren düşünürdür. Toplumsal düzeni yöneten hükümet adlı otoritenin var olduğunu belirten Mosca, toplumu yönetici ve yönetilen olmak üzere iki sınıf şeklinde ele almaktadır. Siyasi gücü elinde bulunduran, yönetimi elinde bulundurmanın ayrıcalıklarından faydalanan ve siyasi kararları alarak bunları icra eden yönetici sınıf, nicel anlamda azınlık olsa da iyi bir şekilde örgütlenmiş olmasıyla yönetim hakkına sahip olmaktadır. Nicel olarak çoğunluk olan ancak örgütlenmemiş

ve dağınık halde bulunan grup ise yönetilen sınıfı oluşturmakta ve yönetici sınıfın direktifleri doğrultusunda hareket etmekte, verdiği görevleri yerine getirmektedir (Kapani, 2019: 112).

Yönetim olgusunun tüm örgütlerde var olduğunu belirten Mosca, feodal ve bürokratik şekilde icra edildiğini ifade etmektedir. Feodal yönetimlerde yönetme hakkına sahip olan kişilerin idari, askeri, mali, adli ve diğer alanlardaki görevlere hâkim olmaları gerektiğini, işleyişi elinde bulundurmaları gerektiğini belirtmekte ve her alanda otoritesini dilediği şekilde kullanabileceğini söylemektedir. Bürokratik örgütlerdeki yönetimlerde ise, işleyişin feodal yönetimlerden farklı olduğunu yetki ve görevlerin farklı birimlerde bulunan özellikle de alanında uzman ve bilgi birikimine sahip kişiler tarafından yerine getirileceğini belirtmektedir.

Görev ve fonksiyonların kat'i bir şekilde birbirinden ayrıldığını ve yönetme işlevinin yönetici sınıf adı verilen grubun bünyesinde olduğunu ifade eden Mosca, bu sınıfın özellikle ekonomik işleyiş ile askeri güce sahip olmayı öncelikli hedef olarak seçtiğini belirtmektedir. Mosca, bürokrasi sayesinde can ve mal güvenliği sağlayan yönetici sınıfın toplumsal zenginliği tüketen bir durum oluşturmaya izin verilmemesi gerektiğini savunmaktadır. Ekonomik ve askeri anlamda mutlak güce sahip olmanın ancak temsili organlar tarafından sınırlandırılabilirliğini, böyle olmazsa da baskıcı bir yönetim tarzının ortaya çıkacağını savunmaktadır (Eryılmaz, 2017: 17-30).

Yönetici sınıfın kapalı değişmez olmadığını ve bu sınıfların kesin çizgilerle birbirinden ayrılmasının ve sürekliliğinin mümkün olmadığını, zaman içerisinde toplumda yaşanan siyasi, ekonomik, kültürel ve sosyal değişim ve dönüşümlerin etkisi sonucu yönetici sınıfın üyelerinin değişeceğini savunan Mosca, yönetici ve yöneten ayrımının ise her zaman var olacağını ve toplumun azınlık bir grup tarafından yönetileceğini ifade etmektedir (Kapani, 2019: 112-114).

Elit (Seçkin) kavramını sosyal bilimler literatürüne kazandıran İtalyan düşünür Vilfredo Pareto, Mosca'nın düşüncelerinden etkilenmekle birlikte onun ileri sürdüğü yönetici sınıf kavramını daha da genişleterek ele almıştır. Elit kavramına toplumsal bir açıdan yaklaşan Pareto, Genel Sosyoloji ile Akıl ve Toplum adlı eserlerinde konuyu derinlemesine araştırmaya çalışmıştır (Kapani, 1987: 127-128).

Pareto insanların kişisel özellikleri ile niteliklerinin birbirinden farklı olduğunu, insana ait olan birtakım özelliklerin kişiler arasında eşit olarak dağılmadığını ve bu yüzden de gerçek anlamda bir eşitsizlikten söz edilmesi gerektiğini savunmaktadır (Tolan, 1985: 34). Bu eşitsiz toplumsal yapının tüm toplumlarda geçerli olacağını ve bazı kişilerin (elitlerin) diğerlerinden daha becerikli, bilgili olması sayesinde yönetim gücünü ellerinde bulunduracaklarını ifade etmektedir (Aron, 2000: 364).

Pareto toplumsal yapıyı açıklarken tüm toplumların öncelikli olarak elit olan ve elit olmayan olmak üzere iki gruba ayrıldığını, elit olanların ise yönetici elit ve yönetici olmayan elit şeklinde yine iki gruba ayrıldığını belirtmektedir. Yönetici elitlerin toplumsal ve siyasal yapıyı şekillendiren, iktidar alanında söz hakkı olan ve diğer gruplar üzerinde etkinliği bulunan grup olduğunu savunmakta ve bu grup içinde askeri, dini, ekonomik ve bilimsel çalışma yapan aydın kesimlerden kişilerin bulunacağını belirtmektedir.

Yönetici olmayan elitlerin ise siyasal olarak belirleyici bir gücü bulunmamakla birlikte yönetimin tamamen dışında olmayan, yönetici elite kimi zamanlar destek vererek katkı sunan ve yönetimi belli konularda etkileyenlerden oluştuğunu belirtmektedir. Sonuç olarak yönetim gücünü direkt kullanan yönetici eliti iç grup, yönetimi etkileyen yönetici olmayan grubu ise dış grup olarak nitelendirmiştir (Kapani, 2019: 127-128).

Pareto da düşünce olarak etkilendiği Mosca gibi, yönetici elit grubu ve üyelerinin tamamen kapalı ve değişmez olmadığını ifade ederek toplumda yaşanan değişimler sonucu yenilenebileceğini ileri sürmektedir. Bu durumu “elit dolaşımı” adını verdiği teoriyle aktaran Pareto, toplumu meydana getiren gruplar arasında sürekli olarak aşağıdan yukarıya doğru bir hareketin olacağını ve grup üyelerinin değişeceğini ancak her zaman farklı grupların söz konusu olmaya devam edeceğini belirtmektedir (Kapani, 2019: 128).

Elit teorisi yaklaşımları içerisinde en bilinenlerden birisi olan "Oligarşinin Tunç Kanunu" adlı çalışmasıyla Robert Michels, Weber'den farklı olarak bürokratik yapıya sahip olan örgütlerin iç işleyişi ile ilgili ortaya çıkan sorunlara yönelik

araştırmalar yapmıştır (Fişek, 1979: 78). Michels, örgütlerde meydana gelen bürokratikleşme durumunu demokrasinin ve demokratik bilincin gelişmesinin önündeki en büyük engelleyici faktör olarak görmektedir.

Almanya'da sosyalist ideolojiye sahip olan siyasi partilerin işçiler tarafından oluşturulan sendikalar üzerinde ne gibi etkiler yaptığını ortaya koymaya çalışan Robert Michels araştırma sonuçlarını "Oligarşinin Tunç Kanunu" adlı eserinde bir araya getirmiştir. Çağdaş toplumlarda meydana gelen bürokratikleşme olgusunu oligarşik yöndeki eğilimlerle açıklamaya çalışmış ve örgütlerde belirli bir süre içinde bu tür eğilimlerin ortaya çıkacağını savunmuştur. Bu yapıya sahip olan örgütlerin zaman içinde seçkin kişiler tarafından yönetileceğini ve yönlendireceğini ayrıca örgütte demokratik anlayışın da ortadan kalkacağını belirtmektedir. Örgütlerde büyümenin getirmiş olduğu bürokratik yapının demokrasi ile bağdaşmadığını belirten Robert Michels, zamanla büyük yapılı her örgütün bu düzeye yöneldiğini ifade etmektedir (Özer vd., 2015: 160-161).

Michels'in geliştirdiği teoride sosyalist partilerde görev yapmaya başlayan kişiler, görev alanlarıyla ilgili olarak zaman içerisinde uzmanlaşırken yönetimin üst kademelerinde görev yapanlar da profesyonelleşmektedir. Uzmanlaşan kişiler ve profesyonel hale gelen yöneticiler zaman içerisinde farklı bir zümre meydana getirmekte ve diğer kesimlerle aralarına mesafe koymaktadırlar. Ayrı bir zümre haline gelen uzman ve profesyonel görevlilerden oluşan iktidardaki grup, kendilerinden sonra gelecek olanları da yetiştirmekte ve iktidarı bırakmak istememektedir. Sonuçta bu durum süreklilik göstermeye başlamakta ve örgütlerin yapısal durumları oligarşik yapıya uyumlu hale gelerek dönüşmekte ve tunçtan bir kanuna bürünmektedir (Dereli, 1976: 40).

Robert Michels'e göre örgütlerde zamanla beliren oligarşik eğilimler çeşitli sebeplere dayalı olarak ortaya çıkmaktadır. İlk olarak örgüt bünyesinde var olan otoritenin işleyişi hiyerarşik bir şekilde işlemekte ve karar verme yetkisi ile yönetim unsurları üst yönetimde toplanmaktadır. Örgütle ilgili her türlü yetki ve yönetim unsurunun tepe kısmında toplanması sonucunda üst yönetim gücü kendi tekeline toplamakta ve mutlak bir güce sahip olmaktadır.

İkinci sebep olarak, kişilerin demokrasinin ve demokratik hayatın en önemli unsurlarından olan karar verme ve kararlara katılma durumlarında yaşanmaktadır. Örgüt üyelerinin her birinin kararlara katılmasının mümkün olmaması ve sadece üst yönetimde yer alan kişilerin karar verme durumları nedeniyle, örgüt nicel anlamda büyüye de demokratik işleyişten uzaklaşmaktadır.

Diğer bir sebep de örgüt yapısının büyümesi ve fonksiyonel anlamda çeşitlenmesisonucunda ortaya çıkan karmaşık bir hal alması, bilgi ve uzmanlık gerektiren durumların önem kazanmasıdır. Bilgi ve uzmanlık isteyen işlerin ön plana çıkması sonucu bu birikimlere sahip olanlar dışındaki örgüt çalışanları karar verme merciinin dışına itilmektedir (Fişek, 1979: 79).

Robert Michels'in bürokrasi ve bürokratik yapıyla ilgili olarak ifadelerinden; örgütsel büyümenin zamanla ortaya çıkacağını, fonksiyonel anlamda çeşitlenmenin gerçekleşeceğini ancak bilgi ve uzmanlığa sahip olanların etkili olacağını, büyüme ile birlikte her çalışanın fikri anlamda katkısının olamayacağını ve demokratik yapı ve işleyişten uzaklaşılarak gücün tepe kısımdaki yöneticilerde toplandığı oligarşik bir yönetimin kaçınılmaz olduğunu vurgulamaktadır.

Bruno Rizzi sosyalist bir ideolojiden etkilenen ve hatta Marksist ideolojide olduğunu iddia etmesine rağmen zamanla düşüncelerinde oluşan değişiklikler nedeniyle bunları inkâr ederek seçkinci (elit) teori içinde yer almıştır (Fişek, 1979: 79).

Sovyet bürokrasisi üzerine çalışmalar yapan Rizzi, Sovyetlerde de kapitalist ülkelerde olduğu gibi bürokrasinin belli güç merkezlerinin eline geçtiğini ve işçiler başta olmak üzere toplumsal yapı üzerinde adeta bir sömürü düzeni oluşturduğunu savunmaktadır. Sovyet bürokrasisinde böyle bir düzenin oluşmasının sebebi olarak ise, üretim araçlarının devrimden önce söylendiği şekilde toplumsallaştırılmayıp devletleştirilmesi ve tüm üretim araçlarının devlet bünyesine alınmış olmasıdır. Kapitalist sistemlerde sömürüyü yapan hâkim sınıfın yerine üretim araçlarına sahip olan devlet sömürüyü bizzat kendisi gerçekleştirmektedir (Ergun, 2004: 39).

Siyasal ve toplumsal sistem üzerindeki egemenliği üretim araçlarına hâkim olma açısından ele alan ve bu bakış açısıyla açıklayan Rizzi, kapitalist sistemdeki bireysellik yerine kolektif bir şekilde tasarruf durumunun oluştuğunu vurgulamaktadır.

Rizzi'nin "bürokratik kolektivizm" olarak adlandırdığı durumun Sovyetlerde olduğu gibi kapitalist, demokratik ve faşist sistemlerde de olduğunu belirtmektedir. Ayrıca bu durumun yine bir proleterya devrimi olarak gerçek anlamda sınıf ayrımı olmayan bir toplumun ortaya çıkması ile kesin bir şekilde ortadan kaldırılacağını ifade etmektedir (Özer vd., 2015: 162).

Bürokratik kolektivizmin özellikleri arasında başlıca şunlar yer almaktadır:

- ✓ Üretim araçları üzerindeki bireysel mülkiyet kalkmakta, yerine kolektif mülkiyet geçmekte ancak bu kolektif mülkiyette de toplum değil bürokratlar yer almaktadır.
- ✓ Bürokratlar yönetim gücünü elinde tutan ve işlevselliği belirleyen bir sınıf olarak ortaya çıkmaktadır.
- ✓ Sovyetlerde proleter devrimle birlikte iktidara gelmesi beklenen işçiler iktidarda olmayıp, partinin ileri gelenlerinin tepe kısımda oluşturdukları ve yeni bir bürokratik sınıf olarak oluşturdukları için bu sınıf tarafından yönetimin dışına itilmiş durumdadırlar.
- ✓ Ortaya çıkan bu durum Sovyetlerde olduğu gibi Almanya, İtalya, Amerika Birleşik Devletleri (ABD) gibi kapitalist ülkelerde de belirgindir.
- ✓ Bürokratik kolektivizm kapitalist sistemden daha ileri bir yönetim düzenidir (Yalçın, 2019).

Yöneten ve yönetilen ilişkilerini toplumsal ve siyasal alanlar başta olmak üzere farklı yönlerden ele alarak teori haline getiren elitist teorisyenlerin kuramsal çalışmaları sonucunda ortaya çıkanlar ile bu kuramsal çalışmalar öncesinde olup ilişkisel anlamda benzerlik gösteren yönetim modelleri söz konusudur. Kişisel olarak aynı toplumda beraber yaşadıkları diğer kişilere göre üstün olmalarını sağlayan ve aynı zamanda öne çıkaran özellikleri ile yönetim gücünü eline almalarını ve hâkimiyet kurmalarını sağlamaktadır. Örgütsel anlamda ortaya çıkan elitist yönetim modelleri aşağıda ayrıntılarıyla birlikte ele alınacaktır:

Aristokrasi

Aristokrasi köken itibarıyla Yunanca olup, aristos (en iyi) ve kratia (güç) kelimelerinin bir araya gelmesinden meydana gelmektedir. Felsefi ve tarihsel

yönlerden bakıldığında özellikle geçmiş dönemlerde yaygın yönetim şekillerinden biri olan monarşiler ile günümüzde yaygınlaşan demokratik yönetim modelinin karşısında yer alan ve en iyilerin/elitlerin yönetimini savunan idare şeklidir.

İlk kez Milattan Önce V. yüzyılda bugünkü Yunanistan sınırları içerisinde kalan bölgede hüküm süren Atina Şehir Devleti'nde faaliyet gösteren ve yönetim kademesinde bulunan genç yaştaki askeri komutanlar için kullanılan terim, daha sonraları özellikle de Orta çağ Avrupa'sı döneminde soylular sınıfı için kullanılmaya başlanmıştır. Aristokrasi en iyilerin yönetimi anlamına geldiğinden tek kişi yönetimi olan monarşiler ile çoğunluğun yönetimi anlamına gelen demokrasilerden ve çıkara dayalı bir araya gelen ve yönetimi elinde bulunduran oligarşilerden (grup yönetiminden) farklılık arz etmektedir. Platon ve Aristoteles'e göre ahlaklı ve entelektüel olan en iyi kişilerin yönetimi anlamına gelen aristokrasi nitelikli olan az sayıdaki kişinin yönetimi anlamına gelmektedir (Aristoteles, 1993: 121-163).

Aristokratların halka göre değerlendirilmesine bakıldığında bu kişilerin sahip oldukları özelliklerin yaşamsal süreç içinde çıkmadığı ve doğuştan gelerek kazanıldığı, bulundukları mevkileri haksız bir şekilde elde ettikleri düşünülmektedir. Ortaya çıkışında en iyilerin ve savaşmayı bilen kişilerin görevleri başında bulunmalarının getirdiği bir yönetim modeli olan aristokrasi, zamanla bu kişilerin görevlerinden uzaklaşmanın da getirdiği nedenlerden dolayı gerçek yaşamda böyle olmadıkları değerlendirmesine neden olmuştur. Avrupa'nın birçok bölgesinde özellikle de İngiltere'de hala kullanılan bu unvan yönetsel anlamda bir ağırlık taşımasa da kişinin soylu, zengin ve entelektüel olduğu noktasında bir değerlendirmede bulunulmasını sağlamaktadır (Şahin, 2010: 113-114).

Meritokrasi

Meritokrasi kelimesini ilk kez Britanyalı bir araştırmacı olan Michael Young, "Rise of Meritocracy" (Meritokrasinin Yükselişi) isimli eserinde kullanmıştır. Meritokrasi özellikle kayırmacılık anlayışının meydana getirdiği olumsuz durumları ortadan kaldırmak ve alternatif olmak amacıyla ilk kez Prusya'da işe girişlerde yetenek, bilgi ve eğitimin öne çıkarılması şeklinde uygulamada yerini almıştır (Canman, 1995: 17).

Meritokrasi, yeterlik ve değer anlamlarına gelen “merit” kelimesi ile güç, kuvvet ve etki anlamlarına gelen “krasi” kelimelerinin birleşiminden meydana gelmektedir. Siyasal ve toplumsal hayatta toplumun ileri gelenlerinden olan seçkinlerin, zenginlerin ve değerlilerin toplumun yönetilmesinde söz sahibi olmasını savunan bu görüş, zekâ, mesleki yeterlilik ve bilgi yoluyla üstün olan kişilerin üst yönetimlere dâhil edilmesini savunmaktadır (Karayalçın, 1973: 10).

Liyakat kelimesi ile aynı anlama gelmekte olan Meritokrasi kavramının öne çıkan birtakım özellikleri söz konusudur. Bu özellikler arasında;

- ✓ Siyasi nitelikli olarak yapılan atamalar konusunda hassas olup, siyasi davranılması durumunda sistemde bozulmalar yaşanmaktadır.
- ✓ Kişilerin işe alınmalarında objektif kriterlere dayalı davranıldığından hukuk devletine olan inancın artmasını sağlayan bir sistemdir.
- ✓ Özellikle kamuda kayırmacılığın ortadan kaldırılması noktasında önemli bir alternatif sistem durumunda bulunmaktadır. Bu sistemde işe başvurularda gerekli şartları sağlayan herkesin başvurabilmesini sağlayan eşitlik ilkesi kendisini göstermektedir.
- ✓ Bu sistemle birlikte çalışanlara kamu yararının önemi ve yapılan işlerde etik olarak davranılmasını sağlayan bilinç de kazandırılabilir (Yıldırım, 2013: 363-364).

Meritokrasi kamu yönetimi alanına yeni giren ve yaygın kullanılmayan bir terim olmasına rağmen siyaset, yönetim, eğitim gibi birçok alanda kullanılabilecek bir kelimedir. Yeterliliği bulunan, güç ve etki düzeyi yüksek olan aynı zamanda da olaylara bakış açısı çalışkanlık ve bilgi yönünden gelişmiş olan kişilerin kamu ya da özel olan örgüt ve kuruluşlarda üst kademelerde görev alması gerektiğini belirtmesi açısından önemlidir.

Teknokrasi

Teknokrat kökenli olanların yönetimi anlamına gelen teknokrasi Yunanca uzman, ehil anlamlarına gelen “teknikos” ile güç ve otorite anlamlarına gelen “krasi” sözcüklerinin birleşmesinden meydana gelmektedir (Tortop vd., 1993: 222). Teknokrasi yönetim modelinde işbaşında olan ve yüksek kademelerde görev yapmakta

olan siyaseten gücü elinde bulunduran kişilere de teknokrat denilmektedir (Karayalçın, 1973: 12).

Teknokrasi, yönetim alanında teknik bilgi ve yöntemlerin önem kazanmasına bağlı olarak idari alanda görev yapan kişilerin etkinlik kazanmasına ve siyasi iradeyi elinde bulunduranların tahakkümünden kurtularak özerk bir duruma kavuştukları yönetim modelidir. Devletin kamusal hizmet verdiği mali, teknik, sosyal, kültürel ve diğer alanlarda bilgi kapasitesi yüksek olan uzman kişiler verileri toplayarak en doğru şekilde hizmet vermeye çalışmaktadırlar (Emre, 2003: 190).

Devlet adı verilen siyasal yapılar ortaya çıktığı ilk dönemlerde kamusal hizmet olarak görülen güvenlik, diplomasi ve adalet gibi klasik fonksiyonları icra etmekteydi. Günümüze doğru gelindiğinde ise devletin bu klasik görevlerinin yanında halkın beklenti ve taleplerini karşılamak için sosyal, teknik, ekonomik alanlar başta olmak üzere birçok görev alanı da yetki ve sorumluluk çerçevesinde dâhil edilmiştir. Kamuya hizmet vermede görev alanı genişleyen idare, bu alanlardaki fonksiyonların yerine getirilmesinde ve karışıklık durumunun çözülmesinde hem nitel hem de nicel olarak değişimlere uygun olan yapısal dönüşümleri gerçekleştirmek ve her biri alanında uzman olan yöneticilere yer vermek durumunda kalmıştır (Kazancı, 1972: 14-15).

Teknokrasi yönetim modelinde teknokratlar, mesleki bilgi ve birikimleri, uzmanlıkları ve olayları en iyi şekilde analiz edebilmeleri sayesinde gerçekçi kararlar verebilmektedir. Bu durum ise onları siyasal yöneticiler karşısında bürokratlara nazaran daha imtiyazlı ve fikirleri dikkate alınan bir konuma getirmektedir. Siyasal yöneticiler karşısında sahip oldukları bilgi ve uzmanlık sayesinde rahat hareket etme imkânı bulan teknokratlar, gerçekçi ve doğru bilgiler aktarması nedeniyle de siyasilerin icra ettikleri kamu politikası ve hizmetlerinin halk tarafından kabulünü sağlayarak destek vermektedirler. Sonuç olarak teknokrat imtiyazını bürokrata karşı sağlamakta ve sürdürmektedir (Kazancı, 1972: 25-27).

1.1.2.4. William Niskanen'in Kamu Tercihi Kuramı

Kamu tercihi teorisi ile ilgili olarak ilk çalışmalar Buchanan, Tullock, Downs ve Ostrom gibi araştırmacılar tarafından bürokrasi alanında görev alan kişilerin

rasyonel olarak çıkarlarının peşinden koştukları varsayımına dayalı olarak yapılmışsa da tam anlamıyla bir teori haline getiren kişi Bureaucracy and Representative Government (Bürokrasi ve Temsili Hükümet, 1971) isimli eseriyle William Niskanen olmuştur (Moe, 1997: 456-459). Niskanen bu eserinde bürokratların kendi karlarını maksimize eden kişiler olarak görev alanlarıyla ilgili konularda bütçe dönemlerinde gereğinden fazla pay almak için uğraş verdiklerini, sonuçta da verimli olmayan hantal bir yapıya neden olduklarını dile getirmektedir (Kurun, 2018: 3).

Niskanen'in kamu tercihi kuramının kamu yönetimine etkisi siyasetçi, bürokrat, seçmen, çıkar grupları ve yasamada görev yapmakta olan seçilmişlerin menfaatlerinde denge olduğunu ortaya çıkarmasıdır. Schumpeter de insanın faaliyetleri sonucu nasıl ki ekonomik bir denge sağlanıyorsa demokratik yönetimlerde de çeşitli sosyo-ekonomik menfaatler nedeniyle siyasi bir dengenin oluştuğunu ifade etmektedir (Schumpeter, 1994: 269-284).

Kamu Tercihi Kuramı'nın varsayımları arasında rasyonellik ve bireysellik önemli yer tutmaktadır. Bu kuramda bireyler toplumsal ya da grup tarzındaki yapıların hedef ve amaçları çerçevesinde hareket etmekten ziyade bireysel çıkarlarının peşinde koşmakta ve rasyonel şekilde hareket etmektedirler. Başkalarının faydasına yönelik çalışmayan bireyler kendi isteklerinin elde edilmesine yönelik girişimlerde bulunmakta ve bu girişimlerini de şan, şöhret, itibar, zenginlik gibi gerekçelerle yapmaktadırlar (Lane, 1990: 70-76).

Niskanen'in öncülük ettiği kamu tercihi teorisinin bürokrasi ile ilgili olarak temel iki analizi bulunmaktadır. Birincisi bürokraside görev alanların rasyonel olarak kendi güçlerini, zenginliklerini, itibarlarını düşünen ve bütçeleri ile emri altında çalışanlarının sayısını arttırmaya çalışmalarıdır. İkincisi ise görev alanlarında kullanılacak olan maddi unsurları sağlamak için sahip oldukları bilgi ve uzmanlık sayesinde bütçeden daha fazla pay elde etmek istemektedirler (Wintrobe, 1997: 433-434).

Niskanen bu teorisinde ayrıca bürokrasi ve bürokratlar ile ilgili olarak şu durumlara değinmektedir;

- ✓ Bürokratların bütçe ile ilgili olarak kamusal alana yapacakları katkının kendilerine bir faydası olmadığını,
- ✓ Bütçeden gereğinden fazla pay koparılması ve tüketilmesi durumlarında üst yönetimlerin denetimlerinin zor olacağını,
- ✓ Kendi görev alanlarında bilgiyi tekelinde bulunduran bürokratların istedikleri takdirde siyasilere zarar verebileceklerini,
- ✓ Bürokratların çıkara dayalı olarak iş yapabilecekleri ve rant elde edebileceklerini,
- ✓ Verecekleri bilgiler dâhilinde siyasi partilerden taviz elde edebileceklerini,
- ✓ Bütçe hazırlanırken kendi isteklerine göre hazırlanmasını sağlayarak siyasilere kabul ettirebileceklerini ileri sürmektedir (Butler, 2012: 89-91).

Teoride bürokrasinin verimsiz bir şekilde işlediği ve gerekçe olarak da serbest piyasada olmaması ve kâr amaçlı hareket etmemesi belirtilmektedir. Kamuya verilen hizmetlerde tekel konumunda olan ve piyasa baskısına maruz kalmayan bürokrasinin ürettiği mal ve hizmetlerin kalitesiz olduğunu, ihtiyaçları karşılamadığı da belirtilmektedir. Kamu yönetimi alanındaki yeni yaklaşımlardan biri olan Yeni Sağ Yaklaşımı, özel sektöre olumlu anlamda yaklaşırken kamu sektörüne karşı olumsuz bir bakış açısıyla yaklaşmaktadır. Verimsizliğe neden olan bürokrasinin azaltılmasını ve kimi alanlarda özel sektörün kullanmakta olduğu yöntemlerin kamuda da benimsenmesi gerektiğini ifade etmektedir (Heywood, 2007: 511-512).

1.1.2.5. Modern Bürokrasi Kuramları

Bürokrasi alanında geçmişten bugüne kadar birçok araştırma yapılmış olmakla birlikte bunlar arasında özellikle Weber'in bürokrasi yaklaşımı öne çıkmaktadır. Marksist düşünce yapısına sahip Karl Marx, Lenin, Troçki ile Elitist düşünce yaklaşımına sahip Mosca, Pareto, Robert Michels gibi kişilerin bürokrasi yaklaşımları da kayda değer bulunmaktadır. Günümüz bürokrasi kuramları arasında sayılan James Burnham, Warren G. Bennis ve Alvin Toffler'in yaklaşımları aşağıda ele alınacak olup, bunların yanında daha birçok bürokrasi kuramı da yer almaktadır.

James Burnham bürokrasi ile ilgili düşüncelerini "Yönetmel Devrim" ismini verdiği teoride toplamıştır. Bu teoride, dünya genelindeki toplumsal yapıya hâkim olan

ve kapitalist ya da burjuva olarak adlandırılan, ekonomik ve siyasi güçleri elinde toplayan yapının dönüşüme uğrayacağını belirtmektedir. Mevcut olan sistemde toplumsal yapı, kapitalist anlayışa dayanan ekonomik, siyasal ve sosyal örgütlenmelere sahip inanç ve değerlerden oluşmaktadır. Varlığını sürdürmekte olan düzende, özellikle ekonomik gücü elinde tutan kapitalist ya da burjuva olarak adlandırılan sınıfın üstünlüğü ve sistemin genel durumunun hızlı bir değişim içerisinde olduğunu ifade etmektedir.

Değişim ile birlikte farklı yapıya ve örgütlenmeye sahip olan yeni kurumların ortaya çıkacağını iddia eden Burnham, bu kurumlar ile birlikte yeni sınıflar, gruplar ve güç odaklarının da ortaya çıkacağını ve gücün merkezinin kapitalist ya da burjuvadan yeni sınıflara geçeceğini belirtmektedir. Yeni sistemde ortaya çıkacak olan büyük yapıli örgütlerin bilgi ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin de etkisiyle kapitalist anlayışa sahip eski hâkim yönetsel sınıfları üretim araçlarını denetlemede etkisiz ve yetersiz kılacağını düşünmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 66).

Kapitalist anlayışa dayanan ve gücü elinde bulunduran yönetsel sınıfın üretim araçları üzerindeki kontrol yetkisini kaybetmesinde etkili olan faktör, teknolojik alanda yaşanan gelişmelerin üretim alanına da yansmasıyla beraber uzmanlık ve bilginin önem kazanmasıdır. Yeni düzende kapitalistler mala sahip olsalar da mal üzerinde denetim kurma durumlarını kaybettikleri ve denetimi ayrı bir şekilde ortaya çıkan yönetsel sınıfa kaptırdıkları için "toplumsal egemenliğin kumanda odası olan üretim araçları" üzerindeki işlevselliği azalmaktadır (Mouzelis, 1968: 32).

Burnham üretim araçları üzerindeki yönetme ve denetleme hakkını ele geçiren yeni sınıfın zaman içinde büyük yapıli örgütlerden sonra devlet sistemi içerisinde de gücü ele alarak oralarda da söz sahibi olacağını düşünmektedir. Tarihsel gelişim süreci içinde üretim araçları üzerindeki her türlü şahsi mülkiyetin ortadan kalkacağını, devletin ve de dolayısıyla yönetsel sınıfın (bürokrasinin) her şeye hâkim olacağını belirtmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 67).

Bennis'e göre bürokrasi, sanayi devriminin getirmiş olduğu şartlar ile beraber mükemmel düzeye ulaştırılan idari alandaki yararlı bir yapıdır. Weber'in önerdiği bürokrasi modelindeki iş bölümü, uzmanlaşma, otorite ve hiyerarşi, ayrıntılı kurallar

sistemi, gayrişahsî ilişkiler ve teknik yeterliliğe dayanan işe alınma yöntemlerini sanayi devrimi zamanındaki örgütler ve işletmeler için faydalı olarak görmektedir (Şimşek, 1994: 55).

Bennis’e görebürokrasi; günümüze doğru geldikçe bilgi, teknoloji, demografi ve toplumsal alanlarda yaşanan her türlü değişim nedeniyle var olan üstünlüğünü kaybetmektedir. Bilgi ve teknolojide yaşanan hızlı değişim ve dönüşümlerin bürokrasiye de yansıdığını belirten Bennis, uygulanmakta olan yöntem ve tekniklerin yeni dönemin şartlarına uyarlanması gerektiğini savunmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 69).

Bürokratik yapıda görev alacak olan kişilerin insani yönünün ihmal edilerek adeta bir meta olarak görülmesi nedeniyle bireysel ihtiyaçlar ve örgütsel hedefler birleştirilememekte, sonuç olarak da çalışan bireyler ile örgütün hedefleri arasında ortaya çıkan sorunlar çözülememektedir. Yaşanan bu olumsuzlukların giderilebilmesi için teknik bilgiye sahip olan ve çok boyutlu düşünebilen, karmaşık ilişkileri çözebilen, rasyonel hareket ederek iş birliğine dayalı hareket eden bir anlayışın oluşması gerekmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 65).

Sonuç olarak Bennis, bilgi birikiminin ve teknolojinin ilerlemesinin örgütlerde var olan sisteme olumsuz etkiye bulunacağını ve değişimi beraberinde getireceğini, ayrıca örgütlerin kapalı sistem olmalarının da gelişmelerine engel olacağını belirterek çevresiyle etkileşim içerisinde olması gerektiğini belirtmiştir. Örgütün değişim ve gelişimler sonunda kendisini yeni şartlara uyarlayarak yoluna devam edebileceğini, aksi takdirde sorunlarla baş başa kalacağını ve bürokrasinin zamanla etkisinin azalarak yok olacağını vurgulamaktadır.

Toffler’in bürokrasi konusundaki görüşleri Bennis ile örtüşmekte olup, bürokrasilerin ortadan kalkacağını ancak bu durumun belli bir zamana ihtiyacı olduğunu vurgulamaktadır (Toffler, 1981: 112). Bennis bürokrasinin geleceği hakkındaki görüşlerini “Eğer sosyal eleştirciler, üst düzeyde bürokratlaşmış bir geleceğin bizi beklediği konusunda haklıysalar, bu makineyi parçalamak üzere hemen işe koyulmamız gerek. Öte yandan, kavramsal klişeleri bir yana bırakıp, gerçeklerin üzerine eğilirsek, bizi ağırlığıyla ezdiği varsayılan bürokratik sistemin değişiminin

etkisiyle çatırdadığı görülecektir. Söz konusu eleştiricilerin geleceğe taşıdığı örgüt biçimleri yarının egemenliğini sürdürebilecek sağlamlıktagörülüyorlar; çünkü şu anda tanık olduğumuz bürokrasinin zaferi değil yıkımıdır. Gerçekte bürokrasiye kafa tutan, yeni bir örgüttür. Yeni örgüt biçimini “Adhokrasi” diye adlandırıyorum” (Bennis, 1972: 225) şeklinde ifade etmiştir.

Toffler bürokrasi ve bürokratik yapının geleceği ile ilgili görüşlerinde ilerleyen süreçlerde işlerin bürolarda görülmesinin zorunlu ve gerekli olmayabileceğini, görevli personelin evlerinde ya da belirli ortamlarda işlerini sürdürerek katkıda bulunabileceklerini öne sürmektedir. Bilgi ve teknolojik imkânların kullanılması işyeri açmanın ve iş yerinde bulunmak zorunluluğunun ortadan kalkacağını savunmaktadır (Aykaç, 1997: 124).

Toffler’in bürokratik yapı ve işleyişlerin yaşanan değişimler nedeniyle ortadan kalkacağını savunmasına karşılık, kamusal hizmetlerin sürdürülmesi noktasında her şartta işleyen sistemsal bir mekanizmaya ihtiyaç duyulduğu için bürokrasi unsurunun var olacağını söylemek de mümkün görünmektedir.

1.1.3. Bürokrasinin Siyaset Karşısında Etkinliğini Sağlayan Faktörler

Siyasi iradeyi elinde bulunduran, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde otorite tarafını temsil eden politikacıların aldığı kararları uygulama görevini icra etmekle görevli bürokrasi, açık bir sisteme sahip olan yapısı nedeniyle çevresiyle ilişki içerisinde olup, bu ilişkinin boyutu ve derinliği ülkeler açısından farklılık arz etmektedir (Dursun, 2012: 321). Siyasal sistem ile bürokrasi arasında var olan ilişkinin geçmişten bugüne kadar belli başlı aşamalardan geçtiğini öne süren Debbasch, bu aşamaları ve ilişkinin durumunu şu şekilde açıklamaktadır:

İlk aşamada siyaset ve bürokrasinin birbiriyle adeta bir bütün halinde olduğunu ve bu durumun siyasetin işine yaradığını, bürokrasinin ise siyaset içerisinde etkisiz bir şekle büründüğünü ifade etmektedir. İkinci aşamada bürokrasinin siyasetle olan ilişkisinde bağımsız bir hüviyete kavuştuğunu ve yeni bir güç haline geldiğini belirtmektedir. Üçüncü aşamada ise siyaset gücünün yanında yeni bir güç unsuru haline gelen bürokrasinin siyasetle yarıştığını ve mücadele ettiğini savunmaktadır (Debbasch, 1978: 70-71).

Geçmişte siyasal sistem içerisinde etkisiz bir şekilde konumlanan bürokrasinin günümüzde bu sistemle yarışmasını ve hatta güç mücadelesine girişmesini sağlayan birtakım avantaj olarak adlandırılabilir olan güç kaynakları söz konusudur. Bürokrasinin güç kaynakları arasında;

- ✓ Bilgi ve uzmanlık
- ✓ Sürekliliğe sahip bir yapı olması
- ✓ Karar verme sürecinde rol oynaması
- ✓ Planlama ve bütçeleme
- ✓ Profesyonel hareket tarzı
- ✓ Örgüt ideolojisi
- ✓ Danışma Kurulları ve Komiteler

ile bazı bürokratik örgütlerin özerk yapıya sahip olması ve kamu politikalarının belirlenmesinde rol oynaması bulunmaktadır. Bu güç kaynakları aşağıda ayrıntılı bir şekilde sırasıyla ele alınmıştır.

1.1.3.1. Bilgi ve Uzmanlık

Bürokrasinin en önemli ve belirgin olarak öne çıkan güç kaynağı, görev alanlarıyla ilgili siyasilerden daha fazla sahip oldukları bilgi ve uzmanlıktır. Günümüz toplumlarında kamusal mal ve hizmetlerin en iyi şekilde icra edilmesi için kuruma alınan uzmanlar sayesinde bürokratik yapının siyaset karşısındaki konumu güçlenmiş ve özerk bir alan olması sağlanmıştır (Peters, 2001: 234-235).

Geçmiş dönemlerde devletler diplomasi, güvenlik, adalet gibi klasik fonksiyonları icra etmekte ve basit bir yapısal örgütlenme ile işlerini halledebilirken, günümüzde bu görevlerin yanında daha birçok görev de dâhil edilerek devletlerin görev alanı genişlemiştir. Görev alanı genişleyen devlet mekanizması artan ve çeşitlenen kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi için mevcut yapısından uzaklaşarak çok sayıda kişinin istihdam edildiği, karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. Bu yeni yapıda bilgi ve uzmanlığın öneminin artması ile birlikte bürokratlar, siyasiler karşısında güç merkezi haline gelerek konumlarını güçlendirmişler ve iktidarın kullanılmasına ortak olmuşlardır (Heywood: 2012: 271).

Siyasi oluşumlara göre farklı bir örgütlenme modeli içeren bürokrasilerde bilgi ve uzmanlaşma ön plana çıkmaktadır. Bilginin elde edilmesinin ve uzmanlaşmanın sağlanmasının gerekçesi ise, kamu görevlilerinin uzun yıllar aynı görev alanı ve kapsamı içinde kalabilmesi, konular üzerinde yoğunlaşma sağlayabilmeleridir (Tataroğlu, 1997: 8). Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasındaki idari sistemde uzmanlıkları temelinde görev alan bürokratlar, siyasi iradenin sahip olmak istediği konuyla ilgili bilgi sahibi olma ile konunun ayrıntılı ve teknik yönlerini bilmeleri sayesinde hükümet üyelerine rehberlik edebilmekte, hatta onları yönlendirebilmektedirler (Göküş, 1999: 10).

Son olarak bürokraside görev alan kişilerin göreve gelmeleri için gerekli olan eğitim durumlarının belli bir seviyede olması, terfilerinde mezuniyet ve kıdem durumlarına bakılması, mesleklerinin güvenceli olması nedeniyle de azil durumlarının olmaması ve yaptıkları işlere hâkim durumda olmaları bilgi ve uzmanlaşma yönlerinden siyasiler karşısında güç edinmelerini sağlamıştır.

1.1.3.2. Sürekliliğe Sahip Bir Yapı Olması

Bürokrasinin güç elde ettikleri unsurlardan biri de sürekliliğe sahip bir yapıya, örgüte sahip olmasıdır. Siyasi iradeyi elinde tutan hükümetlerin demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından olan seçimler yoluyla değiştirilebilmesine karşın, bürokratlar görevlerine devam etmekte ve bu durumdan etkilenmemektedir. Görevlerinin başında olan ve işlerine devam eden bürokratların görev süreleri siyasiler ile paralellik göstermemekte, kamu hizmet ve politikalarının yürütülmesinde de daha fazla bilgi ve tecrübeyle hangi işin ne zaman, nasıl, hangi şekilde yapılacağını daha iyi bilmektedirler (Belet, 2008: 57).

Bürokratik örgütlerin sürekli ve istikrarlı bir yapıya sahip olması, kamu personellerinin görev alanları içerisinde yer alan işlere motive olma ve hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesini sağlamada önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca bu durum örgüte kesinlik, uzmanlık ve devamlılığın sağlanmasında da etkili olmaktadır (Göküş, 1999: 11).

Kamu görevine atanan kişiler yasal bir statüye kavuşmalarından dolayı özlük işlerinde güvenceli hale gelmektedirler. Memuriyetten çıkarılmayı gerektiren bir ceza

almadığı takdirde ve istifa etmediği sürece kamuda emekli oluncaya kadar çalışan bürokratlar, iş tecrübesini yıllar içinde artırmakta ve siyasiler karşısında güç elde edebilmektedirler. Bu durum bürokratların tasvip etmedikleri işleri “bekletme ve geciktirme” işini kolayca yapabilmelerini sağlamaktadır (Tataroğlu, 1997: 12).

1.1.3.3. Karar Verme Sürecinde Rol Oynaması

Bürokrasinin güç elde etme kaynaklarından bir diğeri de yasama organı olan meclisin devrettiği yetkiler kapsamında idari alanda gerçekleştirilmesi gereken düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Bürokratik yapının idari alandaki en önemli düzenleyici işlemleri arasında sayılan yönetmelikler ile birçok alanda düzenleme yapabilmesi geniş bir otorite ve yetki kullanımı sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca idarenin yönetmelikler aracılığıyla kullandığı bu yetki ve otoriteyi, hızlı bir şekilde kullanması ve seçmenlerden gelebilecek olan muhtemel reaksiyonları da göz ardı etmesi tam bir serbesti kazanmasını sağlamıştır.

Yasama organında herhangi bir işlemin mevzuat haline getirilebilmesi için öncelikle teklif verilmesi, teklifin kabul edilmesi ile birlikte komisyonlara havale edilmesi ve orada görüşülmesi, sonrasında meclis genel kurulunda görüşülmesi ki burada oylama yöntem ve sayıları önem kazanmakta, sonrasında ise Cumhurbaşkanlığı makamına gönderilerek imzalanması ve resmî gazetede yayınlanması ile birlikte yürürlüğe girmesi (başka bir tarih belirlenmemişse) gibi uzun bir süreç söz konusudur. Bürokratik yapıda ise kararlar hızlı bir şekilde ve prosedür yoğunluğu gerektirmeyen bir şekilde uygulamaya girmektedir (Eryılmaz, 2017: 210).

Karar verme noktasında yetki ve otoriteyi kullanmakta olan bürokratlar bu sırada seçmenlerin hissettiklerini ve kendilerine karşı takınacakları olumsuz durumu dikkate almak zorunda değillerdir. Çünkü bürokratlar mevcut pozisyonlarına seçmenlerin belirli aralıklarla yapılmakta olan seçimlerde verdikleri oylarla gelmemektedir. Bürokratlar kendilerini sadece atamayı gerçekleştirerek o statüyü veren siyasilere ve kurumlara karşı sorumlu saymaktadırlar (Tataroğlu, 1997: 10).

Bürokratların karar vermede belirleyici olmalarını sağlayan etkenlerden biri de yürürlükte olan mevzuatlarda kimi konularda tam bir netlik ve açıklık durumunun olmayışıdır. Bürokratlar bu durumu, kendi otorite ve yetki kullanımı açısından

değerlendirmekte ve özellikle boşluk içeren kısımları bireysel olarak doldurabilmektedirler. Böylece bürokratlar karar verme güçlerini kullanarak etkinlik sağlayabilmektedirler (Göküş, 1999: 10).

Bürokrasinin kararlarını hızlı bir şekilde alabilmesi nedeniyle bu alana yetki aktarımının fazlaştığını söylemek mümkündür. Yetki ve otorite kullanım alanlarındaki konular hakkında teknik bilgi ve donanım sahibi olan bürokratlar görevlerini en ince ayrıntılara kadar hesaplayarak gerçekleştirebilmekte, siyasi bir yönlerinin bulunmaması nedeniyle de verdikleri kararların kabullenilme durumu daha da artmaktadır.

Türkiye’de 24 Haziran 2018 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerle birlikte resmen uygulanmaya başlanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinde Cumhurbaşkanının yönetmelikler yanında idari düzenleme yapabilmesi ve kararlar alabilmesini sağlayan araçlar da vardır. Cumhurbaşkanlığı Kararları ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri gibi kullanılmakta olan bu araçlar, Cumhurbaşkanına siyasi bir sıfatının yanında idari bir örgütün de en üst mercii olması nedeniyle yetki ve otorite kullanımı imkânı vermektedir.

1.1.3.4. Planlama ve Bütçeleme

Bürokrasi, siyasi irade karşısında olduğu kadar idari sistemin işleyişi sırasında da teknik yönden giderek ehemmiyet arz eden planlama ve bütçe yapma ile güç elde etmektedir. Planlama ile hem ulusal düzeyde hem de bölgesel ya da yerel düzeyde eğitim, sağlık, ekonomi, ticaret, tarım, güvenlik, diplomasi ve diğer alanlarda uygulanması düşünülen politikalarla ilgili iktidarların hareket yönleri belirlenmektedir. Günümüzde bu hareket yönle ve yöntemlerinin belirlenmesinde kamu kurumlarında görev yapan alanlarında uzman olan kişilerin etkisi önemli hale gelmiştir. Kurumsal düzeyde yapılan planlamalar bürokratik yapıya, alınacak siyasi kararlara etki edebilme ve kendi statülerini de güçlendirme fırsatı vermektedir.

Bütçe yapımında siyasiler ile birlikte bürokratlar da özellikle teknik yönden önemli bir konuma sahiptir. Var olan kaynakların düzenlenmesi ve bölüştürülmesinde her yıl kurumsal temelde yetkililer tarafından hazırlanan bütçe, ayrıntılı ve teknik anlamda bir konu olması sebebiyle bürokratları öne çıkarmakta iken, seçmenlerin ve

bölgesel açıdan etkilerinin hesaba katılması ile son şeklinin verilmesinde meclisi yani siyasileri öne çıkarmaktadır. Bürokratların hazırlayarak sundukları bütçe taslakları üzerinde siyasiler değişiklikler yapabilmek suretiyle üstünlük kurabilmekte, aynı zamanda da denetim yapabilmek hakkını elinde bulundurmaktadır (Eryılmaz, 2017: 103).

Planlama sayesinde kamu politikalarının kısa, orta ve uzun vadeli nasıl yapılacağı ile ilgili somut bir durum ortaya konulmaya çalışılırken, bütçeleme sistemi ile de kullanılması düşünülen finansal araçların politikalara aktarımlarının nasıl ve hangi şekillerde olacağı belirlenmektedir. Planlama ve bütçeleme konularının günümüzde teknik yönlerinin çok boyutlu ve karmaşık bir yapıya bürünmesi bürokrasinin güç kazanımına neden olan bir araç halini almasını sağlamıştır.

1.1.3.5. Profesyonel Hareket Tarzı

Bürokrasilerin güç elde etmelerini ve etkinliğini sağlayan özelliklerinden biri de çalıştıkları kurumlarda görevlerini icra ederken gerçekleştirdikleri profesyonel hareket tarzlarıdır. Devlet adı verilen en büyük siyasal örgütlenmelerin ortaya çıkmasıyla birlikte kamuyla ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesinde önceleri direkt kral, sultan, padişah gibi sıfatlara sahip ve siyasi iradeyi tekelinde tutan kişilere sadakatle bağlı olan ve adeta “kulluk” olarak nitelendirilebilecek sistemsel bir yapı hâkimdi.

Bu sistemde devletin görev alanı klasik olarak nitelendirilebilecek belli başlı hizmetlerle sınırlı bulunmaktaydı. Sürdürülen hizmetlerin sınırlı olması, çeşitliliğin ve ayrıntıların azlığı bu sistemde görev alan kişilerin nitelik açısından ön plana çıkma durumlarını azaltırken sisteme ve sistemin yönetiminde bulunanlara olan bağlılıkları önemli hale gelmekteydi.

Özellikle I. Dünya Savaşı sonrasında devletlerin görev ve hizmet alanlarında değişim meydana gelmiş ve klasik devlet anlayışı hizmet devleti anlayışına dönüşmüştür. Toplumun devletin sunduğu hizmetlerle bağının daha da kuvvetlenmesi sonucu önem kazanan teknokrat ve bürokrat adı verilen idari sistemde yeni bir zümre ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2017: 100). Modern dönem olarak adlandırılan içinde bulunulan bu dönemde devletin görev ve hizmet alanı artarak çeşitlenmiş, görevlerin yapısı ise değişerek karmaşık hale gelmiştir. Görev ve hizmetlerin artması,

çeşitlenmesi ve karmaşık bir hale gelmesi bu işlerin üstesinden gelebilecek bilgi açısından olduğu kadar profesyonel hareket edebilme yönü de olan kişileri gerekli kılmaktadır.

1.1.3.6. Örgüt (Kurum) İdeolojisi

Bürokrasiler görev ve hizmet alanları içerisinde uzun yıllar boyunca uygulamakta oldukları ilkeler, politikalar, metotlar, programlar ve standart ölçüler ile örgütsel (kurumsal) ideolojiye sahip olmaktadır. Bu sayede bürokratik yapılar kendi görev ve uzmanlık alanları içerisindeki konularda siyasilerden daha fazla ve ayrıntılı bilgiye sahip olmakta, kendi mevcut durumlarını korumakta ve geliştirmekte (Lamba, 2014: 44), aynı zamanda da gelişmiş fikirleri ile siyasileri etkileme ve yönlendirme olanağına sahip olmaktadır.

Örgütsel (Kurumsal) ideolojilerin yumuşak ve sert olmak üzere iki çeşidi bulunmakta olup, yumuşak olarak adlandırılan ideoloji bürokraside kullanılmakta olan fikrîsel yapıdaki programlardır. Yumuşak ideoloji türünde kamusal hizmetlerin sürdürülmesi sırasında politika uygulayıcılar mevcut uygulamalara devam etmektedirler. Bunun yanında bürokratlar siyasilerin etkinliğinin sınırlandırılmasına yönelik bürolar ve büro görevlileri tarafından uygulanmakta olan durumlarını hiç değiştirmeden sembolik anlamda pozisyonlar elde etmektedirler. Sert ideoloji türünde ise bürokratlar örgütün mevcut politikalarının korunması ve bunun yanında kendilerinin öncelik verdiği yeni politikalarını siyasilere kabul ettirmeye çalışmaktadır. Bu durum kamu görevlilerinin uzman oldukları alana dayalı olarak görevlerin nasıl daha iyi olacağı hususunda hazırladıkları fikirlere dayanmaktadır (Eryılmaz, 2017: 114-115).

Bürokrasiler kurum içerisinde yürüttükleri bireysel ve toplu haldeki etkinliklerini, zaman içinde adeta bir ideoloji gibi benimseyerek hem mücadele içinde oldukları siyasi iradeye hem de kamusal mal ve hizmet ürettikleri topluma karşı savunma durumuna geçmektedirler. Pozisyonunu korumak ve daha da yeni alanlar açarak etkinliğini sürdürmek isteyen bürokratik yapı, güçlü birliktelik sağlayarak ve amaçlayarak güç elde etmektedir.

1.1.3.7. Bazı Bürokratik Örgütlerin Özerk Yapıya Sahip Olması

Bürokratik yapıya sahip bazı örgütler milli kamu hizmetlerinin görevlerine göre bölümlendiği herhangi bir bakanlık hiyerarşisi içinde bulunmamakta ve özerk bir yapıya sahip olmaktadır. Bakanlık içerisinde örgütlenme genel müdürlük, daire başkanlığı, şube ya da bölge müdürlüğü, şeflik gibi hiyerarşiye dayanmakta ve yapılacak tüm işlerde yetki tek merkezden kontrol edilerek her türlü denetim üst merciler tarafından yapılabilir.

Bu özerk kuruluşlar siyasi iradenin ve yetkililerinin inisiyatifleri doğrultusunda “kısmi iktidarlar kurma” düşüncesine dayalı olarak kurulmuş (Eryılmaz, 2017: 102) olsalar da hiyerarşik yetkiye dayanan müdahalelerinden uzaklaşarak etkinliklerini bulundukları alanda artırmakta ve güç kazanabilmektedirler.

Türkiye’de ilk kez 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu’nun kurulmasıyla ortaya çıkan ve günümüzde 11’e yükselen sayıları ile güç merkezi haline gelen bu kuruluşların yapısal durumları, sayılarının ve etkinliklerinin genişlemesi ile siyasilerin etkinliklerini sınırlandırıyor olması tartışılmalarına sebep olmaktadır.

1.1.3.8. Danışma Kurulları ve Komiteler

Bürokrasilerin kamusal mal ve hizmetlerin nasıl yürütülmesi gerektiği konusunda izlenecek olan kamu politikaları kararlarında etkinliğini sağlayan unsurlardan biri de danışma kurulları ve komitelerdir. Danışma kurulları ve komiteler bürokratlar, meslek grupları ve baskı grupları gibi yerlerden gelecek olan kişilerin bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Siyasi iradeye sahip olan kişiler tarafından çözümlenemeyen bazı konuların danışma kurullarına devredilerek çözümlenmesi siyasilere destek ve kolaylık sağlarken, bu uygulama demokratik yönetime sahip ülkelerin tercih ettiği bir durum olarak bilinmektedir. Kamusal alanla ilgili çözümü zor olan konuların bu kurullarda çözümlenmesi siyasilere rahatlık sağlarken bürokratlara ayrıcalık ve güç kazandırmaktadır (Eryılmaz, 2017: 103).

Bürokrasi kurumu yukarıda sırasıyla açıklanan güç elde etme yöntemleriyle kamu politikalarının oluşturulma sürecinde yer almakta ve uygulama sürecini de yürütmektedir. Kamusal politikaların içerik olarak çeşitli ve ayrıntılı olması koşulu uzman kişilerden faydalanılmasını gerekli kılmaktadır. Bürokrasinin kamusal

politikalarda asli görevi uygulanma sürecini yürütme olmakla birlikte, iktidarın kullanılmasına ortak olma isteği nedeniyle yapım sürecinde de etkili olmaktadır (Meier, 1993: 55).

1.1.4. Bürokrasinin Başlıca Sorun Alanları

Tarihsel süreç içerisinde devlet mekanizmasının yapılanması ile başlayan ve daha sonraları özel sektörün özellikle de büyük yapıları sektörlerin yapılanmasında birtakım ayırt edici yönleriyle yer bulan bürokratik örgütlenme, siyasi iktidarın kullandığı ve uyguladığı yetki alanı da dâhil olmak üzere çoğu alana etki eden önemli bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Her devletin kendisine has bir örgütlenme modeli olmakla birlikte günümüzde genel olarak Türkiye de dâhil çoğu ülkenin bürokratik yapısı Weberyen Bürokrasi Modeline göre şekillenmektedir. Weberyen bürokrasi modelinde üstünlük ya da ayırt edici olarak belirtilen taraflar olmakla birlikte Türkiye de dâhil olmak üzere, ülkelere göre değişen bazı sorun alanları da bulunmaktadır. Bu sorun alanları yapısal anlamda ve uygulamada ortaya çıkan sorunlar olmak üzere iki başlık altında toplanmakta olup, genel hatlarıyla ele alınacaktır.

1.1.4.1. Bürokrasinin Yapısal Sorun Alanları

Bürokratik örgütlenmenin yapısal sorun alanları olarak merkezileşme, örgütün büyümesi, yönetimde gizlilik, dışa kapalılık ve şeffaflık ile tutuculuk en önemlileri olarak öne çıkmaktadır.

1.1.4.1.1. Merkezileşme (Merkeziyetçilik)

Osmanlı Devleti döneminde 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı ile başlayan ve 1923 yılında kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde de bürokratik alanda devam eden merkeziyetçilik anlayışı yetkinin kullanımının ve kamuya ait olan kaynakların kullanım hakkının başkentte bulunan örgütlenmeler tarafından kullanılmasını ifade etmektedir. Merkeziyetçilik anlayışı coğrafi ve örgütsel olmak üzere iki şekilde karşımıza çıkmaktadır. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezin taşradaki örgütlenmelerine ve yerel yönetimlere karar alıp uygulamada çok az yetki vermesidir. Örgütsel merkeziyetçilik ise, örgüt içerisinde karar merciiinin ve uygulatanın en üst otorite olması yani otoritenin dağıtılmamasıdır.

Bürokraside merkezileşme durumu pek çok açıdan olumsuzluğa yol açmaktadır. Öncelikle yetki ve karar mercii başkentteki örgütlenmeler olduğundan taşra ve yerel örgütlenmeler kamusal hizmetlerin sağlanmasında, sorunların çözümünde etkisiz kalmaktadır. Her türlü durumu yetkililere bildirmeleri gerektiğinden hem zaman kaybına hem de yazışmaları artırdığından kırtasiyeciliğe neden olmaktadır. Aynı zamanda bu durum taşra ve yerel yöneticilerin kendilerini geliştirme kapasitesini engellemektedir. Son olarak bu durum merkezi yetkililerin taşra ve yereldeki yöneticileri ve örgütlenmeler üzerindeki kontrol yetkisini genişletmektedir (Eryılmaz, 2018: 312-313).

1.1.4.1.2. Örgütün Büyümesi

Kamu kurum ve kuruluşlarının zaman içinde personel sayısı, araç gereç varlığı, bütçe imkânları ve kamusal mal ve hizmet üretilen hizmet birimleri açısından sayısal olarak artış göstermektedir. Sayısal olarak ortaya çıkan artış kamusal alanda beklenen bir olay olmakla birlikte bu durum verilen hizmetin durumuna olumlu bir katkı sunmaktan çok diğer kurumlarla rekabet için yapılmaktadır (Eryılmaz, 2018: 314).

Örgütsel büyüme kurum ve kuruluşlar açısından değerlendirildiğinde istihdam olanakları ve dikkate alınma bakımından olumlu olsa da örgütün hantallaşmasına ve sistemin kontrolü üzerindeki olanağın kaybedilmesine yol açacağından sorun alanı olarak görülmektedir.

1.1.4.1.3. Yönetimde Gizlilik, Dışa Kapalılık ve Şeffaflık

Türkiye’de kamusal alanda örgütlü bulunan bürokrasiye yapısal ve işleyiş açısından bakıldığında gizlilik esasına dayalı, dışa kapalı ve var olan bilgilerin paylaşılmasının önüne geçmek için de yakın bir zamana kadar şeffaflıktan uzak bir anlayışa sahip olduğu görülmektedir.

Yönetim alanında gizliliğin nedeni görevli personellerin halktan gelebilecek olan eleştiri ve şikâyetlere karşı korunmak istemesinden kaynaklanmaktadır. Eldeki veri ve bilgilerin paylaşımı konusunda cimri davranmayı seçen bürokratik yapı, halk tarafından ulaşılamayan ve otoriter bir güç olarak algılanmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de bu alanda 2003 yılında çıkarılan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile yönetimin dışı kapalı, ulaşılamaz ve şeffaf olmayan yapısının paylaşımına açılması yolunda bir adım atılmıştır (Eryılmaz, 2018: 315).

1.1.4.1.4. Tutuculuk

Bürokratik örgütlenmelerin en önemli özelliklerinden birisi de kamu personellerinin mevcut yapının korunması, öteden beri uyguladıkları işlemler ile alışkanlıkların sürdürülmesinde ısrarcı ve tutucu olmalarıdır. Bürokraside uygulanmakta olan yöntemlerin değiştirilmesine yönelik dışarıdan gelen toplumsal ya da siyasi iradenin isteklerine korumacı yapıları gereği bürokrasi, direnç göstermektedir.

İdari anlayışın geliştirilmesi ve aksaklıkların giderilmesi, bürokratik uygulamaların daha kolay hale getirilerek kamunun hizmetine sunulması için yapılan girişimler yönetimin üst kademelerinde yer alanlar tarafından benimsenmediği ve eski alışkanlıkların devam ettirilmesini istedikleri için toplumsal gereksinimlere cevap vermede yetersiz kalmakta, sorun alanı oluşturmaktadır (Eryılmaz, 2018: 316).

1.1.4.2. Bürokrasinin Uygulanmasında Yaşanan Sorun Alanları

Türkiye’de bürokrasinin yapısal anlamda var olan sorunlarının yanı sıra işlevselliği sırasında ortaya çıkan birtakım sorunları da bulunmaktadır. Bürokraside ayrıntılı kuralların varlığı, bürokratların sorumluluktan kaçması, personel alımının siyasal amaçlarla gerçekleşmesi, kayırmacılık, işlemlerin yapılmasında ekonomik amaçlar güdülmesi ile yolsuzluk ve rüşvetin yaygınlaşması ile iş yaptırmada aracılardan ön plana çıkması başlıca sorun alanlarıdır.

1.1.4.2.1. Kuralcılık ve Sorumluluk Yüklenmeme

İdari sistemimizin işleyişi sırasında ayrıntılı kuralların olması, resmi prosedürlerin yoğunluğu gerçekleştirilecek işlemlerin gecikmesine ve zaman kaybına neden olmaktadır. Bu durum ayrıca sistemin yavaşlamasına, kırtasiyeciliğin artmasına neden olmakta ve içerikten daha çok biçimselliği öne çıkarmaktadır (Erbay, 1997: 406-407).

Bürokraside yer alan kurallar katı bir şekilde sahip olduğundan ve olayların durumuna göre esnekliğe sahip olmayan yapısı nedeniyle hızlı bir değişime gereklilik duymaktadır. Bürokratlar için iş yapmama gerekçesi olarak görülen bu sebepler işlemleri geciktirmesi nedeniyle bürokrasinin olumsuzluğu olarak görülmektedir. Kamusal hizmetleri gerçekleştirmeyi kendilerine yük sayan ve sorumluluktan kaçmayı uygun gören bürokratlar, “mevzuata uygun değil, üzerinde düşünceğiz, gereken ne ise onu yapacağız” ya da “bugün git yarın gel” şeklinde söylemleriyle olumsuz tavır sergilemekte ve başvuru sahiplerinin psikolojilerini olumsuz etkilemektedirler (Aykaç, 1997: 31).

1.1.4.2.2. Yönetimin Siyasallaşması ve Kayırmacılık

Partilerin kamusal alanda izleyecekleri yöntemler ile oluşturdukları politikaların bürokrasiyi etkileyerek ülkenin genel menfaatleri yerine parti menfaatlerinin öne çıkması sonucu bürokrasi siyasallaşmaktadır. Bu durumda kamu personeli atamalarında kamunun ihtiyacı olan kişilerden ziyade, siyasi iradenin istediği kişiler göreve gelmekte ve siyasal amaçlar öne çıkmaktadır. Ayrıca kamu görevine siyasi destekle gelen kişilerin yasal olmamasına rağmen siyasi faaliyetlerde bulunmasına siyasi iktidar tarafından göz yumulmakta ve serbest bir tutum sergilenmektedir (Merikoski, 1971: 169).

Siyasi iktidarı elde eden siyasal partilerin göreve gelir gelmez bürokrasiye yönelik gerçekleştirdikleri değişikliğe gitme ihtiyacı kendileriyle uyumlu çalışacak personeli iş başına getirme, güvenilir ve sır saklayan kişilerin bulunması başarıyı yakalamak adına gerekli olarak görülebilir. Bu yapılanların ölçülü olarak yapılması ve genelde üst düzeydekilerle sınırlandırılması gerekse de uygulamada orta ve hatta alt düzeylere yönelecek tarzda hareket edildiği gözlenmektedir (Çulpan, 1980: 34-35). Siyasi iktidarlar üst düzey kadrolara atamak istedikleri kişileri getirerek bürokrasiyi siyasallaştırmakta, aynı zamanda kendi tabanlarında aidiyet oluşturmak için yeni kadrolar oluşturmaktadırlar. Türkiye’de de üst düzey kadro ve makamlar genel olarak bu amaçlarla kullanılmaktadır (Eryılmaz, 1995: 238).

Devlet bürokrasisinde yaşanan ve eskiden beri var olagelen sorun alanlarından yolsuzluğun alt kavramlarından birisi de kayırmacılıktır (Çulpan, 1980: 31-45).

Kayırmacılık, devletin idari kadrolarında görev yapmakta olan kişilerin siyasi ideoloji olarak benzerlikleri ile aynı şehirden olma, mezun olunan okulun aynı olması ya da dernek, vakıf, kulüp gibi sivil toplum kuruluşları açısından mensubiyet birlikteliği gibi özelliklere dayanmaktadır. Bu olumsuzluk oluşturan durum Türkiye açısından olduğu kadar diğer ülkelerde de yaşanan genel anlamda bir sorundur (Sezer, 2006: 68).

Bürokrasinin en özgün niteliklerinden birisi olan tarafsızlık ilkesinden idari sistemi olumsuz olarak etkileyen kayırmacılık durumunda sapmalar gerçekleşmektedir. Bürokraside kayırmacılık farklı şekillerde meydana gelmekte olup önemlileri şunlardır:

İlk olarak kayırmacılık “adam kayırmacılığı” diye bilinen ve kamu görevine gelmede kişisel bilgi, birikim ve yeterlilikten ziyade akrabalık (nepotizm), arkadaşlık, hemşericilik ve dostluk (kronizm) gibi şahsi durumların öne çıktığı faktörlerdir. İkincisi iktidara gelen siyasi partilerin gücü elde etmelerinin akabinde kendilerini destekleyen kişilere yönelik hak etmedikleri halde onların lehine durum oluşturmalarını sağlayan siyasi kayırmacılık ve patronaj durumudur (Çınar, 1997: 18).

Üçüncü olarak siyasi iktidar sahiplerinin siyasal amaçlarla ve sonraki seçimleri düşünerek ekonomik güçleri ve hizmetleri belli bölgelere yönlendirmesi durumunu içeren hizmet kayırmacılığıdır. Son olarak ise siyasi iktidarın seçim öncesinde kendisine yaptığı yardımların karşılığı olan çeşitli kişi ya da gruplara yönelik kamunun imkânlarından faydalanmaları sağlanmaktadır (Çınar, 1997: 19).

1.1.4.2.3. Yolsuzluk ve Rüşvetçilik

Kamusal alandaki uygulamalarda ortaya çıkan en önemli sorun alanlarından birisi de yolsuzluk ve rüşvettir. Yolsuzluk kavramı kamusal alanda görev yapmakta olan personelin şahsi ya da siyasi anlamda bir beklenti uğruna görev alanındaki yetkisini kötüye kullanması olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz, 1997: 430). Berkman’a (1983: 16) göre yolsuzluk kavramı ise, “kamu görevlilerinin yapılmaması gereken işlemleri yapmaları veya yapmaları gereken işlemleri çabuklaştırmaları karşılığı çıkar sağlamalarıdır”.

Yolsuzluk siyasallaşma, kollama, rüşvet, aracılarla işlerin halledilmesi gibi birçok kavramı içinde barındıran geniş bir tanımlamadır (Yılmaz, 1997: 430). Hemen

hemen tüm dünya ülkelerinin bürokratik uygulamalarında oransal olarak değişmekle birlikte var olan yolsuzluk olayı, ülkelerin gelişimini ve imajını etkileyen önemli bir sorun alanıdır (Cengiz ve Kul, 2008: 56).

Bürokrasilerde var olan yolsuzluk toplumsal yapı, sosyo-ekonomik nedenler ve kamu yönetiminin yapısından kaynaklanmakla birlikte genel anlamda şu faktörlerden etkilenmektedir:

- ✓ Siyasilerin bürokratlar üzerindeki etkisi,
- ✓ Yönetim alanında saydamlık ve şeffaflığın yokluğu,
- ✓ Bürokratik işlemlerin karışık yapıda olması,
- ✓ Merkeziyetçi ve mevcut durumdan yana olan yapısal durum,
- ✓ Hukuk devleti ilkesinin tam oturmamış olması,
- ✓ Takdir hakkının kötüye kullanılması,
- ✓ Kamu görevlilerinin atanmasında liyakat ilkesinin göz ardı edilmesi,
- ✓ Kamu görevlilerinin devlete olan bağlılığında sadakat ilkesinin yokluğu ya da azlığı,
- ✓ Kamusal işlemlerdeki hantallık ve yetersizlik,
- ✓ Kamu görevlilerinin yaşadığı ekonomik sorun ve eğitim yoksunluğu,
- ✓ Basın-yayın ile sivil toplum kuruluşlarının bürokrasiye etkisinin yetersizliği,
- ✓ Bürokratlara tanınmış olan ayrıcalıklar,
- ✓ Kamu personellerinin denetiminde yaşanan eksikliklerdir (Uzun, 2014: 46-50).

Rüşvet ise kamu görevlisinin şahsi çıkar elde ederek görev alanında yapması beklenen işleri yapmaması ya da bekletmesi, yapılmaması gereken işleri ise yapması durumu olarak ifade edilmektedir (Ergun, 1997: 390). Rüşvet, kamu alanında verilen hizmetlerde arzın talebi karşılayamaması durumunda ortaya çıkmaktadır (Eryılmaz, 1995: 237-238). Kamusal hizmetlerde alınması gerekli olan hizmetlerdeki işlemlerin kimileri için hızlı kimileri içinse normal düzeyde ya da yavaş işlemesi sonucunu doğuran rüşvet, adaletsiz bir duruma neden olmaktadır. Ayrıca vatandaşa vergi yükü doğururken memur için bir gelire dönüşebilmektedir (Büyüklü, 1976: 81).

1.1.4.2.4. Aracılardan Yararlanma

Bürokrasinin uygulama aşamasında ortaya çıkan bir diğer sorun alanı da kamu hizmeti veren kurum ile o hizmetten faydalanacak olan kişi ya da kişiler arasında gerçekleşecek olan ilişkilerde araçlardan faydalanılması durumudur (Yılmaz ve Kılavuz, 2002: 27). İşlemlerin gerçekleştirilmesi esnasında aracı olan kişilerden faydalanılmasının gerekçesi bürokrasinin resmi ilişkiler yürütmesi yani soğuk bir bakış açısının olması, bürokratik yapının karmaşıklığı ve kurallara dayalı bir sisteminin olmasıdır. Ayrıca bürokratik mekanizmalar karşısında kendisini güçsüz olarak gören kişiler araçlara başvurmaktadır. Bürokratik yapıda kişilere yapılacak olan işlerin nasıl gerçekleştirileceği konusunda bilgi verilmemesi, yardımcı olunmaması, yol gösterilmemesi gibi faktörler de araçlar yoluyla işlerin yürütülmesini gerekli kılmaktadır (Eryılmaz, 2008: 255).

Bürokratik ortamda yapılması gerekli olan işlemlerde işlem yapılacak kamu kurumunu ya da o kurumun yöneticisini tanıyan ve etkileyebileceği düşünülen, işi halledebileceği varsayılan kişilerden yararlanılması çoğu ülkede yaygın bir uygulamadır (Oktay, 1983: 209). Etkileyebileceği düşünülen aracı kişi ya da kuruluşlar olarak ise siyasi partiler, gelenekler, milletvekilleri, sivil toplum kuruluşları, kanaat önderleri öne çıkmaktadır (Kabasakal, 1997: 416).

1.1.5. Bürokratik Örgüt ve Fonksiyonları

İnsanların geçimlerini avcılık ve toplayıcılık ile sağlamaları sonrasında yerleşik hayata geçmesi ve tarımla uğraşmaya başlamaları ile kurumsal anlamda olmasa da belirli bir iş bölümü ve dağılımı söz konusu olmuştur. Yerleşik hayat ile birlikte köyler, kasaba ve şehir tarzında toplumsal örgütlenmeler ve bu toplumsal örgütlenmelerin yönetimini sağlayacak siyasi yapılanmalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu siyasi yapılanmalar sonucunda devlet adı verilen en büyük ve güçlü siyasi yapı oluşmuştur. Devletin ilk zamanlardan itibaren günümüze doğru geldikçe görev ve sorumluluklarının artması personel ihtiyacını ve iş bölümünü artırmıştır. Bu sayede görev, sorumluluk ve unvanları birbirinden farklı, kendi faaliyet ve sorumluluk alanında hareket etmekte olan kişilerden müteşekkil sürekli bir yapılanma ortaya

çıkıştır. İşte devlet mekanizması içerisinde ortaya çıkan siyasi iktidarın yanındaki bu örgütlenme bürokrasi olarak adlandırılmaktadır.

Devletin yönetim ve hukuksal anlamda teşkilatlanmasıyla idareci olan ve olmayan şeklinde bir ayrım ortaya çıkmıştır. Bu ayrımla beraber topluma hizmet noktasında sorumluluk sahibi kişilere ihtiyaç duyulmuştur. İlk devlet ve bürokratik örgütlenmelerin ortaya çıkma gerekçelerine bakıldığında sulama sistemi, din, ticaret, nüfus artışı ve savaşların etkili olduğu ifade edilirken, Weber ise para ekonomisinin yaygınlaşması ile Protestan ahlakının etkili olduğunu belirtmektedir (Türkdoğan, 1996: 96).

Çağdaş bürokrasinin temellerinin feodalite sonrasında atıldığı düşünüldüğünde, bürokratların feodal düzenin gücünü elinde bulunduran derebeylerin yerini aldığı söylenebilir. Bu durumun gerekçesi ise devletin hizmet verme alanındaki sorumluluk ve çeşitliliğinin artması, yani devletin büyümesidir. Devletin büyümesinin gerekçelerine bakıldığında ise;

- ✓ Sanayileşme,
- ✓ Kişi başına düşen gelirin artması,
- ✓ Ticari ve sınaî faaliyetlerin maliyetlerinin artması,
- ✓ Devletin ekonomiyi denetiminde tutmak istemesi,
- ✓ Devletin siyasi anlamda etkinliğini arttırmak ve hissettirmek istemesi,
- ✓ Nüfusun yapısal anlamda değişiminin etkisi,
- ✓ Kamusal hizmetlerin ucuz olması,
- ✓ Kamuda hizmet vermekte olan yerlerden verim alınamaması,
- ✓ Elde edilen gelirin yeniden dağıtımı ve paylaşılmasıdır (Eryılmaz, 1993: 15).

Bürokrasi kamu politikalarının oluşumu sürecinde doğrudan karar vermeye dâhil olmadan siyasi iktidarın vermiş olduğu kararların uygulanmasını sağlayan, aynı zamanda bu kararların oluşumuna katkı sunarak kimi zaman da yönlendirici pozisyonda görev alan kişilerden oluşan bir yapıdır. Kamu yönetimi olarak ifade edilen bürokraside görev alan kişiler görev alanları içinde uzmanlaşmış, teknik bilgi ve donanıma sahip olup, kanunlarla korunan güvenceli bir sistemde çalışmaktadırlar.

Bürokrasi her ne kadar siyasetten ayrı olarak ifade ediliyor olsa da hükümetin direktifleri ile hareket ediyor olması ile başarı ya da başarısızlıkla ilişkilendirilmesi, kime yönelik hizmette bulunduğu, nasıl kontrol edildiği ve demokrasiyle ilişkilendirilmiş olmasına rağmen tarafsız ve bağımsızlığının nasıl olacağı gibi sorular akıllara gelmektedir (Demir, 2011: 1-2).

Günümüz toplumları hemen her alanda kendi bünyesinde örgütlenme içerisinde olan ve karmaşık bölümler içeren, kurumlar bileşimindedir. Eğitim, sağlık, askeri ve adli alanlar, güvenlik, mali ve diplomasi gibi daha birçok alanda her biri diğerinden farklı yöntem ve usuller içeren kurumlar ancak rasyonellik, etkinlik, verimlilik, biçimsellik, etkililik, zamanlama şeklindeki ortak kriterler içeren bürokratik yöntemlere dayalı olarak faaliyet yürütmektedir.

Ataerkil dönemde oluşan ve siyasal yönetim teorileri içinde en güçlülerinden olan bürokratik örgütlenmenin gelişimine bakıldığında 1789 Fransız İhtilâli sonrasında ortaya çıkan milliyetçilik akımına paralel olarak ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla paralellik göstermektedir (Başaran, 1984: 16).

Fransız İhtilâli sonrasında Avrupa’da sanayileşmenin getirmiş olduğu ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşümler ile özellikle iş yaşamında çeşitlilik artarak daha fazla personele ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. Personellerin istihdamı sonrasında iş bölümü yapılarak uzmanlaşma sağlanması ve herkesin kendi alanında teknik anlamda yeterliliğinin olması amaçlanmıştır.

Bürokrasi devletin topluma hizmet üretmek anlamında ve bunun sürekliliğinin sağlanması hususunda siyasi iktidarlarda olduğu gibi periyodik olarak değişime tabi olmayan yönetim sistemini oluşturmaktadır. Kamu personeli olarak adlandırılan görevlilerden oluşan bu yönetim sistemi, hiyerarşik anlamda örgütlenen ve belli sınıflar halinde iş bölümüne tabi olarak faaliyet yürütmektedir (İşçi, 1998: 82).

Modern anlamda bürokratik örgütün ortaya çıkması sonucu yönetim alanında verilen hizmetlerin işleyişinde bir düzen meydana gelirken, örgütlerin idari anlamda büyüyerek teknik özellik kazanması sağlanmış ancak halkın yönetime gereken talepleri direkt olarak iletmesi örgütlü yapılar sayesinde olmaya başlamıştır. Sonuç olarak siyasi beklentiler nedeniyle çalışan personel sayısı artırılmakta, devletin

ekonomik harcamalarını artırarak ekonomik ve toplumsal olarak dengesiz bir duruma neden olmaktadır (İşçi, 1998: 84).

David Easton idareyi sistem yaklaşımı çerçevesinde ele almaktadır. Sistemi kendisini oluşturan alt sistemlerden meydana gelen ve her sistemin diğeriyle entegre bir yapıya sahip olduğunu belirten Easton, alt sistemlerde yaşanan olumlu ya da olumsuz değişimlerin diğeri de etkileyeceğini öne sürmektedir. Sistem içerisinde siyasi irade tarafından alınan kararların politika şeklinde sonuçlara dönüşeceğini ve idarenin de burada çıktı olarak fonksiyon göreceğini belirtmektedir (Easton, 1956-1957: 383-400).

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiler özellikle demokratik yönetim sistemlerine sahip olan ülkeler için önem arz etmektedir. Bu demokratik yönetim anlayışına sahip ülkelere bakıldığında ise, tek partili rejimlerde bürokrasinin etkili ve söz hakkının olmadığını daha çok parti yönetiminin vermiş olduğu görevleri yapan, programı uygulayan bir araçsal durumunun bulunduğunu söylemek mümkündür. Çok partili rejimlerde ise siyasi iradeyle birlikte güç kazanan ve güç alanları oluşturmaya yönelik bir konumda olduğu ifade edilebilir (Tutum, 1976: 9).

Siyasal sistem içerisinde faaliyet yürütmekte olan kamu alanı için kesin bir idari ve siyasi görev ayrımı yapmak mümkün değildir. Siyaset ve idare çalışma alanı içerisinde birlikte hareket etmekte, hatta iç içe geçmektedir. Teoride siyasetin karar verme idarenin ise alınan kararları uygulama şeklinde kesin bir alanı var olarak gözükse de pratikte böyle bir durum ortaya çıkmamakta ve inanılması zor gözükmektedir (Güven, 1976: 50).

Max Weber de siyaset ve bürokrasinin fonksiyonlarının birbirlerinden tamamen farklı olduğunu ve kesin çizgilerle ayrılması gerektiğini öne sürmektedir. İkili bir ayrım yapılması gerektiğini öne sürenler ülkenin geneline yönelik kararların siyasiler tarafından alındığını, alınan kararlara etki etmeyerek sadece uygulama aşamasında ise bürokrasinin devreye gireceğini ifade etmektedirler (Tutum, 1968: 171).

Siyaset ve bürokrasi kurumlarının işlerliği noktasında öne çıkan ayrışmanın her iki kesim açısından da faydalı olacağını belirten Brian Chapman, bürokrat kesimin

dıştan gelebilecek müdahalelerden korunmasını ve doğallığının sağlanmasını, siyaset kesimi için ise nesnelliğini ortaya koymasını sağlayacağını ifade etmektedir. Bu durumun toplumu ikiyüzlülükle karşı karşıya bırakabileceğini ve ahlaki açıdan olumsuz yönde etkileyebileceğini vurgulamaktadır (La Palambora, 1963: 14). La Palambora şu ifadesiyle de “Bürokrasiyi tarafsız bir araç olarak gören geleneksel demokrasi anlayışı ideal, belki de ulaşılması imkânsız bir durumu hedef almaktadır.” ifadesinde olduğu gibi bürokrasi ile siyaset kurumlarının birbirlerinden ayrılmasının düşünsel anlamdan öteye geçemeyeceğini ifade etmektedir (Tutum, 1968: 172).

Yürütme fonksiyonu içinde yer alan siyaset ve bürokrasi kurumlarına bakıldığında seçimle ve atamayla işbaşına gelenlerin olduğu bilinmektedir. Seçimle işbaşına gelenlerin demokratik ortamın vermiş olduğu yetkiyle birlikte çalışmayı düşündükleri bürokratları seçmesi doğal olarak görülmektedir (Ardanış ve Ergun, 1980: 4).

Devletin yönetim perspektifi açısından ele alındığında birbirini tamamlamakta olan bürokrasi ve siyaset kavramları yakın ilişki içerisinde bulunmaktadır. Siyasi gücü elinde bulunduran ve devletin yönetimini belirleyen siyaset kurumu ve siyasiler yapılması gerekli olan iş ve işlemler konusunda genel bir tablo çizmekte, idari kısımda yer alan bürokratlar ise belirlenen görevleri talimatlara göre yerine getirmekle yükümlü bulunmaktadırlar. Siyasi iktidar ülkenin geneline yönelik kararlar almakta ve otoriteyi oluşturmakta iken, bürokrasi kurumu ise siyasi iktidara bağlı olarak hareket etmek durumunda ve belirlenen sınırlarda verilen fonksiyonları uygulama görevini yürütmektedir.

Çağdaş yönetim anlayışına bağlı olarak yönetim kademesinde yapılması gerekli olan iş ve işlemlerin uzmanlaşmaya dayalı olarak ayrılarak tüm görevlerin tek el niteliğinde kişi ya da grupların eline geçmesinin önüne geçilmiştir. Devletin yönetim fonksiyonlarını oluşturan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarının her birinin bağımsız olması sağlanarak gücün kötüye kullanılmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu üçlü ayırım sonucunda devletin yasama ve yargı dışında kalan görevleri yürütme çatısı altında idari ve siyasi olarak tanımlanmaktadır. İşte siyasilerin karar mercii olarak yapılması gerekenleri belirlediği, bürokrasinin ise siyaset kurumuna endeksli olarak uygulamakla yükümlü olduğu görevler belirgin şekilde

ayrışmaktadır. Atamayla işbaşına gelen kamu personelleri seçimle işbaşına gelen siyasilere karşı sorumlu hareket etmekte ise de sonuç olarak her iki kesim de halka yönelik sorumlu ve hesap verme içerisinde hareket etmektedirler (Öztürk, 2003: 89).

Devletin faaliyet alanı içinde yapmakla sorumlu olduğu iş ve işlemlere yönelik belirlenen kamu politikalarının belirlenme ve uygulanma sürecine bakıldığında keskin sınırlarla belirlenmiş olarak gözüken bürokrasi ve siyaset kurumlarının iç içe geçtiği görülmektedir. Kamu politikalarının özellikle uygulanma aşamasında yetkili bürokratlar kimi zaman bir siyasetçi gibi hareket ederek siyasi kararlar verebilmektedir (Güven, 1976: 52).

Bürokrasi kurumu ve bürokratlar siyasi iradeyi oluşturmakta olan gücün etkisi altında bulunmakta ise de kendine özgü olan kimi özellikleri sayesinde (uzmanlaşma, planlama, süreklilik ve benzeri gibi) özellikle kamu alanında belirlenmekte olan politika süreçlerinde iktidarı etkileyerek yön vermekte ya da bazen de iktidar gibi hareket edebilmektedir. Bürokrasi ve siyaset kurumları için hukuki olarak belirlenen bir format oluşturulmuş olsa da uygulamalarda bu durum değişikliğe uğramaktadır. Siyasetin tanımlayıcı bürokrasinin ise hemen akabinde uygulayıcı konumunda bulunduğu bu ikili ilişkide, bürokrasi kurumunun kamu politikalarının belirlenmesinde toplumsal ihtiyaçları sağlamaya yönelik duyarlı politikaların tercihinin sağlamaya çalıştığını (Göküş, 2000: 36), siyaset kurumunun ise topluma yönelik özellikle kamusal tercihlerin gerçekleştirilmesi ve kamu tarafından tercih edilmeyi sağlamayı amaçladığını söylemek mümkündür.

Siyasilerin ve bürokratların kararlarının birbirlerinden ayrılması özellikle kamu politikalarının oluşturulması aşamasında zorluk teşkil etmektedir. Birbirini izleyen süreçler olması ve hem siyasilerin hem de bürokratların kararlarını verirken ister istemez diğer alana da müdahil olması nedeniyle kesin bir ayırmadan söz etmek mümkün değildir. Hedeflenen kamu politikaları ile yöntem ve araçlar arasında bir bağ olması nedeniyle bürokrasi ve siyaset kurumları birbirlerini etkilemektedir (Göküş, 2000: 40).

Siyaset ve bürokrasi kurumlarının birbirlerini etkilemeye ve kontrol etmeye çalışması her ikisinin de kendi istek ve amaçlarını hayata geçirmeye çalışmasına

yöneliktir. Bürokrasi kurumu devamlılığın, uzmanlaşmanın ve bazı konulardaki teknik üstünlüklerin verdiği avantajlar sayesinde bilgiyi tekeline alarak siyaset kurumunu kendisine mecbur bırakmakta, siyaset kurumu ise bürokrasiye yönelik özellikle üst düzey karar mercilerine kendi adamlarını yerleştirerek siyasallaşmasını sağlamaktadır. Her iki yönden de bakıldığında bir avantaj elde etmeye yönelim olduğu ve kamu politikalarında belirleyici olunmaya çalışıldığı görülmektedir.

Geçmiş dönemlerden günümüze doğru gelindikçe devletin görev alanlarının artması ve çeşitlenmesi nedeniyle bu alanlara yönelik uzmanlık düzeyine sahip, sürekliliği olan ve siyasiler gibi periyodik olarak değişmeyen bürokratlar ön plana çıkmıştır. Fonksiyonel olarak bürokrasi kurumu iş ve işlemlerdeki teknik ve bilgi hâkimiyeti sayesinde düzenlenmesi gereken konularda kuralları oluşturmakta, siyasiler ise daha çok olur verme görevini üstlenmektedir. Süreç açısından tamamlayıcı olan iş ve işlemler bürokrasi ve siyaset kurumlarının birbiriyle ne denli yakın ilişkide olduğunu ve ayırıştırılamayacağını belirtmektedir (Bayraktar, 1993: 15).

Maurice Duverger, bürokrasi ve siyaset kurumları arasında gerçekleşen ilişkileri farklı bir yaklaşımla ele almaktadır. Siyasilerin karar verici konumda olması, yetkiyi elinde bulundurması ve hatta üst düzey kamu yöneticilerini ataması dâhil olmak üzere dışarıdan bakıldığında her işi onlar yapıyor görünse de, gerçek durum bundan oldukça farklıdır. Gerçekte siyasiler alınan kararları imzalayarak yürürlüğe girmesini sağlamaktan öteye geçememekte ve oldukça az katkı sunmaktadırlar (Duverger, 1986: 26).

Bürokrasi ve siyaset arasında hukuken var olan görev ayrımının pratikte pek de mümkün olmadığı ya da olamayacağı ortaya çıkmaktadır. Bürokrasinin tek parti yönetimlerinde parti programını uygulayan bir organa dönüştüğü, çok partili rejimlerde ise seçimlerin galibinin tek parti zaferiyle sonuçlanması ve hâkim parti hüviyetinde olması neticesinde üst düzeylere parti kökenli kişiler getirilmektedir. Böylece idare siyasallaşmanın getirdiği bir durumla karşı karşıya kalmakta ve genel kamu yararı yerine partiselliği ön plana çıkarmakta ve kararlarına yansıtmaktadır. Partinin iktidara gelmesinde rol oynayan sendikalar, sivil toplum örgütleri, basın-yayın kuruluşları, ekonomik örgütlenmeler gibi oluşumlar siyasi iktidarın atamalarından

istifade etmeye çalışarak kendi adamlarını görevlere getirmeye çalışmakta ve çeşitli imkânlar elde etmeye çalışmaktadırlar.

Siyaset ve bürokrasi kurumları arasında ortaya çıkan ve çıkabilecek olan çatışma alanları devletin sahip olduğu yasama, yürütme ve yargı organlarının fonksiyonlarında olduğu gibi güçler ayrılığı çerçevesinde değerlendirilebilmektedir. Çatışma alanlarını azaltarak belli noktalarda her iki kurumu paydaş haline getirmek, sorun alanlarının ortadan kalkmasında ve çözümlenmesinde rol oynayacaktır. Bu alanda çalışmaları bulunan kimi araştırmacılar bürokratların siyasetçi gibi davrandıklarını, siyasetçilerin ise uzlaşma yolunu tercih etmediklerini ifade etmektedirler (Uğur, 1999: 108).

Bürokrasi terimi ilk kez Fransız fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmış olsa da bu terimin gerçek anlamda içeriğinin doldurulması ve yaygınlaşması Alman sosyal bilimci Max Weber ile olmuştur (Yıldırım, 2009: 384). Weber'e göre bürokrasi, alanlarında uzmanlaşmış olan kişilerin birbirleri arasındaki devamlılık kazanan ilişkilerinin bir sonucudur. Bürokrat ise kendini iş yaşamının dışında hemen her şeyden soyutlayarak tamamen işine odaklanan, işiyle ilgili olabilecek tüm yasal mevzuata hâkim olan ve uyan, yaptığı işin karşılığı olarak da belirli bir ücret almakta olan kişi ya da kişilerdir. Feodal düzenden farklı olarak kullanılan araç-gereçler bürokratin şahsına ait olmayıp devlete aittir (Heper, 1987: 293).

Bürokrasiler genel anlamda hepsi özelde ise özellikle Tayloryen/Weberyen tarzda örgütlenenleri kendi çizdikleri hedefleri odak noktası olarak seçtikleri için iş ve işlemlerine bağlı olarak hareket etmekte ve sorun olarak görülen durumlardan kaçınmaktadırlar. Belirlenen ilkeler doğrultusunda iş gören bürokrasiler etkin, verimli ve başarılı olmakta ise de belli başlı sorun alanları da oluşturmaktadır. Bu sorun alanlarının başında hedefe odaklı davranılması nedeniyle çalışanlar üzerinde baskı oluşturma, kişisel serbestliğin yokluğu ya da azlığı, yaratıcılığın engellenmesi, farklı özelliklere sahip kişilerle bir arada ve ortak hareket edilmek istenmesi ve sonucunda da sıkıntı, stres, kaygı ve asabiyet gibi olumsuzlukları beraberinde getirmektedir (Aytaç, 2005: 2).

Modern toplumu ifade etmek gerekirse var olan örgütsel oluşumların büyümesi ve karmaşılaşması ile yeni tarz örgütlerin sisteme dâhil olmasıdır. Blau ve Meyer'e göre ise çağdaş toplum, bürokrasinin genişlemesinin bir sonucudur (Blau-Meyer, 1971: 10). Modern dönemdeki bürokratik yapılara bakıldığında sadece eski dönemlerde olduğu gibi kamusal alan anlaşılmamakta, kamusal alana ilaveten sanayileşmenin ve bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sonucunda aktifleşen sendikalar, siyasi partiler, sivil toplum örgütlenmeleri, endüstri alanındaki örgütlenmeler de dâhil olmaktadır (Baransel, 1979: 162).

En büyük siyasi yapılanma olarak bilinen devletin ortaya çıkmasıyla paralellik gösteren bürokratik örgütlenmeler, toplumların her birinde var olmasına ve kamusal hizmetleri yerine getirmesine karşın en ileri düzeye sanayi toplumları ile ulaşmıştır. Sanayi toplumları ve günümüz toplumlarına hizmet vermekte olan bürokrasiler gayrişahsîlik, dakiklik, iş bölümü, uzmanlaşma, rasyonellik, biçimsellik gibi özellikleri ile diğer dönemdekilerden ayrılmaktadır (Aytaç, 2005: 4).

Bürokratik örgütlerin artık sadece kamuyla sınırlı olmayan topluma hizmet üretmekte olan tüm sektörlerde geçerliliği olan, aynı zamanda geçmiş dönemlere kıyasla etkinliği ve işlevselliği her geçen gün artan bir yapılanma olduğunu söylemek mümkündür. Farklı amaçlarla ve alanlarda kurulan bu örgütlenmelerin yapısının topluma yönelik icra edilmesi düşünülen fonksiyonların en üst düzeye ulaştırılmasını amaçladıkları ifade edilebilir (Loo-Reijen, 2003: 137).

Weberyen bir işleyişe sahip olan bürokrasi modeli, her biri kendi alanında uzmanlaşmış ve teknik bilgisi yüksek olan kişilerin ilişkilerinin süreklilik kazandığı bir örgütlenme olarak karşımıza çıkmaktadır. Kişisellikten uzak, yürürlükte olan mevzuatlara ve yönetimin üst kademesinde yer alan kişilere göre hareket eden, görevleri zamanında ve objektif yaklaşımla gerçekleştiren kişilerden oluşan bürokrasi modeli kimi zaman sorunlarla karşılaşsa da etkinlik ve verimlilik temelinde hareket etmektedir. Weber günümüzde yasalara, ilke ve kurallara göre hareket eden, akılcı ve planlar dâhilinde işlerliğe sahip, keyfi ve başına buyruk hareket etmekten uzak olan yasal-ussal örgütlenmenin hâkim olması gerektiğini belirtmektedir (Weber, 1993: 203).

Weber, yönetim alanındaki işlerin gün geçtikçe çeşitlenmesi ve karmaşık hale gelmesi sonucunda resmi olarak bir kadro ve unvan altında çalışmayan geçici ve teknik açıdan yetersiz kişiler tarafından çözülemeyeceğini, bunun yerine belirli gün ve saatte çalışan daimî statüde profesyonel kişilerin istihdam edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Böylece iş ve işlemlerin daha hızlı, daha hatasız ve düşük maliyetli yapılacağını aynı zamanda bu durumun piyasa ekonomisiyle de örtüşeceğini belirtmektedir. Weber yapılacak işlemlerin nesnel formda gerçekleştirilmesi gerektiğini yani kişisellikten uzak tutulması gerektiğini söylemektedir (Weber, 1986: 206).

Bürokratik kurumların işleyişinde iş görenlerin belli bir bilgi ve beceriye sahip olmalarının yanı sıra kurumla kendilerini içselleştirmeleri gerekmektedir. Ayrıca iş görenler kurumsal hedeflere ulaşılması noktasında kurumun kültürünü öğrenmesi ve ona adapte olması, istenilen davranışları sergilemesi ve rolleri oynaması gerektiğine inanılmaktadır. Bürokrasi kurumu çalışanlarına yönelik emredici tarzda bir yaklaşım sergileyerek onun üzerinde baskı kurarak yönlendirici olmaya çalışmaktadır. Bunun yanında bürokratik sistem resmi ilişkiler ağı içerisinde hareket eden iş görenlerine birtakım değerleri benimseterek istenilen kişilikler olmasını sağlarlar (Hunt, 1993: 83).

Bürokratik ortamda ilişkiler birincil ya da samimi olmaktan ziyade ikincil, resmi ve biçimsel olarak gerçekleşmektedir. Bürokratlar da kendilerini kişisel olmayan bu yapıyla özdeşleştirerek hareket etmekte ve duygularını, değer yargılarını bir kenara bırakarak rasyonel davranmaktadırlar. Bürokrasi modeli kişisel ve rasyonel hareket edilip edilmemesi durumlarının ne gibi olumlu ya da olumsuz sonuçları doğuracağı noktasında bir fikir ortaya koymaktadır (Sungur, 2000: 355).

Bürokratik sistem kendine özgü kuralları olan ve bu kuralları kişisellikten uzak tutarak başarı şansını artıran bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasi devletin üç önemli fonksiyonundan biri olan yürütme fonksiyonu içinde yer alan ve siyaset ile birlikte paydaş olan bir kurumdur. Yürütme içindeki siyaset mekanizması kararların alınması ve hayata geçirilmesinde rol oynarken, bürokrasi kararların hazırlanması ve uygulanması aşamalarında görev almaktadır. Geçmişten günümüze doğru kamusal hizmetlerin hem çeşitlenmesi hem de artması bu alanda uzman düzeyde olan kişilere gereksinimi arttırmıştır.

Bürokraside yer alan kişilerin bilgiyi tekeline alması ve saklaması, siyasilerin periyodik olarak değişmesi ve teknik anlamda yeterliliklerinin olmaması, bürokrasiyi kimi zaman kamu politikalarının oluşumuna katılma ve karar verme aşamalarına ortak hale getirmiş ve güç kazanmasına neden olmaktadır. Bürokrasinin sahip olduğu birçok özellik yerinin kuvvetlenmesini doğururken kimi zaman da sorun alanlarını beraberinde getirmektedir.

Bürokrasi görev ve fonksiyonlarını icra ederken kimi özelliklerinden dolayı olumsuz bir bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Her ne kadar olumsuz yönleri var olsa da kamu hizmetlerinin zamanında ve düzenli bir şekilde yerine getirilmesinde bürokratik mekanizmanın varlığı önem arz etmektedir.

Bürokratik örgütler devlet ile halk arasında adeta bir köprü görevi gören, kurumsal anlamda etkinliği olan yapılardır. Genel anlamda bu örgütler devletin gerçekleştirmesi gereken birçok fonksiyonu üstlenerek seçimle iktidara gelen siyasi iradenin halka ulaşmasında ve halkın taleplerinin görülmesinde ortağı konumunda bulunmaktadır. Modern toplumlarda bürokratik örgütlerin üstlenmekte oldukları fonksiyonlar arasında öne çıkan bazıları şunlardır:

- ✓ Toplumun değişim taleplerine cevap veren, aynı zamanda da değişimini gerçekleştiren ve yasama, yürütme ve yargı fonksiyonları arasında köprü görevi görmektedir,
- ✓ Kamunun ihtiyaçlarına yönelik ya da ilişkide bulunulan kesimlerden gelen taleplerin bir format altında politikaya dönüştürülmesinde, siyasileri etkileme ve çözüme yönelik taslak oluşumunda, kısaca kamu politikalarının belirlenmesinde rol oynamaktadır,
- ✓ Bürokrasinin özellikle üst kademesinde yer alan kişiler kamusal politikaların uygulanmasında ve belirli şartlar dâhilinde bunların yorumlanarak yürürlüğe girmesinde etkilidir,
- ✓ Bürokratlar devletin yerine getirmesi beklenen gündelik kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumludurlar (Kaya, 1994: 10).

Bürokratlar yasama meclislerinde siyasiler tarafından alınmış bulunan kararların uygulayıcısı olan ve yetkili mercilerin iradelerini eylemsel anlamda halka

yansıtan kişilerdir. Süreklilik ve uzmanlaşmanın verdiği avantajlar nedeniyle bürokratlar yasama meclislerinde ya da diğer karar alma merkezlerinde verilecek kararlarda ve kamu politikalarının belirlenmesinde söz sahibi olabilmektedirler. Ayrıca bürokratik örgütler halkla direkt olarak temas sağlamaları nedeniyle halktan gelen taleplerin neler olduğuna yönelik daha net bilgi sahibi olabilmektedirler.

Bürokratik örgütler baskı grubu gibi hareket ederek kendilerine ulaşan talep, çıkar ve beklentileri birleştirmekte ya da bürokratlar birlikte hareket ederek siyasileri etkileme yolunu tercih etme yolunu seçebilmektedir. Tecrübe ve beraber hareket etmenin bir sonucu olarak bürokratlar politikaları kendi istekleri yönde oluşturabilmekte ve kamusal hizmetlerdesiyasilerle birlikte söz sahibi olmaktadır.

Son olarak bürokratik örgütlerin siyasal sistem ve halk arasında siyasal iletişimin sağlanmasında, siyasaların hazırlanmasında gerekli olan bilgilerin toplanmasında, bazen de yönetici ve çalışan arasında yargısal karara benzeyen kararların verilmesinde fonksiyonları bulunmaktadır (Belet, 2008: 42-44).

1.2. Siyaset Kavramı

Köken itibariyle Arapça bir terim olan siyaset sözcüğü, yerleşik olmayan Arap toplumlarında (bedevilerde) at ve deve yetiştiriciliği, eğitimi, terbiye edilmesi anlamlarına gelen “siyasa” terimi ile ifade edilmiştir. Bu sözcük sonraları birisine bakmak, terbiye etmek ve yönetmek anlamlarında kullanılırken, son zamanlarda ise insanların ve kentlerin yönetilmesi, refah düzeylerine katkıda bulunulması, ilişkilerin kurulması ve sürdürülmesi anlamlarına gelecek şekilde genişletilmiş olarak kullanılmaktadır (Yılmaz vd., 2013: 268).

Siyaset sözcüğünün İngilizce karşılığı ise “politics” sözcüğü olup, Eski Yunan Medeniyetinde siyasi bir örgütlenme tarzı olarak ortaya çıkan idari birimlerden şehir devletlerine verilen isim olan “polis” kelimesinden türemiştir. Şehir devletlerinde mevcut işlerin yapılmasında her bireyin katkısının olması gerektiği ve bunu yapmayanların farklı şekillerde söylemlerle itham edildiği ve olumsuz bir yaklaşım sergilendiği görülmektedir. Bu durum ilerleyen zamanlarda siyaset açısından farklı şekillerde yaklaşılması sonucu insana ait olan ve onu ilgilendiren tüm faaliyetlerin

yasal ve katkısı olması gerektiğine inanılan bir tür olarak değerlendirilmeye başlanmıştır (Yayla, 2002: 1).

Siyaset sözcüğü ile aynı anlamda kullanılan bir diğer kelime de politika sözcüğüdür. Doğuştan gelen özellikleri yanında sosyo-ekonomik durumları bakımından da farklı düşüncelere, farklı çıkar anlayışlarına sahip olan insanlar bu gerekçeler nedeniyle mücadele, kavga ve çatışma durumunda bulunmaktadır. İşte insanlar arasındaki çatışma ve mücadele ortamı ve var olan değerlerin paylaşımı konusu siyasetin(politikanın) temelini oluşturmaktadır. Mücadelenin ve çatışma ortamının sonucunda hedef iktidarın ele geçirilmesi ve imkânlarından mümkün olduğu kadar faydalanılmasıdır (Kapani, 2019: 23-24).

Siyasete (Politikaya) geniş bir açıdan bakıldığında ayırt edici birtakım özelliklerinin olduğu söylenebilir. Bu özelliklere kısaca bakacak olursak;

Öncelikle politika, zaman ve mekân ayrımı gözetmeksizin her toplumda olagelen evrensel ve süreklilik özelliği gösteren bir olgudur. Tarihi süreç içerisinde farklı düşünce ve anlayışa sahip olan insanların var olması ve bunun bir mücadele alanı oluşturması nedeniyle en basit yapıları olanından en gelişmiş olanına kadar tüm topluluklarda ve örgütlenmelerde bulunan, değişmeyen bir durumdur (Kapani, 2019: 25).

İkinci olarak politika, toplumda mevcut olan değerlerin ve olanakların koordineli ve orantılı bir şekilde güç unsurları arasında dağıtımı olup, bunlarla ilgili çatışma ve iktidar mücadelesini ifade etmektedir. Mücadele ve çatışma belli sınırlar içinde gerçekleşen ve toplumun bütünlüğünü tehdit etmeyen bir durum içermekte, asgari şartlardaki anlaşma zeminini sosyal anlamdaki barış ve düzen oluşturmaktadır (Kapani, 2019: 26).

Üçüncü olarak politika, insanların farklı düşünce ve görüşleri karşısında çatışma ortamı doğursa da aynı zamanda uzlaşma ortamı da doğurmaktadır. Siyaset ya da politika karar verip kural koyma ve uygulama demektir. Toplumu oluşturmakta olan çok sayıda farklı grubun her biri kararları kendi perspektifinden görmekte olduğu için siyasi iktidarı alacağı kararlarda etkilemeye ve yönlendirmeye çalışmaktadır. Siyasi iktidar da bu grupların önerilerini de dikkate alacak şekilde toplumun bütününe

yönelik uzlaşma sağlayacak şekilde kararlar alınmasını sağlamaktadır (Kapani, 2019: 27).

Son olarak politika, insanların yaşantılarını ilgilendiren, biçimlendiren ve yönlendiren bir faaliyet alanıdır. İnsanları etkilemekte olan siyasetin görevinin daha iyi bir ortam sağlayarak yaşantının daha iyiye götürülmesi olduğunu vurgulamaktadırlar. Toplumun üzerinde bir güç olan siyasal iktidara halk tarafından itaat edilmesinde onun haklı ve doğru olduğuna inanılması, yani meşru olarak değerlendirilmesi yatmaktadır (Kapani, 2019: 27-28).

Siyaset kavramının ifade edilmesinde çok sayıda kabul edilebilir ve meşru anlamı bulunmakla birlikte tartışılmaya devam edilmektedir. Yapılan tanımlara genel olarak bakıldığında devlet adı verilen siyasal kurumun sınırları içerisinde düzenin sağlanmasına yönelik alınan her türlü önlem, yapılan tüm faaliyetler, gerçekleştirilen iş ve işlemler olan iktidar mücadelesinin çoğunluk olduğu görülmektedir. Siyaseti ele alan ve değerlendiren yaklaşımlar arasında sanat olarak ifade edenler olduğu gibi iktidara sahip olmak için girişilen mücadele, devletin idaresi, otoriteye sahip olma ve otorite ilişkileri gibi farklı tanımlamalar da bulunmaktadır (Tatar, 1997: 15).

Siyaset kavramının açıklaması hususunda ünlü düşünürlerden Platon “insanların rızaları ile yönetmek sanatı” şeklinde fikrini ortaya koyarken, Bismarck “mümkün olanın sanatı” tarzında ifade etmiş, siyaset konusunda ilk ayrıntılı çalışmalar yaparak ona bilimsellik kazandıran Aristoteles ise “insan mutluluğunu gerçekleştirme sanatı” olarak düşüncesini dile getirmiştir (Daver, 1976: 111).

Siyaset ile ilgili birçok tanım içerisinde en çok kabul göreni Harold Lasswell tarafından yapılan “kimin, nerede ne zaman ne elde edeceğinin otorite yoluyla belirlenmesi” veya “kaynakların ve değerlerin otorite yoluyla dağıtımı” şeklindeki tanımlamalardır (Lasswell, 1958).

Siyaset tek bir kişiyi ilgilendirmeyen geneli ilgilendiren bir olgu olup, kişinin kendisi ve haricindekiler şeklinde ayırdığı, bunlar arasında cereyan eden ilişkiler çerçevesinde gerçekleşen bir durumdur. Toplumsal yapıda var olan çeşitli ilişkiler ağı içinde yer alan siyasi ilişkiler de kendine özgü yöntem ve yolları ile göze çarpmaktadır. Toplumda gerçekleştirilmek istenen durumların kabulü meşru anlamda varlık gösteren

bir otorite aracılığıyla yapılmasına bağlıdır. İşte siyasetin kendine özgü olan durumlarından biri olan meşruluk durumuna dayanılarak yapılan varlık ve değer aktarma durumlarına siyaset adı verilmektedir (Çelik ve Mardinli, 2018: 39).

Genel anlamda bakıldığında siyaset kişilerin yaşamsal faaliyetlerinin düzenlenmesi için genel içerikli kuralları yapmak, düzenlemek, gerektiğinde değiştirmek ve bunların uygulamaya geçirilmesini sağlamak amaçlı uğraşlardır. Siyasetin tanımı konusunda birçok görüş bulunmakla ve tartışmalı bir konu olmakla birlikte siyasetin ne olduğu ve neleri kapsadığına yönelik görüşler şunlardır:

- ✓ Hükümet Etme Sanatı Açısından Siyaset
- ✓ Kamuya Ait İşler ve Sorunlar Açısından Siyaset
- ✓ Uzlaşma Zemini Açısından Siyaset
- ✓ İktidarın ve Kaynakların Bölüşümü Açısından Siyaset (Heywood, 2007: 22-23)

Hükümet Etme Sanatı Açısından Siyaset: Kolektif kararların alınması ve alınan bu kararların tatbik edilmesine dayanan siyaset, devletin ilgi ve sorumluluk alanı içerisinde yer alan faaliyetlerin yürütülmesini sağlamaktadır. İktidarın yasal otoritesine dayanan kararları ile ilgili olan siyaset, kamusal alan dışındaki alanlara yönelik bir ifade içermediğinden dar kapsamlıdır.

Bu bakış açısına göre siyaset kavramı, toplumun tamamını ilgilendiren kararların alınması ve bunların hayata geçirilerek toplumsal düzenin tesis edilmesini ifade etmektedir. Yunanistan'da kurulmuş olan şehir devletlerine verilen "polis" ismiyle özdeşleştirilen siyaset kavramının o dönemdeki gibi şehre ait olan işlerin görülmesinin herkesi bağlayan bir yönünün ve herkesin etkilendiğini belirten bir yönünün bulunduğu anlatılmaktadır. İçinde bulunulan dönemle karşılaştırıldığında ise devletle ilgili, devlete ait olan işlerin siyaset kavramı temelinde değerlendirildiği bilinmektedir.

Günümüzde siyaset kavramının yaygınlık ve etki alanı yönetim şekillerine göre karşılaştırıldığında farklılık oluştursa da bir hayli genişlediğini söylemek mümkündür. Devletin meşru anlamadaki otoritesini elinde tutan siyasi iktidar bu otoriteyi

olabildiğince geniş tutarak hemen her alana müdahil olmaya çalışmakta ve sistemdeki gücünü kaybetmek istememektedir.

Kamuya Ait İşler ve Sorunlar Açısından Siyaset: Kamu (Devlet) ve özel yaşam olmak üzere iki alanın bulunduğu öne sürülmektedir. Kamuda işlerin görülme ve gördürülme usulleri önceden belirlenmiş ve herkesi bağlayıcılığı olan düzenleyici işlemlerle (anayasa, kanun, yönetmelik gibi) gerçekleştirilmektedir. Özel yaşamda ise kişilerin birbirleri ile olan ilişkilerinde kamusal bir gücün bir taraf bakımından kullanılması mümkün olmamakta, serbest bir şekilde şahsi işlerini yürütebilmektedirler.

Kamusal olarak görülen faaliyetlerin siyasetin içerisinde olan bir olgu olduğundan yola çıkılarak diğer faaliyetlerin konu dışarısında bulunduğu ifade edilmektedir. Ancak liberal ideolojiye sahip olanlar tarafından siyaset insanların özgürce hareket edebilmelerini engelleyen bir faktör olarak konumlanmakta, siyasetin alanının daraltılarak özel faaliyetlerin dışında tutulması gerektiği üzerinde durulmaktadır (Heywood, 2007: 23-28).

Uzlaşma Zemini Açısından Siyaset: Siyasetin uygulandığı alanla ilgili olmayıp, alınması gerekli olan kararların nasıl ve hangi şekillerde alındığı ile ilgilidir. Siyaset, iktidara sahip olmak için girililmekte olan mücadeleler ve gösterilen çabalar olduğu için her zaman karşıt bir taraf var olacak, çatışma ortamı doğacaktır. İşte siyaset bu çatışma ortamındaki tarafları ortak bir paydada buluşturarak çözümü sağlama girişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Toplumsal bütün içinde her zaman farklı düşünen, farklı yaşayan, farklı amaçlar taşıyan ve birbirlerine rakip olan sosyal gruplar, düşünceler olagelmıştır. Bu sosyal gruplar ve düşüncelerin rekabeti belli sınırlar içerisinde var olduğu sürece bir sıkıntı oluşturmamaktadır; ancak rekabet çatışmaya dönüştüğü takdirde bu durum sadece iki grup arasındaki olay olmaktan çıkarak toplumun bütünselliğini olumsuz etkileyen duruma dönüşebilir. Bu durum siyasetin uzlaştırma faaliyeti de yürüten bir olgu olmasını ve çatışmaları engelleyici bir rolünün olmasını sağlamıştır. Siyaseti bu açıdan değerlendiren modern dönemin düşünürlerinden Crick'e göre siyaset; toplumsal yapıda var olan farklı çıkar gruplarına toplumun refah ve sürekliliğinin

sağlanabilmesi amacıyla önemleri ölçüsünde iktidardan bir pay verilerek belirli ilkeler dâhilinde uzlaştırılması faaliyeti şeklinde ifade etmektedir (Crick, 1993: 21).

Siyasetin bu tanımında karşıt tarafların ortak bir zeminde buluşması ve çatışmadan kaçınılmasına dayanarak olumlu bir tarafının olduğunu söylemek mümkündür. İçinde bulunulan durumu ve dünyayı farklı değerlendirmelere tabi tutan sosyal gruplar, menfaat ve baskı grupları gibi tarafların uzlaşabilmesi için iktidarın dağıtılmasının faydalı olacağını ifade edebiliriz.

“İktidarın ve Kaynakların Bölüşümü Açısından Siyaset”; siyasetin en geniş anlamda kullanılan tanımıdır. Bu tanımlamada siyaset belirli bir alanla sınırlandırılmayan, toplumsal etkinliklerin ve insanın var olduğu her alanla ilgili olan bir olgu olarak görülmektedir. Karşılıklı olmak şartıyla toplumsal etkileşim ve iletişimin olduğu her alanda ve düzeyde var olan siyaset, insanların yaşamları içinde kaynakların üretim, dağıtım ve kullanım durumlarıyla ilgilidir. Kaynakların sınırlı, isteklerin ise sınırsız olması nedeniyle kaynaklar üzerinde iktidarı elde etmek için açık bir mücadele ve çatışma alanının ortaya çıkacağını bunun da siyaset olduğunu söyleyebiliriz (Heywood, 2007: 30).

Siyasetin meşru bir temele indirgenmesiyle toplumsal kabulünün sağlanmasında eskiden kullanılan geleneksel, metafiziksel ve mitsel dayandırma durumları yerine günümüz şartlarında fiziksel gerçeklikler temel alınmaya çalışılmaktadır. Geçmişte kullanılan meşruiyet kaynakları yerine günümüzde kurallar, kurumlar, fiziki amaçlar ve bireyi tercih eden bir durum öne çıkmaktadır. Siyaset günümüzde halkın demokratik katılımını amaçlayan, çoğunluğun yönetimini ve azınlığın haklarını savunan, özgür bir ortam oluşturmayı kendisine amaç edinen, bireysel hak ve özgürlüklerin korunduğu, kanun gücüne dayalı ve hukuki mekanizmaları üstün tutan ilkeler çerçevesi içinde icra edilmeye çalışılmaktadır (Çetin, 2003: 34).

1.2.1. Siyasal Sistem

Toplumsal çevre içindeki birçok sistemden biri olan siyasal sistem, kamusal hizmetlerin giderilmesinde görevi olan çok sayıda farklı kurumu bünyesinde bulundurmaktadır. Siyasal sistemi oluşturan bu kurumlar faaliyetlerini

gerçekleştirebilmek için ilke, kural, prosedürler dâhilinde hareket etmekte ve bunları da kendisine bağlı personeller ile gerçekleştirmektedir.

Siyasal sistem toplumsal çevre içerisinde siyasetle ilgili olan tüm yapıları içermektedir. Bu sistem içinde devlet siyasi sistemin, siyasal sistem ise siyasi rejimin bir parçasını oluşturmaktadır. Siyasi sistemde devlet ile beraber siyasi parti ve oluşumlar, siyasetçiler, toplumda etkili olan siyasi akımlar, anayasal kurum ve kurallar etkili olmaktadır (Yavuz, 2000: 27).

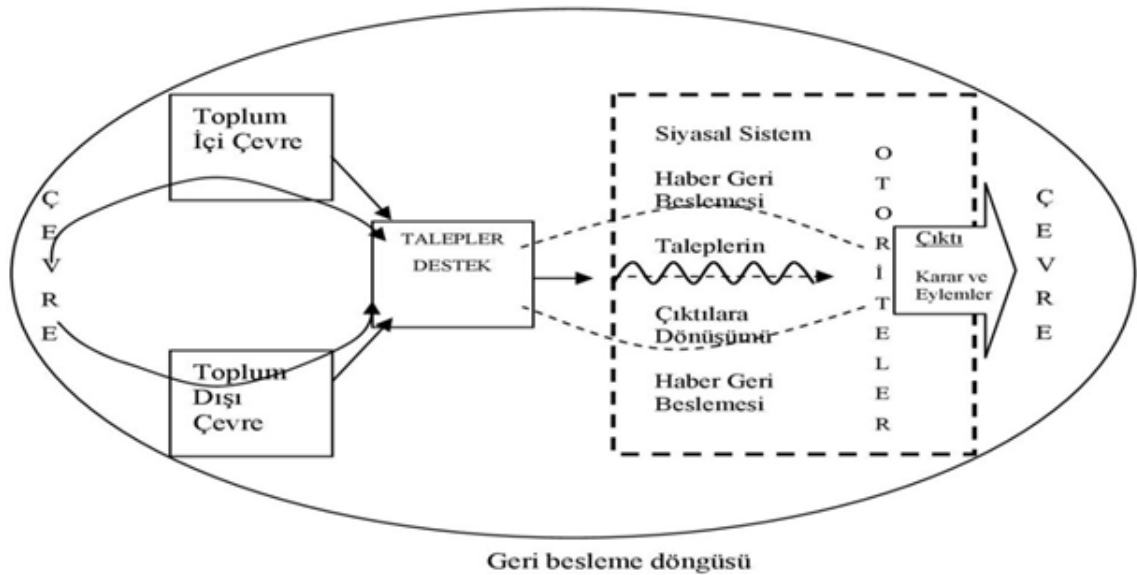
Siyasal sistem ile en etkili ve önemli kurumsal yapı olan devlet, devamlılığa sahip oldukça fazla ilişkiye sahiptir. Bu ilişkilere bakıldığında;

- ✓ Siyasal sistemin devleti etkilemesi nedeniyle devletin yönetim alanında yönetim biçimi ve kurumsal olarak dönemsel farklılıklar oluşabilmektedir.
- ✓ Devletin yönetim alanına egemen olan siyasal sistem, üç önemli devlet fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargının üstünlüğüne göre farklı idari yönetimlere dönüşebilmektedir.
- ✓ Devletin yerine getirmesi beklenen görevleri yapacak olan personeli de siyasal sistemden etkilenmekte olup, bu kişiler her ne şekilde göreve gelmiş olurlarsa olsunlar sistemin etkinliği karşısında kendilerini sistemle uyumlaştırmaktadırlar.
- ✓ Etkili olan siyasal sistem ayrıca devletin yürütmekte olduğu politikalara yön vermekte ve baskısal durum oluşturmaktadır. Bu durum idarenin ve yasamanın işleyişini, yargısal kararları etkileyerek pozisyonel değişimi belirlemektedir (Yavuz, 2000: 58).

Siyasal sistem toplum ve ilişkide bulunan uluslararası alandan gelen isteklere ve ihtiyaçlara göre girdilerini oluştururken, bu girdileri belli dönüşüm süreçlerinden geçirerek kamusal politika ya da hizmet adı verilen çıktılara dönüştürmektedir. Üretilen her çıktı, yeni bir girdiyi oluştururken çıktılar toplumda ve ilişkili yerlerde olumlu ya da olumsuz tepkilere neden olabilmektedir. Kısaca siyasal sistem çevresiyle sürekli ve yakın bir ilişki içerisinde faaliyet yürüten, geri besleme yoluyla bunu sürekli hale getiren ve kısır bir döngü olmayan bir sistemdir (Tekeli, 1976: 150). Alkan'a göre birbirinden farklı olarak örgütlenmiş olan siyasal sistemler benzer kurumlara sahip

olmakla birlikte, birbirine benzer toplumlar farklı siyasal kurumlara sahip olup farklı siyasi süreçleri takip edebilmektedirler (Alkan, 2013: 23).

Siyasal sistem kurumsal ve sistemsel olmak üzere iki ölçütte değerlendirilmektedir. Kurumsal ölçüt denildiğinde ülkede mevcut olan siyasi rejimin özellikleri anlaşılmaktadır. Bu kurumsal ölçütte siyasi yapının devamlılığını sağlayan kurumlar ile bu kurumlarda alınan kararlar, ilkeler, kurallar gibi işleyişe yönelik durumlar öne çıkmaktadır. Sistemsel ölçüt ise siyasi sistemi diğer paydaşlarından farklı kılan ve özgünlüğünü sağlayan özellikler anlaşılmaktadır (Alkan, 2013: 11).



Şekil 1.1: Siyasal Sistemin Akım Modeli

Kaynak: **Topbaş**, Hasan; David Easton'un Siyasal Sistem Kuramı Bağlamında Siyasal Katılma: Erzurum Seçmeni Üzerine Bir Araştırma, İletişim Kuram ve Araştırma Dergisi, Sayı 10, 2010, 81-111.

David Easton'un modellemesine göre siyasal sistem belli bir toplumsal sistem içerisinde yer almakta olup, dışsal ve içsel çevre ile çift yönlü alışveriş halindedir. Dış ve iç çevreden gelen destek ve talepler belirli süreçlerden geçirilerek kanallar aracılığıyla çıktılara (karar ve eylemlere) dönüştürülür. Çıktı olarak elde edilen karar ve eylemler geri besleme yoluyla başka bir kamusal hizmetin elde edilmesinde kullanılan girdiler olabilmektedir.

Siyasal sistemin fonksiyonel anlamdaki işlerliğinde soyut anlamdaki bir durumu anlatan “girdi” ve “çıktı” ifadeleri sistemde görev alan ya da etkilenen kişilerin siyasi olmayan bir pozisyondan siyasi olan bir duruma yani siyasal katılma durumuna geçmelerini ifade etmektedir (Kalaycıoğlu, 1984: 58).

Siyasi sistemler çevrelerinden gelen talep ve istekler yoluyla şekillendiğinden açık sistemler olarak ifade edilmektedir. Çevrede meydana gelen değişimlerden etkilenen siyasal sistemlerin kendisini bu duruma uyarlamasında toplumun tümü için gerekli olan değerlerin dağıtımına yönelik karar alımı ve gücün toplanması etkili olmaktadır. Siyasal sistem kendisine yönelen değişim istekli talep ve baskıları sisteme karşı kabul etmekte ve gerektiğinde bunlara karşı baskıyı kontrol altına alma ve karşılık verme durumlarını devreye sokabilmektedir (Tekeli, 1976: 163).

Kısaca siyasal sistem toplumsal sistemin bir alt sistemi ve kendisini oluşturan alt sistemlere sahip bir sistemdir. Ayrıca siyasal sistem çevresiyle sürekliliği olan bir ilişkiye sahip ve bu ilişkilerin belirleyiciliği sonunda değişim ve dönüşümleri gerçekleştiren bir sistemdir.

1.2.2. Siyasal İktidar

Genel olarak iktidar kavramı sosyo-psikolojik, ekonomik ve siyasal unsurların her birini içeren bir kavram olması nedeniyle geniş bir değerlendirmeye tabi tutulması gereken bir kavramdır. Akal’a göre iktidar kavramı “bazı kişi ve kümelerin, başka kişi ve kümeler üzerindeki etkisi” olarak ifade edilmektedir (Akal, 1990: 39).

Genel anlamda ortak bir tanımı olmayan iktidar kavramı için Bertrand Russell, “fizik biliminde enerji ne ise, sosyal bilimlerde iktidar kavramı odur” demiştir. İktidar kavramı genel olarak “başkalarının davranışlarını etkileyebilme, kontrol edebilme olanağı” olarak tanımlanmaktadır. Weber’e göre ise “iktidar, sosyal ilişkiler içinde bir iradenin ona karşı gelinmesi halinde dahi yürütülebilmesi imkânıdır” (Kapani, 2019: 54-55).

Siyasal iktidar, diğer iktidar kavramlarından farklı olarak ülkenin ve toplumun tümünü ilgilendiren genel kararları alan, toplumu örgütleyen ve koruyucu rolü üstlenen iktidardır. Ancak siyasal iktidarın tanımı konusunda da fikir birliği

bulunmayıp çok farklı görüşler mevcuttur. Siyasal iktidarı diğer iktidar türlerinden ayıran belli başlı nitelikler şunlardır:

- ✓ Siyasal iktidar diğer iktidar türlerinden daha kapsamlı olup, ülkenin ve toplumun bütününe kapsamaktadır. Siyasal iktidar genel anlamda geçerliliği olan kararları almak ve yürütmek yetkisine sahiptir,
- ✓ Siyasal iktidar diğer sosyal iktidar türlerine göre daha üstün olup, son sözü söylemek hakkına sahiptir,
- ✓ Siyasal iktidar yapılmasını gerekli gördüğü iş ve işlemleri yaptırabilmek için zor kullanma ve kuvvet uygulama yetkisine sahip tek iktidardır,
- ✓ Siyasal iktidarın gerektiğinde kuvvet uygulayabilme ve zorlama yetkisi onun meşru bir iktidar olarak kabul edilmesi nedeniyle rıza ve itaat unsurlarını da içermektedir (Kapani, 2019: 57-59).

Siyasal iktidarın tanımı ve niteliklerinden ülke sınırlarının her yerinde etkili olan ve tüm kişileri ilgilendiren, karar verici ve aynı zamanda uygulatma haklarını elinde bulunduran, kapsam bakımından en geniş, zor kullanma yetkisi olan ve en üstün iktidar anlaşılmaktadır.

1.2.3. Siyasal İktidarın İşlevleri

Siyasal iktidar denildiğinde toplum yaşamında yapılması gerekli kamu düzeninin sağlanması, toplumsal hakların belirlenerek gerekli düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve toplumun yaşamsal standartlarının en iyi olması için faaliyetlerin yürütülmesi akla gelmektedir. İlk ortaya çıkan siyasal örgütlenmelerden günümüze kadar gelen modern ulus devletlere kadar hemen hepsinde siyasal iktidarın yürütme işlerini üstlendikleri ve kamu otoritesini sağlamaya çalıştıkları görülmektedir. Kamu düzeni ve otoritesinin sağlanması ilkesi evrensel olarak tüm yetkili merciler tarafından kabul edilmektedir (Aydın, 1998: 11).

Günümüzde genel anlamda demokratik seçimler sonucunda yönetime gelen ve tüm toplumu ilgilendiren kararlar alan ve bu kararların yürürlüğe girmesini sağlayan siyasi iktidarların çok sayıda işlevi bulunmakla birlikte öne çıkan bazı işlevleri bulunmaktadır. Siyasi iktidarın temel işlevlerinden biri toplumdan gelen talepler doğrultusunda elde bulunan kaynakları en doğru şekilde kullanmak ve dağıtmak

amacıyla politikalar oluşturmaktır. Taleplerin en iyi şekilde incelemeyen geçirilerek politikalarla dönüştürülmesi, anayasa ya da kanun gibi düzenlemelerle yasama organlarında resmiyet kazandırılarak topluma teminat verilmesi siyasi iktidarın toplumsal zeminde meşruiyetinin artmasını sağlayacaktır (Dursun, 1997: 112).

Siyasal iktidarın bir diğer temel işlevi kamu politikası ya da kanun, anayasa haline getirilmiş olan toplumsal taleplerin uygulanması, uygulatılması sürecidir. Düzenleme haline getirilmiş bulunan toplumsal taleplerin kamuya hizmet olarak götürülmesi için siyasi iktidarın direktifi altında bulunan idari bir aygıtı ihtiyacı duyulmaktadır. Bürokrasi adı verilen bu idari aygıt her siyasi sistemin birlikte hareket etmek durumunda bulunduğu siyasetin adeta tamamlayıcı bir unsuru durumundadır (Dursun, 1997: 113).

Üçüncü temel işlevi kamu politikalarını oluşturan siyaset belirleyicilerin almış oldukları kararların ve belirlenen ilkelerin pratikte hangi şekilde uygulandığı siyasi iktidarın geleceğini etkilemektedir. Siyasal iktidar tarafından bir amaca yönelik belirlenmiş ve alınmış olan kararların uygulamalarında hedeflenen ilkelerden sapmalar olduğunda iktidarın gücünü ve sürekliliğini olumsuz yönde etkileyebilmektedir. İdare ve siyaset mekanizmaları önceden alınan kararlara ve belirlenmiş olan kurallara göre hareket etmek durumundadır (Dursun, 1997: 114).

Siyasal iktidarın sayılan bu temel işlevlerinin yanında asayiş ve kamu düzenini temin etmek, vatandaşların can, mal ve namuslarını korumak, uluslararası alanda ilişkilerin yürütülmesini sağlamak, kamunun ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetlerin teminini sağlamak, eğitim ve öğretim faaliyetlerinin düzenliliğini sağlamak, kamu kaynaklarının verimli, etkili ve etkin kullanımını sağlamak gibi çok sayıda işlevi de söz konusudur.

1.2.4. Siyasal İktidarın Güç Kaynakları

Yönetim sistemi içerisinde bürokrasi ile birlikte hükümet etme yetkisini elinde bulunduran siyasi iktidarın da bürokraside olduğu gibi birtakım güçlü olmasını sağlayan kendine özgü kaynaklar söz konusudur. Bu kaynaklardan ilki meşruiyet olup, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla oluşturulan kamu politikalarında anayasal olarak gerekli olan iş ve işlemleri yapma, yaptırma yetkisini elinde

bulunduran siyaset kurumu meşru bir otorite olduğunu göstermektedir. Meşru otorite olması siyaset kurumuna bürokrasi üzerinde baskı ve denetim kurma, yönlendirme, iş ve işlemleri kendi belirlediği standartlara uygun olmasını sağlama gibi birtakım üstünlükler sağlamaktadır (Eryılmaz, 2017: 229).

Siyaset kurumuna bürokrasi karşısında üstünlük sağlayan kaynaklardan bir diğeri maddi unsur olan parasal hâkimiyet yani bütçelemedir. Canlı varlıkların yaşamlarını devam ettirmelerinde önemli bir unsur olan maddi öge (para), bürokratik kurumların kurumsal aktivitelerini genişletebilmeleri ve büyüyebilmeleri için de gereklidir. İşte bu anlamda bütçe yapma ve vergileme sistemi siyaset kurumu tarafından belirlenmektedir (Mises, 1947: 40). Bürokratik kurumların her birinde yetkili olan kişiler yeni yıl bütçe hazırlıkları sırasında siyasilerle ilişkilerini mümkün olan en iyi ve üst seviyede tutarak kendi kurumları için daha fazla pay elde etmek istemekte, bürokratların birbirleriyle bütçe için yarıştıklarını göstermektedir (Eryılmaz, 2017: 229).

Siyaset kurumunun bürokrasi karşısında üstünlük sağladığı bir diğer kaynak da kurumun temsili elinde tutmasıdır. Siyaset kurumu seçimle gelmesi nedeniyle halkı temsil ettiğinden demokratik açıdan bakıldığında üstün bir konumdadır. Eryılmaz, siyasi kurumların temsiliyet durumları tartışılacak bir konu olsa da diğer kurumlarla kıyaslanıldığında en temsili kurum olarak ön plana çıktığını belirtmektedir. Temsili açıdan siyaset kurumu bürokratik kurumlar üzerinde denetleme, soruşturma, meclisteki komisyon ve genel kurullarda tartışma ve mücadeleler şeklinde üstünlük sağlamaktadır (Eryılmaz, 2017:230). Siyaset mekanizması mensubu olunan parti kanallarını, ilişkide bulunulan baskı gruplarını ve partilerine gönül veren kitleleri harekete geçirerek kamuoyu desteğiyle bürokrasiye karşı avantaj elde edebilmektedir.

Siyasilerin üstünlük sağladığı kaynaklardan biri de bürokrasinin oturmuş olan sistemi ve sürekliliği nedeniyle memurluğun güvenceli bir meslek olması durumuna karşı personel kadrolarını tasarımılamak için geliştirdiği “karşı personel veya alternatif enformasyon kaynağı”dır. Siyasiler geliştirmiş oldukları bu yöntemle bürokratların bilgiyi gizleme ve tekellerinde tutma ile uzmanlığın getirdiği üstünlükleri kırabilmektedir (Eryılmaz, 2017: 106).

Siyasi kurumların avantaj sağladığı durumlardan biri de özellikle 1980’li yıllardan sonra ortaya çıkan ve gelişme gösteren yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile kurumlarda geçmişten itibaren var olan klasik anlamdaki idare ve idareci anlayışı terk edilerek kurumlar birer işletme olarak değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2017: 107).

1.3. Bürokrasi-Siyaset İlişkilerine Dair Yaklaşımlar

Toplumun ihtiyaç duyduğu kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla örgütlü, düzenli ve kurallar dâhilinde hareket eden yapılanmalara gereksinim duyulmaktadır ki bu işlevi bürokrasi yerine getirmektedir. Bürokrasi fonksiyonel anlamda çalışmalar gerçekleştirdiğinde kuralcı, resmi ve ayrıntılar içermesi nedeniyle eleştiriye uğrasa da sistemli bir şekilde hareket etmek isteyen tüm örgütlerin de bürokrasiye ihtiyacı olduğu bir gerçektir (Saygılıoğlu ve Arı, 2002: 138).

Bürokrasi devlet yönetiminde yer alan kamusal fonksiyonların icrasında görevli örgütlerin yönetimi ve siyasi mekanizmanın almış olduğu kararların uygulayıcısı konumunda bulunmaktadır (Öztürk, 2003: 14-15). Ancak kimi zaman bürokrasi sahip olduğu özellikleri kullanarak siyasi otoritenin etkisinden kurtularak bağımsız hareket etmeye çalışan ve hatta otorite için güç mücadelesine girişen bir duruma dönüşebilmektedir (Ateş, 2008: 83).

Toplumsal sistem kendisini etkileyen ekonomi, siyasal, kültürel sistem gibi pek çok sistemin etkisi altındadır. Karşılıklı olarak etkilenme olasılığı bulunan bu sistemlerin herhangi birinde yaşanan olumlu ya da olumsuz gelişmeler diğerini de etkileyebilmektedir. Bürokratik sistem de uygulamakta olduğu kararları alan siyasal sistemle etkileşim içerisinde olduğundan bu sistemde meydana gelecek herhangi bir değişim sistem yaklaşımı çerçevesinde diğerlerini de etkileyecektir (Ardanç ve Ergun, 1980: 3).

Devletin üç temel fonksiyonu olup yasama, yürütme ve yargıyı kısaca açıklamak gerekirse; yasama kamusal politikalar için uygulanacak olan çerçevenin belirlenmesini, yürütme bu çerçevede politikaların uygulanmasını, yargı ise uygulama sonrasında ortaya çıkacak olan sorunların çözümlenmesini sağlamaktadır. Yürütme fonksiyonu içinde yer alan bürokrasi ve siyaset mekanizmalarının birbirlerinden farkı

gerçekleştirdikleri rollerin farklılığından kaynaklanmaktadır. Atamayla işbaşına gelen bürokratlar seçimle işbaşına gelen siyasilere bağlı olarak hareket etmekte ve onların emri altında çalışmaktadırlar (Öztürk, 2003: 89).

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkilere dair yaptığı araştırmalar sonucunda Farazmand, üç çeşit yaklaşımın ortaya çıktığını ifade etmektedir. Bu yaklaşımlardan birincisi siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması gerektiği konusundaki yaklaşımdır. Bu yaklaşımda bürokratlar siyasilerin emri ve gözetimi altında, itaat eden ve verilen görevleri yapan bir konumdadır. İkinci yaklaşım ise siyaset ve yönetim ayrımını reddeden ve bürokratların idari rolleri olduğu kadar siyasi rollerinin de olması gerektiğini belirtmektedir. Bürokratların idari işleri yaparken siyasal işleri de yapabileceklerini ve ikisi arasındaki ilişkinin birbirini tamamlayan bir yönünün bulunduğunu vurgulamaktadır. Üçüncü yaklaşım ise bürokratlara bazı özerk yetkiler verilerek siyasi iradeyi temsi eden kişilerin yetkilerini istedikleri gibi keyfi kullanmalarını engelleyerek yönetimde verimlilik ve etkinliği sağlamaktır (Eryılmaz, 2017: 94-96).

Siyaset ve yönetimin kesinlikle birbirlerinden ayrılması gerekliliğini savunan Wilson, siyasetin devletin genelini ilgilendiren daha geniş ve yaygın kararları alan bürokrasinin ise daha dar kesimli ve siyasetin aldığı kararları uygulamaktan ibaret bir yapısının olduğunu ifade etmektedir (Güven, 1976: 50). Ancak bazı araştırmacılar ise böylesine iç içe geçmiş devlet fonksiyonlarının birbirlerinden ayırt edilmesinin kolay olamayacağını ve kesin bir ayrımın zor olduğunu belirtmektedir (Şaylan, 1974: 32).

Goodnow, siyaset ve yönetim kavramlarının tanımını “siyaseti kamusal isteklerin ifade tarzı, yönetim ise bu isteklerin yerine getirilmesi” şeklinde yapmaktadır. Siyasi ve idarecilerin ellerinde bulunan yetkiyi ideal anlamda kullanmaları durumunda halkın isteyeceği bir yönetim anlayışının doğacağını ve idari anlamda siyasallaşmanın önleneyeğini belirtmektedir (Öztürk, 2003: 91). Weber ise, politikacı ve bürokrat arasındaki ilişkilere değinerek ortaya çıkacak olan sorunların siyasi olabileceğini ve çözümünde siyasal durumdan etkilenebileceğini vurgulamaktadır (Güven, 1976: 50-51).

Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişkilerin nasıl olduğu ya da olması gerektiği konusunda yukarıda da ifade edildiği gibi birçok araştırmacı tarafından yapılmış olan çalışmalar mevcuttur. Bu çalışmalarda siyaset ve bürokrasinin ilişkisel ve yetki boyutunda kendilerini nasıl konumlandığı, hangisinin diğerini etkisi altına aldığı, ne gibi işlevlere sahip oldukları belirtilmektedir. Aşağıda bürokrasi-siyaset ilişkilerinde öne çıkan araştırmacıların çalışmaları açıklanmaya çalışılmıştır.

1.3.1. Woodrow Wilson’a Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı

Kamu yönetimi uzun yıllar sosyal bilimler alanında daha eski bilimler olan siyaset, ekonomi ve hukukun bir parçası olarak faaliyet göstermiştir. Bağımsız bir disiplin olmak amacıyla yoğun mücadelelerden geçen kamu yönetimi bu kazanımından sonra ise yine sosyal bilimler alanındaki diğer bilimlerle ilişkilerini sürdürmektedir (Vigoda, 2003: 2).

Kamu yönetimi bağımsız bir bilim dalı olarak 19. yüzyılın sonlarından itibaren etkili olmuş, Amerika Birleşik Devletleri’nde yönetim biliminin etkili olmaya başlaması ise ancak 20. yüzyılın başlarına rastlamaktadır. Özellikle 1887 yılında Woodrow Wilson yazdığı “The Study of Administration” (Yönetimin İncelenmesi) adlı makalede, kamu yönetimi ile siyaset biliminin birbirinden ayrılması gerekliliği üzerinde durmuştur (Kalfa, 2011: 406).

Avrupa’da yönetim biliminin üniter devlet ve merkeziyetçi anlayışa göre şekillendiğini belirten Wilson, Amerika açısından verim alınabilmesi ve uygun olabilmesi için devlet yapısı ve teşkilatının karmaşık yapılara da uygulanabilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır. Wilson’a göre “yönetim alanı bir iş idaresi alanıdır. O, siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır... İdari meseleler siyasi meseleler değildir. Her ne kadar siyaset, kamu yönetimine çeşitli görevler yüklüyorsa da makamların oynatılmasına razı olmamalıdır. Siyaset devlet adamının, idare ise teknik memurun alanıdır” (Wilson, 1961: 63-64).

Wilson’un makalesi kamu yönetimi disiplininin başlangıcı olarak kabul edilmekte ve Wilson ise kamu yönetiminin kurucusu olarak kabul edilmektedir (Naidu, 1996: 53). Bu makalede Amerika’nın kamu yönetimi alanında idari bir disiplin anlayışının oluşması gerektiğini belirtmekte ve reform üzerinden konuyu bağlamakta

olup, “Personel idaresinde reform adını taşıyan bugünkü cereyan... sadece personeli düzeltmeye çalışmakla yetinmeyip aynı zamanda devlet dairelerimizin, teşkilat ve metotlarını da içine alması gerek[ir]”. “Devlet dairelerinin teşkilat ve metotları en az personel meseleleri kadar düzeltilmeye muhtaç[tır]” şeklinde açıklamaktadır (Wilson, 1961:53).

Wilson bu eserde ayrıca kamu yönetimini bir bilim dalı olarak savunmuş, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı alanlar olduğunu belirterek farklılıkları açıklamaya çalışmıştır. Bürokrasinin siyaset dışında olmasının gerçekleştirilecek faaliyetlerde tarafsız ve her biri alanlarında uzman olan kişilerin olmasının başarıyı ve verimliliği artıracığı ifade edilmektedir (Öztürk, 2003: 90). Bu anlayışı savunanlar, bürokratik gücün siyaset kurumunun denetimi altında bulunmasının faydalı olacağını da ayrıca vurgulamaktadırlar (Eryılmaz, 2017: 94).

Wilson siyaset ve yönetimi birbirinden kesin olarak ayırmakta siyasilerin karar vericiler, idarecilerin ise alınan kararları uygulayıcılar olduğunu ve birbirlerinin alanlarına kesinlikle müdahale etmemeleri gerektiğini belirtmektedir.

Wilson’un ileri sürdüğü ve genel olarak kabul gören siyaset-yönetim ayrımı temelli model kamu yönetimi ile siyaset bilimlerinin farklı alanlar olmasını sağladığını, bir meslek olarak kamu yönetimi ve yöneticiliğinin önemli hale gelmesini sağladığı söylenebilir. Bunun yanında siyasi ve idari atamalarda liyakat ve kariyerin dikkate alınmasını sağlayan bir etkisinin olduğunu da söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2018: 38-39).

1.3.2. Frank Goodnow’a Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı

Kamu yönetimi alanında çalışmalarıyla bu disipline öncülük eden ve katkı sunan kişilerden biri de Amerikalı Frank J. Goodnow’dır. Goodnow 1900 yılında tamamladığı “Politics and Administration” (Siyaset ve Yönetim) adlı kitabında bu iki alanın birbirinden kesinlikle ayrılması gerektiğini belirtmektedir. Siyasetin seçimle gelen kişilerin işlevi ve karar vermeyle ilgili olup meclis temelli değerlendirilmesini savunan Goodnow, idarenin yani bürokrasinin ise teknik konulara haiz olması nedeniyle alınan kararların uygulamalarını gerçekleştiren yürütme içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır.

1.3.3. John Stuart Mill'e Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı

Liberal kavramı önceleri monarşiden ayrışmayı esas alan anayasal monarşi ve parlamenter sistemi ifade etmek için kullanılmış olmakla birlikte zamanla düşünce, ifade ve basın özgürlüğü temelinde bireyi merkeze alarak özgürlük ortamına ait hakları da içine alan bir şekle bürünmüştür (Yayla, 2002: 15-16). Zaman içinde bir ideoloji halini alan liberalizm siyaset ve ekonomi alanları şeklinde ayrılmışsa da bireyi merkeze koyan ve ona müdahalede bulunacak olan yürütme gücünü/siyasal iradeyi kendine engel saymaktadır. Bu ideolojiye göre devletin yapması gereken bireyin doğuştan sahip olduğu ve insan olmanın kazandırdığı temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır (Birler, 2014: 305).

Liberal yaklaşımı savunan araştırmacılar arasında bürokrasiyle ilgili düşüncelerini ilk ifade eden kişi John Stuart Mill olmuştur (Eryılmaz, 2013: 82). Mill, hükümetin yetki alanının genişlemesini olumsuz olarak görmekte ve bürokrat kesimini/memurlar sınıfını siyasi iradenin açık müdahalesiyle karşı karşıya olacağını ifade etmektedir. John Stuart Mill'e göre hükümetin işlevlerinin genişlemesi ve daha fazla inisiyatif kullanabilmesi durumu sonucunda "hükümet tarafından zaten yapılmakta olan görevlere eklenen her yeni görev... gitgide halkın aktif ve hırslı kısmını... hükümetin ya da... bir partinin çanak yalayıcıları" ortaya çıkacaktır. Hükümetin fonksiyon alanını genişletmeye çalışması sonucunda daha fazla kişi bürokraside istihdam edilmeye çalışılacak, yetenekli kişilerin farklı alanlarda istihdamı engellenecek, kırtasiyecilik ve verimsizlik artacak, sonuç olarak da idarenin dışarıdan denetimi zorunlu hale gelecektir (Mill, 2014: 165-166).

Bürokrasi ve siyaseti bireyin özgürlük temelinde ele alan Mill, hükümetin/devletin yetkilerinin artması durumunu bireyin sahip olduğu haklar açısından zararlı olarak görmekte ve sınırlı bürokrasi/sınırlı devlet anlayışını savunmaktadır. Devleti/hükümeti bireyin sahip olduklarının yanında yeteneklerinin geliştirilmesini de sağlayan bunun için uğraşı yapan bir kurum olarak görmektedir (Mill, 1997: 218-222).

J. S. Mill, idari olarak devlete ait yürütülmesi gereken işlerin yetenek açısından üstün ve uzman olan kişiler tarafından yapılmasını bürokrasi olarak ifade etmektedir.

Belirli standartlar çerçevesindeki kurallara göre hareket ederek en uygun şekilde çalışmalarını yapan yetenekli bir bürokrasinin gerekliliğini kabul eden Mill, çalışma sonuçlarını halk tarafından seçilmiş olan siyasi iradeye sunmalarını ve denetim altında bulunmasını belirtmektedir (Mill, 2017: 113-117).

J. S. Mill'in bürokrasi konusunda ileri sürdüğü kuramsal görüşler olan verimsizlik, kırtasiyecilik, hantallık, işlerin yavaş ve geç ilerlemesi, çalışanların fikirlerinin alınmadığı tek yönlü bir iletişim hattının oluşu gibi sorun alanları hala güncelliğini korumaktadır.

1.3.4. Clifford Dwight Waldo'ya Göre Bürokrasi-Siyaset Ayrımı

Siyaset ve bürokrasinin ayrı ayrı değerlendirilerek ele alınması yaklaşımının zamanla terk edilmesi ile birlikte, demokrasiyi verimlilik bağlamında değerlendiren ve bürokrasiyi demokratikleşmeyle değerlendiren anlayış ortaya çıkmıştır. 1930'lu yıllardan itibaren siyaset ve idarenin bir bütün olarak değerlendirilmesi ve kamusal alandaki çalışmaların, hizmetlerin siyasal partiler nezdinde ele alınması gerektiği yönünde çalışmalar hız kazanmıştır. Bu çalışmalar özellikle 1940'lı yılların ortalarından itibaren artmış olup, sebepleri ise klasik-ortodoks yaklaşımların etkisinin azalması, refah devleti uygulamalarının ise etkisinin artmasıdır. Özellikle ekonomi alanında etkinleşen bürokratların denetlenmesinin gerekliliği siyaset ve idare ikilisinin bir bütün olarak değerlendirilmesini ortaya çıkarmıştır (Demir, 2011: 69).

Dwight Waldo Amerikan kamu idaresi alanında önemli çalışmalar yapan ve Amerika Birleşik Devletleri'nin ilk kamu yönetimi tarihçisi olarak bilinen yönetim bilimcilerdendir. Waldo, *The Administrative State (İdari Devlet)*" adlı eseri başta olmak üzere Amerika'da o güne kadar var olan kamu yönetimi anlayışına karşı geliştirmiş olduğu sözlü ve yazılı eleştiriler ile kamu yönetimi bilimi alanında demokratik perspektif kapsamında değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır (Atalay, 2004: 4-8). Waldo yaşamı süresince üzerinde durduğu önemli konuların başında yönetim ile ilgili yapılacak olanlar ve bunların uygulamalarının demokrasi üzerinde nasıl etki oluşturacağı gelmektedir (O'Toole, 1982: 108).

Waldo'ya göre siyaset-yönetim ilişkisine bakıldığında siyaset ve yönetim alanlarının birbirlerinden ayrılmasının gerçeklerle uyuşmadığı ve bağımsız

değerlendirmeye tabi tutulamayacağı, bu iki alanın birbirine rakip olarak değil iş birliği halinde hareket etmesi gereken alanlar olduğu görülmektedir. Seçimle işbaşına gelen siyaset kurumunun direktiflerine uymayan halkın beklentilerine uygun davranmayan tamamen objektif davranmaya ve apolitik tutum sergilemeye çalışan atanmış bürokratların demokratik açıdan değerlendirilmede uygun olmayacağını belirtmektedir. Aksi takdirde bürokrasinin halkın taleplerini göz ardı eden elitist bir yaklaşım sergileyeceğini ifade etmektedir. Demokratik kamu yönetimi anlayışının halkın beklenti ve taleplerinin rızasına dayalı, onlara rağmen değil onlarla birlikte ya da onlara uygun tarzda oluşması gerektiğini düşünmektedir (Krane ve Marshall, 2003: 3).

Demokrasi ve bürokrasi arasında ortaya çıkan uyuşmazlığı bir sorun olarak gören Waldo, bürokrasinin sahip olduğu resmîlik, kurallara bağlılık, uzman personele sahip olması ve sürekliliği gibi özellikleri sayesinde var olan sistemin sağlam bir zemin üzerinde olmasını sağlayan ve düzeni tesis eden bir yapısının olduğunu belirtmektedir. Demokrasiyi ise eşitlik ve özgürlük temelinde ele alarak sistemin bürokrasiyle ilişkilendirmektedir (Waldo, 1980: 86).

İdari ve demokratik süreç ve değerleri ele alan, bunlar arasındaki ilişkiyi açıklamaya çalışan Waldo, kamusal idare alanındaki en temel rekabet ortamını bunlar arasındaki karşıtlık olarak ifade etmektedir. Devletin yönetim biçimi olarak vazgeçilmez olan demokrasi ve kaçınılmaz idare aygıtı olan bürokrasinin uzlaşması gerektiğini belirten Waldo, demokrasinin en temel bileşenleri olan özgürlük ve eşitliğin bürokraside de olması gerektiğini belirtmektedir. Çağdaşlaşma açısından yürütme gücünü ellerinde bulunduran siyasilerin en önemli aygıtları bürokrasi olup, bürokrasinin de demokratikleşmeden nasibini alması gerektiğini değerlendirmektedir (Waldo, 1952: 82).

Waldo'nun kamu yönetimi alanında önem verdiği konulardan biri de verimliliklerdir. Verimlilik kavramına değerler açısından bakan ve tarafsız olarak değerlendiren, aynı zamanda demokrasiyle uzlaşamayacağını ileri süren reformistlere karşı çıkmaktadır (Waldo, 1952: 97). Waldo'ya göre verimlilik, tek başına değerlendirilen bir kavram olmaktan çok amaçlar yönünden ölçülmesi gereken bir

kavramdır ve sadece finansal açıdan değerlendirilmemesi gerekmektedir (Waldo, 1984: 187-193).

Wilson'dan farklı olarak Waldo bürokratik yapı ve bürokratların tarafsız olamayacağını, toplumu ilgilendiren her konuya müdahil olmaları gerektiğini, toplumun değerlerine ve kurallarına uygun davranmaları gerektiğini ileri sürmektedir. Objektif şekilde hareket eden tarafsız uzmanlığın ve bürokrasinin bir yanlıgı olacağını, bu nedenle de kamuoyunu ilgilendiren politikalarla ilgilenmeleri gerektiğini ileri sürmektedir (Farazmand, 2010: 251).

Sonuç olarak Waldo, bürokrasiyi demokrasi açısından gerekli görmekte ancak bazı problemleri de beraberinde getireceğini düşünmektedir (Marini, 1993: 416). Waldo bürokrasi ve demokrasinin her ikisinin de gerekli olduğunu, ortaya çıkacak problemlerin çözümü için bürokrasi ve demokrasi arasında dengenin şart olduğunu ifade etmektedir (Fry, 1989: 237).

1.4. Yönetim Biçimleri Açısından Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Bürokrasi-Siyaset ilişkileri devletlerin yönetim biçimleri olan monarşi, meşruti monarşi, cumhuriyet ve demokrasi açısından aşağıda ayrıntılarıyla ele alınmaktadır.

1.4.1. Monarşilerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Türkçede padişahlık, sultanlık gibi karşılığı bulunan monarşi kelimesi, dilimize Fransızca monarchie kelimesinden girmiş olup, Yunanca tek şef anlamına gelen monos archos'tan türemiştir (Cadoux, 1988: 17). Yönetim biçimlerinin sınıflandırmasını yapanlardan biri olan Aristoteles Politika isimli eserinde, monarşiyi tek kişinin idare ettiği idare şekli olarak tanımlarken, aristokrasiyi bir grubun, politeayı ise çoğunluğun idare biçimi olarak görmektedir (Aristoteles, 1975:80-86).

Montesquie idare biçimlerini cumhuriyet, monarşi ve krallık şeklinde üçe ayırmakta olup, monarşiyi tek bir kişinin uzun süreler sonunda yerleşen ve sabit olan kanunlarla yönetimi olarak tanımlamaktadır (Montesquieu, 1965: 292). J. J. Rousseau ise; hükümet biçimlerini demokrasi, aristokrasi ve monarşi olmak üzere yine üçe ayırmakta ve monarşi biçiminde devleti yönetme gücünü ellerinde bulunduran kurul ya da meclislerin kanunları yaptıklarını ancak devleti tek kişinin yönettiğini ileri sürmektedir (Rousseau, 1982: 77-90).

Devletin idari anlamda yönetim şekillerini monarşi ve cumhuriyet olmak üzere ikiye ayıran Jellinek, idarenin birden fazla kişiden meydana gelmesi durumunu cumhuriyet, tek kişiden oluşması durumunu ise monarşi olarak nitelendirmektedir (Jellinek, 1913: 394-406). Raymond Carre de Malberg'e göre monarşi, devletin idari anlamdaki işleyişini eline alarak bütün gücü kendisinde toplayan ve bunu şahsen ya da şahsına sadakatle bağlı olanları aracılığıyla yürüten egemen, tüm iktidarların sahibi ve en yüksek karar mercii şeklinde ifade etmektedir (Carrede Malberg, 1922: 180-191).

Monarşilerde bürokrasi-siyaset ilişkisine bakıldığında ülkenin tümünü idare eden tekil bir yapının ortaya çıktığı görülmektedir. Ülkede siyasi iktidara sahip olan kişi genellikle bu iktidar yetkisini irsî ya da veraset yollarıyla elde etmekte ve kullanmaktadır. Siyasal sistemin sürdürülmesini sağlayan, kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan kamu kurum ve kuruluşları tek bir iradeye bağlı olarak hareket etmekte, göreve gelmelerinde ise liyakatten çok sadakatle bağlı olmaları temel alınmaktadır. Kurum ve kuruluşlara atanmada ve terfide kral, sultan, padişah gibi sıfatlarla siyasi iradeyi elinde tutan kişiye bağlılık esas alınarak herhangi bir sınav, yeterlilik göz önünde bulundurulmamaktadır.

Ülkenin idaresi için konulmuş bulunan tüm mevzuatların yapımını üstlenen kişi olan kral ya da padişah bunların uygulanmasını sağlayanlara hiçbir inisiyatif hakkı vermemekte, mevzuatı değiştirme yönünde hiçbir şekilde hareket edilememektedir. Yasama yetkisini vekilleri aracılığıyla istediği düzenlemelerin çıkmasını sağlayarak kullanırken, yürütme yetkisini bizzat kullanma yolunu tercih etmektedir. Yargı yetkisini ise kendi atadığı hâkimler aracılığıyla kullanan monarşi yönetiminde tek düze ve belli sınırlar içerisinde işleyen bir sistem vardır. Sonuç olarak bu yönetim biçiminde bürokrasi siyasete tamamen bağlı olarak hareket eden ve sisteme uyum sağlamış, kendi ilke ve kurallarını hayata geçiremeyen bir durumdadır. Kısaca bürokratik mekanizma, siyasi iradenin bağlılık ifade eden bir organı şeklindedir.

1.4.2. Meşruti Monarşilerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Devlet; insan topluluklarının bir arada bulunması sonucu ortak ihtiyaçların karşılanması, güvenliğin sağlanması, çevrede var olan diğer topluluklarla ilişkilerin nasıl yürütülmesi gerektiği gibi konular başta olmak üzere kişilik dışı güçlü bir genel

irade olarak ortaya çıkan siyasal yapıdır. İlk zamanlar devletin faaliyet alanları daha genel amaçlı ve dar kapsamlı iken günümüze doğru geldikçe kamusal hizmet alanlarının genişlediği ve görevlerinin arttığı görülmektedir.

Siyasal kurumların en güçlüsü olarak ortaya çıkan devletler, İngiltere’de 1215 yılında ilan edilen Magna Carta Libertatum belgesine kadar yetkileri hiçbir şekilde sınırlandırılmamış ve genelde veraset yoluyla iktidar değişimlerini öngören monarşi anlayışıyla idare edilmekteydi. 1215 yılındaki ilk anayasacılık faaliyeti olarak adlandırılan ve kralın yetkilerini ilk kez sınırlandıran bu yazılı belge sonrasında siyasal iktidara ait sınırsız yetkilerin kısıtlanması yönünde çalışmalar artarak devam etmiştir.

Devleti yönetme gücünü eline alanlar açısından iktidarın kazanılması, uygulanması ve iktidara ait yetki sınırının nerede başlayıp nerede bittiği ile ilgili ortaya çıkan problemlerin çözümüne yönelik belli kurallar dâhilinde oluşturulan, günümüzde anayasa olarak isimlendirilen ve yazılı hukuk normlarının en üstünü kabul edilen belgeler oluşturulmuştur (Tanilli, 1996: 18).

Devletlerin var oluş nedenlerini, örgütlenme tarzlarını, yönetim alanında faaliyet yürütecek organların görev ve yetkilerini, bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin neler olduğu ve devlet karşısındaki konumları gibi durumları içeren anayasalar siyasi erkin kimde ve ne şekilde olması gerektiğini belirleyen bir unsurdur.

Toplum Sözleşmesi kuramının en önemli isimlerinden J. Locke ve J. J. Rousseau 1700’lü yıllardan itibaren monarşik yönetimlere karşı başlatılan anayasacılık faaliyetlerinde düşünsel anlamda katkı sunmuşlardır (Soysal ve Sağlam, 1983: 20). Bu düşünürlerin söylemleri sonucu kısa sürede yaygınlık kazanan anayasal hareketlerle devleti yönetme anlayışında monarkın yanında yeni ve önceleri belli grupların, sonraki zamanlarda ise halkın temsilcilerinden oluşan meclisler yer almaya başlamıştır.

Avrupa’da yeni bir güç olarak ortaya çıkan burjuvazi ile aydınların katkıları sonucu kralların yetkilerinin sınırlandırılarak siyasi iktidarın belli kesimlerle paylaşılmasını öngören ve yaygınlaşan anayasacılık hareketleri, Osmanlı Devleti’nde daha çok aydın kesimin devleti içinde bulunduğu çalkantılı durumdan kurtarmak üzere ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Kral ya da padişah sıfatı ile yönetme hakkını elinde tutan tek bir egemen gücün yetkilerinin bir kısmını meclis adı verilen organlarla paylaşması sonucu yönetimde sınırsız olan yetkiler dağıtılmış, kalan yetkilerin kullanımında da kurumların birbirlerini denetleme mekanizması getirilerek yetkide paylaşıma gidilmiştir.

Anayasal olarak kral ve padişah harici yetki kullanımında söz sahibi olan kurumlar siyasal iktidara daha çok alternatif olarak değil bir tamamlayıcı ya da danışmanlık görevini üstlenmiş durumdadır. Halkın temsilcilerinden oluşan meclisler ile o günün şartlarında seçkinlerin oluşturduğu meclisler yürütme yetkisinin kullanımında ve kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde siyasal iktidarla birlikte çalışmaya başlamıştır. Meşruti monarşi olarak ifade edilen bu yönetim biçimleri yürütme yetki ve görevinin kral ya da padişah sıfatına haiz kişide olduğu, anayasa ve kanunlar gibi yasama işlemlerinin ise meclislerde olduğu bir modeldir.

Bu yönetim biçiminde bürokratik mekanizma siyasi iradeye karşı yine monarşide olduğu gibi bağımlı şekilde hareket etmektedir. Atama, terfi ve azillerde yürütme yetkisine sahip otoritelerin verecekleri kararlar belirleyici olmaktadır. Ancak verilecek olan kararların yargısal denetimini yapacak merciler bulunmadığı için işlemlerde keyfiyet durumu söz konusu olabilmektedir.

Sonuç olarak meşruti monarşiler bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından birbirine sıkı sıkıya bağlılık içeren ve uygulamada birbirine ihtiyaç duyan bir yönetim biçimidir. Bürokraside yer alacak kişiler göreve başlama ve terfilerde sınav, ehliyet ya da liyakat açısından değil iktidarı elinde bulunduranlara karşı sadakatle bağlılığa göre değerlendirilmektedir. Bunun sonucu olarak ise bürokrasinin iktidara ortak olmayı amaçlamadan ziyade mevcut kişisel pozisyonlarını koruyan bir anlayış geçerli olmaktadır.

1.4.3. Cumhuriyetlerde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Arapça cumhur kelimesini köken alarak Türkçeye girmiş olan cumhuriyet kelimesi, “cumhuri” yani millete, topluluğa ait olan anlamlarına gelen kelime aracılığıyla türetilmiştir (Devellioğlu, 1984: 177). Fransızcada cumhuriyet kelimesinin yerine kullanılan “republique” sözcüğü ise Latince res ve public sözcüklerinin bir

araya gelmesinden oluşmakta ve halk malı, kamu malı anlamlarına gelmektedir (Pontier, 1992: 239).

Montesquieu'ya göre cumhuriyet, devleti yönetme iradesinin halkın tamamına ya da bir kısmına ait olması durumudur (Montesquieu, 1965: 292). Monarşi ile cumhuriyet yönetim biçimlerinin birbirlerine zıt olduğunu savunan Duguit ise monarşiyi, devlet başkanlığının irsi kanallar nedeniyle verasete dayalı olarak geçtiği yönetim tarzı olduğunu savunmakta, diğer yönetim biçimlerini ise iktidara nasıl geldiğine bakmaksızın cumhuriyet olarak adlandırmaktadır (Duguit, 1928: 781).

Yönetim biçimi cumhuriyet olan devletler demokrasi ile ilişkilendirilmektedir. Demokrasi, siyasal kontrol ve iktidarın halkın belirli aralıklarla seçtiği temsilcilerden oluşan kişi ya da gruplarda bulunduğu ve ülke sınırları içerisinde yaşayan tüm vatandaşların kanunlar karşısında eşit olarak kabul edildiği, bireysel hak ve özgürlüklerin anayasal olarak teminat altına alındığı yönetim biçimidir.

Yönetim hakkının halkın seçmiş olduğu yöneticiler tarafından kullanıldığı cumhuriyet rejimleri her ne kadar demokrasi ile ilişkilendirilse de yönetim biçimi cumhuriyet olan her rejim demokratik olmayabilir. En temel göstergelerden biri olan seçimler kimi ülkelerde göstermelik olarak yani sonucu belli olmasına rağmen yapılmaktadır.

Demokratik olarak ifade edilen yönetimlerin yani demokrasiyi hayata geçirmiş olan devletlerin bürokrasi ile olan ilişkilerine bakıldığında ise bürokrasi kamusal politikaların uygulanmasında gerekli olan ancak kamunun taleplerine cevap vermeyen, demokrasi ise kamunun taleplerine duyarlı bir unsur olarak kabul edilmektedir (Peters, 2010: 209).

Demokratik kültürü hayata geçirmiş olan devletlerde bürokrasi ve bürokratikleşme eğilimleri fazla olup, bu durumun nedenleri arasında demokratikleşme eğilimleri yatmaktadır. Demokratik anlayışın gelişimine ve etkinliğine bağlı olarak bürokratik örgütleri kuvvetlendirdiği için var olan bürokratikleşme de artmaktadır (Oktay, 1983: 39-42). Weber ise bürokratikleşmenin günümüz toplumları için uzmanlaşma, liyakat ve benzeri ölçütler çerçevesinde gerekli olduğunu ancak demokratikleşme ve çoğunluğun isteklerinin yerine getirilmesi

açısından olumsuz yönleri bulunduğu için ikisi arasında bir çatışmanın kaçınılmaz olduğunu vurgulamaktadır (Öztürk, 2003: 42).

Bürokrasi siyasetçilerin aldığı kararları uygulayan kurum, bürokratlar ise alanlarında ilerlemeye çalışan mesleki gruplardan oluşmakta olup, bu ülkelerde bürokrasi siyasi sistemin denetiminde ve özgün yöntemleriyle rasyonel tarzda hareket etmektedir. Ayrıca bürokrasi siyasal sistem içindeki her gruba ve tüm ideolojik anlayışlara karşı objektif yaklaşım sergilediğinden kolayca uyum sağlayabilmektedir (Heper, 1973: 111).

Cumhuriyet anlayışına sahip gelişmiş ülkelerde bürokratik kurumların varlık nedeni net bir şekilde belirtildiği ve kurumsallaşma sağlandığı için bürokrasi-siyaset ilişkileri belirli bir çerçeve içinde yürütülmekte ve sorun alanları oluşturmamaktadır. Siyasi iradenin kamusal ihtiyaçları gidermek ve hizmetleri gerçekleştirmek için ortaya koyduğu politikaların yürütücüsü, ortağı konumundaki bürokrasi rasyonel ve tutarlı şekilde hareket ederken; siyaset gerektiğinde taviz vermekten çekinmeyen ve sonucu önceden kesin olarak bilinmeyen bir yapıya sahiptir (Belet, 2008: 57).

Bürokratik mekanizma siyasi iradeye kamu politikalarının oluşturulmasında ve kararların alınmasında teknik anlamda katkı sağlamakta, danışmanlık hizmeti vererek gerektiğinde yönlendirmeler yapmakta ve alınmış olan kararların birebir yürütülmesini gerçekleştirmektedir.

Bu tarz ülkelerde siyaset-bürokrasi ilişkileri iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Anglo Sakson ülkelerde ilişkiler siyasetin bürokrasiye karşı daha fazla ağır bastığı ve bürokrasinin siyasete bağımlı şekilde hareket ettiği bir durum oluşturmakta, belli zamanlarda bürokrasi öne çıkma şansı bulabilmektedir (Heper, 1973: 112). Kara Avrupa'sı ülkelerde ise bürokrasi siyasi irade karşısında kısmen de olsa serbest bir şekilde hareket edebilme şansını yakalamış ve idari işleyişte söz sahipliğine ortaklık etmektedir. Yine Anglo Sakson ülkelerdeki uygulamalardan farklı olarak bürokratlar kamu yetkilisi olarak ifade edilmekte ve idari işleyişte çıkan sorunların çözülmesi adli yargı dışında idari yargıda gerçekleştirilmektedir (Şaylan, 1974: 40).

Sonuç olarak cumhuriyet anlayışına sahip ülkelerin bürokrasi-siyaset ilişkilerinde kurumsal standartlar açık bir şekilde ortaya konulduğu için sınırlar önceden belirlenmiştir. Objektif bir yaklaşımla hareket edilen bürokrasi-siyaset ilişkilerinde özellikle atama ve terfilerde siyasi iradenin müdahale edebileceği ya da edemeyeceği durumlar belli olup, liyakat ve kariyer ilkelerine uygun hareket edilmektedir.

1.5. Hükümet Sistemleri Açısından Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Hükümet sistemleri devletin üç temel fonksiyonu olan yasama, yürütme ve yargı fonksiyonundan yasama ve yürütmenin birbirlerine göre nasıl konumlandıkları ile ilgilidir. Devletin temel ve genel karar alma organı olan meclisin yani yasamanın genel işleyişte söz sahibi olması durumunda meclis hükümeti sistemi ön plana çıkarken, yürütme erkinin söz sahibi olması ve ağırlığını hissettirmesi durumunda ise başkanlık, yarı başkanlık gibi hükümet sistemleri karşımıza çıkmaktadır.

Hükümet sistemlerinde bürokrasinin etkisi ve işleyişine genel olarak bakıldığında devletin ünîter ya da federal yapıya sahip olması ile parlamenter ya da başkanlık, yarı başkanlık sistemleriyle idare ediliyor olması yapısal olarak farklılıklar oluşturmalarına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2004: 116).

Bürokrasi-Siyaset ilişkileri devletlerin hükümet sistemleri olan meclis hükümeti sistemi, parlamenter hükümet sistemi, yarı başkanlık ve başkanlık hükümet sistemleri açısından aşağıda ayrıntılarıyla ele alınmaktadır:

1.5.1. Meclis Hükümeti Sisteminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Meclis Hükümeti Sistemi, yasama ve yürütmenin kuvvetler birliği anlayışı temelinde yasama organında toplandığı ve yasamanın üstünlüğünü esas alan hükümet sistemidir. Teorik olarak J. J. Rousseau'nun "Toplum Sözleşmesi'nde" egemenliğin bölünmezliği ilkesini temel alan meclis hükümeti sistemi siyasi iktidarın, yönetim hakkı ile kanun ve benzeri düzenleme yapma hakkının mecliste olmasını savunmaktadır. Meclis almış olduğu kararları uygulayabilmek için kendi içinden ve adeta bir kamu görevlisi gibi hareket eden yürütme organını da tesis etmektedir. Teşkil edilen yürütme organı yetkisini meclis adına kullanmakta ve bağımsız olarak hareket edememektedir (Teziç, 2007: 402).

Meclis hükümeti sisteminde yasama ve yürütme organlarının sahip oldukları özelliklere bakacak olursak yasama organı; tek meclisten oluşmakta, toplantılarını başka bir aracı ya da talep olmaksızın toplanarak yapabilmekte, yürütme (heyet) kararlarını değiştirebilmekte veya kabul etmeyebilmekte, sürekli toplantı halinde bulunma zorunluluğu olmakta, kendisini feshedebilmekte, görev alanında uzmanlaşma bulunmaktadır. Yürütme (Heyet) organı ise; meclisin bir organı olarak hareket etmekte ve kendi başına işlem tesis etme hakkı bulunmamakta, meclis başkanlığı dışında ayrı bir devlet başkanlığı makamı yoktur, heyet üyeleri meclis içinden tek tek seçilmekte ve meclise karşı bireysel olarak sorumludur, yasama organı heyet üyelerine doğrudan emir verebilmekte ve yönlendirebilmekte, ayrıca her işlemleri meclisin denetimine tabi tutulmaktadır (Gözler, 2012: 78).

Devletin yönetim alanını şekillendiren yasama ve yürütme fonksiyonlarını tek elde toplayan meclis hükümeti sisteminde bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin birbirine bağımlı olduğunu söylemek mümkündür. Kamu kurum ve kuruluşlarına yapılacak her türlü atamayı meclisin bir organı olarak hareket eden yürütme organı gerçekleştirmektedir; ancak almış olduğu karar ve gerçekleştirdiği işlemler meclis denetiminden geçmek zorunda olduğu için bürokrasi üzerinde direkt olarak üstünlük kuramamaktadır. Aynı zamanda bürokrasi de alınacak kararlarda yürütme organını etki altına alarak istediği kararların çıkmasını sağlayamamaktadır.

Osmanlı Devleti'nin I. Dünya Savaşı sonrasında yıkılma aşamasına geçmesi üzerine Anadolu'da başlayan milli mücadele hareketi Ankara'da milli bir meclisin açılması gerektiği üzerinde karar almıştır. İstanbul'un ve sonrasında Mebusan Meclisi'nin işgal edilmesi üzerine Ankara'ya gelen milletvekilleri ile Anadolu'da yapılan seçimlerle belirlenen milletvekillerinden oluşan ilk Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) 23 Nisan 1920 tarihinde açılmıştır. TBMM'nin açılması sonrasında 20 Ocak 1921 tarihinde kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile anayasa kabul edilmiştir. Böylece yasama ve yürütme yetkilerinin meclis bünyesinde toplandığı açıklanarak hukuki anlamda devlet örgütlenmesi oluşturulmaya başlanmış, istiklal mahkemelerinin kurulması ve heyetlerinin belirlenmesinde de rol oynamaya başlayan meclis yargısal anlamda da etkinlik göstermeye başlamıştır (Sencer, 1986: 100-102).

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yapılan düzenlemeler çerçevesinde valiler TBMM tarafından atanarak taşradaki temsilcisi statüsüne kavuşturulmuş, genel müfettişlikler anayasal güvenceye kavuşmuş, nahiyeler köy birliklerine dönüştürülmüştür (Sanal, 1998: 181). Yine aynı kanun nezdinde yerel yönetimlerin seçilmiş meclisleri aracılığıyla yönetilmeleri öngörülerek geniş yetkiler verilmiş ve özerklikleri sağlanmıştır (Sencer, 1986: 101).

Anayasa ile düzenlenen vilayet, kaza, nahiye şeklindeki taşra örgütlenmesinde vilayet ve nahiyelere tüzel kişilik tanınmıştır. Vilayetlerin başında TBMM atamasıyla işbaşı yapan ve onun adına hareket eden valiler, kazaların başında kaymakam, nahiyelerde ise nahiye müdürü bulunmaktadır. Vilayetlerde ayrıca şura adı verilen üyeleri 2 yıllığına seçilen meclisler bulunmakta olup, bu meclisler eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, kamu düzeni başta olmak üzere birçok görevi yerine getirmektedir (1921 Anayasası, Madde 10-14).

Yargı alanında da anayasa temelinde cezaların şahsiliği ilkesinin esası, dilekçe hakkı, angarya yasağı, sivil kişilerin sivil mahkemelerde yargılanması gerekliliği, temel vatandaşlık haklarının güvence altına alınması gibi düzenlemelerin yapılarak hukuki idarenin sağlanmaya çalışıldığını söylemek mümkündür (Akın, 2001: 240-251).

Sonuç olarak devletlerin olağanüstü şartlarda ve kurulma aşamalarında daha çok uygulama imkânı bulan meclis hükümeti sisteminde bürokrasi-siyaset ilişkileri meclise bağlı olarak işlev gören yürütme organı üzerinden gerçekleşmekte olup, diğer hükümet sistemlerindeki gibi üstünlük kurma mücadelesi gerçekleşmemektedir. Devlet sisteminin oturması sonrasında demokratik esaslar çerçevesinde parlamenter, yarı başkanlık ya da başkanlık sistemlerine zaman içinde dönüşüm gerçekleşmektedir.

1.5.2. Yarı Başkanlık Sisteminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Yarı başkanlık hükümet modeli terimini ilk olarak kullanan kişi Hubert Beuve-Mery olup, bu model V. Cumhuriyet Anayasa'sı döneminde Fransa'da uygulama imkânı bulmuştur. Bu terimin akademik açılardan incelenmesi ve tartışılmasını sağlayan kişi ise Maurice Duverger'dir. Başkanlık ve parlamenter sisteme ait birçok özelliği bir arada bulunduran bir sistem olan yarı başkanlık sistemi devlet başkanının

direkt halkın oylarıyla belirlendiği ve devlet başkanını öne çıkaran bir sistemdir (Parsak, 2012:11-12).

Yarı başkanlık hükümet sisteminin genel özelliklerine bakıldığında;

- ✓ Devlet başkanı halk tarafından doğrudan seçilir ve parlamenter sisteme göre güçlü, geniş yetkilere sahiptir,
- ✓ Yürütme yetkisi devlet başkanı ve meclisten gelerek oluşan başbakan+bakanlar arasında paylaşılmaktadır,
- ✓ Başbakan ve kabinesi güvenoyuna gereksinim duyarken, devlet başkanının böyle bir durumu yoktur,
- ✓ Kuvvetlerin birbirinden yumuşak ayrıldığı bir hükümet sistemi modelidir,
- ✓ Parlamenter ve başkanlık sisteminin ikisine de ait özellikleri taşımaktadır,
- ✓ Devlet başkanı kararnameler ile düzenleyici işlemler tesis edebilmekte ve parlamentoyu gerektiğinde feshedebilmektedir (Deniz, 2005: 120-122),
- ✓ Bu sistemin en önemli dezavantajı halkın oylarıyla seçilen devlet başkanı ile yine halkın oylarıyla seçilen ve iktidara gelen siyasi partinin farklılık durumudur,
- ✓ Eğer hem devlet başkanı hem de siyasi parti aynı kökenden gelirse bu sistem başkanlık sistemi gibi işlemeye başlayacaktır.

Yarı başkanlık hükümet sistemi denildiğinde ilk akla gelen ülke olan Fransa, parlamenter ve başkanlık sistemi uygulamaları özelliklerinin her ikisini de içeren bir hükümet modeliyle idare edilmektedir. Bu sistemin parlamenter sistemden en belirgin farkı cumhurbaşkanının halkın genel oyuyla seçiliyor olmasıdır. Genel oyla seçilen başkan yürütme yetkisini tek başına kullanma hakkına sahip olmayıp, halkın oylarıyla seçilen ve parlamento üyesi olan başbakan ile birlikte kullanmaktadır.

Yürütme yetkisini elinde bulunduran ve halkın oylarıyla seçilen başkan ile seçeceği bakanların yasama tarafından verilecek güvenoyuna ihtiyaçları bulunmamaktadır (Çam, 1993: 105). Anayasa tarafından kendisine verilen görevleri yapmak için güçlü bir teşkilata sahip olan başkan, bu teşkilatta yer alacak kişileri seçmek, görevden uzaklaştırmak ve görevleri istediği şekilde dağıtabilmek yetkilerine sahiptir (Yazıcı, 2002: 14).

Yarı başkanlık sisteminde görev ve sorumluluklar net ve anlaşılır bir şekilde düzenlenmiş olduğundan halkın belli aralıklarla seçmiş olduğu yöneticileri zamanı geldiğinde o göreve getirmeme olasılığı bulunmamaktadır. Siyasi iktidarı elinde tutan ve özellikle üst düzey bürokratları göreve getiren siyasetçilerin sorumlulukları belli olduğundan aynı şekilde bürokratların da görev alanları ve sorumlulukları belli olup, bu durumun neticelerinden kaçamamaktadırlar (Turhan, 1993: 20).

1.5.3. Başkanlık Sisteminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde somut olarak uygulama imkânı bulan başkanlık sistemi kurucu mecliste yaşanan tartışmalar sonucunda kabul gören temsili hükümet modelidir. ABD'de 1787 yılında anayasal bir güvenceye kavuşan bu uygulamanın en temel özelliği yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden katı şekilde ayırımına dayanmaktadır; ancak bu kuvvetler arasında denge ve fren mekanizması çok iyi bir şekilde düzenlenmiş durumdadır (Kuzu, 2013: 19-26).

Başkanlık sisteminde hem yasama organı üyeleri hem de yürütme organını temsil eden başkan halkın oylarıyla seçilmekte olup, meşruiyet açısından her iki organ birbirine ihtiyaç duymamaktadır (Siaroff, 2003: 289). Ayrıca bu sistemde yürütme organının (başkanın) yasama organını feshetme, yasama organının da başkan görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Seçimle işbaşına gelen senatörler ve başkan görev süresini doldurmakta ve erken seçim söz konusu olmamaktadır (Lijphart, 2012: 17).

Başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayırımına dayandığı için yasama ve yürütme organı üyeleri bir diğer organda görev alamamakta, başkan ve bakanları parlamenter sistemdeki gibi kurul halinde çalışmamaktadır. Kararların başkan tarafından alındığı uygulamaların ise bakanlar (sekreterler) tarafından gerçekleştirildiği bu sistemde yasama ve yürütme organları birbirlerinin alanına müdahalede bulunmamaktadır. Başkanın yürütme organına mahsus işlerden siyasi sorumluluğu bulunmazken, cezai sorumluluğunun olması durumunda yasama organı tarafından yargılanarak görevinden el çektilmesi kısmen de olsa olabilmekte, bakan ve üst düzey bürokratlar gibi kişilerin göreve başlayabilmelerinde ise yasama organının onayı gerekmektedir.

Başkan tarafından seçilen bakanların siyasi sorumlulukları olmayıp sadece başkana karşı sorumlulukları bulunmaktadır (Verney, 1959: 46-47).

Başkanın özellikle üst düzey kamu yöneticilerini direkt diğer yönetici gruplarını dolaylı olarak seçebildiği bu sistemde planladığı kamu politikalarını hayata geçirmek için istediği zaman personelde değişikliğe gitme yetkisi bulunmaktadır. Bu faktör yürütme gücünü elinde bulunduran başkana özellikle kriz ortamlarında avantaj sağlamaktadır. Bakanların kamu politikası ile ilgili öneri hakkı bulunmayıp başkanın belirlediği politikaların hayata geçmesine yönelik çalışmalar yapmaktadır.

Sert kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemde yasama organına seçilen üyeler kendi görev alanlarına odaklandığı ve yürütme organının baskı, tehdit, ikna ve benzeri gibi durumlarıyla karşılaşmadığından objektif kararlar verebilmekte ve bu sayede yürütme organı ve üyelerinin işlemleri üzerinde etkin bir şekilde denetim yapılabilmektedir.

Yürütmeyi temsil eden başkanın dış politika, kamu düzeni, güvenlik, savunma gibi çok sayıda ve farklı görev alanlarında yetkisi bulunmakla birlikte bu konularda kendisine yardımcı olan ve danışmanlık yapan bakanlar görev almaktadır. Karar mercii başkan olan bu sistemde bütçe önerme yetkisi yasama organında bulunmaktadır (Kahraman, 2012: 438-439).

Başkanlık sistemi denildiğinde ilk akla gelen ülke olan ABD’de iktidar tek bir kişi etrafında toplanmış olup, başkan kendi ekibini serbest bir şekilde kurabilmektedir. Başkanlık sistemine sahip diğer ülkelerden belirli farklılıklar içeren ABD siyasi kültüründe bürokrasinin siyasi iradenin bir alt organı olarak görüldüğü ve sürekli denetim altında tutulması gerektiği anlayışı yaygındır.

ABD’de uygulanmakta olan idari sistemde kamu görevlileri iki şekilde ele alınmaktadır. Birinci olarak süreklilik göstermekte olan kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesinde liyakat ilkesine göre atanan kamu görevlileri yer almakta, ikinci olarak siyasi iradenin atamada rol oynadığı ve üst düzey görevlere getirilen kamu görevlileridir (Göküş, 2000: 19).

Başkanlık sistemindeki bürokratik mekanizma üzerinde yasama kontrolü temel hedefler arasında kabul edilmekte olup, bu durum halka karşı sorumluluk çerçevesinde

düzenlenmiştir. Alınacak tüm kararlarda ve yapılacak tüm işlemlerde şeffaflık ilkesini göz önünde tutmaya çalışan bu sistem, halka hesap verme düşüncesi doğrultusunda hareket etmektedir. Burada izlenecek olan metotlarda belirlenmiş olan hedeflere ulaşmak için bürokrasiden en üst seviyede faydalanmak amaçlanmaktadır (Tosun ve Tosun, 1999: 69).

Bürokrasi üzerinde hem yasama organı olan kongre hem de başkanlık etkin olmayı arzulamaktadır. Kongre bürokrasiyi kendi uzantısı ve işini yapan organı olarak gördüğünden denetimi altına almaya çalışırken, başkanlık ise bürokrasinin işlemlerinin halka karşı sorumluluk verme amacı taşıması gerektiğinden ve seçimlerde etkisinin olacağını düşündüğünden denetimi altına almaya çalışmaktadır.

Başkan devleti anayasaya uygun olarak yürütmekle sorumlu olup, bürokrasi üzerinde sınırlı derecede yetkiye sahiptir. Bu sınırlı yetki arasında başkan üst düzey yöneticilere emri altında bulunan kişilerden gerektiğinde yazılı ifadelerini isteyebilmesi, kongrenin tatil veya ara tatilde olduğu dönemlerde komisyona ait yetkileri kullanabilme bulunmaktadır. Bürokrasinin tüm eylem ve işlemlerinden sorumlu tutulan başkan ve ekibinin bürokrasi karşısında tamamen etkinlik kurma amacı güttüğü söylenebilir (Tataroğlu, 2006: 106).

Sonuç olarak başkanlık sistemi kuvvetlerin sert ayrımına dayanan ve birbirleri üzerinde direkt olarak etki oluşturma olanağının bulunmadığı bir sistemdir. Bu sistemde bürokrasi ile yürütme arasındaki ilişkiye bakıldığında sınırlı bir durum söz konusudur. Yürütmenin bürokrasiyi her ne kadar sınırlı bir etkileme durumu olsa da halka hizmetin ulaştırılması noktasında birebir iletişimi sağlayan konumda olan bürokrasiyi etkileme ve yönlendirme amacı taşıdığını söylemek mümkündür.

1.5.4. Parlamenter Sistemde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

İngiltere’de yönetimi elinde bulunduran kral ile baronların yönetime ilişkin yetki paylaşımını düzenleyen ve anayasal rejimin temeli olarak kabul edilen 1215 tarihli “Magna Carta Libertatum”, kralın yetkilerinin sınırlandırılmasını sağlayan ilk belge olması açısından önem taşımaktadır (Özer ve Özmen, 2017: 22). Yönetim anlayışında değişimi başlatan ve kralın yetkilerini sınırlandıran bu belge, sonrasında

var olan mevcut kurumlara ilave olarak kurulan ve yönetime ortak olan yeni kurumlar İngiltere’de modern bürokrasinin temellerini oluşturmaktadır (Coşkun, 2005: 49).

İngiltere’de 1854 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren Trevelyan-Northcote Raporu’na kadar bürokrasiye girmede siyasi etkenler, nepotist uygulamalar başta olmak üzere liyakat ve ehliyet temelli mekanizmalar geçerliydi. Bu raporla birlikte bürokratların işe alımları, terfileri ve iş akitlerinin belirlenmesinde sınavlar, liyakat, ehliyet, beceri durumları gibi objektif kriterler geçerli olmaya başlamıştır. Sonuç olarak kamu personelleri siyasi iradeye bağlı olarak değil tamamen kendi yetenek ve standart ölçütlere göre çalıştıklarından verimlilik artmaya başlamış, çağdaş bürokrasinin ortaya çıkmasını sağlamıştır (Tataroğlu, 1998: 43-44).

İlk olarak İngiltere’de ortaya çıkan ve günümüzde yaygın bir uygulama olanağı bulan parlamenter sistemin temel özelliklerine bakıldığında;

- ✓ Yürütme organı Devlet Başkanı / Cumhurbaşkanı+Hükümet’ten oluşmaktadır,
- ✓ Devlet Başkanı / Cumhurbaşkanı siyasi olarak sorumsuz tarafı, Hükümet ise siyasi açıdan sorumlu tarafı temsil etmektedir,
- ✓ Hükümet üyelerinin her biri meclise karşı ayrı ayrı ve kolektif olarak sorumludur,
- ✓ Yürütme yasamayı, yasama da yürütmeyi belli şartlarda sonlandırabilmektedir (Özer ve Özmen, 2017: 22).

Parlamenter sistemlerde siyasiler tarafından yasama organlarında alınan kararların uygulayıcısı durumundaki bürokratlar kendi alanlarında uzman seviyesindeki kişilerden oluşmakta ve görevleri net bir şekilde belirtilmektedir. Liyakat ve ehliyet temelli alımla işe başlaması öngörülen bürokratlar, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde siyasi iktidarın gücü ve düzenleyici işlemleri kendi lehine çevirebilmesi durumlarında farklı şekillerde işe başlayabilmektedir. Gelişmiş ülkelerde ise sistemin oturmuşluğu ve kurumsallaşma sağlandığından işe alım ve terfiler başta olmak üzere standartlaşmanın sağlandığını söylemek mümkün görünmektedir.

Bu sistemde bürokrasi-siyaset ilişkisi, özellikle modernleşmenin getirdiği yeni gelişmelerin etkisiyle devletin görev alanının genişlemesi, halkın talep ve beklentilerinin artması, siyaset ve idare arasındaki devlet gücünün ele geçirilmesi için verilen mücadeleler başta olmak üzere diğer çeşitli faktörler tarafından şekillenmektedir. Gelişmekte olan ülkelere güçlü konumda ve etkin olan bürokrasi görev alanının ve iş yükünün artması sonucu önem kazanmış ve siyasilerin etkin olduğu karar verme süreçlerine dâhil olmuştur. Bürokrasi yürütme organının bir parçası olarak siyasi iradeye bağlı olarak hareket etmekte ve kontrol edilmekte ise de kimi zaman kendilerini siyasi parti ya da organın yerine koyarak işlem tesis etmekte ve onlar gibi davranabilmektedirler (Göküş, 2000: 21).

Parlamente sistemlerde siyasi iktidarı elinde bulunduran siyasi parti ya da partilerden oluşan koalisyonlar iktidara geldiklerinde mevcut koşulların ne olduğuna bakmaksızın seçmenlerine verdikleri sözleri yerine getirmek için bürokratların önerilerini dikkate almadan davranmakta olsalar da yine de bürokratik mekanizmaya ihtiyaç duymaktadırlar.

Parlamente sistemin yapısına baktığımızda yürütme organı ikili bir yapıdan oluşmakta olup, sorumlu kanatta kabine/hükümet ve sorumsuz kanatta ise devlet başkanı bulunmaktadır. Kabine/Hükümet adı yürütmenin siyasi kanadı olarak halkın oylarıyla seçilen ve parlamentoda temsil sıfatını kazanan kişilerden oluşurken, idari kanat ise atamayla işbaşına gelen ve siyasi iradeye bağlı olan bürokratlardan oluşmaktadır. Bu sistemde parlamento devletin işleyişine yönelik kararların alındığı bir organ olup, siyasiler bu kararları uygulatan bürokratlar ise kararların uygulayıcısı konumunda bulunmaktadır. Parlamentoda alınan kararlar, teknik terimler içerdiğinden ve bunların kontrol edilmesi gerekli olduğundan önem arz etmektedir (Tataroğlu, 1998: 38).

Başkanlık sistemi ile karşılaştırıldığında yürütme fonksiyonu üzerindeki kontrol sistemi daha az olan parlamente sistemde, yasama organında görev alan seçilmişlerin görev alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla bürokratlardan bilgi istemi amacıyla sorular sorma hakkı bulunmaktadır. Ancak verilecek cevapların hükümeti de sonuç itibarıyla ilgilendirmesi nedeniyle başbakan ya da yetkili siyasi partinin meclis grubu tarafından engellenmesi söz konusu olmaktadır (Tataroğlu, 2006: 100).

Siyasi iktidar mensupları ile bürokratlar arasındaki ilişkileri etkileyen faktörlerden biri de her iki tarafın nitelikleridir. Kamu kurumlarında yetkili makamlara gelecek olan kişiler siyasa belirleme sürecinde niteliklerinin farklılığı nedeniyle değişik şekillerde rol üstlenebilmektedir. Kabinede görev alacak olan kişilerin parlamento içinden ya da dışından olabilmesi de bürokrasi ve siyasi iktidarın ilişkilerini önemli ölçüde etkileyebilmektedir (Eryılmaz, 2004: 119).

Parlamentar sistemde bürokrasi ve bürokratin rolü, seçimle siyasi iktidarı eline alan siyasi partilerin sayısına bağlı olarak değişmektedir. İktidardaki siyasi partilerin sayısının tek ya da az olması durumunda bürokratların partiler arasındaki mücadeleden faydalanma olasılığı azalmakta ve yetki elde etmesi zorlaşmaktayken, siyasi parti sayısı arttıkça ve özellikle denetimi ele geçirme mücadelesi olması durumlarında bürokratların kendilerini öne çıkarma, isteklerini kabul ettirmeleri kolaylaşmaktadır (Göküş, 2000: 20).

Siyaset-Bürokrasi ilişkilerinde etkili olan faktörlere bakıldığında siyasi iktidarı (hükümeti) oluşturan kısımda tek parti mi yoksa birden çok parti mi yürütme gücünü elinde bulundurmakta, buna bakılmaktadır. Yürütmenin etkin kısmını oluşturan hükümet üyeleri belli ve tek bir program çerçevesinde birlikte hareket ettikleri takdirde, sürekli ve uzmanlaşmanın verdiği güven sayesinde güç kazanan bürokratlara karşı kamu alanındaki reformları gerçekleştirebilmekte ve etkinlik elde edebilmektedir. Ancak birden çok partinin siyasi iktidarı oluşturduğu durumlarda bürokratlar kendisine yakın olan partilere yaklaşarak duruma göre kendisini ayarlayabilmekte ve etkinliğini artırabilmektedir (Öztürk, 2017: 163).

Günümüzde parlamenter sistem ile idare edilen ülkeler incelendiğinde iktidar sahipleri yapılmasını istedikleri iş ve işlemleri daha hızlı ve etkin sonuçlandırabilmek için parlamentoya karşı daha çok siyasi güç kullanmakta, bunun sonucunda da yürütme güçlenmektedir. Yasamaya karşı etkin hale gelen yürütme organı, insiyatifi ele geçirerek kanunlar haricinde düzenleyici işlem tesis etme alanlarını genişletmektedir. Yürütmenin belirlediği işlemleri yapma durumunda kalan yasama organları onay makamı haline gelerek devlet anlayışı yapısal olarak idare devleti anlayışına dönüşmektedir. Bu da parlamenter sistemin başkanlık sisteminden farklılık oluşturan yönlerini ortadan kaldırmaktadır (Kuzu, 1996: 57).

Sonuç olarak parlamenter sistemdeki bürokrasi-siyaset ilişkileri, siyasi iktidarı elde eden tarafın parti sayısına ve halk nezdinde kabul görmesine bağlı olarak değişmekte, bürokratlar da kendilerini koşullara bağlı olarak düzenlemektedir. Yine diğer hükümet sistemleri ile karşılaştırıldığında bürokrasi mekanizması ve bürokratlar üzerinde en etkili denetimin parlamenter sistem ile gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür.

1.6. Parlamenter Sistemin Özellikleri, Avantaj ve Dezavantajları

Günümüzde demokratik yönetimlerin tanınma ve tanımlanma ihtiyacı neticesinde sınıflandırılmış üç demokratik hükümet sistemi kabul edilmektedir. Bunlar; parlamenter sistem, başkanlık sistemi ve bu iki sistemin özelliklerini taşıyan yarı-başkanlık sistemidir (Cheibub, 2007: 33). Devletin üç kuvvetinden ikisi olan yasama ve yürütmenin pozisyonu, oluşumu ve aralarındaki ilişki demokratik hükümet sistemlerinin analizinde incelemeye dâhil edilirken bağımsız bir kuvvet olan yargı bu analize dâhil edilmez (Carey, 2005: 91).

Kuvvetler birliği sistemleri ve kuvvetler ayrılığı sistemleri olarak sınıflandırılan hükümet sistemleri içerisinde, kuvvetler ayrılığı sistemleri de “sert kuvvetler ayrılığı sistemi” ve “yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi” olarak ikiye ayrılmaktadır. Yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden yumuşak bir şekilde ayrıldığı “Yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi (système de séparation souple des pouvoirs, soft separation of powers system)’nde kural olarak yasama ve yürütme yetkileri birbirinden bağımsız olmayan iki ayrı organa verilmiştir. Bu organlar, hukuken birbirinin varlığına son verebileceği gibi yer yer iç içe geçmiş haldedirler. Bu sisteme verilen bir diğer isim ise “kuvvetlerin iş birliği (collaboration des pouvoirs)” sistemidir. Çünkü yumuşak kuvvetler ayrılığı sisteminde, yasama ve yürütme organları arasında karşılıklı iş birliği mevcuttur (Gözler, 2010: 587).

Parlamenter sistem, Parlamenter hükümet sistemi, Parlamenter rejim, Parlamenter Demokrasi, Parlamenter Hükümet, Kabine Hükümeti, Westminster sistemi ve Parlamentarizm gibi isimler de yumuşak kuvvetler ayrılığı sistemi için kullanılan isimlerdir (Gözler, 2010: 588).

Parlamentar sistemde, hükümet parlamentodaki milletvekillerinin çoğunluğunun oylarıyla parlamento içinden seçilerek ve milletvekillerinin güvenini sağladığı sürece yönetimde kalabilmektedir (Arslan, 2015: 75-76). Parlamentar hükümet sisteminin tarihi, bu özelliği ile halkın temsilcisi olan parlamento ile monarşinin temsilcisi olan kralın egemenliği arasındaki çekişmenin tarihi olarak görülebilir. Kralın iktidarının sınırlandırılarak parlamentonun kral üzerindeki kontrolünün artırılması çabası bu çekişmenin ana sebebidir (Yıldız, 2012: 49). Literatürde parlamentar sisteme verilen “Westminster Modeli” ismi bu sistemin anavatanı olan İngiltere’yi anımsatmaktadır. İngiltere’de kralın mutlak iktidarını sınırlayan 1215 tarihli Magna Carta (Büyük Özgürlük Fermanı) ile parlamentar sistemin başladığı kabul edilmektedir (Akgül, 2010: 92).

1215 yılında ilan edilen Magna Carta’da kralın vergi teklifleri ilk defa parlamentonun onayına bağlı kılınmış, kral ve onun hükümetinin keyfi uygulamaları engellenmiş ve kral parlamento karşısında kademeli bir şekilde güç kaybetmiştir. 11. yüzyıldan 17. yüzyıla kadar süren bu dönemde kralın mutlak iktidarı sınırlandırılmış ve mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçmeye çabalanmış, parlamentar sistem de siyasi partilerin ortaya çıkmaya başladığı özellikle Sanayi Devrimi sonrası dönemde bugünkü şeklini almıştır (Akartürk, 2010: 19-20).

Bir hükümet sisteminin “parlamentar” olarak isimlendirilmesi için gerekli olduğu herkes tarafından kabul edilen iki özellik bulunsa da literatürde parlamentar sistemin özellikleri konusunda bir bütünlük yoktur. Hükümet sistemleri üzerinde çalışan anayasa hukuku ve siyaset bilimi uzmanları parlamentar sistemle ilgili farklı analizler ve tanımlamalar yapmış, farklı yaklaşımlar göstermişlerse de parlamentar sistemle ilgili kabul gören iki temel özellik hükümetin parlamentodan çıkması ve parlamentoya hesap vermesidir (Tunçkaşık, 2015: 2).

Parlamentar sistemde yürütme kuvvetini elinde bulunduranlar siyasi sorumluluğu olmayan ve uzlaştırıcı rolü olan devlet başkanı, başbakan ve bakanlardır. Bu sistemde meclis sayısı iki ya da tek olabilir. Bakanlar kurulu ve başbakana hükümet ismi verilir. Devlet başkanı monarşide soy esas alınarak belirlenirken, cumhuriyet tipi parlamentar sistemlerde meclis tarafından seçilir. Meclis üyeleri arasından devlet başkanı tarafından görevlendirilen başbakanın belirlediği bakanlar kurulu devlet

başkanına liste olarak sunulur ve onaylanmasının ardından hükümet (bakanlar kurulu) kurulmuş olur. Parlamentodan güvenoyu almak şartıyla kurulan bu hükümet görevine devam edebilir. Parlamenter sistemlerde hükümet üyeleri hükümetle birlikte ayrı ayrı meclise karşı sorumlu iken devlet başkanının sorumluluğu yoktur. Hükümeti çeşitli şekillerde denetleyen meclis, güvensizlik oyuyla hükümeti düşürebilir. Aynı zamanda, yürütmenin de meclisi feshetme gücü vardır (Onar, 2005: 74-75).

Ülkeden ülkeye uygulamada farklı özellikler gösteren parlamenter sistemlerin bazılarında yasamaya dayalı olarak egemen bir düzen varken bazılarında yürütme egemendir. İtalya gibi çok partili sistem olan ülkelerde yasama kuvveti baskınken, İngiltere gibi disiplinli partilerin parlamentoda çoğunlukta olduğu ülkelerde yürütme kuvveti ön plandadır (Çitçi, 2019: 19).

Parlamenter sistemin çeşitlerinden biri günümüzde hâkim olan “tekçi parlamenter sistem”dir. Diğerleri ise klasik parlamenter sistemin işleyişinde meydana gelen problemlerin giderilmesi için oluşturulmuş “rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem”dir. İkinci parlamenter sistem ise günümüzde örneği olmayan daha ziyade tarihi bir kategori haline gelmiş parlamenter sistemdir (Tunçkaşık, 2015: 7-8). “Çoğunlukçu (Westminster) parlamenter sistem” ve “oydaşmacı parlamenter sistem” ise Lijphart’ın yaptığı ayrıma dayanan parlamenter hükümet sistemleridir (Akartürk, 2010: 90-98).

İkinci parlamenter sisteminde hükümet ve devlet başkanı arasında bir güç dengesi mevcuttur (Gözler, 2010:603). Bu görüş parlamenter rejimin yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbiriyle eşit ve aralarında iş birliği olacak şekilde ayrılmasını ifade eder. Bu iki organ birbirinden tamamen bağımsız değildir ve aralarında çalışma birliğini sağlayacak bir bağ bulunur. Bu görüşün esas hareket noktası kuvvetler ayrılığıdır (Öztürk, 1999: 9). Burada kastedilen, devlet başkanının politikaya aktif olarak dâhil olmasıdır. Devlet başkanı bu dahiliyetin sonucu olarak yasama organını koşulsuz feshedebilir ve kabineyi azledebilir (Gözler, 2010: 603). Parlamento çoğunluğu ile devlet başkanının aynı siyasi yaklaşımda olması bu sistemin sorunsuz işleyebilmesi için gereklidir. Aksi halde hükümetin durumu daima risk altında olacaktır. Bu nedenle ikinci parlamenter rejim eleştirilmektedir (Teziç, 2007: 496-497).Günümüzdeki gelişmeler parlamenter sistemdeki bu ikiliği ortadan kaldırmıştır. Artık yasama ve yürütme kuvvetleri arasında bir ayrılık mevcut değildir. Parti

disiplininde meydana gelen gelişmeler ve çağdaş disiplinli siyasal partilerin varlığı yasama-yürütme ayrılığını ortadan kaldırmaktadır. Hükümet ile parlamento çoğunluğu arasında bir özdeşlik mevcuttur. Parlamentarizmdeki denge araçları olan fesih ve siyasal sorumluluğun anlamı ve işlevi değişmiştir (Öztürk, 1999: 10-11). Bu durum “ikinci parlamenter sistem”in tarihsel bir tanımlamaya sahip güncel olmayan bir sistem olduğunu gösterir (Teziç, 2007: 425).

Günümüz klasik parlamenter sistemlerinde olduğu gibi, tekçi parlamenter sistemde yürütmede iki başlılık mevcuttur; fakat devlet başkanı aktif politikanın dışında bulunmaktadır ve gerçek siyasi irade hükümetin elindedir. Devlet başkanının bu şekilde etkisizleşmesi sonucu başbakanı atama serbestliği elinden alınmıştır. Devlet başkanının rolünün azalması mecliste çoğunluğu sağlayan partinin başkanını atamak durumunda kalmasına sebep olmaktadır. Devlet başkanının sınırlı olarak parlamentoyu fesih yetkisi mevcuttur fakat bu yetki başbakanın istemi ve ortak imzasıyla kullanılabileceği için başkanın takdir yetkisinin olmadığı söylenebilir (Teziç, 2007: 426).

Monist parlamenter sistem, sorumsuz ve halk tarafından seçilmemiş devlet başkanının yetkiye sahip olması düşüncesinin demokrasiyle bağdaşmaması açısından, demokrasi düşüncesine sahip tüm parlamenter sistemler tarafından benimsenmiştir (Gözler, 2010: 605).

Geçmiş II. Dünya Savaşı sonrasına kadar giden rasyonelleştirilmiş parlamentarizm ile kastedilen parlamenter sistem modeli temel olarak hükümet istikrarını ve etkinliğini sağlamaya dönük anayasal usul ve araçları içermektedir (Akartürk, 2021: 102).

Bazı ülkeler bu sistemde “yenileme” yapma yoluna giderek siyaseti hukukileştirmeyi, klasik parlamenter sistem uygulamasından kaynaklı sorunları çözmeyi ve olası hükümet krizlerini aşmayı amaçlamışlardır. Bu yenileme ile hem parlamento-hükümet ilişkilerinde gerekli görülen değişiklikler yapılmış, hem de parlamento iç çalışma düzeni konusunda kurallar getirilmiştir (Teziç, 2007: 427).

Yapılan değişiklik ve getirilen bu kuralları içeren parlamenter sistemler “Rasyonelleştirilmiş Parlamentarizm” olarak isimlendirilmiş, parlamenter çoğunluğa

sahip olmayan hükümetlere güç ve istikrar kazandırmak amaçlanmıştır (Küçük, 2015: 62).

Bir anlamda siyasetin hukukileşmesini ifade eden parlamenter rejimin aklileşmesi, rasyonelleştirilmiş parlamentarizme aklileştirilmiş parlamentarizm de denilmesine neden olmuştur (Teziç, 2007: 498).

Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemde hükümetlere kazandırılmak istenen istikrar ve güç için çeşitli araçlar kullanılmıştır. Bu araçlar hükümete istikrar kazandırmaya yönelik araçlar ve hükümete etkinlik kazandırmaya yönelik araçlar olarak iki grupta toplanmaktadır (Gözler, 2010: 605).

Hükümete istikrar kazandırmak amaçlı kullanılan araçlar içerisinde hükümetin göreve başlaması için güven oylamasına gerek olmaması, kurulacak hükümet için aranan çoğunluğun, oluşması gerekenden daha düşük olması, güvensizlik önergesi verme hakkının sınırlandırılarak yapılacak güvensizlik oylamasından önce bir serinleme süresinin (Özbudun, 2019: 314) öngörülmesi, sadece güvensizlik oylarının sayılarak (Gözler, 2010: 625) salt çoğunluk ve üye tam sayısı kriterlerinin güvensizlik oylamasında kullanılması ve kurucu güvensizlik oyu ve fesih tehdidi altında güvenoyu (Yücel, 2009: 159-163) vardır.

Hükümete etkinlik kazandırmayı amaçlayan araçlar ise zorunlu yasama durumu, giyotin (Ergül, 2002: 122), yasanın tek bir blok olarak oylanması (Gözler, 2010: 628), hükümete verilen yasa hükmünde kararname ve özerk kararname çıkarma yetkisidir (Gözler, 2010: 627-631).

Westminster modelinde parti yapısında disiplin mevcuttur. İktidar partisinin lideri olan başbakan aynı zamanda hükümetin lideridir. Gündem, başbakanın liderliğindeki bu hükümet tarafından belirlenir. Tek parti hükümetlerinin bulunduğu bu sistemde anayasal yapı, yasamanın üstünlüğüne dayansa da başbakan ve kabine siyasal yapıyı esas biçimlendirenlerdir. Çoğunluk demokrasisine dayalı, güçlü partiler arasında değişen iktidar ve çekişme biçiminde şekillenen siyasal yarış, partilerin sistemi kontrol edebilmelerini de sağlar (Özsoy, 2014: 23-29).

Çoğunluk hükümeti olması, yürütmenin tek parti yetkisinde bulunması ve siyasi olarak kabinenin hâkimiyeti Westminster modelinin genel nitelikleridir.

Menfaat gruplarının, birbirinden bağımsız ve rekabetçi şekilde hükümeti etkileme çabalarının görüldüğü seçim sistemi; iki partili, çoğunlukçu ve orantısızdır. Yasama yetkisi merkezi ve üniter bir yapıyla tek meclisli parlamentoda toplanmıştır. Sistemde anayasa yargısı yoktur; çünkü yazısız anayasa geleneğinden kaynaklanan bir anayasal esneklik mevcuttur (Arend, 2012: 10-20).

Çok partili demokrasilerde parlamenter hükümet sisteminin tıkanıklıkları gidermesi ve uzlaşma kültürünü destekleyen nitelikte olması uzun süreli koalisyonların oluşabilmesi için avantaj sağlamaktadır (Hekimoğlu, 2009: 145-146). Bunun sebebi bu sistemde bir partinin iktidara gelebilmesi için yasama organı içinde çoğunluğun desteğini elde etmesi gerekliliğinin sonucu olarak, partinin kurduğu hükümet ile yasama organı arasında tıkanıklık seviyesinde bir anlaşmazlığın çıkma ihtimalinin çok zayıf olmasıdır (Yavuz, 2008: 37). Tıkanıklıkların giderilmesinde etkili bir diğer özellik olan iki başlılık da devlet başkanının gerektiğinde müdahalede bulunabilmesini sağlamaktadır (Turhan, 1989: 38). Parlamenter sistemde, yürütme organı ile yasama organı arasında çıkabilecek olası bir krizde güvensizlik oyu veya fesih yolunun kullanılabilecek olması, parlamenter sistemi destekleyenler tarafından hükümet ile parlamento arasındaki sürecin devamlı gelişime ve müzakereye açık olduğu şeklinde değerlendirilmektedir. Ayrıca bu sistemde hükümetin başarısız ve halkın desteğini kaybetmiş olması neticesinde uzun zaman beklenmesine gerek olmadan çözüm için halka gidilebilmenin yolu açıktır (Uluşahin, 1999: 92-95).

Parlamentonun ülke genelinde mevcut siyasi eğilim ve düşünce şeklini yansıtmaması, parlamento ile hükümet arasındaki uyuşmazlık durumu, seçim döneminin yaklaşmış olması, iki meclisli sistemlerde mevcut meclislerin uzlaşamaması sebeplerinden kaynaklanan sistemsel tıkanıklıklarda güvenoyu ve fesih mekanizmaları ile problemler rejim krizi haline gelmeden çözülebilir. Parlamenter sistemin avantajlarından biri olarak görülen başbakanın veya kabinesinin fesih ve güvenoyu mekanizmalarını kullanarak güç ve meşruiyeti artırabilmesi mümkün olsa da her zaman popülaritesini kaybetmiş bir başbakan ve kabinesinin görevini sonlandırmak, bir başkanını sonlandırmaktan daha kolaydır (Yıldız, 2012: 86).

Parlamento ile hükümet arasındaki siyasal sürecin fesih ve güvensizlik oyu mekanizmalarıyla sağlanan esnekliği ve gelişime açık olması, sürecin donmasını

engellemekte ve parlâmenter sistemin savunulmasını sağlamaktadır (Uluşahin, 1999: 92-98).

Parlamenteer sistemde meydana gelen koalisyen hükümetleri sayesinde iktidar birden fazla partiye paylaştırılmış olur ve bu da kutuplaşmanın azaldığı, uzlaşmacı tavrın ortaya çıktığı bir ortam oluşturur. Küçük partilerin demokratik sistem içinde talep ve çıkarlarının dikkate alınması hükümetin düşürülebilme olasılığından kaynaklıdır. Küçük partilerin siyasal sistemde pay edinme ve hatta iktidara gelme şansının bulunması bu partilerin demokratik katılımını güçlendirici rol oynar (Riggs, 1997: 264).

Başkanlık sisteminden farklı şekilde parlamenteer sistemde tüm siyasal aktörlerin kazanım alanları oluşmaktadır. Başkanlık sisteminde bulunan kazananın her şeyi aldığı ve bu durumun da çatışmayı besleyerek sorun çıkardığı ortamın yerini parlamenteer hükümet sisteminde tüm aktörlerin sistemde tutulduğu ve ödülün bölüştüğü bir ortam almaktadır (Linz, 1994: 144-145). İdeolojik ve kültürel açılardan ayrışan toplumlarda parlamenteer sistemin birleştirici bir rolü vardır. Lijphart'a göre azınlıkların sistemsel bütünlüğü ve ayrışmaların çözümlenmesi açısından parlamenteer sistemde bir avantaj olarak azınlıkların temsil edilmesi ve çıkarlarının korunması konusu (mecliste temsil edilme ve hükümette yer alma ihtimalinin varlığı ile) başkanlık sistemine göre daha önemsenmiş durumdadır (Lijphart, 1995: 196).

Parlamenteer sistemde başkanlık sisteminde olduğu gibi kazananın ve kaybedenin her şeye sahip olduğu veya hiçbir şeye sahip olamadığı gibi bir durum yoktur. Meclisin yürütme yapısını değiştirecek güce sahip olması ise yürütme kuvvetinin meclisin içinden çıkmasından kaynaklanır. Diğer taraftan seçimde başarısız olan siyasal gruplar süreç boyunca muhalefet olarak görev yaparak demokrasinin işleyişine katkı sağlarlar. Muhalefet grupları sonraki seçime kadar etkisiz kalmak yerine yasama meclisinde fonksiyon göstererek sistemin bir parçası haline gelirler (Yıldız, 2012: 87-88).

Riggs'e göre siyasal süreçlerdeki esnek yapı ve yasama ile yürütme arasında çatışma olmaması gibi sebeplerle parlamenteer sisteme sahip hükümetler daha uzun

yaşayabilmektedirler. Nispi temsil sisteminin tercih edildiği parlamenter sistemlerde siyasi parti çeşitliliği olması ile daha demokratik bir temsil mekanizması sağlanmaktadır. Bu temsil mekanizması sayesinde vatandaşların yönetim nezdinde temsili güçlenmiş ve toplumsal talep ve ihtiyaçlarını parlamentoya ve hükümete aktarmaları kolaylaşmış olur (Riggs, 1997: 257).

Parlamenter rejimlerde devlet başkanı ve hükümet başkanı birbirinden farklıdır. Partili olsa dahi tarafsız olan devlet başkanı sistem içerisinde denetim sağlar. Devletin birliğini temsilen sembolik ve temsili bir göreve sahip olması ile dengeleyici bir unsur konumunda bulunur. Olası siyasi tıkanmalarda ve olağanüstü durumlarda tarafsız devlet başkanı arabulucu olarak devreye girer ve uzlaşma sağlar.

Parlamenter sistemde devlet başkanı ayrılmış kuvvetler arasındaki denetim ve dengeyi sağlayarak uçları birleştiren bir kaynama noktası görevi görür (Yıldız, 2012: 87-88). Cumhurbaşkanı, devlet başkanı veya kral/kraliçe ile temsil edilen devlet başkanlığı makamının partiler üstü tarafsız özelliğiyle arabulucu rolü; iktidarın gücünü frenleyici, siyasi çekişmeleri uzlaştırıcı, muhalifler ile iktidar sahipleri arasındaki krizleri çözücü özelliktedir (Linz, 1994: 62).

Parlâmenter hükümet sisteminde hükümetin varlığı parlamentonun güvenine dayandığı için her zaman parlamento tarafından görevine son verilebilmesi ihtimaliyle hükümetlerin istikrarının garanti edilmemiş olması bu sistemin en önemli eleştirisi sebebidir (Lijphart, 1992: 48-49). Türkiye’de yaşanan hükümet istikrarsızlıkları ve kurulan birçok koalisyon hükümetinin varlığının sistemin bu özelliğinden ileri geldiği düşünülmektedir (Kuzu, 2012: 92).

Sistemin bu özelliğinden kaynaklı olarak İtalya’da 1948-1992 arasındaki 44 yıllık süreçte 50 hükümet, Türkiye’de ise 1961-1981 arasındaki 19 yıllık süreçte 21 hükümet kurulmuştur. Norveç, İsveç, Hollanda gibi ülkeler ise daha istikrarlı sayılmalarına rağmen ortalama hükümet ömürleri 22 ayda kalmıştır (Yüksel, 2006: 44).

İstikrarlı siyasi sistem dendiğinde ön koşul olarak demokratik bir sistem yapısı gereklidir. Demokratik olmanın niteliği ise yeni oluşturulacak ve alınacak siyasi kararlarda demokratik bir sürecin işlenmesini sağlayan en önemli olgu olan seçim

mekanizmasının, siyasi partiler ile iktidar partisi arasında gerçekleşecek adil bir yarışa dayanmasıdır. Demokratik siyasi sistemin istikrarlı olması ise “karar almada etkinlik”, “devamlılık”, “gerçeğe uygunluk” ve “meşruluk” gibi şartların sağlanması ile gerçekleşir. Demokratik yapıyı meydana getiren kurumların hedeflere yönelik işlev görmesi etkinlik kavramını tanımlamaktadır (Yücel, 2009: 90-91).

Parlamente sistemde daima parlamento çoğunluğunun desteğine muhtaç olması hükümetin zayıf kalmasının nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Hükümeti oluşturan parti tek olsa dahi devlet başkanının hükümetle oluşturabileceği rekabet ortamı iki başlılığın getireceği problemlere neden olabilir (Gözler, 2010: 617). Kendini güvende hissetmeyen hükümet mutlaka parlamento çoğunluğunu dikkate almak zorundadır (Sartori, 1997: 152).

Devlet başkanı parlamente sistemin mantığına uygun olacak şekilde yetkisiz ve sorumsuz davranarak sembolik rolüyle yetinmezse hükümet ile arasında yaşanan çatışma ve sorumluluk karmaşası sonucu hükümet etkinliğini yitirebilir.

Parlamente sistemde hükümetin zayıf kalmasının nedenlerinden diğerleri de hükümet tarafından müşterek özellikte karar alınması ve kurulan koalisyon hükümetleridir (Gözler, 2010: 617). Tek partiden oluşan hükümetlerde dahi alınan kararların kolektif özellikte olması birtakım sorunlar yaratır. Örneğin bakanlar kurulunda alınacak kararlar için oybirliği gereklidir ve bakanlardan birinin karara karşı çıkması kamuoyunda tartışma yaratacak şekilde ya bakanın azledilmesini ya da istifa etmesini gerektirir (Sartori, 1997: 152).

Parlamente sistemin en zayıf yönlerinden biri de kurulan koalisyon hükümetleridir (Gözler, 2010: 617). Koalisyon hükümetleri tek parti iktidarlarına göre güçsüz hükümetlerdir (Sartori, 1997: 152). Koalisyon hükümetlerinde farklı siyasi programlara sahip partilerin ortaklığı söz konusudur. Siyasi programlardaki farklılık partiler arasında uyumsuzluk yaratır. Uygulanacak politikalarla ilgili uzun süren siyasi uzlaşma arayışları ve pazarlıklar hükümetlerin çalışma hızını düşürür. Son olarak ortak politika ve icraat üretme çabasının yarattığı bölünmeden kaçınmaya çalışan hükümetler varlıklarını sürdürebilmek için hareketsiz kalmayı tercih edip yönetim konusunda zayıf kalırlar (Gözler, 2010: 617).

Tablo 1: Parlamenter Hükümet Sisteminin Avantaj ve Dezavantajları

Parlamenter Hükümet Sisteminin Avantajları	Parlamenter Hükümet Sisteminin Dezavantajları
Rejimde kilitlenmeyi önleyecek mekanizmaların varlığı (Güvensizlik oyu ve Fesih gibi)	Yürütmenin istikrarını garanti eden bir mekanizmanın bulunmaması
Halkın desteğini kaybeden hükümetlerin seçimler aracılığıyla değiştirilebilmesi (Esnek ve çözüm üretebilir sistem olması)	Siyasi iktidara bir partinin tek başına hâkim olamaması sonucu koalisyon hükümetlerinin ortaya çıkması
Uzlaşmacı ve paylaşımcı bir sistem olması	Hükümet istikrarsızlıklarının rejim istikrarsızlıklarına rejim istikrarsızlıklarının da zaman darbelere yol açan bir etkisinin bulunması
Küçük partilerin koalisyonlar aracılığıyla hükümete katılabilmesine ve yönetime ortak olabilmesine olanak sağlaması yoluyla katılımcılığı artırması	Zayıf ve etkinliği düşük hükümetlere yol açması
Devlet başkanının tarafsız ve partiler üstü olması dolayısıyla uzlaştırıcı etkisinin bulunması	Koalisyon hükümetlerinde her partinin farklı düşünebilme durumu nedeniyle karar alabilme hızının yavaş olması

Tüm kesimlere iktidarda temsil edilebilme imkânı vermesi nedeniyle demokratik kültüre uygun olması	Hükümetin yol açtığı olumsuzluklarda hesap verebilme açısından sorumlunun tespit edilebilmesinin güç olması
--	---

Parlamente sistem günümüzde pek çok ülkede uygulamada karşılık bulan bir hükümet sistemi olmakla beraber yukarıda açıklandığı ve tabloda gösterildiği gibi birtakım avantaj ve dezavantajları olan bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. Parlamente sistem demokrasi açısından değerlendirildiğinde ülkenin demokrasisi ve demokratik gelişimine olumlu katkılar sunmakla birlikte bu durumun ortaya çıkmasında o ülkenin siyasi kültürü, anayasal açıdan konumu, tarihsel geçmişi ve geleneksel yapısı ile ekonomik özellikleri belirleyici olmaktadır (Çağlar, 2017: 1-7).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ KURUMUNUN SİYASET İLE İLİŞKİSİ

2.1. Osmanlı Devleti Döneminde Bürokrasi ve Özellikleri

Anadolu Selçuklu Devleti'nin 1243 yılında Moğollar ile giriştiği Köseadağ Savaşı'nı kaybetmesi ve Moğol egemenliğine girmesi sonrasında farklı bölgelerde bulunan beylikler bağımsızlıklarını ilan ederek Anadolu'da beylikler dönemi başlamıştır. Bizans sınırında kurulan ve en küçük beyliklerden biri olan Osmanogulları Beyliği de bu beyliklerden biri olup, özellikle gaza ve cihat anlayışıyla diğer beyliklerin birbirleriyle mücadele etmesinin aksine başlangıçta Bizans ile mücadeleye girişmiştir.

Osmanogulları Beyliği hem Bizans hem de çevre beylikler ile giriştiği mücadeleler sonucu kısa süre içerisinde topraklarını genişletmesi ve önceleri bağımsız bir beylik sonrasında ise bağımsız bir devlet olarak tarihte yerini almıştır. Özellikle devletleşme sürecinde faaliyet alanlarının artması ve topraklarının genişlemesi

nedeniyle devlet işlerinin ve kamusal hizmetlerin sürdürülmesinde sistemli bir yapı olan bürokrasiye ihtiyaç duymuştur.

Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklu Devletleri'nin kurumsal yapılarını temel alarak örgütlenmeye çalışan Osmanogulları Beyliği çevresinde var olan beyliklerin kurumlarından ve devlet adamlarının fikirlerinden de faydalanmış hatta Bizans'ın sosyal yapısı ve kültürü ile yaşam biçimlerini de dikkate almıştır. Böylece beylikten kısa sürede devletleşme aşamasına geçen Osmanlı Devleti idari, askeri, adli ve mali alanlar başta olmak üzere her alanda güçlü ve kendisine has bir kurumsal kültür oluşturarak uzun süre dönemi içinde etkinliğini korumuştur (Karatepe, 1999: 35).

Osmanlı Devleti idari anlamda oluşturduğu köy, kasaba, vilayet, eyalet gibi birimlerini iktâ adı verilen sistemle yürüterek hem askeri hem de tarımsal anlamda güçlü bir şekilde örgütleyerek hazineden para harcamadan yönetme yolunu tercih etmiştir. Böylece hem güçlü bir ordu oluşturarak yeni bölgeler ele geçirmiş hem de tarımsal üretimi kesintisiz bir şekilde devam ettirmiştir.

Osmanlıyı küçük bir beylikten kısa süre içinde cihan devletine dönüştüren, güçlü bir orduya sahip olmasının yanında idari, adli ve mali alanlarda oluşturduğu güçlü bir bürokratik teşkilatlanma ile bürokraside yer alan başarılı kişilerin seçimindeki devşirme sistemidir. Devletin büyümesine paralel olarak kurumların da güçlenmesi sonucu bürokraside sınıflandırmalar ortaya çıkmış, faaliyet alanları ve görevleri birbirine yakın olanlar aynı sınıf içerisinde bir araya getirilmiştir. Böylece Osmanlı Devleti bürokrasisinin temelini oluşturan ilmiye, kalemiye, seyfiye ve mülkiye olmak üzere dört önemli sınıf ortaya çıkmıştır.

2.2. Osmanlı Bürokrasisinde Bürokratik Sınıflar

Osmanlı Devleti kuruluşundan Fatih dönemine kadar o sürece kadar kurulmuş olan Türk Devlet geleneğini esas alan klasik bir örgütlenme yapısına sahipti. Klasik örgütlenme modelinde devletin başı sıfatıyla yer alan padişah, halifeliğin ele geçirilmesine kadar Türk Devlet sisteminde uygulanan ve Tanrı tarafından devleti yönetme yetkisinin kendisine verildiği “kut” anlayışı, halifelikten sonra ise "Allah'ın yeryüzündeki gölgesi" sıfatıyla yönetimini herkese kabul ettirebilmekteydi.

Sultan II. Murat dönemine kadar devlet idaresinde söz sahibi olan Türk kökenli devlet adamları ve Ahilik teşkilatı, bu tarihten itibaren etkisini yitirmeye başlamış, yerlerine ise fethedilen topraklardan getirilerek Türk-İslam anlayışına göre yetiştirilen devşirme kökenliler gelmeye başlamıştır (Uzunçarşılı, 2003: 498).

Kuruluşundan yıkılışına kadar her zaman en önemli aktör ve yetkili olarak yer alan sultan, padişah veya han unvanına sahip devlet başkanı devletin büyümesiyle birlikte yetkilerinin bir kısmını veziriazam, vezir gibi unvanlara sahip kişilerle paylaşma yoluna gitmiştir. Padişahattan sonra en yetkili kişi olan veziriazam kimi zamanlar (Sokullu, Köprülü dönemleri gibi) en önemli aktör konumunda da yer almıştır.

Osmanlıda genel anlamda yöneten ve yönetilen (reaya) olmak üzere iki sınıfa ayrılan bir toplumsal sınıf yapısı mevcuttur. Bu toplumsal yapı içinde reaya denilen kesim devlet idaresi haricinde genelde tarım, hayvancılık, zanaat gibi mesleklerde çalışanlardan oluşmaktadır. Yöneten sınıf içinde ise padişah başta olmak üzere kendisine bağlı olarak idari, adli, mali ve askeri alanlarda faaliyet yürüten ve sadakatle bağlı olan kişiler bulunmaktadır.

Yöneten sınıfı devletin eğitim, adalet, maliye, askeriye, din, yazışma işleri başta olmak üzere değişik alanlarda çalışan kişiler oluşturmaktadır. Devletin yürütmekle yükümlü olduğu bütün işler yönetici sınıf içerisinde gerçekleşmekte olup, yönetici sınıf toplumu oluşturan sınıf olan reaya ile belirgin yönlerden ayrılmaktadır. Yönetici sınıf içerisinde her ne unvana sahip olursa olsun ulema sınıfındakiler hariç herkes kul statüsüne tabidir ve toplumdan ayrılmış vaziyettedir (Aslan ve Yılmaz, 2001: 289).

Yönetici sınıf içerisinde mutlak güç sahibi olan padişah dışında, otoriterliğin azaldığı dönemlerde örgütlü olabilme özelliğine sahip olması sayesinde bürokrasi ve bürokratlar güç merkezi haline gelebilmişlerdir. Osmanlı bürokrasisine bakıldığında yönetici sınıf askeri kökenlilerin oluşturduğu seyfiye, eğitim-adalet ve din işleri sorumlularından oluşan ilmiye, yazışma ve bürokratik işlemlerden sorumlu olanların oluşturduğu kalemiye olmak üzere alt sınıflara ayrıldığını söylemek mümkündür (Fleischer, 1996: 5). Bununla birlikte idari yapının değişmesiyle Osmanlı Devleti'nin

son dönemlerinde etkinlik kazanan ve mülkiye adı verilen bir alt sınıf daha bulunmaktadır.

2.2.1. İlmiye Sınıfı

Bizans sınırında bir uç beyliği olarak kurulan Osmanoğulları Beyliği kuruluşundan itibaren ilme ve ilim adamlarına büyük saygı göstermiş, devletin genişlemesinin kılıçla olacağını ancak sağlam bir zeminde ilerleyebilmesinin eğitilmiş kadrolar sayesinde gerçekleşeceğini dikkate almıştır. Beylik ve Devletleşme aşamalarında eğitilmiş kadrolardan yoksun olan Osmanlılar bu ihtiyaçlarını önemli Türk-İslam merkezlerinden gidermeye çalışmıştır. İlk örnekleri olması açısından kadılık müessesesinde Karaman'da yetişen Dursun Fakih, eğitim alanında da ilk medresenin kurulmasına öncülük eden ve Mısır'da eğitim alan Davud-i Kayseri mihenk taşlarıdır (Kılıç, 2018: 154).

İlmiye sınıfı en temel eğitim kurumu olan medreselerde eğitim alarak buralardan mezuniyet kazanan eğitim, hukuk, din ve beledi hizmetler başta olmak üzere birçok alanda görev alan, Müslüman kökenli ve çoğunluğunu Türklerin oluşturduğu meslek grubu olarak ifade edilebilir (İpşirli, 2000: 141). İlmiye teşkilatı diğer bütün kurumlarda görev alacak olan kişileri de yetiştirmesi açısından ayrıca önem taşımaktaydı. Klasik dönemde kendi öncülleri olan devletlerin uygulamalarını hayata geçiren Osmanlı Devleti, devletin büyümesi ve işlevselliğin çeşitlenmesine bağlı olarak özgün yöntemler geliştirerek kurumlarını günün şart ve ihtiyaçlarına göre sürekli olarak yenilemeye tabi tutmuştur.

Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarında bir arada yürütülen kadılık, müderrislik ve müftülük faaliyetleri büyümeye bağlı olarak zamanla Sultan I. Murat zamanından itibaren kazaskerlik makamı bünyesinde idari olarak tek çatıda ve belli bir düzene oturtularak yönetilmeye çalışılmıştır (Eravcı, 2013: 33).

Osmanlı Devleti'nde yönetici sınıf olarak adlandırılan kesim içerisinde ayrıcalık bakımından en başta gelen sınıfı ilmiye oluşturmaktaydı. İlmiye sınıfı mensupları diğer kalemiye, seyfiye sınıflarına nazaran vergi muafiyetinden daha fazla yararlanırken, ceza durumlarında ise diğer iki sınıf mensuplarına işletilen idam cezası gibi cezalardan muaf tutulmaktaydı (İpşirli, 2000: 142). Ayrıca sınıflar arası geçişlerde

ilmiye mensupları istediği diğer iki sınıftan birine geçebilirken, diğer sınıflardan ilmiye sınıfına geçiş mümkün olmamaktaydı (Reyhan, 1999: 77).

Devletin kuruluş ve gelişim gösterdiği dönemlerde mevcut ve fetihle ele geçirilen toprakların elde tutulmasını sağlamak askeri anlamda güçlü olmanın yanında kurumsallaşmayı da gerektirmekteydi. Özellikle fethedilen topraklarda sağlanacak kurumsallaşma o bölgede yaşayan halkın devlete olan bağlılığına pozitif anlamda katkı sunmakta, fonksiyonel anlamda ise kamusal hizmetlerin götürülmesinde büyük önem arz etmekteydi.

Osmanlı Devleti'nde ilmiye teşkilatı, 1600'lü yıllara kadar devletin merkezi idaresinde yer alan en üst düzey görevlere (veziriazam, defterdar, nişancı gibi) nitelikli personel yetiştirdiğinden etkinliği fazla olan bir durumdaydı. Bu dönemde sınıfsal anlamda bir ayrışma bulunmayıp, padişah ya da veziriazamın başkanlığındaki askeri unsurlar toprakların fethedilmesini sağlamakta en çok üyeye sahip olan ilmiye teşkilatı ise yasal olarak nitelendirilebilecek mevzuatlarla fethin kalıcılığını ve meşruiyeti için gerekli çalışmaları yürütmekteydi.

İlmiye teşkilatı bu tarihten yeniçeri ocağının kaldırılmasına kadar, askeri kökenlilerin etkinliğini artırması, devletlerarasında diplomatik girişimler ve anlaşmaların yoğunlaşması nedeniyle ilk dönemlere nazaran etkisi azalmıştır. Ancak topluma yönelik cami, medrese, vakıf gibi kurumlar aracılığıyla verdikleri eğitim, din, hayır ve yardım işleri, özellikle kadıların verdikleri beledi hizmetler nedeniyle etkinlikleri ve saygınlıkları her zaman dikkate alınmalarını gerektirmiştir (Cihan, 2004: 27-29).

Devletin son dönemlerinde ise özellikle yenileşmenin önünde en büyük engel olarak görülen yeniçeri ocağının kaldırılması ile eğitim, askeriye, diplomasi, idare ve idari örgütlenme gibi birçok alanda ıslahatlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Devletin tekrar eski gücüne kavuşmasına yönelik çalışmalarda ilmiye teşkilatı mensupları (ulema) etkin olarak yer alsa da istihdam edilme alanlarında azalma sürmektedir (İhsanoğlu, 1998: 248).

Kurumsal anlamda devlete ait pek çok hizmeti yerine getiren ilmiye teşkilatı, devletin ilk dönemlerinde etkinliği ve nüfuz alanı yüksek olan, en fazla devlet

görevlisine sahip olmanın ve topluma yönelik faaliyet alanlarında hizmet vermenin getirdiği etkenler sayesinde zamanla etkinliği azalmış olsa da önemini sürdürmeye devam etmiştir.

İlmiye teşkilatı mensupları arasında şeyhülislam, kadı, kazasker, müderris, nakibüleşraf ve sarayın hizmetinde görev alan farklı unvanlarda kişiler bulunmaktadır. Görevli olan kişilerin unvanlarına bakıldığında özellikle din, eğitim, adalet başta olmak üzere birçok farklı kamu hizmeti yerine getirilmektedir. Bu görevlilerden biri olan şeyhülislam, ilk olarak Horasan'da Hicri IV. yüzyılın ikinci döneminde fıkıh âlimleri arasında ortaya çıkan problemleri çözmeye yönelik görev alan kişiler için kullanılmış bir sıfattır (Yurdakul, 2008: 20). Şeyhüislamlık makamına ve ulema sınıfına, devletin yönetici sınıfına mensup diğer kurumlarında görev alabilen devşirme kökenli kişilerin aksine genel olarak Müslüman kökene sahip kişiler getirilmiş ve bu uygulama makamın oluşturulmasından devletin yıkılışına kadar devam etmiştir (İhsanoğlu, 1998: 247).

Şeyhüislamlık makamına atanmada genel olarak veziriazamın bu konu hakkındaki görüşlerini özet olarak içeren evrakı padişaha sunması üzerine olurken, bazen de padişahın istediği ve uygun gördüğü bir şahsı bu makam getirdiği bilinmektedir (Uzunçarşılı, 1965: 178-179). Şeyhüislamlık görevini icra edenler ilk zamanlar sadece şer'i konularda fetva vermekten zaman içinde kamuyu ilgilendiren ve siyasi içerik taşıyan konularda da fetva vermeye başlamışlardır. Devletin yönetimi ile ilgili kararların alındığı divan adı verilen yapının bir üyesi olmayan şeyhülislam, çeşitli konularla ilgili görüşüne başvurulmuş bir makam sahibi konumunda olmuştur. Ayrıca eğitim, din ve adalet gibi alanlarda görev yapan müderris, kadı, müftü gibi görevlilerin tayin işleri ve göreve getirilmeleri de zaman içinde şeyhüislamla bırakılmıştır (Kazıcı, 2011: 244).

İlmiye teşkilatındaki diğer bir görevli olan kadı, insanlar arasında gündelik yaşam içerisinde doğan anlaşmazlıkları ve davaları İslam dini esaslarına göre çözüme kavuşturan kişidir (Atar, 2001: 66). İslam tarihinde ilk kez Hazreti Ömer döneminde Basra, Kûfe ve Medine gibi bölgelere atamasıyla kurumsallaşmaya başlayan kadılık müessesesi, o bölgelerde devletin adına hukuk ve ceza işlemlerinin görülmesine yönelik faaliyetler yürütmekteydi (Cihan, 2004: 42). Osmanlıda ise ilk olarak Osman

Gazi'nin Dursun Fakih'i ataması (Kazıcı, 1991: 124) ile başlayan ve zamanla kurumsallaşan bu müessese halkın devlete yönelik adil olup olmadığını direkt hissettiği bir alan oluşturmaktadır.

Kadılar temel görevleri olan adli görevleri yanında şehirlerin idari anlamda yöneticisi, yerel anlamdaki beledi hizmetleri gören bir belediye görevlisi, şehrin asayiş ve emniyetinden sorumlu bir yönetici ve halka sosyal hizmet sunan vakıf görevlisi olarak hizmet vermektedir (Kazıcı, 2011: 195). Kadılık müessesesi büyük-küçük kazalar ile sancak-eyaletler nezdinde iki sınıf şeklinde örgütlenmekte olup, kazaların tayinleri kazasker tarafından gerçekleştirilmekteydi. Anadolu, Rumeli ve Mısır kaza kadılıkları şeklinde örgütlenen bu kurumda her kadı kendi bölgesi içerisinde yükselebilmekte ve yer değiştirebilmekteydi (Uzunçarşılı, 1965: 91).

Kazaskerlik ilmiye teşkilatı içerisindeki en yüksek rütbeli kadrolardan biri olup miras taksimi, askeri personeller arasında ortaya çıkan problemlerin çözümü, eğitim-öğretim ile ilgili faaliyetlerin düzenli ve kesintisiz bir şekilde sürabilmesi amacıyla kadı ve müderrislerin tayin işlemleri de dâhil olmak üzere çok sayıda görevi icra etmektedir (İpşirli, 1997: 597).

Diğer bir ilmiye teşkilatı mensubu olan müderrislerin temel görevi eğitim-öğretim faaliyetlerine yönelik olarak medreselerde ders vermek, öğrencileriyle ilgilenerek onların yetkin bir duruma gelmesini sağlamaktır. Ayrıca müderrislerin toplum tarafından saygı görmeleri nedeniyle yönetim kademesinde bulunan kişiler tarafından tahkikat, teftiş, bilirkişilik gibi farklı görevler aldıkları da görülmektedir (İpşirli, 2006: 469).

Yukarıda ifade edilen ilmiye teşkilatı mensupları yanında Peygamber Efendimizin soyundan gelen seyyid ve şeriflerin sosyal, hukuki, ekonomik tüm ailevi işleriyle ilgilenen nakibüleşraflar bulunmaktaydı (Pakalın, 1983: 647). Ayrıca sarayda hizmet vermekle yükümlü olan önemli tarihlerle ilgili planlamaları yapan müneccimbaşı, padişahların şehzadeyken hocalığını yapan muallim-i sultani, padişahlara günlük namazlarında imamlık yapan imam-ı sultani, hükümdar ve ailesinin sağlığını korumakla görevli hekimbaşı unvanına sahip kişiler ilmiye teşkilatında görev almaktaydı (Özer, 2014: 50-61).

Sonuç olarak ilmiye teşkilatı Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinden itibaren etkinliğini birçok alanda sürdüren ve kurumsal standartlar oluşturarak devletin kalıcılığına yönelik faaliyetler gösteren sınıftır. İlk zamanlar yönetici sınıf içinde sınıflaşmanın olmaması, üye sayısının fazlalığı ve mensuplarının en üst kademelere gelmesi nedeniyle etkin olan teşkilat sonraki zamanlarda aynı oranda etkin olamamıştır. Ancak ilmiye sınıfı devletin son zamanlarında içinde bulunulan olumsuz şartların ortadan kaldırılarak eski güçlü dönemlere ulaşılabilmesi için en çok uğraş veren sınıfların başında gelmektedir.

2.2.2. Kalemîye Sınıfı

Osmanlı Devleti bürokrasisini oluşturan sınıflardan biri de kalemîye sınıfıdır. Bu sınıfın temsilcileri arasında üst düzey kamu görevlilerinden nişancı, reisülküttap, defterdar bulunmakla birlikte diğer sınıfların evrak, yazışma ve büro işlerini takip eden görevliler de yine bu sınıfın üyeleri arasında yer almaktadır. Devletin yönetimle ilgili kararlarının alındığı divan-ı hümayunda nişancı ve defterdar ile temsil edilen bu sınıf, kararların yazılı hale getirilmesini ve ilgili tüm yazışmaları gerçekleştirmektedir (Yediyıldız, 1994: 463-464).

Bu sınıfa mensup olan kişiler dönemin yaygın eğitim kurumları olan medreselerden mezun olan ya da okuma-yazma konusunda yeterliliği olan kişiler arasından seçilmekteydi. Bürokrasiye adım atan kişiler kendilerini geliştirmek için takviye dersler alarak zaman içinde daha üst mevkilere gelebilmekteydi. Başlangıçta bu görevlere Müslüman kökenliler tercih edilmekte ve aileden aynı görevde bulunmuş olanların yakınları tercih edilmekteyse de zamanla Hristiyan kökenli kişiler de tercih edilmeye başlanmıştır. Kişilerin tercih edilmesinde ilmi ve kültürel bilgiye sahip olmalarının yanı sıra güzel yazı yazmaları da önemli olmaktadır (Yediyıldız, 1994: 463-465).

Kalemîye sınıfının gelişmesi divan ve mali işlerle ilgili bürolarda ayrımın yapılarak uzmanlaşmanın sağlanması ile birlikte Kanuni Sultan Süleyman döneminde olmuştur. Kalemîye üyelerinin bir sınıf olarak adlandırılması XVI. yüzyıl sonrasında gerçekleşmiş ve işlerin nitelikli kişiler tarafından yapılması gerektiği için devlet kademelerinde ön plana çıkmaları sağlanmıştır. XVIII. yüzyılda hemen her kademede

bulunan kalemiye sınıfı üyeleri nitelikli işgücü olmanın verdiği avantajla yönetici grubunda önemli bir yer teşkil etmeye başlamıştır. Devletin yazışma kültürünün oluşmasında, gerekli tüm araç ve gereçlerin temin edilmesinde, tarihi çerçevede gerçekleşen tüm olayların yazılı hale getirilerek tarihe mal edilmesinde kalemiye mensupları önemli rol oynamıştır (İpşirli, 2006: 248-249).

Kalemiye sınıfı üyeleri devletin yönetim işlerinin görüldüğü tüm bürolarda istihdam edilmekle birlikte en önemli üyeleri arasında nişancı, defterdar ve reisülküttap bulunmaktadır. Nişancının en önemli görevi padişah fermanlarına tuğra çekmek olup, bunun yanında fermanların hazır edilmesi ve önemli fermanların bizzat kaleme alınması, örfi kuralların şer'î kurallarla uyumunun sağlanarak hazırlanması ve değiştirilmesi, devlete şikâyet için gelen dilekçelerin tanzimini yapmak, defterdarlar tarafından hazırlanan evrakların kontrolünü yapmak da bulunmaktadır (Pamir, 2010: 701). Nişancının ayrıca devlete ait arazilerin kayıtlarının tutulması ve gerekli düzeltmelerin yapılması (Pamir, 2010: 702) ile belli bir dönem padişaha gelen mektupların tercüme edilerek padişaha sunulması ve padişah mektuplarının yazılması da görevleri arasındadır (Gökbilgin, 1940: 301).

Kalemiye sınıfının diğer bir önemli üyesi de devletin mali işlerinin tespit, tayin ve takibini yapan ve divan-ı hümayun üyesi olan defterdarlardır. Günümüz devletlerinde maliye bakanlarıyla aynı işleri yapan defterdarlar; devletin bünyesinde olan malların alınıp satılmasını, yılda bir defa ekonomik gelir ve giderlerin hakkında padişaha bilgi sunulmasını, 16. yüzyıldan itibaren mukataa gelirlerinin düzenli olarak tahsil edilmesini ve divanda yapılan toplantılar sonrasında maliye ile ilgili defterlerin mühürlenmesi gibi görevleri bulunmaktadır (Mert, 2020: 197-201).

Divan-ı hümayunun doğal üyesi olmayıp nişancıya bağlı olan reisülküttap, devletin özellikle dışişleriyle ilgili yazışma ve görüşme görevlerini takip eden ve divandaki yazışma işlerini yerine getiren personellere kâtiplerin başı sıfatıyla başkanlık eden kalemiye sınıfının önemli üyelerindendir. Bunların yanında reisülküttap divanda hazırlanan fermanların kontrolünü yapmak, divan toplantılarında görüşülecek konularla ilgili hazırlanan özetleri okumak, merkezi idarenin almış olduğu tayin kararlarını ilgili defterlere işlemek, tahsis edilmiş olan zeamet türündeki toprakların beratlarını yazmak gibi görevleri bulunmaktadır. 18. yüzyılda diplomasiye

duyulan ihtiyacın artması nedeniyle önemi artan reisülküttaplık, Sultan II. Mahmut döneminde devletin yeniden yapılandırılması nedeniyle gerçekleştirilen idari reformlar çerçevesinde 1836 yılında kaldırılarak yerine Umur-u Hariciye Nezareti (Dışişleri Bakanlığı) kurulmuştur (Tarih Akli, 2017).

Sonuç olarak kalemiye sınıfı devletin daha çok resmi içerik taşıyan yazışmalarını yürüten, devlete ait tüm varlıkların gelir ve giderlerinin tahsil ve takibini yaparak mali faaliyetlerini gerçekleştiren, özellikle diplomasinin geliştiği dönemlerde diplomatik alanda faaliyet gerçekleştiren sınıftır.

2.2.3. Seyfiye Sınıfı

Osmanlı Devleti'nde yönetici sınıfı oluşturan üç temel bileşenden biri de seyfiye sınıfıdır. Arapça kökenli bir kelime olan ve kılıç anlamına gelen seyfiye, ilmiye ve kalemiye sınıfları haricinde Osmanlı bürokrasisinde askeri kökenlileri temsil eden sınıfı oluşturmaktadır.

Kuruluş yıllarından itibaren “Nizam-ı Âlem” şiarı çerçevesinde fethe öncelik vererek hareket eden Osmanlı Devleti'nde askeri kökenli kişiler hem idari anlamda hem de devletin varlığının devam etmesinde etkili olan askeriyede etkinlik göstermişlerdir. Seyfiye sınıfının temel ve en önemli görevi ülke topraklarına yönelik içeriden ve dışarıdan gelebilecek olan tüm isyan ve saldırılara karşı padişah ve ailesini, payitahtı, ülkenin birliğini korumaktır.

Kuruluş ve yükselme dönemlerinde ordunun başında sefere çıkan padişahlar ile sonraki dönemlerde Serdar-ı Ekrem sıfatıyla orduya komutanlık eden vezir-i azamlar, donanmaya komutanlık eden kaptan-ı deryalar, yeniçeri ağaları ve yönetim alanında farklı görevler üstlenen vezirler seyfiye sınıfının merkezi idare organı olan divan-ı hümayundaki temsilcileri iken beylerbeyi, sancakbeyi, subaşı gibi kişiler ise taşra adı verilen mülki yapıdaki temsilcileridir.

Vezir-i Azam (Sadrazam), parlamenter sistemde görev alan başbakana eş pozisyona karşılık gelmektedir. Devletin idari anlamda padişahтан sonraki en yetkili makama sahip kişisi olan sadrazam padişah vekili olarak en yüksek rütbeli kamu görevlisidir. Osmanlı Devleti'nde kuruluş dönemlerinin ilk yıllarında (Osman Bey ve Orhan Bey dönemleri) padişaha yardımcı olmak üzere tek vezir görev almaktayken, I.

Murat Devri ile birlikte vezir sayısının artması sonucu aralarından bir tanesi “Baş Vezir (Vezir-i Azam)” olarak atanmıştır. Fatih Sultan Mehmet döneminde “Sadrazam” olarak ifade edilmeye başlanan “Vezir-i Azamlık” makamı, Sultan II. Mahmut döneminden itibaren “Başvekillik” olarak adlandırılmaya başlanmıştır (Kaşıkçı, 2015: 112).

Vezir-i Azam padişahın fermanı ile görevine başlamakta, makamın faaliyet alanına ilişkin tüm görev ve yetkileri kendisine bildirilmektedir. Başlıca yetki ve görevi padişahın mutlak vekili konumunda olması nedeniyle idari alana dönük olanlardır. Fatih dönemiyle birlikte devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı yer olan divan-ı hümayuna da başkanlık etmeye başlayan sadrazamın bu tarihten itibaren etkinliğini artırdığını söylemek mümkündür. Ayrıca XV. yüzyıldan itibaren ordu ile birlikte sefere çıkan Vezir-i Azamlar askeri işlerle de ilgilenmeye başlamışlar, zaman içinde orduyu Serdar-ı Ekrem unvanıyla komuta etmişlerdir (Kaşıkçı, 2015: 113-115).

Vezir-i Azam dışında padişahın sonra devlet işlerinde her biri farklı alanlarda görev yapan ve Kubbealtı Vezirleri diye adlandırılan Divan-ı Hümayun üyesi kişiler bulunmaktadır. Vezirlik makamı ilk olarak Abbasi Devleti döneminde Halifeye devlet işlerinde yardımcı olmak ve danışmanlık etmek amacıyla ortaya çıkmış olmakla birlikte ilk Türk-İslam devletlerinde de uygulama alanı bulmuştur. Osmanlı Devleti’nde de padişah vekili olarak görev yapan ve zamanla sayılarının artması sonucu içlerinden birinin padişah tarafından Vezir-i Azam seçilmesi ile diğer vezirler önemli görevleri üstlenmeye devam etmişlerdir.

Padişah ve Vezir-i Azam tarafından seçilen vezirler görevleriyle ilgili konularda Vezir-i Azama bağlı olarak çalışmaktadırlar. XVII. Yüzyıldan itibaren Divan-ı Hümayun üyesi olan kaptan-ı derya, defterdar ve nişancılar da vezirlik makamına yükseltelen kişiler arasında yer almışlardır. Kubbealtı vezirleri savaş esnasında orduda görev almakta, padişaha ilgili konularda bilgi vermekte ve danışmanlık faaliyeti yürütmektedir (Bardakçı, 2018: 301-310).

Seyfiye sınıfının bir diğer önemli üyesi Kaptan-ı Derya unvanı ile donanmanın güçlü ve hazır bulundurulmasından sorumlu, denizaşırı toprakları yönetme yetkisini elinde bulunduran ve Divan-ı Hümayun üyesi olan kişidir. Osmanlı Devleti’nin

Rumeli'ye geçişi ve denize kıyısı olan beylikleri topraklarına katması sonucu ortaya çıkan Kaptan-ı Derya unvanına sahip kişilerin tersaneleri belirlenen kurallara uygun olarak düzenlemek ve padişah ile sadrazamların denetimlerinde teşrifat kurallarını uygulamak gibi görevleri de yer almaktaydı. Bu kurum 1867 yılında Bahriye Nezareti'nin kurulmasıyla kaldırılmıştır (Pamir, 2004: 39-54).

Bu sınıfın en önemli üyelerinden biri de yeniçeri ağalarıdır. Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından itibaren askeri alandaki en önemli gücü yeniçeri ocağı olarak bilinmektedir. Devletin askeri olarak elde etmiş olduğu başarılarda ve toprakların genişlemesinde büyük söz sahibi olan yeniçeri ocağı zaman içinde idari alanda da kendisini hissettirmiştir. Devletin padişah dışında yönetim kadrosunu oluşturan başta sadrazam ve vezirler olmak üzere bürokraside yer alan kişilerin yerlerinin değiştirilmesinde ve azledilmesinde önemli rol oynamakla birlikte bazen de padişahların kim olacağı konusunda belirleyici olmuştur. Yeniçeri Ağaları İstanbul'un asayişinden ve yeniçerilerin eğitim ve teftişinden sorumlu olmakla birlikte, eğer vezir rütbesine sahipse Divan-ı Hümayun toplantılarına katılabilmekteydiler (dilimiz.gen.tr, 2019).

Sonuç olarak seyfiye sınıfı Osmanlı Devleti'nde askeri gücün şekillenmesinde görev alan ve savaşlarda padişah ile birlikte ya da padişahın yokluğunda orduyu komuta eden kişilerden oluşmaktaydı. Kara ve deniz unsurlarının yönetimini oluşturan bu sınıf aynı zamanda yeniçeri ağalarında olduğu gibi savaş zamanı dışında bulundukları bölgelerin asayişini de sağlamaktaydı.

2.2.4. Mülkiye Sınıfı

Osmanlı Devleti'nde klasik dönem ile bu dönemden Tanzimat Fermanı'na kadar geçen sürede yönetici sınıf ilmiye, kalemiye ve seyfiye olmak üzere üçlü bir yapıdan oluşmaktaydı. Devletin askeri alan başta olmak üzere kimi alanlarda Batının gerisinde kaldığını görmesiyle başlayan reform çalışmaları, Batının örnek alınmasıyla devam etmiştir. Askeri yenilgilerin getirdiği siyasi başarısızlıklar, ekonomik kayıplar ve devlet teşkilatındaki bozulmalar devletin teşkilat yapısında değişimlerin yapılmasını gerekli kılmıştır. İdari ve mülki yapıda devlet teşkilatının reforme edilerek ve Avrupa örnek alınarak düzenlenmesi sonucu yönetici sınıfı oluşturan kalemiye

içindeki üst düzey merkez yöneticileri ile eyalet, sancak ve kazaların yöneticileri taşranınmerkezi idarenin emrine alınması gerekçesiyle II. Mahmut Dönemi'nde ayrı bir sınıf olan mülkiyeyi oluşturmuşlardır.

Mülkiye sınıfı, Tanzimat ile başlayan Batılılaşmaya dönük fikirsel çalışmaların ve reform düşüncelerinin devlet teşkilatında uygulamaya dönüştürülmesinde ve taşraya aktarılmasında gerekli olan idari yöneticilerin yetişmesini sağlamak ihtiyacından doğmuştur. Vilayetlerin yeni çıkarılan yasalara göre yönetilmesini sağlamak, bilgi ve kültür yönünden yeterliliği olan kişileri yetiştirmek amacıyla daha önceki yıllarda faaliyet gösteren Enderun Mektebi yerine 1859 yılında Mekteb-i Mülkiye açılmıştır (Akpolat, 2010: 109-111).

Yönetim alanında görev alacak kişilerin her yönden gelişim ve yeterliliğini sağlamak için tarih, ekonomi, hukuk, edebiyat, güzel yazı yazma, coğrafya, geometri, Fransızca gibi ilmi ve dil gelişimine yönelik derslerin Mekteb-i Mülkiye'de veriliyor olması modernleşmenin ne denli etkili olduğunu göstermektedir. Ders dönemlerini başarıyla tamamlayanlar taşrada yönetim alanında görevler üstlenmektedir. Mekteb-i Mülkiye en önemli gelişmesini Sultan II. Abdülhamit döneminde göstererek hem istihdam alanları genişletilmiş hem de yüksekokul formatına dönüştürülmüştür. 1905 yılında kapatılan Mekteb-i Mülkiye Darûl Fünûn bünyesine aktarılmışsa da sonrasında yeniden kurulmuş, Cumhuriyet döneminde de Siyasal Bilgiler Okulu olarak eğitim vermeyi sürdürmüştür (Özkan, 2020: 417-419).

Mülkiye sınıfı Osmanlı Devleti'nde Batılılaşma ve modernleşme süreci içerisinde değişim ve dönüşümün ortaya çıkardığı bir sonuç olup, mevcut yönetici sınıfların yeni mevzuatlara göre şekillenmesiyle oluşmuştur. Osmanlı Devleti taşrada ve merkezi idarede her alanda yeterliliği olan modern bir idareci sınıfı oluşturmayı amaçlamış; aynı zamanda bu sınıfın batıdaki gelişimleri dikkate alan ve yönetim sürecine aktararak devleti içinde bulunulan sıkıntılı süreçten çıkarması beklenmiştir.

2.3. Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Anadolu Selçuklu Devleti'nin Moğol-İlhanlı hâkimiyeti altına girmesi ve devlet otoritesini kaybetmesi ile birlikte devlete bağlı olarak uç bölgelerinde bulunan beylikler zamanla bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bu beyliklerden biri olan

Osmanoğulları Beyliği de bağımsızlığını ilan ederek Bizans sınır bölgesinde faaliyet göstermeye başlamıştır.

Osmanoğulları Beyliği diğer beyliklerle kıyaslandığında daha küçük bir beylik olsa da zaman içerisinde en güçlü beylik olarak Anadolu'da siyasal birliği sağlamış ve topraklarını Rumeli-Balkanlar yönünde de genişletmeyi başarmıştır. Küçük bir beylikten kısa zamanda devletleşmeyi oradan da cihan devleti olmayı başarmasının altında Osmanlıların kurumsal anlamda güçlü ve örgütlü bir sistemlerinin olması yatmaktadır. Osmanlı Devleti'nin kurumsal anlamda örgütlenmeye başlaması Orhan Bey ve I. Murat dönemleri ile başlamakta olup, bu dönemde eğitim, askeri, adli alanlar başta olmak üzere birçok alanda sistemli bir yapılanmaya gidildiğini söylemek mümkündür.

Bürokratik mekanizmanın devlet sistemi içerisinde yer almaya başladığı ilk dönemlerde bürokratların devlet sistemini elinde bulunduran padişah ve hanedan karşısında etkileri bulunmamakta, bürokraside görevli bulunan kişiler padişaha tamamen bağlı olan ve “kul sistemi” olarak ifade edilen, toplumdan ayrılmış bir görünümde bulunmaktadır (Güler, 2014: 312).

Bürokrasinin ve bürokratların etki alanlarının zamanla genişlemesi, etkinlik kazanmalarını da beraberinde getirmiştir. Klasik dönem olarak ifade edilen kuruluş ve yükselme dönemleri sonrasında devlet sisteminin işleyişinde meydana gelen sıkıntılar bürokrasiye de yansımış ve bozulmaları beraberinde getirmiştir. Bozulan devlet sistemine işlerliğin yeniden kazandırılması için Batıda yaşanan gelişmelerden etkilenilerek reform çalışmaları yürütülmüş ve bürokratik anlamda yenilenmeye gidilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde bürokrasi ile siyaset kurumları arasında yaşanan ilişkileri genel olarak Tanzimat Fermanı öncesi ve Meşrutiyet dönemlerini de içine alan Tanzimat Fermanı sonrası olmak üzere iki temel başlık altında toplamak mümkündür. Aşağıda bu dönemler zarfında devletin yürütme gücünü elinde bulundurup uygulatan ve siyaset kurumunun talimatlarını uygulamakla mükellef olan bürokrasi kurumu arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır.

2.3.1. Tanzimat Dönemi Öncesi Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Osmanlı Devleti'nin beylik, devletleşme, cihan devleti olma ile sistemsel sıkıntıların baş gösterdiği Tanzimat Fermanına kadar olan sürecini içeren klasik dönemde, devlet sisteminin işleyişinde görev alan kişiler padişahın kulu ve hizmetkârı olarak ifade edilmekte; ancak bu dönemden itibaren kamu görevlisi ve hizmetlisi olarak adlandırılmaya başlandığı bilinmektedir (Heper, 2006: 90).

Devletin egemenlik ve yönetim anlayışı “mülk devlet” şeklinde olduğu için Osmanlı Devleti padişahlarının mutlak otoritelerini kurmaları ve bunu somut olarak gerçekleştirmeleri oldukça kolay bir şekilde gerçekleşmekteydi. Bu anlayış devletin yönetme yetkisinin verildiği kişi ya da kişilere alacağı karar ve gerçekleştireceği işlemlerde geniş bir takdir hakkı ve her alana müdahale edebilme yetkisi vermekte, aynı zamanda da sorumluluk durumunu ortadan kaldırmaktaydı (Akgül, 1999: 38).

Kuruluş yıllarında sade ve basit olarak örgütlenen Osmanlı bürokrasisi, Fatih Sultan Mehmet dönemiyle birlikte merkezi idarenin örgütlenmesine önem verilerek güçlü bir yapının kurulmasının sağlanmasıyla bürokratik oluşumların da etkinlik kazanmaya başladığı bir devlet haline gelmeye başlamıştır. Bu dönemde devlet işleri padişahın bulunduğu saray, mali işlerin yürütülmekte olduğu defterdarlık ve sadrazamın işleri yürüttüğü bab-ı âli olmak üzere üç yerde gerçekleştirilmekteydi (Tezel, 1986: 22). Bürokratik mekanizmayı oluşturan ve devlet görevlisi olarak iş görenler bu alanlardan birinde kamu hizmeti vermekteydiler.

Osmanlı Devleti'nin bürokratik örgütlenmesine bakıldığında payitahtı (başkenti) içine alan merkezi yönetim ile merkeze tam anlamıyla bağlı olan ve merkezden atanan kişilerce yönetilen taşra yönetimleri olmak üzere ikili bir yapı bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetiminde en etkin unsurun padişah olduğunu söylemekle birlikte, padişaha devlet işlerinde bir nevi danışma organı niteliğinde divan-ı hümayunun eşlik ettiğini söylemek mümkündür.

Beylik döneminden itibaren kurumsal anlamda örgütlenmeye giden Osmanlılar, güçlü ve her alanda merkezi idarenin başı olan padişahın tek yetkili kişi olduğu tam merkeziyetçi yapıya Fatih Sultan Mehmet döneminde geçebilmiştir. Bu döneme kadar Anadolu'da yer alan beylikler genel olarak ortadan kaldırılırken Avrupa

kıtasında ele geçirilen bölgelerde de feodal otoriteyi ellerinde bulunduranların hâkimiyetlerine son verilmekte ve sonuç olarak merkeziyetçi yapı oluşturulmaktadır (Öztürk, 2017: 278).

İstanbul'un fethiyle birlikte Anadolu ve Rumeli topraklarını birleştiren ve gücünü ispat eden Osmanlı Devleti, bu tarihten itibaren padişahın devlet otoritesi içerisinde tam anlamıyla söz sahibi olduğu merkez örgütü ile taşrada merkezin talimatlarıyla hareket eden beylerbeyinin başında bulunduğu eyalet sistemi ve yerinden yönetim yapısının bulunduğu ifade edilebilir.

Merkezi idarede mutlak otorite sahibi ve kararları tartışılmaya kapalı olan padişahın etkinliğini sağlayan en önemli araçlar; taşradaki tımar sistemiyle devletin tüm örgütsel yapısı içerisinde hareket edenlerin sadakatle bağlılığını temel alan kulluk sistemidir. Bununla birlikte padişahın vekili konumunda bulunan ve gittikçe etkinliğini artıran Sadrazam, dini işlerde fetva mercii olan ve alınacak kararların İslami açılardan uygunluğunu denetleyen Şeyhülislam ve günümüz parlamenter sistemlerindeki hükümet üyelerinden oluşan kabine benzeri bir yapı olan Divanı-ı Hümayun etkinlik göstermektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 69).

Eski Türk devlet geleneklerinde yer bulan yönetme yetkisinin Tanrı tarafından verildiği inancı Osmanlı Devlet Sistemi'nde de karşılık bulmuş ve padişahın seçilmiş bir kişi olarak toplumu koruyan, birleştiren ve bir arada tutan bir görevinin bulunduğu inanılmaktadır. Padişahın sonra en yetkili kişi konumundaki sadrazamın da vekil olması nedeniyle çok geniş yetkilere sahip olduğu bilinmektedir (Heper, 2006: 57).

Devletin büyümesi ve topraklarının genişlemesi sonucu bürokratik iş ve işlemler artmış, sonrasında ise vezir sayısı artırılarak aralarından bir tanesi padişah tarafından en yetkili kişi konumuna getirilmiştir (Yalçındağ, 1970: 29-30). Padişahın mührüne sahip olan Vezir-i Azam (Sadrazam), bürokratik hiyerarşide en üst basamakta yer almakla birlikte yürütme gücünün kullanılmasında da padişah dışında tek otorite konumunda bulunmaktadır (Seyitdanlıoğlu, 2006: 274). Fatih Sultan Mehmet'in divan toplantılarına direkt katılmayıp divana başkanlık etme yetkisini sadrazama vermesi sonrası her geçen gün etkinliği artmıştır.

Merkezi yönetimde bir diğer önemli görevli ulema sınıfı içerisinde en üst mertebe yer alan Şeyhülislam olup, devletin faaliyet alanlarında gerçekleştirilen iş ve işlemlerin İslami açıdan uygunluğunu denetleyerek bir nevi dini kontrol mekanizması oluşturmaktadır. Padişahın yetkilendirmesi ile göreve başlayan Şeyhülislam İslam şeriatını koruyan, yorumlayan ve dini her daim ön planda tutulmasını sağlayan bir görevli olarak hareket etmiştir (Sencer, 1984a: 24-25).

Osmanlı bürokrasisi bu süreçte patrimonial olarak ifade edilen bürokratik anlayışa dayanmaktaydı. Patrimonial bürokrasi yöneten konumunda bulunan kişiye yönetim hakkının Tanrı tarafından verildiğine ve bu durumun da yönetilenler tarafından kabullenilmesine dayanan, aynı zamanda da yönetenin merhamet ve şefkatle tebaasına yaklaşım gösterdiği buna karşılık da yönetilenlerin yönetene sadakatle bağlı kaldığı bir bürokrasi türüdür. Osmanlı Devleti'nin XVI-XVIII. yüzyıllarında uygulanarak geniş kesimlerin yönetene itaat etmesini sağlayan ve aynı zamanda da buna meşru bir zemin hazırlayan bürokrasi anlayışıdır (Cangir, 1999: 66).

Osmanlı Devleti kuruluş yıllarından itibaren yürütme gücünün merkezde bulunan bey, sultan, padişah vs. gibi unvanlara sahip kişilerde toplandığı merkezden idare edilen yönetim anlayışına sahipti. Zaman içerisinde fetihlerle ele geçirilen alanların artmasıyla merkeze bağlı olmak ve vergilerini ödemek şartıyla eyaletler oluşturulmuş, bu eyaletler yerinden yönetime yakın bir şekilde bulundukları alanda birtakım yönetsel haklarını kullanabilmekteydi. Kuruluş ve yükselme dönemlerinde Osmanlı Devleti'nin yönetim sistemi ile ilgili herhangi bir sorun oluşturacak durumun göz önüne alınmaması daha çok askeri olarak elde edilen başarılarla ve zengin bir hazineye sahip olunması gerekçesine dayanmaktaydı. Merkezde yönetim gücü padişah başta olmak üzere asker, din adamları ve bazı sivil bürokratlarda toplanmaktaydı (Heper, 1984: 296).

Osmanlı Devleti'nde idari anlamda yaşanan sıkıntıların askeri ve ekonomik alanlarda da baş göstermesiyle birlikte yerel düzeyde işleyen ve hem ekonomi hem de askeri alanlarda katkısı olan tımar sistemi bozulmuş ve devlet ciddi anlamda kayba uğramaya başlamıştır. Bunun sonucunda da taşrada zengin olan ve "eşraf" adı verilen kişiler o bölgelerde nüfuzlarını kullanarak söz sahibi olmuşlardır (Ortaylı, 2017: 80-81). Osmanlı Devleti'nde yaşanan sıkıntıların artması ve savaşların kaybedilmesinin

getirdiği ağır kayıplar yönetimi elinde bulunduran padişah ve üst düzeydeki bürokratların çıkış yolları aramalarını beraberinde getirmiştir. Hem padişah hem de üst düzeydeki bürokratların amacı devletin içinde bulunduğu kötü gidişattan ve uğradığı kayıplardan nasıl kurtarılabilceği hususlarındaydı (Ortaylı, 2017: 32).

1699 yılında imzalanan ve Osmanlı Devleti'nin büyük çapta toprak kaybettiği ilk antlaşma olan Karlofça Antlaşması ile sonrasında askeri alan başta olmak üzere hemen her alanda yaşanan olumsuz gelişmeler bazı padişahlar tarafından dikkate alınmış ve “ne yapılabilceği” hususunda çözüm arayışlarına girilmiştir. Tanzimat Dönemi öncesinde II. Osman, III. Selim, II. Mahmut gibi padişahlar devletin yönetim sisteminde yaşanan aksaklıklara dair çözüm önerileri ve yapılması gereken hususlara vurgu yaparak bunların bir kısmını gerçekleştirmişlerdir. Değişimin önünde en büyük engel olarak duran Yeniçeri Ocağı mensupları değişim arzusunda olan padişah II. Osman'ı katletmişler, III. Selim tarafından yapılan birtakım yeniliklere engel oluştursalar da II. Mahmut tarafından lağvedilerek tarih sahnesinden çekilmiş ve bu olay “Vakay-ı Hayriyye” olarak ifade edilmiştir.

Özellikle III. Selim ve II. Mahmut Dönemlerinde devletin geri kalmasının nedeni olarak görülen Avrupa'nın yakaladığı teknolojik üstünlüklerin dikkate alınması gerekliliğine ağırlık verilerek askeri alan başta olmak üzere idari, yargı, eğitim, adli vs. alanlarda değişimin önü açılmaya çalışılmış ve sonrasında yapılması planlanan daha büyük dönüşümler için alan kazanılmaya çalışılmıştır. Askeri alanda değişimin temel ve başlangıç olarak seçilmesinin nedeni bu alandaki kazanımların diğer alanlarını da doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyeceğinin düşünülmesidir. Devletin çöküşten nasıl kurtarılacağı ve eskiden olduğu gibi yeniden güçlü günlerine dönüp başarıların yeniden nasıl kazanılacağı bu dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan reform hareketlerinin başlıca gerekçeleri arasında bulunmaktadır (Kahraman, 2008: 57-58).

III. Selim, yönetim gücünü ele aldıktan sonra önce devletin içinde bulunduğu durumu doğru ve net bir şekilde tespit için yerli ve yabancı pek çok farklı kişiden raporlar istemiştir. Padişahın buradaki amacı, devletin hangi alanlarda ve hangi nedenlerle geri kaldığını tespit ederek hangi hamlelerin yapılması gerekliliği ile ilgilidir. III. Selim hem yerli hem de yabancı kesimden raporlar isteyerek meşveret (danışma) sisteminin canlandırılmasını sağlayarak toplumun tüm kesiminin taleplerine

ve fikirlerine siyasi anlamda değeri verildiğini göstermesi bakımından kayda değerdir. Padişahın katıldığı ve reform yapılacak olan alanların belirlendiği bu toplantılarda askeri, idari, yargı, diplomasi, adalet gibi pek çok alan gündemi oluşturmaktaydı. Bu toplantıların en önemli özelliklerinden biri de divana katılan tüm katılımcıların fikirlerini serbestçe ileri sürebilmesi ve monarşik yapıda olan yönetim tarzına aykırı olarak hür bir ortam oluşturabilmesiydi (Tanör, 2008: 35-37).

III. Selim döneminde devletin geri kalması ve çöküş sürecine girmesinin temel nedeni olarak askeri alanda yaşanan başarısızlıklar görüldüğünden öncelikli olarak bu alanda değişim ve dönüşümlere başlandığı görülmektedir. Yeniçeri Ocağı'nın bu başarısızlıklardan birebir sorumlu tutulması nedeniyle ilk iş ve alternatif olarak Nizam-ı Cedit adıyla bir ordu kurulmuş, yine bu ordunun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla İrad-ı Cedit adıyla da hazine kurulmuştur. Avrupa'nın teknolojik ilerlemesi kabul edildiği için askeri düzenlemeler de ona göre yapılmaya çalışılmıştır. 1773'te Deniz Harp Okulu, 1792'de Kumbarahane, 1793'te Topçu Okulu'nu kurduran III. Selim askeri teknolojilerin orduya aktarılmasını sağlayarak devletin bu alanda yaşadığı olumsuzlukların önüne geçmeye çalışmıştır. Teknolojik anlamda yenilenme sırasında uzmanların Fransız kökenli olmaları nedeniyle Fransızca başta askeriye olmak üzere sonrasında ise eğitim alanında da kendisini hissettirmiştir (Eryılmaz, 2010: 43-46).

Sultan III. Selim askeri alanın yanı sıra diplomasi alanında da önemli adımlar atmıştır. Avrupa'da Osmanlı'nın ilk daimî elçilikleri olarak önce 1793 yılında Londra'da ve hemen ardından Rusya, Avusturya ve Fransa'ya elçilerin ataması yapılarak Avrupa her anlamda yakın takibe alınmaya ve ilişkiler geliştirilmeye çalışılmıştır. Yine idari sistemin düzenlenmesine yönelik eyaletlerin yönetimini elinde bulunduran vezirlerle ilgili Vüzera Kanunnamesi çıkarılmıştır. Burada amaç taşra yönetimini düzene koymak ve vezirlere görevleri ile ilgili teminat sağlamaktır (Eryılmaz, 2010: 43-45).

Reformist padişahlardan bir diğeri olan Sultan II. Mahmut, yapmak istediklerinin önünde en büyük engel olarak gördüğü Yeniçeri Ocağı'nı ocağın karşıtlarıyla beraber 1826 yılında ortadan kaldırmıştır. Bunun sonucu olarak askeri güç

unsuru siyasi güce tabi olmuş ve padişahın merkezi anlamdaki otoritesi artmış, mutlak anlamda otoritesinin artması sağlanmıştır (Tanör, 2008: 65-66).

Devlet otoritesinin sağlanması ve merkeziyetçi yapının kurulması sonrasında Sultan II. Mahmut modern anlamda bürokratik bir yapı oluşturmaya çalışmıştır. Bunu sağlayabilmek için de bakanlıkların kurulması, müsadere usulünün kaldırılması, bürokrat yetiştirmek için yeni eğitim kurumlarının açılması, memurların maaş ve özlük haklarının güvenilir bir sisteme sokulması, karar ve danışma organlarının daimî ve modern anlamda kurulması sağlanmıştır. Dâhiliye, Hariciye ve Maliye Bakanlığı gibi bakanlıkların kurulmasıyla Divan-ı Hümayun ve sadrazamlıklar kaldırılmış, yetkiler ise baş vezir ve bakanlar arasında paylaştırılmıştır (Ergun, 2004: 72).

Sultan II. Mahmut devletin merkeziyetçi yapısının her alanda tam anlamıyla hissedilmesinin gerekli olduğunu ve kararların alınmasında danışmaya, istişareye önem verdiği için birtakım yeni karar alma organlarının kurulmasını sağlamıştır. Askeri, adli ve idari alanlarda kurulan Dar-ı Şura-yı Askeri, Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliye, Şura-yı Bab-ıâlîbunlar arasında yer almaktadır (Tanör, 2008: 66-67). Kurulan bu meclislerle devletin monarşik ve tekçil iradesi değişimlere uğramaya başlamakta, padişah kendi yetkilerinden bir kısmını bu organlara devrederek demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmaya başlamaktaydı. Devletin yönetme yetkisi anlamında padişah üstünlüğü korunmakla birlikte yapılması gerekli olan iş ve işlemlerde akıl yoluyla birtakım değişim ve dönüşümlerin gerçekleştirilebileceği ön plana çıkmaktaydı (Tanör, 2008: 66-67).

Sultan II. Mahmut da III. Selim gibi devletin çöküntüden kurtulabilmesinin önce askeri alanlarda yapılacak olan dönüşümlere bağlı olduğunu öne sürmekteydi. Bu nedenle ilk önce reform çabalarının önündeki engel olan Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasını sağlamış, hemen ardından modern anlamda hizmet verecek ve bürokrasinin donanımlı, ehil kişilere emanet edilmesini sağlayacak olan eczacı, hekim, operatör gibi uzman kişileri yetiştirecek olan askeri tıp fakültesini açmıştır (Öztuna, 2006: 158). Askeri alanda başlayan reform çalışmaları sonraları bürokrasinin diğer alanlarına da yayılmıştır. Tercüme Odası (1833), Mekteb-i Maarif-i Adliye (1838), Da'rül Maarif (1849), Mekteb-i Fünun Mülkiye

(1859), Mektebi Osmanî (Paris'te) ve Galatasaray Lisesi gibi eğitim kurumlarının açılmasıyla ilk kez dini kıstaslara dayanmayan ve sivil kökene dayalı bürokratların yetiştirilerek devlet kadrolarında yer alması amaçlanmıştır (Sevil, 2005: 102-103).

II. Mahmut döneminde bakanlıkların kurulması ve görev alanlarının tanımlanması sonrasında bunların yanında danışma hizmeti vermeye yönelik çok sayıda meclis kurulmuştur. Bakanlıklar ve meclisler devletin merkez örgütünü oluşturmakta olup, modern anlamda ve merkezîyetçiliğe dayalı bir bürokrasi modeli arzulanmaktaydı (Eryılmaz, 2010: 159-160). Müsadere usulünün kaldırılması sonrasında devlet kurumlarında görev alan memurların hem görev alanlarıyla hem de kişisel güvenliklerine yönelik özlük haklarını düzenleyen çalışmalar sonrasında memuriyet statü açısından önemli bir konuma yükselmiştir (Tanör, 2008: 68-69).

Tanzimat Fermanına kadar olan süreç içerisinde bürokraside görev verilen kişilere ve etkili olan gruplara bakıldığında Fatih dönemine kadar Türk kökenli devlet adamlarının, Ahilik teşkilatının ve önceki Türk devletlerinin referans alındığı görülürken; Fatih döneminden itibaren Sadrazam Çandarlı Halil Paşa'nın görevinden azledilmesi sonrası başlayan süreçle birlikte devşirme kökenlilerin bürokraside etkili olmaya başladıkları görülmektedir.

2.3.2. Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Tanzimat, 3 Kasım 1839 tarihinde Gülhane Hattı Hümayununun okunmasıyla başlayan ve 23 Aralık 1876 tarihinde I. Meşrutiyet'in ilanına kadar geçen süreyi kapsayan döneme verilen isimdir. Bu dönem Türk toplumunun hemen her alanda değişimini ve dönüşümünü içermekte olup siyasi, iktisadi, idari ve sosyal yaşamında önemli bir farklılaşmayı beraberinde getirmiştir. Devletin içinde bulunduğu sıkıntıları gören ve bunların aşılması için uğraş veren Batıda yetişmiş yönetici elitleri Avrupa'nın örnek alınarak sorunların üstesinden gelinebileceğini düşünmekteydiler (Eryılmaz, 2010: 92-97).

Tanzimat Fermanı devletin ve vatandaşlarının karşılaştığı önemli sorunların çözümü konusunda adımlar atılmasını içermektedir. Bu sorun alanlarında can, mal ve namus güvenliği, vergi adaleti, askerlik işlemleri ve hizmet süreleri ilk sıralarda gelmekteydi. Mal, can ve namus güvenliği başlığı altında devletin idari yapısında

yaşanan bozulmalar, devlet işlerinde teamül haline gelen keyfilikler, yasalara uygun gerçekleştirilmeyen işlemler gibi durumların yasalar neyi gerektiriyorsa bu anlayış çerçevesinde yapılmasını ifade etmekteydi.

İdarede keyfiliklerin önlenmesi, gayrişahsî düzenleme ve işlemler yerine yasaların temel alınmasını, müsaderenin kaldırılmasını, kişilerin mal ve mülk edinebilmeleri ve bunları tasarruf edebilmelerini temel alan bu dönem Osmanlı Devleti'nde ilk kez bürokratik grupların iktidara egemen olmalarını içeren dönem olarak göze çarpmaktadır. Reforma dayalı değişimler daha önceki dönemlerde başlamış olsa da Osmanlı bürokrasisi padişahın mutlak otoritesi karşısında fermanın içeriğinde yer alan maddeler sayesinde belli bir güç merkezi haline gelmeye başlamıştır. Bunda özellikle padişahın bürokratlara yönelik sürgün yetkisinin kaldırılması, rütbelerin bürokratlardan alınması ve tenzili ile müsadere uygulamalarının kaldırılmış olması önem arz etmektedir. Bu dönem içerisinde siyaset-bürokrasi ilişkisini ya da başka bir deyişle padişah-bürokrat ilişkisini Sadrazam Keçeci Fuat Paşa'nın Sultan Abdülaziz'e söylediği şu cümle özetler niteliktedir “Efendim, bizden evvelki vezirler orta kapıda cellâdın beklediğini bildikleri halde yine büyük padişahlara doğru bildiklerini söylemekten çekinmezlerdi; Allah’a şükür yüksek adaletiniz sayesinde bizim öyle korkumuz yoktur, gerçeği söylemekte duraksamak bize günahdır.” demiştir (Efendi, 1988: 42).

Tanzimat Dönemi öncesinde devletin güçlü olduğu dönemlere tekrar dönmesi amacıyla başlayan reform hareketleri padişahlara dayalı olarak yürütülmekteydi. Padişahların yenilenme ve yenileşmeye dayalı anlayışları birbirinden farklı olduğundan bu durum reformların kesintisiz ve birbirine bağlı olarak sürdürülmesini imkânsız hale getirmekteydi. Lale Devri ile başlayan ve özellikle III. Selim, II. Mahmut dönemlerinde devam eden Avrupai tarzdaki reform çabaları devletin askeri alan başta olmak üzere merkezi anlamda güçlü hale getirilmesini sağlamaya yönelikti. Merkezileşmeye yönelik devletin kurumlarının tekrar tasarlanması Tanzimat döneminde zirveye ulaşmış ve aynı zamanda devlet hukuki anlamda bir nitelik de kazanmıştır. Ortaylı Tanzimat ile başlayan dönemi, “Tanzimat hareketi devleti ileriye götüren ve çığır açan bir rol oynamıştır” şeklinde ifade etmektedir (Ortaylı, 2017: 36-141).

Osmanlı Devleti'nde 1839 yılında ilan edilen Tanzimat Fermanı, siyasi ve sosyal alanlarda ilk kez düzenlemelerin gerçekleştirilmesini sağlamakta ve Müslümanların gayrimüslim unsurlardan üstün olması durumunu ortadan kaldırmaktaydı. 1856 yılında ilan edilen Islahat Fermanı ise toplumu meydana getiren herkesi Osmanlı çatısı altında birleştirmeyi amaçlamaktaydı (Mardin, 1991: 14). Gayrimüslimlerin Müslüman unsurlarla aynı haklara sahip olmasını eleştiren ve bu durumu devletin dağılmasına neden olacak bir unsur olarak gören ayrıca Avrupa hakkında yeterli düzeyde bilgiye sahip Namık Kemal, Mustafa Fazıl Paşa, Mehmet Bey gibi aydın kişiler tarafından, Genç Osmanlılar isminde ilk siyasi cemiyet kurulmuştur. Tanzimat Fermanı ile başlayan çağdaşlaşma döneminde düşüncelerini açık bir şekilde ifade etme fırsatı bulan bu cemiyetin üyeleri devletin eski ihtişamlı günlere dönebilmesi için her alanda İslami kaynakların referans alınmasını, aynı zamanda halife unvanını da taşıyan padişahın devletin başında olmasını ve adaletli bir idari sistemin oluşturulmasını savunmaktadır (Özcan, 1992: 50). Ortaylı'ya göre (2001: 18) Genç Osmanlılar, fikri açıdan anayasalı liberal sistemi savunurken aynı zamanda çağdaş yapıya uygunluk taşıyan İslamcılığa, Türkçülüğe ve bazen de sosyalizmin kimi unsurlarını içeren rengârenk bir görüntü ortaya koymaktaydı.

İlk siyasi örgütlenme olan Genç Osmanlılar, kendi çıkarlarını devletin çıkarlarının önünde tutarak devleti kamu politikaları noktasında sürekli eleştirip zayıflamasına neden olan ve baskı altına almayı amaçlayan bir nitelik taşımaktaydı (Ahmad, 1995: 42). Devletin hemen her alanda geri kaldığının kabullenilmesi sonucunda kendisini devlete karşı sorumlu hisseden ve devletin içinde bulunduğu durumdan kurtulmasını savunan kişilerden oluşan Genç Osmanlılar, 1876 yılına gelindiğinde devletin çöküş döneminden ancak meşrutiyet anlayışına dayalı anayasal sisteme geçilmesi halinde mümkün olabileceğini düşünmekteydiler (Zürcher, 2007: 187; Çetinsaya, 2001: 55). Genç veya sonraları Yeni (Jön) şeklinde isimler alan Osmanlılar, demokrasi, parlamento ve anayasa kavramlarını İslam'ı referans alarak açıklamaya ve ispatlamaya çalışmakta olup, Millet Meclisi kavramını da kullanmaktaydılar. Vatan ve hürriyet kavramlarına özel önem veren cemiyet, devletin işlerine yabancı müdahalesinin önlenmesi için de anayasanın hayata geçirilmesi ve milli bir temsil organının kurulması gerektiğini belirtmektedir (Kara, 1988: 327).

Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile başlayan dönem devletin merkeziyetçi anlayışının güçlendirilmesinin gerekliliğini vurgulamaktaydı. Yönetim kademesinin üst kesiminde yer alan kişiler bürokratik gücün kendilerinde toplanmasını, padişahın yetkilerinin azaltılmasını, yerel anlamda etkin olabilecek otoritelerin olmaması gerektiğini ve tüm gücün bürokraside toplandığı takdirde devletin güçlü bir duruma kavuşabileceğini öngörmektedirler (Tataroğlu, 1997: 60-61).

Tanzimat Dönemi ile birlikte devletin özellikle sosyal alanlar başta olmak üzere görev ve fonksiyonlarında gözle görülür şekilde artış olmuştur. Tanzimat bürokratları devletin görev alanlarında yaşanan artışları kendilerinin ön plana çıkmasını sağlayacak şekilde düşündüklerinden şer'i ve örfi düzenlemelerden öncelikle kendi mal ve can güvenliğini sağlamaya çalışmışlardır. Yasal anlamda yetkilerle donatılan bürokratlar devletin merkezi idaresinin güçlenmesinin kendilerine sağlamasını bekledikleri tüm kanıtlardan faydalanarak devlet aygıtlarına tamamen hâkim olmayı yani iktidarı ellerine almayı amaçlamıştır (Eryılmaz, 2010: 108).

Osmanlı Devleti'nde bürokrat olarak görev alanlar Tanzimat Dönemi'ne kadar padişahın mutlak otoritesine bağlı bulundukları için istenildiği takdirde görevden azilleri, sürgünleri ve hatta bazen de idam edilerek hayatlarına son verilmeleri mümkün olabilmekteydi. Bu dönemle birlikte bürokratlar yasal olarak nitelendirilebilecek güvencelere kavuşturulmuş olsalar da rüşvet ve yolsuzluk olarak nitelendirilen olumsuzluklarda artışlar yaşanmıştır (Kaynar, 1991: 295-313).

Osmanlı Devleti'nin kuruluş yıllarından köklü reform çalışmalarının uygulanmaya başlandığı Tanzimat Dönemine kadar idari sistemi, mutlak monarşiye dayalı ve padişah merkezli bir görünüm sergilemiştir. Devletin tüm gücünü tek elde toplayan padişahın yürütme gücünü paylaştığı bir bürokrat grubu olmamıştır. Sultan II. Mahmut döneminde başlayan bakanlık örgütlenmeleri Tanzimat ile beraber fonksiyonel anlamda gelişmeye devam etmiş olup, kendisine ilgili konularda danışmanlık veren meclisler kurulmuştur. Böylece Osmanlı Devleti'nin merkezi idare örgütlenmesi bakanlık ve meclislerden teşekkül, tüm alanlarda etkinliği bulunan bürokrasinin ön planda yer aldığı merkeziyetçi bir hükümet modeli halini almıştır (Eryılmaz, 2010: 156).

Tanzimat Döneminde idari alanda atılacak adımların hazırlanması ve uygulanmasında görev alacak olan meclisler kurularak bir anlamda parlamenter yönetim anlayışına dayalı hükümet sistemine giden yoldaki taşlar da döşenmeye başlamıştır. İdari düzenlemeler olan nizamname ve kararnamelerin hazırlanması ile temyizinde görev alacak olan meclisler bürokratik kesimin gücünün daha da artmasını sağlamıştır. Meclis-i Ali'yi Tanzimat yüksek dereceli bürokratların yer aldığı bu dönemin en önemli ve fonksiyonel meclislerinden olup, tüm nizamnameleri hazırlamak ve hükümete sunmak durumundaydı. Hükümet ise bunları onaylama ve yayınlama mercii durumunda yer almaktaydı (Ortaylı, 2017: 116).

Tanzimat Döneminin mimarlarından Mustafa Reşit Paşa ve ileri gelenleri padişahın devletin yürütme gücünün kullanımına yönelik yetkilerinin azaltılmasını ve bürokrasiye verilmesini istemekteydiler. Devletin eski dönemlerde olduğu gibi gücüne kavuşabilmesinin merkezi yapının güçlendirilmesine bağlı olduğunu düşünen bürokratlar iktisadi, toplumsal ve siyasi alanlarda yetkinin yerel otoritelerce paylaşılmadan merkezde toplanmasını ve sonuç olarak bürokratik-merkeziyetçi bir idari yapının kurulmasını hedeflemekteydiler (İnalcık, 1964: 133).

Tanzimat bürokratları geleneksel yapıda hiçbir hakları olmayan ve kul statüsü adı verilen bir bürokratik anlayışla çalışmalarını sürdüren klasik Osmanlı bürokrasisine göre özlük haklarını koruyan Tanzimat Fermanı'nda yer alan mal, can ve namus güvenliği maddesi ile yasal anlamda güvenceye kavuşmuşlardır.

Tanzimat bürokratları devletin idari alanında etkin olmanın yanı sıra özellikle eğitim ve adalet alanında etkin olan ulema ve kadıların yetkilerinin de kısıtlanmasını sağlayarak bürokrasiye verilmesini sağlamışlardır. Böylece devlet yönetiminde yer alan kadıların adli görevlerinin dışına çıkmaları önlenirken ulemaların ise eğitimdeki tekellerine son verilmiştir. Sonuç olarak devlet idaresinde padişahın siyasi olarak etkinliğini sürdürdüğü devlet idaresindeki güç bürokrat merkezli oluşuma geçmiştir (Eryılmaz, 2010: 158).

Devlet idaresindeki gücün zaman içinde yapılan reformlarla birlikte padişah merkezli tekil idareden alınarak bürokrat grubunun (Bab-ı Ali'nin) eline geçmesi reformlara karşıtlığı da beraberinde getirmiştir. Padişah ve ailesi, ulema ve seraskerlik

grubuna mensup olanlar içinde bulundukları zamana kadar iktidarın kendilerine vermiş olduğu nimetleri kaybetme tehlikesi içerisinde girdiklerinden zamanla belirli konularda ittifak etmişler ve reformlara karşı direnç göstermişlerdir. Bab-ı Hümayun, Bab-ı Meşihat ve Bab-ı Serasker adı verilen bu gruplar reform öncüsü olan Tanzimat bürokrat ve yöneticilerine karşı reformlara dayalı tepkilerini ortaya koymuşlar (Shaw and Shaw, 1983: 102); ancak gücün otorite ağırlığında kendilerine yönelik bir kazanç elde edememişlerdir.

Morstein Marx’a göre Tanzimat dönemindeki çağdaşlaşma süreci içerisinde bürokrasinin idari konumu fonksiyonel anlamda değerlendirildiğinde “statü elit” konumundan “işlevsel elit” konumuna geçtiğini vurgulamaktadır. “Statü elit” kavramında bürokratlar bürokrasinin birçok fonksiyonunu bir arada gerçekleştirmeye çalışmakta, mali ve idari açılardan söz sahibi olduklarından hem toplumsal hem de yönetim açısından değerlendirildiğinde saygınlık bakımından önemli bir konumda görülmektedir (Marx, 1963: 57).

Ortaylı, Tanzimat Fermanı’nın ilanından Osmanlı Devleti’nin yıkılışına kadar geçen dönemdeki siyasi iktidarın kullanımı ile bürokrasinin konumunu ve ilişkilerini; Tanzimat Fermanı’nın ilanından I. Meşrutiyet’e kadar geçen ve Bab-ı Ali bürokratlarının egemen olduğu dönem, I. Meşrutiyet’ten II. Meşrutiyet’e kadar geçen ve II. Abdülhamit Han’ın iktidarın gücünü klasik dönemde olduğu gibi tek elde topladığı dönem, II. Meşrutiyet’ten devletin yıkılışına kadar geçen İttihat ve Terakki Cemiyeti’nin iktidarı ele geçirdiği ve devleti yönettiği dönem olarak üçe ayırmaktadır (Ortaylı, 2017: 72).

3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen ve yürürlüğe giren Tanzimat Fermanı ile başlayan dönem 23 Aralık 1876 tarihinde Sultan II. Abdülhamit tarafından ilan edilen I. Meşrutiyet’e kadar devam etmiştir. 1876 tarihinde yürürlüğe giren Osmanlı Devleti’nin ilk Anayasası iki meclisli bir yapıya dayanmakta olup, seçilmiş üyelerden oluşan Mebusan Meclisi ve atamayla işbaşına gelen Ayan Meclisi şeklinde bölümlendirilmiştir. Bu dönemde seçimle gelen Mebusan Meclisi’nin yetkileri arasında hükümeti düşürme yetkisi bulunmamakla birlikte, padişahın meclisi feshetme yetkisi ve kanunlarla ilgili onay hakkı yine padişahta bulunmaktadır. Bu dönemde

padişahın mutlak yetkisinin devam ettiğini ve son sözün padişahıta olduğunu söylemek mümkündür (Öztürk, 1993: 40).

1876 yılında Kanun-i Esasi'nin ilan edilmesi ve mebusların seçilmesiyle göreve başlayan Mebusan Meclisi, Sultan II. Abdülhamit tarafından yaklaşık bir yıl kadar süre sonra feshedilmiştir (Berkes, 1973: 301). Tanzimat dönemi ve I. Meşrutiyet'in ilanından meclisin feshine kadar geçen sürede devletin idari gücü bürokratlara kaymışsa da meclisin feshiyle birlikte bu güç tekrar padişaha geçmiştir. Tanzimat dönemi boyunca devletin yönetiminde tamamen etkinlik kazanan üst bürokrasi grubu, siyasi otorite olarak kabul edilen ve devletin kuruluşundan bugüne kadar mutlak güç sahibi olan padişahı belirleyebilmeye kadar varan etkinlik kazanmışlardı. Devletin idaresinde merkezi bürokrasi olarak konumlanan Tanzimat bürokratları o kadar güç elde etmişlerdi ki padişahların tayin edilmesi ve değiştirilmesine (Sultan Abdülaziz'in yerine Sultan V. Murat, Sultan V. Murat'ın yerine Sultan II. Abdülhamit) varıncaya dek etkinlik kurmuşlardı (Shaw and Shaw, 1983: 206-210).

Sultan II. Abdülhamit devletin içinde bulunduğu durum, komşu devletlerle yaşanmakta olan sorunlar ve çatışmalar, çıkar amaçlı ve bölücü nedenlerle kurulan örgütlerin vermekte oldukları zararlar nedeniyle yönetimin tek elde toplandığı ve paylaşılmadığı, kararların hızlı alınarak uygulamaya konulduğu bir idari sistem kurmak istemekteydi (Shaw and Shaw, 1983: 263).

Yönetimi tek elde yeniden toplayan Sultan II. Abdülhamit, idari sistemin daha da genişleyerek bürokratik yapının yaygınlaşmasını ve çeşitlenmesini sağlamıştır. Tüm yetkiler Bab-ı Alî bürokratlardan alınarak padişah ve sarayda yeniden toplanmış, bürokrasiyi çok boyutlu ve karmaşık bir yapıya kavuşturmuştur. Böylece Sultan II. Abdülhamit devlet otoritesinin mutlak ve tek hâkimi olmuştur.

Sultan II. Abdülhamit, Tanzimat döneminde kamu politikalarının belirlenmesinde etkili olan Sadrazam ve bakanların yetkilerini kendisinde toplayarak bu makamlarda olanların devletin yürütme gücünün kullanılmasındaki yön verici uygulamaları ortadan kaldırmıştır. II. Abdülhamit, bürokratların etkinlik kurmalarını

engellemek için hafiye ve rapor uygulamaları ile sürekli olarak yer değiştirme yöntemlerini hayata geçirmiştir (Shaw and Shaw, 1983: 270).

Sultan II. Abdülhamit Tanzimat döneminde bürokratların idari güç olarak elde etmiş olduğu yetkileri kendisinde toplayarak hem bürokratik egemenliğe darbe vurmuş hem de halkın talep ve beklentilerinin neler olduğuna yönelik bilgiyi kendi kurduğu haber alma sistemi sayesinde öğrenerek hizmet anlamında istenilenleri verebilmiştir. Bu dönemde kurulan ve faaliyetlerine başlayan okullar sayesinde ihtiyaç duyulan subay, doktor, eğitmen başta olmak üzere hemen her alanda nitelik olarak iyi yetişmiş insan gücüne ulaşılabilmiiştir.

Bürokrasinin etkinlik kurduğu Tanzimat döneminde idari sistemin yürütücü gücü padişahtan Bab-ı Ali bürokratları adı verilen kişilere geçmekteyken, 1878 yılından itibaren Sultan II. Abdülhamit'in iktidarında tekrar padişaha geçmiştir. Tanzimat döneminde iktidarı kullanan bürokratları denetleyecek makam yine bürokrasi iken, I. Meşrutiyet döneminde bürokratlar padişah tarafından bizzat denetlenme durumuyla karşı karşıya kalmışlardır.

1876 yılında Anayasanın kabul edilmesi ve Mebûsan Meclisi'nin açılmasıyla birlikte devletin yönetim biçimi monarşiden meşruti monarşiye geçmiştir. Temel hak ve özgürlükler anayasal güvenceye kavuşturulurken padişahın hukuki olarak devletin idaresi çerçevesinde yürütmekte olduğu iş ve işlemlerdeki konumu sorumsuz olarak kabul edilmekteydi. Böylece padişahın devlet idaresindeki durumu bir anlamda anayasa ile tescil edilmekteydi (Aykaç, 1997: 154).

Anayasada padişahın yasama ve yürütme alanlarındaki görevlerine bakıldığında oldukça geniş bir yetkiye sahip olduğu görölmektedir. Anayasanın 7. Maddesinde belirtildiği üzere yürütme organında görev alacak kişileri atama ve gerektiğinde görevden almaya, meclisi toplantıya çağırma ve feshetme hakkına padişah sahip olup, bakanların sorumlu olduğu tek makam olarak yine öne çıkmaktadır. Yine Anayasanın 113. Maddesine göre padişah tarafından ihtiyaç duyulduğunda olağanüstü hâl ilan etme ve belirli kişileri sürgüne gönderme yetkisi de bulunmaktadır (Shaw and Shaw, 1983: 220).

Mebûsan Meclisinde bir konunun görüşülebilmesi için padişahın izni gerekli olup, bir kanunun kabulü ve yürürlüğe girebilmesi için üyeleri padişah tarafından atanan Ayan Meclisinin de kabulü ve son olarak padişahın onayı gerekmektedir (Sencer, 1984b: 58).

II. Abdülhamit devletin işlerliği konusunda yetkilerin hemen hemen tümünü kendi uhdesinde toplamış olmakla birlikte, bu işlerliği sağlayabilmek bürokrasinin yaygınlaşması sonucunu doğurmuştur. Merkezi idarede bürokratların söz hakları azaltılmış ve padişah belirleyici konumda bulunmasına rağmen bürokratik sistem güçlenmiş ve yaygınlaşmıştır. Devletin içinde bulunduğu sıkıntılı süreçten ve sorunlar sarmalından kurtulması için geçmiş dönemlerde eğitim, yönetim, ekonomi, askeri ve diğer alanlarda başlatılan reform çabaları bu dönemde devam ettirilerek tamamlanması sağlanmıştır (Lewis, 1984: 177).

II. Abdülhamit devletin yönetimi noktasında idari gücün paylaşılmasını merkezi otoritenin etkinliğini olumsuz anlamda etkileyeceğini düşündüğünden parlamento yerine kendisine askeri, idari, siyasi, dini konularda danışmanlık hizmeti verebilecek komitelerden faydalanma yolunu tercih etmiştir (Tataroğlu, 1997: 64-65).

Osmanlı Devleti'nde ilk siyasi örgütlenme olarak ortaya çıkan Yeni Osmanlılar, modern akımlardan son dönemde gelişen liberalizm ve İslamcılık gibi ideolojilere kaynaklık ettiği gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin (İTC) doğuşuna da öncülük etmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında Yeni Osmanlılar örgütünde bulunmuş kişilerin İttihat ve Terakki Cemiyeti'nde de bulunması ve İTC'nin teşkilatlanmasında önemli rol üstlenmeleridir (Mardin, 1996: 31). İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin ilk nüveleri 1889 yılında Askeri Tıbbiye Mektebi'nde kurulan İttihad-ı Osmanî Cemiyeti (Osmanlı Birliği) ile oluşmuştur. Bu cemiyetin kurucuları arasında İshak Sükûti, İbrahim Temo, Abdullah Cevdet, Mehmed Reşid ve Hikmet Emin isimli kişiler bulunmaktadır.

İttihat ve Terakki Fırkası (İTF), Aydınlanma ve Fransız Devrimi geleneklerine sıkı sıkıya bağlanarak, pozitivizmden ve Büchnerci bir maddecilikle karışık, popüler bir düşünceden ilham almıştır. Zürcher (2003: 303)'e göre; İTF'nin kurulmasında rol alan Jön Türkler çağdaş eğitim almış bürokrat ve asker kökenli kişilerden oluşan bir

topluluktur. Bu topluluk devleti ve sosyal yapıyı gün geçtikçe etkisi daha da artan milliyetçi düşüncelere göre modernleştirmeyi ve güçlendirmeyi istemekte olup, bu gerekçelerle de 1908 yılında II. Meşrutiyet'in ilanını sağlamışlardır. II. Abdülhamit'in 1908 yılında tahttan indirilmesinin ardından 31 Mart Vakası ile idari sistemin gücünü ele geçiren İttihat ve Terakki Cemiyeti 1913 yılındaki Bab-ı Ali Baskını ile devlet yönetimine tamamen hâkim olmuştur. Bu dönemde kamusal alanda özgürlükler artarken, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma, dernek kurma gibi alanlarda serbestlikler sağlanmıştır (Ahmad, 2010: 62).

I. Meşrutiyet Dönemi Kanun-i Esasi'nin ilanı ve Meclis-i Mebusan'ın açılmasıyla 23 Aralık 1876 tarihinde başlamış olsa da 1878 yılında II. Abdülhamit tarafından Osmanlı- Rus Savaşı gerekçe gösterilerek kapatılmış ve bu dönem böylece sona ermiştir. Parlamentoyu kapatan ve yetkilerini askıya alan II. Abdülhamit, devletin idaresindeki tüm yetkileri elinde toplamış ve "istibdat dönemi" olarak da adlandırılan II. Meşrutiyet'e kadar sürecek olan dönemi başlatmıştır.

23 Temmuz 1908 tarihine gelindiğinde 30 yılı aşkın bir süredir devleti yöneten II. Abdülhamit iç ve dış baskılar nedeniyle azledilmek durumunda kalmış, sonrasında ise meclis tekrar açılarak meşrutiyet dönemi ikinci kez yürürlüğe girmiştir (Mumcu, 1996: 16). Meşrutiyet ikinci kez ilan edildiğinde Kanun-i Esasi yürürlükte olsa da işlevsellikten uzak olduğu için Anayasada birtakım değişiklikler yapıldı. Bu Anayasa değişiklikleri ile Osmanlı Devleti'nde ilk kez parlamenter sisteme geçilmiş, padişahın yetkileri denetim altına alınarak kısıtlanmış, bakanlar ise sadrazam tarafından seçilerek işbaşına gelmeye başlamışlardır (Aykaç, 1997: 159).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat dönemi boyunca etkinlik kuran bürokratlar grubu, I. Meşrutiyet döneminde padişahların seçilmesinde etkili olacak düzeye gelmiş olsalar da 1878 yılında başlayan ve 1908 yılına kadar devam eden II. Abdülhamit dönemi boyunca siyasal anlamda etkinliklerini kaybetmişlerdir. Asker ve sivillerden oluşan bu bürokratlar, eski dönemdeki güçlerine kavuşabilmek için II. Abdülhamit'e dönemi boyunca muhalefet etmişler 1908 yılından itibaren İttihat ve Terakki Cemiyeti ile birlikte hareket ederek devlet yönetiminde tekrar etkin olmuşlardır (Öztürk, 2017: 301-302).

Selanik'ten İstanbul'a Mahmut Şevket Paşa komutasında gelen Hareket Ordusu'nun "31 Mart Vakası" olarak tarihe geçen süreç sonunda II. Abdülhamit Han Meclis kararıyla tahttan indirilerek yerine yine meclisin kararıyla Sultan V. Mehmet Reşat getirilmiştir. 31 Mart Vakası sonucunda İttihat ve Terakki Cemiyeti devlet yönetiminde siyasi anlamda etkinlik kurmaya başlamış, 1913 yılında yapılan baskı ve sindirme politikalarının uygulandığı seçimlerle (sopalı seçimler) resmen devlet yönetimini ele geçirmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken padişah seçiminde belirleyici güç odağının meclis ve bürokratlar olması ile ordunun siyasete karışarak devletin idari yönetimine ortak olması durumlarıdır (Öztürk, 2017: 302-303).

1913 yılında Talat, Cemal ve Enver Paşaların öncülüğünde gerçekleşen ve "Bab-ı Ali Baskını" olarak ifade edilen olay neticesinde devletin yönetiminde etkin olan ancak daha çok arka planda işleri yürütmekte olan İttihat ve Terakki Cemiyeti bu olaydan itibaren açıktan devletin idaresini ele geçirmiştir. Sadrazamların belirlenmesi ve devlet işlerinin görülmesi başta olmak üzere her alanda tam anlamıyla etkinlik kuran İttihat ve Terakki, devletin geleceğini direkt olarak ilgilendiren hayati olaylar (I. Dünya Savaşı gibi) da dâhil olmak üzere söz söyleme hakkına sahip olmuştur (Öztürk, 2017: 304).

"Bab-ı Ali Baskını" sonrası siyasi iktidarı ele geçiren daha çok asker kökenli İttihat ve Terakki Cemiyeti mensupları ile birlikte devletin yönetiminde etkinlik orduya geçmiştir (Eryılmaz, 2004: 135-136). İttihat ve Terakki Cemiyeti mensupları iktidarlarını sağlamlaştırmak adına baskı, yıldırma, sindirme gibi yöntemlere başvurması dolayısıyla eleştirdikleri Sultan II. Abdülhamit dönemi uygulamalarını bizzat kendileri gerçekleştirmişler ve bu nedenle eleştirilerin hedefi olmuşlardır (Öztürk, 2017: 306).

II. Meşrutiyet Dönemi bürokrasi-siyaset ilişkileri değerlendirilecek olursa; 1878 yılında kapatılan meclisin 1908 yılında tekrar açılması ve halkın parlamento aracılığıyla yönetime ortak edilmesi ve siyasi gücün padişahın tekelinden çıkarılarak padişaha ait yetkilerin bir kısmının azaltılması ve paylaşımı düşünülmüştür. Ancak 1909 yılında ordunun siyasete karışarak etkin bir güç olarak ortaya çıkması ve İttihat ve Terakki Cemiyeti mensuplarının da asker kökenli olması sonucu iktidarı ele geçirmesi şeffaf, hesap verebilir, demokratik ve hukuka dayalı bir idari yönetimin

kurulmasının önündeki en büyük engel olarak ortaya çıkmıştır. Bu dönemde bürokrasinin siyasi anlamda bir egemenliği söz konusu olmakla birlikte, Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu sorunlar sarmalının içinden çıkmasına yardımcı olmaktan çok uzak ve hatta işleri daha da karmaşıklaştıran bir durum oluşturduğunu söylemek mümkündür.

2.4. Türkiye Cumhuriyeti'nde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Osmanlı Devleti'nin I. Dünya Savaşı'ndan yenik ayrılmasıyla başlayan ve işgal durumuyla devam eden süreç, Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşlarının Anadolu'da başlattıkları bağımsızlık hareketi sonucu değişime uğramış olup, bu durum kısa sürede yurdun dört bir yanında kabul görerek yeni bir devletin temelleri Ankara'da atılmaya başlanmıştır. Türkiye Cumhuriyeti kurumsal yapısını ve sistemini olağanüstü şartlardan sayılan savaş ortamında oluşturmak durumunda kalmıştır.

Osmanlı Devleti'nin bakiyesi ve bulunduğu topraklar üzerinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti, idari sistem başta olmak üzere merkeziyetçi yapılanma, ekonomi ve siyasal alanlardaki gelişmeler gibi birçok alanda geleneksel devlet kurumlarını belirli değişikliklerle kendi bünyesine devralmıştır. Ayrıca bürokrasi kurumuna ve bürokratlara ait pozitif ve negatif değerleri de devralarak bürokratik yapılanmasını gerçekleştirme yoluna gitmiştir (Yalçındağ, 1987: 55).

Yeni Türk Devletinde siyaset ve bürokrasi ilişkileri dönemsel açılarından farklılıklar göstermektedir. Bu dönemlere bakacak olursak; kuruluş döneminde siyasi alanda rakipsiz olan ve devletin kurumsal alandaki yapılanmasını kendi dünya görüşü çerçevesinde oluşturan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) önderliğindeki Tek Parti Dönemi, çok partili hayata geçişten kısa bir süre sonra iktidara gelen Demokrat Parti dönemi, Demokrat Partinin iktidardan uzaklaştırılmasına neden olan 27 Mayıs Askeri Darbesi ile yine askeri bir darbe olan 12 Eylül 1980 tarihine kadar geçen Darbeler arası dönem, 12 Eylül Askeri Darbesinden Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara gelmesine kadar geçen dönem ve son olarak Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı dönemi siyaset-bürokrasi ilişkileri Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde aşağıda ayrıntılarıyla birlikte ele alınmaktadır.

2.4.1. Tek Parti Hükümeti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş felsefesi olarak kişisel egemenlik yerine milli egemenliği temel aldığından Osmanlı Devleti'nde işler halde olan kurumların bazıları kapatılma yoluna gitmiş, bazıları ise dönüşüme uğramak durumuyla karşılaşmıştır. Milli egemenliği temel hedef olarak alan Atatürk ve arkadaşlarından oluşan yeni devletin yürütme gücü, Osmanlıdan devralınan miras nedeniyle bürokraside görev almakta olan kimi bürokratların yeni devlete olumsuz bir bakış açısıyla yaklaşmasına neden olmuştur. Bu yüzden yeni devletin temel değerlerini benimseyen ve kurumsal yapılanmalarını gerçekleştirecek bürokratlara gereksinim duyulmuştur (Heper, 1974: 101).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile birlikte Osmanlıdan kalan ve padişaha aidiyet duygusu ile bağlı olan bürokratların yerine yeni devletin kuruluş felsefesine uygun hareket eden reformları geliştirerek gerçekleştirecek, iktisadi kalkınmada rol alacak, devrimleri hem gerçekleştirecek hem de halka kabullendirme görevini yüklenecek bürokrasi grubu oluşturulmuştur. Devletin ilk dönemlerinde bürokratlar hukuki güvenceye kavuşmuş ve kuruluş yıllarında ön plana çıkarak gıpta ile bakılan sosyal statüye sahip olmuşlardır (Göküş, 1999: 68).

Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin idari kadrolarında işleri gerçekleştirecek nitelikli eleman yokluğu çekilmiş olmakla birlikte bu sorun Osmanlı Devleti'nde görev almış olan bürokratların Anadolu'ya geçerek görev almalarıyla aşılmaya çalışılmıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde görev alan üst düzey askerlerin %93'ü, bürokratların ise %82'si Osmanlı Devleti'nin yıkılmasından sonra geçmişte bu devlette görev almış olan kişilerden oluşmaktadır (Özbudun, 1995: 8).

Osmanlı Devleti ile karşılaştırıldığında Türkiye Cumhuriyeti Devleti, yönetim biçimi açısından birbirine tamamen zıt olduğu ve yeni devlette görev alan bürokratlar yeni sistemle uyumadığı için yenilenmeye ihtiyaç duyulmuştur. Cumhuriyete bağlılığı esas alan yeni sistem bürokratları, devletin siyasal görevini gerçekleştirme ve koruma alanlarında da rol oynamış ve özellikle 1930'ların sonu itibarıyla iktidarda olan Cumhuriyet Halk Fırkası devlet-parti bütünleşmesi sonucu etkinlikleri artmış; ancak işlevsel verimlilikleri düşmüştür (Heper, 1984: 298).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında bürokratik toplumda saygın ve önemli bir konuma sahip olma olarak değerlendirilmiştir. Bu şekildeki değerlendirmede bürokratların daha çok asker kökenli olması nedeniyle milli mücadele döneminde görev almaları, iktidara sahip olmaları, Atatürk ilke ve inkılâplarının savunulması ve halka benimsetilmesi aşamalarında görev almaları önemli etkenler olarak yer almaktadır. Savaş dönemi olması ve iş imkânlarının yetersizliği nedeniyle bürokrasinin istihdam alanı olarak öne çıkması ve getirisinin de iyi olması, bürokratları halkın nazarında daha da önemli konuma yükseltmiştir (Şaylan, 1974: 75).

Çoğunlukla asker kökenli olmakla birlikte sivil kökenlilerin de yer aldığı yeni Türk Devletinin kuruluş döneminde yönetim gücünü elinde bulunduran bürokratik kesim 1930'lu yıllara kadar ekonomi dışındaki alanlarda etkinlik kurmakla birlikte bu tarihten itibaren uygulanmaya başlanan devletçilik politikası ile ekonomi alanında da belirleyici konumu kazanmıştır (Şaylan, 1984: 301).

Devletin idari, askeri, ekonomi alanlarında söz sahibi olan ve siyasi olarak rakipsiz konumda bulunan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), dünya konjonktüründe yaşanan gelişmeleri kendi lehine değerlendirmeyi bilmiş, devletin partisi olmaktan ziyade parti devleti şeklinde hareket etmiş ve bürokraside görev alan hemen hemen tüm memurlar aynı zamanda parti üyesi gibi hareket etmeye başlamışlardır (Karpat, 1967: 68).

Cumhuriyet Halk Partisi'nde genel sekreterlik görevine 1931 yılında başlayan Recep Peker ile CHP'nin devlet sistemi ve işleyişindeki ağırlığı daha da artmıştır. Cumhuriyetin altı ana prensibi olarak belirlenen ilkelerin 1935 yılında gerçekleştirilen parti kurultayında kabul edilmesi sonrasında parti ile devletin bütünleştiğini söylemek mümkündür. Bu yeni dönemle birlikte CHP'nin genel sekreterinin aynı zamanda içişleri bakanı olarak atandığı, il başkanı olarak görev yapan kişilerin de aynı zamanda vali olarak görev aldığı görülmektedir. Böylece CHP, devletin partisi olarak görev alması beklenen bir parti siyasi güç başta olmak üzere idari, askeri, ekonomi ve diğer alanlardaki gücün de sahibi olduğundan tüm yetkileri tekelinde toplayarak devleti adeta bir parti devletine dönüştürmüştür (Ahmad, 1995: 94).

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kuruculuğunu üstlenen ve devletin örgütlenmesinde rol oynayan Mustafa Kemal Atatürk'ün de lideri olduğu çekirdek kadro devletin tüm yetkilerini ellerinde toplamak istemişlerdir. Bunun gerekçesi olarak yeni devletin örgütlenmesinde milli egemenliği temel alan sistem değişikliğinin sekteye uğramasına izin vermemek ve istenilen şekilde kurumsallaşmanın sağlanmak istenmesi akla gelmektedir.

Bu dönemde bürokrasi ile siyasetin iç içe geçmekten çok öteye gittiğini söylemek mümkündür. Partide üst düzeylerde görev alan kişilerin aynı zamanda devlet teşkilatında da en önemli görevleri üstlenmekte olması siyaset ve bürokrasinin geçmiş dönemlerde yaşanan birbirine rakip olma durumlarını ortadan kaldırmıştır. Her iki alanda görev yapan üst düzey bürokrat ve siyasiler devletin gücünü aynı zamanda partinin gücüne de dönüştürmüşler ve idare-siyaset arasında var olan ayrım artık ortadan kalkmıştır.

Cumhuriyet Halk Partisi'nin 1935 yılında gerçekleştirdiği kurultay sonrasında 18.06.1936 tarihinde aldığı genel kurul kararıyla bürokrasi ve siyaset alanını ilgilendiren birtakım kararlar alındığı görülmektedir. Bu kararlara bakıldığında;

- İçişleri Bakanı aynı zamanda partinin genel sekreterlik görevini üstlenmekte ve parti yönetim kurulu üyesi olmaktadır,
- İllerde parti il başkanlıklarına ilin valisi memur kılınmaktadır,
- Devletin denetim mekanizmasında görev alan müfettişler devlet mekanizmasının işlerliği ve kontrol edilmesi yetkisinin yanında parti teşkilatlarının da işlerlik ve denetimlerine yetkili kılınmaktadır,
- Genel kurul kararında alınan tüm bu kararların takip edilmesi yetkisinin parti genel sekreteri ve aynı zamanda içişleri bakanı olan kişide bulunacağı vurgulanmaktadır (Koçak, 1996: 16).

Devlet-Parti bütünleşmesi sonucu devletin tüm kademelerinde etkinlik kurma şansını elde eden Cumhuriyet Halk Partisi ve yetkilileri, sisteme taraf olmayan ya da sisteme alternatif sunma gerekçesi oluşturabilecek hiçbir oluşuma izin vermemiş, faaliyette olanları ise çeşitli gerekçelerle kapatmıştır. 1937 yılında Anayasaya daha

önce parti kongresinde kabul edilen altı temel ilke dâhil edilerek bu çerçevede yapılan tüm işlemler hukuki bir zemine oturtulmaya çalışılmıştır.

1939 yılına gelindiğinde ise CHP'nin 5. Kurultayı'nda devlet-parti bütünleşmesi ile ilgili daha önceden alınmış bulunan kararlardan vazgeçilmeye çalışılmıştır (Ahmad, 1995: 102). Kurultayda bu şekilde karar alınmasına rağmen il idaresinin başı konumunda bulunan valilerin parti ile ilişkileri devam etmiş, partinin idarecisi gibi eylem ve söylem şeklindeki faaliyetleri sürmüştür.

Parti yetkililerinin il ve ilçelere gönderdikleri belgelerde bu konuyla ilgili olarak şu tarz ifadeler bulunmaktadır. "... Esasen parti ve hükümetin yüksek bir memuru olan vali arkadaşlarımın şimdiye kadar olduğu gibi bundan sonra da teşkilatımıza azami yardım ve himayede bulunmalarını tabii buluyorum..." (Yetkin, 1983: 178). Yine başka bir ifadede "Hiçbir hadise ve tesir önünde sarsılmayan bir hükümet otoritesi kurmak ve işletmek üzerinde çalışırken, partinin bağrından doğan hükümet teşkilatı ile parti teşkilatının daima birbirini tamamlayıcı bir birlik olduklarını dikkatle göz önünde tutulup tutulmadığının" kontrol edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Koçak, 1996: 96).

Tek parti iktidarının 1920'li yıllardan 1940'lı yılların ortalarına kadar olan süreci değerlendirildiğinde siyaset ve bürokrasi ayrımı yapmanın pek de mümkün olmadığı görülmektedir. Bu dönemde siyaset ve bürokrasi kurumları iki farklı paydaş olmasına rağmen tek merkezden idare edilmesi ve aynı kişilerin her iki alanda da görev alması gibi nedenler bu kurumların içi içe geçmesi nedeniyle birbirinden ayrımlarını güçleştirmiştir. Bu dönemde bürokrasinin siyaset kurumunun etkisinde kalması nedeniyle güç ve alan kaybettiğini, ancak siyasi saiklerle daha çok ön plana çıktığı görülmektedir. Bürokratik alanda yeniden güç kazanmaya başlamanın ancak 1940'lı yılların ortalarından itibaren dünyada yaşanan değişimlerin ve mevcut siyaset-bürokrasi kurumlarında görev alanların etkisi sonucunda gerçekleşmeye başladığı bilinmektedir.

Cumhuriyetin kuruluş yıllarında başta Mustafa Kemal Atatürk ve İsmet İnönü olmak üzere öne çıkan yetkili kişilerin çoğunluğu asker kökenli kişilerden oluşmaktadır. Asker kökenli olmaları dolayısıyla devletin şekillenmesi ve

bürokrasideki önemli makamlarda da bu kişiler yer almıştır. Mustafa Kemal Atatürk'ün vefatının ardından siyasetin zirvesine geçen İsmet İnönü döneminde sivil bürokrasiye önem verilerek askeri bürokrasinin etkisi kırılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede gerçekleştirilen en önemli faaliyetlerden biri yasama organından çıkartılan bir kanunla Genel Kurmay Başkanlığı'nın özerk yapıdaki durumuna son verilerek Başbakanlığa bağlı bir kurum olması sağlanmıştır. Böylece Genel Kurmay Başkanlığı'nın doğrudan diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bakanlıklarla iletişime geçmesine son verilerek bu görev Başbakanlık üzerinden sağlanmaya çalışılmıştır. Bu durum var olan askeri bürokrasinin ve vesayetin etkisinin azaltılmasına yönelik önemli bir parametre olarak görülmekte, sivil bürokrasiye de askeri bürokrasi üzerinde otorite kurma hakkı vermektedir (Göküş, 1999: 92).

Siyasi bir kişilik olan CHP Genel Sekreterinin 1935 kongresinde alınan kararla aynı zamanda hükümette içişleri bakanı olarak görev yapması usulünden 1943 yılında gerçekleştirilen bir diğer kongre ile vazgeçilmiştir. Böylece siyasi ve bürokrasi alanları birbirinden ayrıştırılmaya çalışılmıştır (Koçak, 1996: 321).

Çok partili hayata geçişin ilk yıllarında halen iktidarda bulunan CHP, daha önceleri tek elde topladığı bürokratik ve siyasi güçleri paylaşma yolunu tercih etmeye başlamıştır. Bu çerçevede mahalli alanda yapılması öngörülen hizmetlerin kanunlar çerçevesinde yerel idarelere bırakılmasını sağlayan geniş yetkiler vermiştir. Kamu alanında çalışan memurların liyakat temelinde işe alınmalarını gerçekleştirmişlerdir. Ayrıca memurların özlük haklarının ve mali imkânlarının düzenlenmesine yönelik de çalışmalar yaparak tüm vatandaşlara eşit bir şekilde yaklaşımı için siyasi partilere girişlerini yasaklamışlardır (Tunaya, 1952: 588).

Tek Parti dönemi bürokrasi-siyaset ilişkisi genel olarak değerlendirildiğinde dönemin doğal şartları neticesinde bürokratlar genel olarak asker kökenli olmakla birlikte sivil kökenli bürokratlar da görev almışlardır. Bürokratlar yeni kurulan devletin temel felsefesini benimseyerek bu durumu içselleştirmişler, siyasi iradeyle birlikte hareket ederek devrimleri desteleme yoluna gitmişlerdir. Tek Parti dönemi bürokrasisinin etkili ve verimli olmaktan ziyade yönetime odaklı ve siyasi irade temelinde şekillendiği görülmektedir. Osmanlı Devleti döneminin devamı niteliğinde geleneksel bir bürokrasi anlayışı sergilendiği ve hukuki-rasyonel bürokrasinin tam

anlamıyla işlevselleştirilemediği de görülmektedir (Yılmaz, Doğan ve İnankul, 2013: 279).

Çağdaş anlamda bürokrasi anlayışının hedeflendiği bu dönemde bürokrasi genişlemeye başlamış ve siyasi iradenin yanında diğer bir güç olmuştur. Sonuç olarak bürokrasi siyasetle birlikte sürece dâhil olarak kamu politikalarında söz sahibi olmaya başlamıştır.

2.4.2. Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

1940'lı yılların ortalarında dünyada yeni dengeler kurulurken Türkiye'de de siyasi anlamda değişimler oluşmaya başlamıştır. Bu çerçevede Celal Bayar önderliğinde geçmişte Cumhuriyet Halk Partisi'nde (CHP) siyaset yapan vekillerden oluşan kişiler tarafından Demokrat Parti (DP) kurularak çok partili hayata geçiş sağlanmıştır. CHP ve DP'nin katıldığı 1946 yılında yapılan seçimlerde siyasi iktidar değişmese de birden fazla partinin seçime katılması sonucu demokratik anlamda bir adım atılmıştır. Bu seçimlerde açık oy-gizli sayım metodu benimsenmesi demokrasi ile bağdaşmasa da bu durumdan da 1950 yılında yapılan seçimlerde gizli oy-açık sayım metoduna dönülerek vazgeçilmiş ve Demokrat Parti'nin seçim zaferi ile sonuçlanmıştır (Öztürk, 2017: 318).

1950 yılında iktidara gelen ve kesintisiz olarak 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi'ne kadar iktidarı elinde tutan Demokrat Parti ve partinin yetkilileri seçimler öncesinde bürokrasiye yönelik olumsuz söylemlerden kaçınmışlardır. Bu durumda uzun yıllar boyunca iktidarı Cumhuriyet Halk Partisi ile paylaşan ve atamaları parti tarafından gerçekleştirilen bürokratlar ile çatışmadan kaçınılmak istenmesi yatmaktadır. Bürokrasinin gücünü hafife almayan ve onlara yönelik ilk zamanlarda keskin bir yaklaşımdan kaçınan DP yetkilileri kendi sistemlerini oluşturmak için zaman kazanma yoluna gitmişlerdir. Hatta Demokrat Parti bürokrasiye yöneltilecek eleştirilerden de kaçınarak bunları Cumhuriyet Halk Partisi'ne yöneltmiş, bürokratlara da önceki dönemlerde yaptıklarından soruşturmayla tutulmayacaklarına dair güvence vermiştir (Eryılmaz, 2004: 143-144).

Demokrat Parti iktidarı döneminde bürokrasiye ve bürokratlara olan bakış açısı Cumhuriyet Halk Partisi iktidarı döneminde görevde olmaları ve onların ortağı olarak

görülmeleri nedeniyle olumsuzdur. DP'nin iktidara gelmesiyle güç ve itibar kaybeden bürokrasi mekanizması, zaman içinde siyasetin ve siyasetçilerin ön plana çıkmaya başlaması ve kamuya hizmet etmede araç olarak görülmeye başlanmasıyla daha da itibar kaybetmiştir (Eryılmaz, 2004: 144-145).

Bürokrasi bu dönemde siyaset mekanizması ile fikir ayrılıkları yaşamaya başlamış ve CHP iktidarı döneminde siyasetin yanında olduğu gibi öncelikli bir güç otoritesi olmaktan uzaklaşmıştır. DP iktidarı halkın ihtiyaç ve taleplerini önceleyen, ekonomik olarak piyasa mekanizmasına önem veren ve bunu yaparken de bürokrasiyi bir araç olarak gören bir anlayışa sahipti. Bürokrasi ise önceki dönemlerde olduğu gibi siyasetin hemen yanında ikinci bir otorite olmayı ve söz hakkının olmasını isteyen, Demokrat Parti iktidarının ekonomi politikalarından rahatsız olan bir tutum sergilemekteydi (Eryılmaz, 2004: 145-146).

DP iktidarı döneminde meclisten çıkarılan bir yasa ile yapılan işler yasal güvenceye kavuşturulmaya çalışılmıştır. Daha çok siyasi ve keyfi nedenlere dayanılarak gerçekleştirilen görevden almalar “görülen lüzum üzerine” kavramı altında yapılarak çalışılmak istenmeyen kamu görevlileri bakanlık emrine alınmışlardır. Bakanlık emrine alınan ve 6 ay içinde yeni bir göreve başlatılmayan kamu görevlileri emekli edilme yoluna gidilmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 78).

Demokrat Parti döneminde bürokratların var olan yetkileri azaltılıp kısıtlanarak sivil bürokrasinin devletin yönetim gücü üzerindeki etkisi kırılmaya çalışılmıştır. Ancak iktidarın kendisi gibi düşünmeyen ve sorun çıkaran bürokratları görevden uzaklaştırma ve emekliye sevk etme girişimleri başta olmak üzere bu çerçevede yaptıkları, geçici bir süreyle işe yarayırsa da sivil bürokrasi tam anlamıyla etkisizleştirilememiştir (Heper, 1977: 136-137). Demokrat Parti iktidarı döneminde siyaset-bürokrasi ilişkilerinde göze çarpan bir husus da DP iktidarının genel anlamda sivil bürokrasinin gücünün kırılmasına dönük hamleler yapması askeri bürokrasi üzerine yönelmemesidir. Ekonomik ve siyasi anlamda güç ve itibar kaybeden sivil bürokrasi, askeri otorite ve üniversitelerde görev yapan aydınlar kaybettiklerini geri alabilmek için birlikte hareket etmişler ve 27 Mayıs Askeri Darbesine giden yolun taşlarını birlikte döşemişlerdir. Askeri darbe sonucunda ise Demokrat Parti iktidardan uzaklaştırılarak yetkilileri çeşitli cezalara çarptırılmışlardır (Eryılmaz, 2004: 147).

Demokrat Parti'nin bürokrasiye bakışı tek parti döneminden kalan ve ayrıcalıklı bir yapısının oluştuğuna dikkat çekildiğinden mesafeli ve olumsuz bir açıya sahiptir. Memurların statü ve konum itibarıyla halka hizmetten uzak ve ayrıcalıklı bir hal alması nedeniyle halkın şikâyet ve taleplerini dikkate alan Demokrat Parti seçim beyannameleri, kongreler ve tüzüğünde bu denli ifadeler oluşturmuşsa da iktidara geldiklerinde uygulama yönünden eksik kalmıştır. DP yetkilileri bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından Devlet Başkanlığı ile Parti Genel Başkanlıklarının aynı kişide olmasının tarafsızlık prensibine gölge düşüreceğini ifade ederek eleştirilerde bulunmuşlar ve bu durumun karışıklıklara sebebiyet vereceğini vurgulamışlardır (Goloğlu, 1982: 259).

Demokrat Parti, bürokrasi ve bürokratların Cumhuriyet Halk Partisi döneminde siyasetle iç içe geçmiş olmalarından duyulan rahatsızlık ve halka sunulan hizmetlerde yaşanan olumsuzlardan dolayı programında “Devlet memurlarının seçimlere iştirak dışında hiçbir siyasi faaliyette bulunmamaları ve siyasi partilere girmemeleri lüzumuna kaniyiz. Yalnız yükseköğretim mensupları mesleklerinin mahiyeti itibarıyla, bunlardan müstesnadırlar” (madde 11). Kamu görevlilerinden sadece yükseköğretimde görev alan kişilere siyasete girme ve uğraşma konusunda salahiyyet tanınırken, diğer kesimlere yönelik hiçbir ayrıcalık tanınmamıştır.

Demokrat Parti, kamu görevlilerinin yürütmekte oldukları iş ve işlemlerde keyfi uygulamalarda bulunulmasından kaçınmak amacıyla memurların haklarının ve sınırlarının belirlenmesi gerektiğini vurgulamıştır. Bu duruma yönelik parti programında “İyi bir idare cihazı kurabilmek için, vazifenin icap ettirdiği salahiyyetle mesuliyet hudutlarını kesin olarak tayin eylemek şarttır. Bütün salahiyyetlerin mahdud ellerde toplanması ve mesuliyetin zaafa uğraması neticelerini doğuran bürokratik zihniyet ve usullerin terki lüzumuna kaniyiz” (madde 19) ifadesi yer almıştır.

Merkezi idare dışında kalan taşrada illerin idaresinde görevli olan amir ve memurların yetkilerinin genişletileceği (madde 20) ifade edilerek iş ve işlemlerin daha hızlı sonuçlandırılması sağlanmaya çalışılmıştır. Devletin idari sisteminde görev alan tüm kesimlerin hizmet odaklı bir tavır sergilemeleri istenerek, planlı ve programlı hareket etmeleri üzerinde durulmuş ve bürokratlar siyasetin tamamen dışında tutulmaya çalışılmıştır.

Memurların devletin yönetim perspektifi içerisinde çok önemli bir misyon yüklendiği belirtilerek halka hizmet anlayışına dayalı hareket etmeleri üzerinde durulmuştur. Bunun yanında memurların içinde bulundukları dönem ve sonraki zamanlarda geçim sıkıntıları yaşamadan, özlük haklarının tam olarak korunduğu, tayin, ceza ve terfilerinin objektif kriterler çerçevesinde gerçekleştirildiği bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır (madde 23).

Yine partinin programında bürokrasi ile ilgili olarak bütçenin önemli bir kısmının memur ve emekli aylıklarına ayrıldığı belirtilerek kamu hizmetlerinin vasıflı ve liyakatli kişiler tarafından görülmesinin daha az sayıda kişi tarafından gerçekleştirilerek kamu görevlilerinin sayıca artmasının önüne geçilmesinin sağlanacağı belirtilmiştir.

1950 seçimleri ile iktidara gelen Demokrat Parti lideri Adnan Menderes bürokrasiyle ilgili “Memlekette istikrarı teyit ve vatandaş haklarının teminat altında bulundurmak bakımından idare cihazını iktidar değişmesinin tesirlerinden masun ve yalnız kanunun emrinde ve milletin hizmetinde bulundurulmasını zaruri görmekteyiz. Bu maksadın elde edilmesi her şeyden evvel her sınıf memur hak ve haysiyetini kanunlarla mahfuz bulundurulmasına bağlıdır. Devlet memurları şahıs veya zümrenin emir veya arzularına tabi olmaktan kurtarılmalari esbabı üzerinde duracağız” diyerek bürokrasinin milletin emrinde ve hizmetinde olması ve memurluğun güvenceli bir meslek haline getirilerek iktidar değişimlerinden etkilenmemesi gerektiğini belirtmiştir.

Demokrat Parti iktidara geldikten sonra iktidarı elde tutmak ve kamuya hizmet ulaştırılmasında sorun yaşamamak için CHP iktidarına yakın gördüğü sivil ve askeri bürokrasiye yönelik önlemler almaya çalışmıştır. Bu çerçevede iktidara yönelik komplo içerisinde olduğunu düşündüğü Türk Silahlı Kuvvetleri’nin üst kademlerinde görev yapmakta olan 15 general ve 150 albay emekli edilmiştir. Yine DP iktidarı sivil bürokraside valilere yönelik olarak da görevden alma, görev yerlerini değiştirme, merkeze çekilme gibi yollarla tasfiye sürecini başlatmıştır (Yalman, 1970: 222).

Demokrat Parti’nin iktidara geldiğinde öncelikli olarak sivil ve askeri bürokrasiye yönelik etkinliklerini kırma girişimlerinin olmasının sebebi seçmenlere

vermiş olduğu sözleri yerine getirmeye ve seçmenleri kendi safında tutmaya yöneliktir.

İktidara gelen Demokrat Parti bürokratik alanda tek parti iktidarı döneminde oluşan ve uzun yılların verdiği kökleşmiş bürokratik oligarşinin kırılmasına yönelik olarak hiyerarşik anlamdaki otoritenin azalmasını sağlayıcı tedbirler almaya çalışmışlardır. Bu durum zarfında iktidarın milletvekilleri halk ile bürokratlar arasında köprü olmaya çalışmışlar ve böylece işlerin takip edilmesini sağladıkları için elitist bürokrasi üzerinde baskı unsuru oluşturmuşlardır (Eryılmaz, 1997: 13-61).

Menderes Hükümetleri döneminde, devletin ekonomik alandaki faaliyetlerinin ağırlık kazanması sonucu teknik bilgiye ve uzmanlığa dayalı personellerin istihdam edilmesi gerekliliği sonucu geleneksel bürokrat tipinden uzaklaşmaya başlanmıştır. Bu durum ise tek parti döneminden kalan personellerin yerine Demokrat Parti'nin kendisi için uygun personelleri istihdam etmesini sağlayarak bürokrasi alanında kendi ekibini kurması için adeta bir fırsat sunmuştur (Şaylan, 1986: 89).

Demokrat Parti, iktidarının ilerleyen süreçlerinde bürokrasi üzerinde baskı oluşturmaya ve bürokrasiyi şekillendirmeye başlamıştır. Muhalefetin tepkisine rağmen memurlardan görev başında kalınmasına gerek duyulmayan kişilerin belirli şartları taşıması durumunda emekliye sevk edilmeyi ya da görevden el çektilmesini sağlayacak düzenlemeler yürürlüğe sokulmuştur. Bu çerçevede II. Menderes Hükümeti döneminde 3 vali, 2 vali yardımcısı, 2 merkez valisi, 2 kaymakam, 3 hukuk işleri müdürü, 2 emniyet amiri emekliye sevk edilmiştir (Resmî Gazete, 1953-1954).

Demokrat Parti'nin kuruluş sürecinde ve iktidara talip olma aşamasında ileri sürdüğü özgürlük vaat eden düşünce ve felsefelerden zaman içerisinde uzaklaşmaya başlamasında iktidarını korumak istemesi önemli bir etken olarak görülmektedir. CHP'nin etkin bir şekilde sürdürdüğü muhalefete zamanla genç kesim, üniversite öğretim üyeleri gibi aydın ve bilim alanındaki kişilerin de katılması Demokrat Parti'nin baskıcı yönünün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Üniversite öğretim üyelerinin Demokrat Parti iktidarını hedef alan olumsuz eleştiri geçmişte ifade ettikleri serbest ve özgürlük oluşturan söylemlerin tam tersine bu kesimin siyasi partilere girme ve üye olmaları yasaklanmıştır.

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti, 1954 yılında yapılan seçimlerde meclisteki üye sayısını daha da artırmış ve muhalif konumdaki Cumhuriyet Halk Partisi ile arasındaki güç oranını kendi lehine artırmıştır. Halktan aldığı desteği daha da artıran ve yaptıkları icraatların kabul gördüğünü hissedenden Demokrat Parti, bürokrasi ve hemen hemen tüm kurumlar üstündeki baskı dozunu artırma yoluna gitmiştir. Bu çerçevede memurlar ile ilgili yeni düzenlemeleri yürürlüğe koyarak özellikle Cumhuriyet Halk Partisi'ne yakın olan ya da seçimlerde oradan aday olan kişilerin görevlerini tarafsızlık ilkesi nezdinde gerçekleştiremeyeceğini öne sürerek tasfiye etme yolunu seçmiştir. Demokrat Parti, böylece kendisine muhalif olan ve değiştirmeyi düşündüğü bürokratları görevlerinden azlederek kendisine bağlı bürokrat grubu oluşturmak istemiştir.

Sonuç olarak Demokrat Parti dönemi bürokrasi-siyaset ilişkisine bakılacak olursa köklü değişikliklerin olduğunu söylemek mümkündür. Bürokrasi tek parti döneminde siyasetle içi içe geçmiş ve iktidarın kullanımında bir paydaş şeklinde görünüm arz ederken, bu dönemde siyasi iradeye bağlı olan ve geçmişte birlikte hareket etme fırsatı bulduğu muhalif konumunda bulunan CHP ile ilişkisini kesmiş bir görünümde (Şaylan, 1986: 305). Yine bu dönemde siyaset-bürokrasi ilişkisine bakıldığında genel olarak bürokrasinin güç, itibar, nüfuz ve statülerini kaybettiği görülmektedir (Göküş, 1999: 186). Demokrat Parti iktidarı dönemi bürokrasi ve siyaset çatışmasına sahne olmuştur; ancak bu dönemde kaybeden kesim bürokrasi ve bürokratlar olmuştur. Tek parti iktidarı döneminde gücü elinde bulunduran ve topluma hâkim bir konumda bulunan bürokrasi görünümünden topluma hizmet etmede bir konumuna geçirilmek istenen bir bürokrasi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu dönemde uzmanlık seviyeleri yüksek olan tekniker, mühendis, ekonomist kökenli kişilerin istihdam edilmeye çalışıldığı görülmekte ve geleneksel bürokrasi anlayışından uzaklaşmaya başlandığı görülmektedir (Şaylan, 1986: 303).

2.4.3. 27 Mayıs'tan 12 Eylül'e Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

Cumhuriyetin kuruluşundan 1950 yılına kadar devlet yönetsel anlamda askeri ve onun destekçisi konumundaki sivil bürokrasi tarafından idare edilmiştir. 1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti, siyasetteki merkez-çevre ikileminde çevreyi temsil eder bir konumda bulunmakta olup, siyasi güç ilk kez merkez olarak

ifade edilen alanın dışına çıkmıştır. Böylece merkezde bulunan bürokrasi pasifleştirilmek suretiyle yönetim alanında sadece uygulayıcı pozisyona itilmiş ve siyaset bürokrasi karşısında tamamen ön plana çıkma şansı elde etmiştir. 1960 yılında askeri bürokrasinin önderliğinde gerçekleşen darbeyle birlikte yeni bir dönem başlamıştır. Demokrat Partinin iktidarı kullanmadaki anlayışı kayıtsız şartsız millet egemenliğine dayanırken, Cumhuriyet Halk Partisi iktidarın kullanımında askeri ve aydın çevrelerin de bulunmasını istemekteydi. Mustafa Kemal Atatürk'ün hayatta olduğu süreçte siyasi alanın dışında kalan askeri otorite, Atatürk'ün vefatıyla birlikte iktidarın paylaşımında yönetime ortak olma düşüncesi 27 Mayıs 1960 darbesiyle birlikte gerçekleşmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi'nin Demokrat Parti iktidarına yönelik devlet yönetiminde Anayasanın dışına çıktığını vurgulaması ve sonrasında akademik çevrelerin orduyla birlikte harekete geçmesi, Osmanlı'da yaşanan ordu-medrese beraberliğinin yasama ve yürütme otoritesini elinde bulunduranlara karşı hareketinin Türkiye Cumhuriyeti'ndeki benzerliğinin örneği şeklinde değerlendirilebilir (Cem, 2010: 334).

Demokrat Parti'nin iktidardan uzaklaştırılmasında birinci ve itici güç askeri kökenlilerin oluşturduğu askeri bürokrasi olsa da idari pozisyonda görev alan sivil bürokrasi ile üniversitelerde görevli akademisyenler de destekleyici rol oynamıştır. Demokrat Parti'nin gücü kendi merkezinde toplaması ve istediklerini yapabilmesi nedeniyle her şeyi yapar pozisyonda olması sonucunda oluşturduğu baskıcı eylemleri, bürokrasinin ilk fırsatta bu durumu kendi lehine dönüştürüp iktidarı ele geçirmesini sağlamıştır (Öztürk, 2017: 324).

27 Mayıs darbesinin hemen ardından göreve gelen 18 kişilik idari yöneticiden 15 üyesi üst düzeyde görev yapmakta olan bürokrat, iş insanı ve üniversite hocalarından oluşmuştur (Hale, 1994: 111). Kabinede sivil bürokraside görev yapmakta olan kişilere yetki verilmemesi askeri bürokrasinin ağırlığını ve sivil yöneticilere güven duymamasını akıllara getirebilir. 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen darbe Türkiye'de ileride gerçekleşecek olan yönetim krizlerinde askeri otoritenin yönetime el koymak istemesinin gerekçesini oluşturmuştur. Mustafa Kemal Atatürk'ün Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunu ilan etmesinin ardından demokrasinin yerleşmesi ile ilgili üzerinde önemle durduğu konuların başında gelen

askerin yönetim alanının dışında tutulması istemi zarar görmüş ve her yönetim krizinde askeri vesayet ağırlığını kullanarak yetkinin kendi elinde olmasını ya da kendi belirlediği kişilere verilmesini istemiştir (Yazıcı, 1997: 64).

1950 yılında iktidara gelen Demokrat Parti döneminde bürokrasi ve bürokratların yönetim alanına direkt müdahil olma durumları ortadan kaldırılmış ve yönetimde karar verici otorite olma hakları elinden alınmıştır. Ancak 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleşen ihtilalden sonra genelde bürokratların oluşturduğu ve anayasayı hazırlayan Kurucu Meclis, ileriki dönemlerde bürokrasinin yönetim alanının dışına çıkarılmasına neden olacak faktörlerin oluşmaması amacıyla idari mekanizmada bürokrasinin belirleyici olduğu “bürokratik vesayet sisteminin” temellerini atmıştır (Durgun, 2002: 213).

Devlet yönetimine ait kamu politikalarının belirlenmesinde siyasal iktidarı elinde bulunduran siyasal partinin tek otorite olmasının uygun olmayacağı ve otoritenin siyasal iktidar ile birlikte diğer idari kuruluşlarla da paylaşılması görüşü savunulmuştur (Ateş, 2007: 67). Devletin yönetim alanındaki üç temel fonksiyonundan olan yasama ve yürütme fonksiyonları yargı fonksiyonunun denetimi altına alınarak, Hukuk Devleti ilkesine vurgu yapılmak istenmiştir (Yazıcı, 1997: 77-79). 1924 ve 1961 Anayasalarında bulunan “Egemenliğin kayıtsız şartsız milletin olduğu” ilkesi korunmuş olmakla birlikte egemenlik alanına ait yetkiyi anayasaya uygun olarak halk adına meclis ile birlikte kullanacak yeni organlar meydana getirilmeye çalışılmıştır (Hafizoğlu, 2001: 73).

1961 ve 1982 Anayasaları ile ulusal egemenlik ilkesi yerleşik konumundan çıkarak değiştirilebilir hale gelmiş (Hafizoğlu, 2001: 73) Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Cumhuriyet Senatosu, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), askeri, sivil ve yargı bürokrasisi, idareyi iktidar ile paylaşacak yeni kurumlar olarak göreve gelmiştir (Özbudun, 1995: 41). Askeri bürokrasinin devlet yönetiminde daha etkin bir hale gelmesi ise 1961 Anayasası ile sisteme dâhil olan Milli Güvenlik Kurulu (MGK) ve Genel Kurmay Başkanlığı’nın Millî Savunma Bakanlığı bünyesinden çıkarılıp özerklik kazanmasıyla etkin bir hale gelmiştir (Durgun, 2002: 213). Ayrıca bu dönemde, subayların maaş ve sosyal imkânlarının düzeltilmesi için Ordu Yardımlaşma

Kurumu (OYAK) kurulmuş (Eryılmaz, 2004: 148) ve ayrıca 1961 Anayasası ile Yüksek Hâkimler Kurulu oluşturulmuştur (Yüzbaşıoğlu, 2009: 92).

Üniversiteler ve TRT Kurumu'na özerklik verilerek kamuoyunu aydınlatma amacı güdülmüş (Öztürk, 2017: 324; Durgun, 2002: 213), bunun yanı sıra öğretim elemanlarına siyasi partilere dâhil olma hakkı ve kamu çalışanlarına da sendika kurma hakkı verilmiştir (Eryılmaz, 2004: 147-148). 1961 Anayasası'nda yapılan bu düzenlemelerin sebebi, askeri ve sivil bürokrasinin tepkisi sonucunda siyasetçiler üzerinde bürokratik vesayet oluşturulmak istenmesidir (Sevil, 2005: 133; Öztürk, 2017: 324).

Parti temelli siyasetin etkinliğini azaltmak amacıyla hazırlanan 1961 Anayasası ile bürokrasiye güç ve özerklik kazandırılmış, siyasi iktidarın bürokrasi üzerindeki gücü sınırlandırılmıştır (Durgun, 2002: 213; Eryılmaz, 2004: 147). Demokrat Parti döneminde olduğu gibi bir iktidar tekelinin gelecekte de oluşmasının önüne geçmek amacıyla yapılan 1961 Anayasası ile TBMM'nin güç ve yetkisi başka kurumlarla dengelenmek istenmiştir (Eryılmaz, 2004: 147).

Seçilmiş hükümetler karşısında denge unsuru oluşturmak ve parlamentoyu frenlemek amacıyla Anayasal bir kurum olarak Anayasa Mahkemesi kurulmuştur (Erdoğan, 2009: 116-117). Anayasa Mahkemesi kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu ve Anayasa değişikliklerinin de Anayasada gösterilen şekil şartlarına uygunluğunu denetlerken, 1961 Anayasası'nın 147. maddesi ile de Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri denetlenmektedir (Eroğul, 1998: 204). 1961 Anayasası'nın 145 ila 152. maddeleri arasındaki maddeler Anayasa Mahkemesi'nin düzenlenmesini içermektedir (1961 Anayasası). Anayasa Mahkemesinin görevi demokrasiyi tehdit eden girişimleri önleme ve liberal demokratik düzenin devamlılığını sağlamaktır (İba, 2008: 212). Mahkeme kararları tüm siyasi, idari ve yargı organları, gerçek ve tüzel kişiler için geçerli olsa da (Gözübüyük, 1999: 274) zaman içinde kuruluş ve parti kapatmaya yönelik yetkilerinde değişiklikler yapılarak daha demokratik bir hale getirilmiştir (1982 Anayasası).

1961 Anayasası yasama ve yürütme üzerinde yargı denetimi oluşturarak güçler ayrılığı ilkesini gerçekleştirmiştir (Gözübüyük, 1999: 139). Özerklik verilen bu

kuruluşlar yönetimin bütünlüğünü bozacak şekilde tasarlanarak yasama üzerinde Anayasa Mahkemesi'nin (Ateş, 2007: 64), yürütme üzerinde ise Danıştay'ın denetim yetkisinin artırılması ile iktidar iş yapamaz bir duruma gelmiştir (Gözübüyük, 1999: 140).

İhdas edilen kurumlar olan Askeri Yargıtay ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM) ve hali hazırda uygulamada olmayan Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) asker kişilerin ayrıcalıklı konuma gelmelerini sağlayan ayrı bir yargı düzenlemesidir (Gözübüyük, 1999: 279). Bu düzenleme ile Askeri Mahkemeler ve Askeri Yargıtay tarafından, askerlerin birbirlerine karşı işledikleri suçlar, askeri alanlarda veya askerlik görevi ile ilişkili işlenen suçların karara bağlanması uygulamasına geçilmiştir (Gözübüyük, 1999: 278).

İlk defa 1961 Anayasası'na eklenen bir maddeyle 1973 yılında hukuk sistemimize giren Devlet Güvenlik Mahkemeleri, 1982 Anayasası ile varlığını korumuştur. Bu değişikliklerle kurulan DGM'lerde görevli olacak hâkim ve savcı adayları Bakanlar Kurulu'nca belirlenerek, Yüksek Hâkimler Kurulu'nca atanacaktır (Gözübüyük, 1999: 141). Devlet güvenlik mahkemesinin başkanının, asıl ve yedek üyelerinin, Cumhuriyet başsavcısı ve Cumhuriyet savcılarının, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından dört yıl için atanmaları ve verilen süre sonunda bu kişilere yeniden atama yapılabileceğine ilişkin düzenleme ise 1982 Anayasası ile yapılmıştır (Eser ve ark., 2012: 80).

Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Menderes Hükümetlerinin uygulamalarından rahatsız olan askeri bürokrasi, akademik personel ve anayasa uzmanları tarafından ileride Demokrat Parti'nin uygulamalarına benzer şekilde davranabilecek hükümetlere karşı önleyici bir denetim mekanizması olarak kurulmuştur. Bu durumun sonucunda askeri bürokrasi ya da ordu hükümete ait olan egemenlik yetkisinin kullanılmasında MGK tarafından söz hakkı olan kurumlardan biri haline getirilmiştir (Çelik, 2008: 42). 1961 Anayasasının 111. maddesiyle MGK askeri müdahaleye gereksinim duyulmaksızın devletin idari sisteminin düzenlenmesi ve ihtiyaç duyulduğunda da müdahale etmeye hakkı olan bir görev yüklenmiştir (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2019: 4).

Böylece üst düzey askeri yöneticilerin devletin milli güvenlik politikalarında söz hakkı olması sağlanmıştır (Özbudun, 1995: 22).

Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulması ve işler halde bulunmasının sonraki dönemlerde siyasi iktidara karşı gerçekleşebilecek askeri müdahaleleri önlediği şeklinde bir görüş olup, bunun sebebinin de kurul aracılığıyla üst düzey askeri personelin görüşlerini hükümetlere iletebilecekleri bir ortamın oluşmasıdır (Heper, 2006: 307). Yavuz'a göre, askeri otorite siyaset içerisine aktif olarak dâhil olmadan MGK aracılığıyla siyaseti dışarıdan denetimi altında tutmayı tercih etmiştir. Hükümetler de zaman zaman siyasi iktidara muhalif olanların karşısına Milli Güvenlik Kurulu'ndan hükümetin uygulayacağı kamu politikalarına uygun karar alınmasını sağlayarak, askeri otoriteden destek alıp güçlük olmayı tercih ettikleri görülmüştür. Yavuz'a göre, siyasi iktidarı kullanan hükümetlerden Milli Güvenlik Kurulu kararlarını dikkate alan hükümetler askeri otoritelerin desteğini yanlarına alıp iktidarlarını güçlendirirken, MGK kararlarına uymayan hükümetler güçlü bir yönetim oluşturmaktan uzaklaşmıştır (Yavuz, 2000: 362).

1961 Anayasası sonrasında kamu yönetimi alanında yapılan düzenlemeler, yeni kurulan kurumlar ve verilen yetkiler çerçevesinde bürokrasinin gücü oldukça artmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ile başlayan süreç sonrasında “bilgi” ve “uzmanlık” ön plana çıktığından hem bürokraside hem de iktidar üzerinde etkinliği olan teknokrat grubu etkin hale gelmiştir. Böylece bürokrasi teknik bir hüviyete bürünürken teknokrat grubu kamu politikalarını belirlemede etkili hale gelmiştir (Eryılmaz, 2004: 148). Heper'e göre, sivil bürokratik elit, 1961 Anayasası ile yapılan düzenlemelerle yeniden güçlenmiş, 1970'li yılların ortalarına kadar “siyasal bir grup” olarak siyasal hayatı etkilemiştir (Öztürk, 2017: 330).

Siyasi katılımı sınırlayan ve bürokraside görev alan üst düzey kişilerin yönettiği idari kurumların varlığının 1961 Anayasası ile anayasal garanti altına alınması seçilmişlere olan güvensizliğin açık bir şekilde görüldüğünü göstermektedir (Heper, 2006: 159). 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi sonrasında oluşturulan iki meclisli sistem ile birlikte mevcut anayasanın değiştirilerek sistemin yeniden düzenlenmesi konusunda cumhuriyet senatosunun ağırlığı ve oluşumunda cumhurbaşkanının ve

milli güvenlik kurulunun olaya dâhil olması siyasal demokratik yapının dışarıdan denetim altında tutulmak istenmesini göstermektedir. Bu idari ve siyasi mekanizmadaki ikili ve fonksiyonel olmayan yapısal durumdan 1982 Anayasası ile vazgeçilerek tek meclisli yapıya geri dönülmüştür (Eser ve ark., 2012: 91).

Devlet Planlama Teşkilatı 1961 Anayasası'nın Kalkınma Plânı ve Devlet Planlama Teşkilatı başlığı altında 129. Maddede; "İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plânına bağlanmıştır ve kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir. Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir" olarak düzenlenmiştir (1961 Anayasası). DPT, hükümetlere yürütecekleri kamu politikaları ile ilgili teknik bilgi desteği sunmakla görevlidir. Kurum bu alanda yapılacak işlerde kamu politikalarını ve siyasi iradeyi yönlendirme gücüne sahiptir. Siyaset ile bürokrasi arasındaki mücadelede bürokratların sahip oldukları teknik bilgi ve uzmanlıklar onları siyasiler karşısında güçlü kılan bir husus olup, 1961 sonrasında Türkiye'de siyasileri dizginlemede bir araç olarak kullanılmıştır. Teknik bilgi ve donanım sayesinde Devlet Planlama Teşkilatı içinde oluşan teknokratlar grubu aracılığıyla, siyaset üzerinde baskısını artırmıştır (Eryılmaz, 2004: 148). Kurulduğu dönemlerde yüksek yetkilerle donatılmış olan DPT'nin ileriki dönemlerde etki alanı hükümetlere danışmanlık yapmakla sınırlandırılmıştır. Yine Devlet Planlama Teşkilatı bir dönem yapılan düzenlemelerle bakanlık (Kalkınma Bakanlığı) statüsüne kavuşturulmuşsa da çok uzun süreli olmamıştır (Karpat, 2007: 192).

Türkiye'de 1960'lı yıllarda başlayan ve 1970'li yıllarda zirveye tırmanan sağ-sol çatışmalarında mücadelenin silahlı çatışmaya dönüşmesi sonucu her iki gruptan da ölenlerin olduğu olaylar meydana gelmiştir (Heper, 2011: 197). Sağ ve sol gruplar arasında olayların artmasının ve çözüm getirilememesinin sebebi olarak siyasiler 1961 Anayasası'nı göstermekteydi. Gerekçe olarak da 1961 Anayasası'nın "hükümetin elini kolunu bağladığını" ve bu anayasayla devletin yönetilemeyeceği yönünde görüş ileri sürülmekteydi (Eryılmaz, 2004: 150-151). Süleyman Demirel başbakan olduğu dönemde 1961 Anayasası ile ülkenin idare edilmesinin pek de mümkün olmadığını dile getirmiştir (Heper, 2011: 154). 12 Mart 1971 muhtırasından sonra gerçekleştirilen

1971 ve 1973 anayasa değişiklikleri ile mevzuatta yapılan yeni düzenlemeler sonrası bürokrasi-siyaset ilişkileri yeni bir döneme girmiştir. Bu çerçevede temel hak ve özgürlükler sınırlandırılmış, basın özgürlüğü ve anayasa mahkemesinin yetki alanı da daraltılmıştır (Eryılmaz, 2004: 150-151).

Milli Güvenlik Kurulu, 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi'nin hemen akabinde kurulan ve hükümete yapacağı işlerle ilgili sadece görüş sunma yetkisi vermişken 1971-1973 muhtıralarından sonra hükümete tavsiye verme yetkisi verilmiştir (Heper, 2011: 155). Heper, 1970'li yılların ortalarına kadar, bürokratik seçkinlerin “siyasal grup” olarak değerlendirileceğı üzerinde durmuştur (Öztürk, 2017: 330). Bu tarihten itibaren bürokrasi siyasal seçkinlerin denetimi altına girmiştir. Bu dönem içerisinde siyasi iktidara gelen koalisyon hükümetlerinde bürokratik yapının özerkliğini azaltan uygulamalar yapılmış ve üst düzeyde görevli bürokratların görevde kalış sürelerinde dikkate değer azalma olmuştur (Özer, 2006: 50).

1973 yılında başlayan ve sonrasında devam eden süreçte kamu görevlileri ile ilgili olağan dışı bir şekilde görevden almalar ve tayinler yaşanmıştır. 1973 yılı “laik” sivil bürokratik seçkinlerin siyasi arenada etkinliğinin azalmaya başladığı dönemin başlangıcı olarak kabul edilebilir (Öztürk, 2017: 330). 1973'ten sonra siyasi seçkinlerle askeri bürokrasi dışındaki kamu kurumları arasındaki mücadele daha da artmış, sonuç olarak ise bu kurumların siyasileşmesine ve kamplara ayrılmasına neden olmuştur (Heper, 2011: 155).

Türkiye 1973 yılından 1980 yılına kadar olan süreçte süreleri oldukça kısa olan koalisyon hükümetleri ile yönetilmiştir. Koalisyon hükümetleri ülkedeki mevcut sıkıntılara çözüm getiremediğı gibi halkın can ve mal güvenliği hiç olmadığı kadar tehdit altına girmiştir. Bu dönemde kurulan siyasi iktidarların devletin idaresinde yeterli olamadığını ve zayıf kaldığını söylemek mümkündür (Tunçay ve ark., 2008: 275).

Cumhuriyet Halk Partisi 1978 yılında bağımsız milletvekilleriyle kurduğu koalisyon hükümeti döneminin ilk altı ayında 206 müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı ve vali görevden alınarak yerlerine 320 yeni atama yapmıştır. Hemen ardından Adalet Partisi öncülüğünde kurulan azınlık

hükümetinin ilk altı ayında ise 1223 üst düzey idareci görevlerinden azledilerek yerlerine 1367 yeni atama yapılmış, bunun yanında bütün valilerin görev yerleri de değiştirilmiştir (Eryılmaz, 2004: 151; Özer, 2006: 50). 12 Eylül Askeri Darbesi'nin meydana gelmesinde en önemli etkenler olan toplumsal ve siyasal meseleler yanında iktisadi şartlar etkili olmuştur. 1977 yılından sonra artarak süren ekonomik krize çözüm bulmak amacıyla Demirel Hükümeti IMF'nin uygulanmasını istediği çözüm önerileri uygulanmaya başlanmış ve 24 Ocak Kararları alınmıştır (Güzel, 2017: 554).

2.4.4. 12 Eylül'den Adalet ve Kalkınma Partisi Dönemine Kadar Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

12 Eylül 1980 tarihi öncesi Türkiye'de özellikle sağ ve sol şeklinde kutuplaşan siyasi durum sonucunda şiddet olayları ve siyasi cinayetlere hükümetin çözüm bulamaması sonrasında askeri otorite harekete geçmiş darbe ile yönetime el koymuştur. 12 Eylül askeri darbesinin temel hedefleri devlet otoritesinin eski günlerdeki durumuna döndürülmesi, milli birliğin yeniden tesis edilmesi ve ülke bütünlüğünün sağlanmasıdır (Öztürk, 2017: 331). Heper'e göre, 12 Eylül askeri darbesi bürokrasinin ve bürokratik oligarşinin devletin yönetiminde tekrar etkin hale gelmesi ve siyasete karşı üstünlüğü elde etmesidir (Öztürk, 2017: 331; Heper, 2006: 224).

12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen askeri darbe sonucu iktidara gelen askeri otorite 6 Kasım 1983 tarihine kadar devletin idaresini elinde tutmuştur. Batı ülkeleri başta olmak üzere birçok ülkede 1980 yılından itibaren başlayan yeniden yapılanma ve idari reform çabaları Türkiye'de de karşılık bulmuştur. Bu süreç her ülkenin içinde bulunduğu siyasi ve iktisadi şartlara göre şekillenmiş ve uygulamada karşılık bulmuştur.

27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi sonrasında hazırlanan 1961 Anayasası iktidarın kullanımında siyasi iktidara "bürokratik ortaklar" getirerek devletin gücünün paylaşılmasına neden olmuş, sonuç olarak ise idari işleyişi yavaş ve vasat olan bir yürütmeye neden olmuştur (Tataroğlu, 2006: 111). 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi sonrasında hazırlanan yeni anayasa 7 Kasım 1982'de referanduma götürülmüş,

anayasa ile birlikte yapılan cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Kenan Evren Cumhurbaşkanı olmuştur (Eryılmaz, 2004: 152).

12 Eylül 1980 Askeri Darbesi'nin hemen ardından hazırlanan ve referandum yoluyla kabul edilerek yürürlüğe giren 1982 Anayasası ile devlet otoritesi güçlendirilmiştir. 1961-1980 arası dönemde güçsüz ve etkisiz iktidarların ortaya çıkardığı olumsuzluklar göz önüne alınarak senato kaldırılarak yürütme yasama karşısında daha aktif bir rol oynayan şekle dönüştürülmüştür. Devletin faaliyet alanlarının düzenlenmesinde yasama ve yürütmenin birbirine rakip hale gelmeden iş birliğine giden ve eşitlik içinde hareket eden kurumlar olması hedeflenmiştir (1982 Anayasası). Bu nedenle yürütme, yeni anayasada görev olmaktan çıkarılarak kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren ve aynı zamanda gerekli yetkilere sahip bir kuvvet olarak ifade edilmiştir (Arslan, 2004: 112).

1982 Anayasası, devletin en üstün erk olduğunu kabul etmiş, kamu bürokrasisinin merkezi idareye bağlı olduğuna vurgu yapılarak sivil toplum karşısındaki rolü güçlendirilmiştir (Eryılmaz, 2017: 165). Siyasi iktidar ise bürokrasiye oranla güçlendirilerek yapacağı iş ve işlemlerdeki etkisini artıracak olan “kanun hükmünde kararname” uygulamasına geçilmiş ve kamu idaresi yenidendüzenlenmeye çalışılmıştır (Tataroğlu, 2006: 111-112). Aynı zamanda 1982 Anayasası ile cumhurbaşkanının yetkisi ve görevleri ile başkanlık ettiği Milli Güvenlik Kurulunun siyasal sistemdeki ağırlığının arttığını söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2017:165). Milli Güvenlik Kurulunun görev ve yetki alanı 1971 Muhtırası sonrasında Bakanlar Kurulu'na “tavsiyede bulunmak” şeklinde düzenlenmişken, 1982 Anayasasında Bakanlar Kurulu'na, “devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bölünmez bütünlüğü ve toplumun huzur ve güvenliğinin korunması için gerekli önlemlerin alınmasına dair kararlarını öncelikle” dikkate alması zorunluluğu getirilmiştir (Heper, 2006: 217-218).

Yine 1982 Anayasası ile yürütmedeki iki başlı yönetim anlayışı içindeki ağırlık cumhurbaşkanının yetkilerinin artırılmasıyla cumhurbaşkanı lehine değiştirilmiştir (Kuzu, 1987: 78). Aynı zamanda bakanların başbakana karşı sorumlu hale getirilmesi bakanlar kurulunun güçlendirilmesini sağlarken, bakanların cumhurbaşkanı tarafından

görevden alınması şeklindeki yetki başbakana verilerek başbakanlık makamının güçlendirilmesi amaçlanmıştır (1982 Anayasası). Sonuç olarak 1982 Anayasasının yasama organına karşı yürütme organını bürokrasiye karşı da siyasi iktidarı kuvvetlendirdiğini söylemek mümkündür (Eryılmaz, 2017: 223).

12 Eylül 1980 tarihinde gerçekleşen ihtilal sonrasında ilk genel seçimler 1983 yılında yapılmış ve seçime katılan üç parti arasından Anavatan Partisi (ANAP) tek başına iktidara gelerek Türkiye’de demokratik yaşama tekrar dönüşüm gerçekleşmiştir (Tataroğlu, 2006: 112). Genel seçimler sonrasında Turgut Özal 8 Aralık 1983 tarihinde Cumhurbaşkanı Kenan Evren tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilmiştir (Eryılmaz, 2004: 152). Tek başına ve güçlü bir şekilde iktidara gelen Özal Hükümeti döneminde iktidarda olduğu süre içinde bürokraside bürokratlar üzerinde denetim gücü artmıştır. ANAP iktidarı döneminde meclis ve hükümet uyum içinde çalışmış, yasama ve yürütme arasında sorunsallık oluşturan herhangi bir çatışma yaşanmamıştır (Tataroğlu, 2006: 112).

Küresel dünyayla uyum sağlamak amacıyla 1983 yılından sonra aktif hale gelen ekonominin dışa açılma düşüncesi yapısal uyum programları ile uygulamaya girmiştir. Yapısal uyum programları ekonomik alandaki dönüşümün tek başına yeterli olmayacağını bunun yanında bürokrasinin de bu dönüşüme uyum sağlaması gerektiğini içermektedir. Turgut Özal’ın liderliğinde kurulan hükümetler döneminde bürokrasi ve bürokratik yapı oldukça yoğun bir küresel etki altına girmiştir (Özer, 2006: 51-52).

Siyasi iktidara halkın verdiği güçlü bir destekle gelen ANAP, bürokrasiyi ve bürokratları kendi iradesi doğrultusunda hizmet veremeye yönlendirmiştir. Anavatan Partisi’nin önceliklerinden olan bürokrasinin azaltılması ve gücünün kırılması şeklindeki görüşleri iktidarı döneminde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede bürokratik işlemler ve formaliteler azaltılarak özelleştirme faaliyetleri başlatılmış, önemli noktadaki kamu kurumlarının yönetimine parti ilkelerini benimseyen bürokratlar getirilmiştir. ANAP hükümetleri bürokrasiyi “gereksiz formaliteler” ve “kırtasiyecilik” olarak ifade etmiş ve politikasını bunlarla mücadele yönünde gerçekleştirmiştir.

17 Aralık 1983 ve 25 Aralık 1987 tarihlerinde TBMM’de okunan Özal Hükümeti programında kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik konulara değinilmiş ve özellikle şu konulara vurgu yapılmıştır: “Devlet Hizmetlerinin aşırı formaliteler ve teferruat keşmekeşinden kurtarılması zorunludur. Bu 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 önlenerek ve tasarrufa riayet edilecektir. Resmi makamlara müracaatta istenilen bütün bilgi ve belgelerin gözden geçirilerek azaltılması ve bazılarının kaldırılması kaçınılmaz hale gelmiştir” (Eryılmaz, 2017: 223).

Özal Hükümetlerinde “bürokrasiyle mücadele” ve “özelleştirme faaliyetleri” önemle üzerinde durulan konuların başında gelmekteydi. Bu dönemde bürokrasinin etkinliğini kırmaya yönelik düzenleme ve uygulamalar hayata geçirilerek bürokratik anlamdaki işlemler ve prosedürler azaltılmıştır (Tataroğlu, 2006: 112). ANAP Hükümetleri bürokrasiyi, “kırtasiyecilik” ve “devletin ekonomiye müdahalesi” olarak görmüş ve politikalarını buna göre şekillendirmiştir. Dönem içinde bürokrasiyi etkili hale getirmek ve verimsel kapasiteyi arttırmak için bilgisayar, faks, çağrı cihazı, cep ve araç telefonu, fotokopi makinesi ve modern hizmet binaları gibi bürokrasinin ihtiyaç duyabileceği tüm fiziki gereklilikleri sağlamaya yönelik yatırımlar gerçekleştirilmiştir. Kamu bürokrasisinde bir yandan etkinliği sağlamaya yönelik tüm bu olumlu adımlar atılmış olsa da diğer yandan “aşırı merkeziyetçilik, hantallık, israf, örgütsel büyüme, gizlilik, kuralcılık, tutuculuk, biçimsellik, siyasallaşma, kayırma, yolsuzluk ve en önemlisi, kamu hizmetlerinde araçların kullanılması” şeklindeki olumsuz duruma sebep olacak etkenler durumlarını devam ettirmiştir (Eryılmaz, 2004: 153).

ANAP iktidarında bürokraside geçmişten gelen ve hem maliyet artışına hem de zamanın harcanmasına neden olan kırtasiyecilik ve formalitelerin azaltılmasını sağlayacak işlemler üzerinde durulmuş ve sürdürülen kamusal hizmetlerin basit şekle getirilmesi yoluna gidilmiştir. Bu dönemde bürokrasi ve bürokratlar nezdinde gerçekleştirilen “kurumsal-yapısal” düzenlemelerin köklü bir şekilde yapılmamasının gerekçesi bürokrasiye bakışın idari anlamda yürütülen bir sistem veya kamu

hizmetlerinin sürdürülmesinde bürokratların egemen olma durumlarını ortaya çıkaran bir şekilde düşünülmemesidir (Eryılmaz, 1997: 13-64).

Turgut Özal, iktidara gelmesiyle birlikte kamu kurum ve kuruluşlarında görev yapan bürokatlardan ziyade teknokrat kökenli ve profesyonel anlamda işini en iyi şekilde yapanlardan oluşan bürokratik bir sistem inşa etmeyi tercih etmiştir (Öztürk, 2017: 334). Bu dönemde göreve başlayacak bürokatlarda aranan kriterler arasında uzman olmalarının yanı sıra bekleneni vermeyi sağlamaya dönük yapısal uyum programı çerçevesinde iyakat, nesnellik, yenilikçi yönü olan, işlemleri kısa sürede bitiren, sorun çözen ve rasyonel anlamda hareket eden niteliklere sahip olmaları da istenmiştir. Bürokraside ağırlıklı olarak teknokratların tercih edildiği bu dönemde kimi alanlarda yurtdışında görev yapan mühendisler getirilmiştir (Özer, 2006: 52). Özal, bürokraside tecrübesi olmayan ancak bilgi birikimlerinin varolduğuna inandığı mühendislere görevler vererek mevcut durumdaki hantallık, verimsizlik ve etkin olmayan durumları ortadan kaldırma yoluna gitmiştir (Öztürk, 2017: 334-335).

Anavatan Partisi iktidarı döneminde bürokrasi ve bürokatlarla olan mücadeleköklü reformlarla gerçekleştirilmek yerine genel anlamda yüzeysel düzenlemelerle geçıştırilmiştir. Turgut Özal, kurmuş olduğu hükümette bilgi ve birikiminin yanı sıra uyumlu çalışacağına güvendiği bürokatları kamu kurumlarının yönetimine getirerek bürokrasi ile ilişkilerini etkin, verimli ve uyumlu bir şekilde sürdürmüştür (Heper, 1987: 457).

Özal liderliğindeki ANAP hükümetlerinin üzerinde önemle durduğu konuların başında gelen özelleştirme faaliyetleri, 1980’li yılların başından itibaren Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere başta olmak üzere Türkiye’de de uygulanması amaçlanan bir kamu politikasıydı (Eryılmaz, 2004: 151-152). Bu kapsamda devletin etkin olduğu kimi alanlarda tekel durumuna son verilerek kamu politikalarında yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) özelleştirilmesine önem verilmiştir. Böylece ekonomide yürürlüğe konulan liberal politikalarla, devletin ekonomideki etkisi azaltılmaya çalışılmıştır (Eryılmaz, 2004: 153). Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi durumunda devletin işletiminde

yer almasından doğan ekonomik yükün kalkacağı, bunun sonucunda da kamu kurum ve kuruluşlarının daha verimli ve etkin çalışacağına inanılmaktaydı.

Bunun yanı sıra KİT'lerin özelleştirilmesi sonucu bürokrasi ve bürokratlar devletin idari anlamdaki gücünü kullanmadan doğan büyük bir güçten mahrum kalacaklardı (Tataroğlu, 1997: 51). 1983-1989 yılları arasındaki ANAP iktidarı döneminde KİT'lerin özelleştirilmesiyle ilgili konu ilk kez siyasi iradenin gündemine girerek bu konuda hazırlık çalışmaları yapılmış ve özelleştirme ile ilgili hususlar topluma kabul ettirilmiştir (Tataroğlu, 1997: 150).

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde milletvekili sayısı bakımından çoğunluk oluşturan siyasi partiler partisel menfaatlerini ve geleceklerini olumlu yönde etkileyecek kararları öncelikli olarak ele almaktadırlar. Anavatan Partisi lideri Turgut Özal da 1987 genel seçimleri öncesinde seçim kanununda yeni düzenlemeler yaptırarak çifte barajlı d'Hondt sistemi ve mecliste çoğunluk kimde ise o partinin menfaatine olacak üst baraj sınırını getirmiş, bunun yanında ön seçim yasağı ve propaganda ile ilgili kısıtlamalara gitmiştir (Akşin ve ark, 2008: 74). Böylece Özal liderliğindeki ANAP 1983 seçimlerinde %45,1 oy alarak sağladığı meclis salt çoğunluğunu 1987 seçiminde ise sadece %36,3 oy alarak sağlamayı başarmış ve yeniden tek başına iktidarı elde etmiştir (Zürcher, 2017: 410). Sonucun bu yönde olmasında Özal liderliğindeki ANAP'ın seçim kanununda yaptığı son değişiklikler etkili olmuştur.

Turgut Özal'ın Anavatan Partisi başkanlığını bırakmasının ardından iktidara gelen ancak karizmatik olmayan liderler ve koalisyon hükümetleri, siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkilerinin verimlilik ve etkinlik bakımından oldukça gerilemesine neden olmuştur (Heper, 1989: 457).

Anavatan Partisi lideri Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı olmasının ardından, "09.11.1989–23.06.1991" tarihleri arasında Yıldırım Akbulut; "23.06.1991–20.11.1991" tarihleri arasında da Mesut Yılmaz Anavatan Partisi lideri ve Başbakan olarak iktidara gelmişler, sonrasında ise Türkiye siyasetinde koalisyon hükümetleri iktidara gelmiştir (Neziroğlu ve Tuncer, 2015).

“21.11.1991– 25.06.1993” arası Demirel’in başkanlığında DYP-SHP koalisyonu; “25.06.1993– 05.10.1995” tarihleri arası ilk Tansu Çiller iktidarında DYP-SHP koalisyonu; “05.10.1995– 30.10.1995” tarihleri arasında güvenoyu alamayan II. Tansu Çiller hükümeti; “30.10.1995– 06.03.1996” döneminde DYP-CHP koalisyonu ile kurulan III. Tansu Çiller hükümeti, “06.03.1996–28.06.1996” tarihleri arasında ANAP-DYP koalisyonundan oluşan II. Mesut Yılmaz hükümeti, “28.06.1996– 30.06.1997” tarihleri arasında RP-DYP koalisyonu ve Necmettin Erbakan iktidarı; “30.06.1997–11.01.1999” arasında ANAP-DSP-DTP ve Bağımsızlardan oluşan II. Mesut Yılmaz hükümeti; “11.01.1999–28.05.1999” tarihleri arasında ANAP ve DYP’nin desteklediği VI. Ecevit azınlık hükümeti; “28.05.1999–18.11.2002” tarihleri arasında DSP-MHP-ANAP koalisyonundan oluşan Bülent Ecevit hükümeti kurulmuştur.3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimler sonucu iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarına kadar siyasi olarak iktidara gelen hükümetlerde bürokrasinin kontrol edilmesi, amaçlar doğrultusunda kullanılması durumu çözüme kavuşturulamamış, bürokrasiyi etkin ve verimli çalıştırma konusunda başarılar elde edilememiştir (Neziroğlu ve Tuncer, 2015).

16 Ocak 1998’de “İslam’a dayalı bir devlet kurma girişiminde bulunduğu gerekçesiyle” kapatılan Refah Partisi’nin yerine Recai Kutan başkanlığında kurulan Fazilet Partisi “devlet işlerine karışmayan din ve dine karışmayan devlet” anlayışı çerçevesinde laiklik ilkesine bakış tanımlanmıştır (Heper, 2011: 295). 28 Şubat sürecinde askeri otoriteler “siyasete yönelik laik cephenin en önemli aktörü” konumunda bulunmakta ve hükümetin uygulayacağı politikaların takipçisi olarak hükümetin adeta yönlendiricisi hüviyetine bürünmüştür (Öztürk, 2017: 340). Hem askeri bürokrasi hem de yargısal bürokrasi laiklik temelinde ülkeyi koruma ve iç güvenliğin temin edilmesini sağlama gerekçeleri ile birlikte cumhurbaşkanının dolaylı yollardan desteğinin alınması sonucunda siyasi alanda etkin bir noktaya gelmiştir. Böylece bulunduğu konumu pekiştiren bürokrasi siyasi iradenin yanında vesayetçi konuma gelerek etkinliğini arttırmıştır (Öztürk, 2017: 340-341). 28 Şubat sonrasında ise özellikle askeri bürokrasi sadece siyasi iradenin denetlenmesi ya da yönlendirilmesi ve güvenlik konularında değil aynı zamanda gündelik siyasetin de

içinde yer alarak siyasal konularda belirleyiciliği olan vesayetçi bir yapıya dönüşmüştür.

1999 yılının nisan ayında yapılan genel seçimler sonucunda iktidar Demokratik Sol Parti (DSP) önderliğinde Anavatan Partisi (ANAP) ve Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) tarafından koalisyon hükümeti şeklinde kurulmuştur (Öztürk, 2017: 340). Hükümetin laiklik yanlısı olan üç parti tarafından kurulması, Ecevit'in askeri otoriteler ile ilişkileri ve Avrupa Birliği'ne girilmesi yönünde oluşan siyasi irade sonucunda askeri bürokrasinin devlet idaresindeki etkinliği hissedilir şekilde sınırlanmıştır. Bu durum devlet yönetiminde “vesayetçi anlayış” üzerinde etkili olsa da siyasi iktidarların güç kullanımındaki durumlarının ve yönetsel aktivitelerinin takip ettirilmesini tamamen ortadan kaldıramamıştır (Öztürk, 2017: 341). Ecevit'in liderliğinde kurulan yeni hükümet siyaset, dış politika ve iktisadi alanlarda oldukça etkin bir politika izlemiş, bunun yanında askeri bürokrasi ve devletin diğer kurumlarıyla doğru ve yakın ilişkiler kurmuştur (Heper, 2011: 295). Diğer taraftan siyasi yönetim ile askeri bürokrasi arasında yakın ilişki kurulmuş olmakla birlikte devletin işleyişi için gerekli olan makro politikaların belirlenmesinde askeri bürokrasinin etkinliği devam etmiştir. Bu dönemde askeri bürokrasi perde gerisinde ağırlığını devam ettirmiş ve MGK kaynaklı kanun tasarıları mecliste herhangi bir zorluk yaşanmadan geçmiştir (Öztürk, 2017: 340-341).

2001 yılında yapılan Avrupa Birliği'ne üyeliği kolaylaştırmaya yönelik 35 maddeyi içeren anayasa değişikliği ile birlikte temel hak ve özgürlükleri içeren alanlarda önemli kazanımlar sağlanmıştır (Öztürk, 2017: 342). Anayasa değişikliği ile birlikte Milli Güvenlik Kurulu'nun yapısı ve işleyişi ile ilgili birtakım değişiklikler yapılmıştır. Başbakan yardımcıları ile Adalet Bakanı MGK 'dayeni üye olarak yer alırken, Milli Güvenlik Kurulu'nda yer alan asker sayısı ilk kez sivillerin gerisinde kalmıştır (Eryılmaz, 2017: 165). Avrupa Birliği'nin benimsediği kurallar askeri bürokrasi ile siyasi iradeikilisi arasındaki ilişkide daha sınırlı şartlar getirmişse de dönem içerisinde yapılan değişikliklerle hem AB hem de askeri otorite alanı değişikliklerden hoşnut kılınmaya çalışılmıştır (Heper, 2011: 295).

2000 ve 2001 yıllarında yaşanan bankacılık, finans ve genel anlamdaki mali sektörde yaşanan kriz, devletin yönetim alanında hakem olma görevini üstlenecek yeni kurum ve kuruluşlara ihtiyacın olduğunu ortaya çıkarmıştır (Eryılmaz, 2004: 161). Ekonomi alanında özerk bir alanın olması üzerinde durularak siyasetin bu alana doğrudan müdahalesinin olmaması sağlanmak istenmiş, ekonomik piyasa sistemini daha işler kılacak ve iktisadi yönetimi rasyonelleştirecek olan yasal düzenlemelere hız verilmiştir. Bu çerçevede gerçekleştirilmesi düşünülen yasal düzenlemelerden IMF kanunları hızlı bir şekilde meclisten geçirilerek kanunlaştırılmış ve idari denetim görevini üstlenecek üst kurullar sayıca artmıştır (Eryılmaz, 2004: 162). Üst kurulların sayısal olarak artırılması sonucu sivil bürokrasinin idaredeki etkinliğinin yeniden arttığını söylemek mümkündür.

Düzenleyici ve denetleyici kurullara sağlanan mali ve yönetsel özerklik sivil bürokratların siyasi hâkimiyet altında tutulma durumundan uzaklaştırılmasını ve piyasalardaki işleyişlerin serbest bir hale getirilmesini sağlamıştır. Üst kurullarda görevli tekno-bürokratlar önemli kamu politika alanlarında yetkileri doğrultusunda serbest karar vermeye başlamışlardır (Eryılmaz, 2004: 162-163). Üst kurulların mali ve siyasi anlamda özerkliğinin birtakım rahatsızlıklar ortaya çıkarması sonucu 2011 yılında üst kurulların gerçekleştirdiği işlemlerin denetlenmesini içeren 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile birtakım yeni düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

Yeni düzenleme sonucunda 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde bulunan düzenleyici ve denetleyici kurulların özerkliği ortadan kaldırılarak, bakan “kendisine bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemeye yetkili” konuma getirilmiştir (Çırakoğlu, 2016: 109). Yeni düzenlemelerin amacı düzenleyici ve denetleyici kurulların ayrıcalık oluşturan durumlarının ortadan kaldırılarak bürokratik anlamdaki etkinliklerinin azaltılmak istenmesidir. Bu düzenlemede yer alan düzenleyici ve denetleyici kurullar; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu’dur (Milliyet, 2011).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ADALET VE KALKINMA PARTİSİ DÖNEMİ BÜROKRASI-SİYASET İLİŞKİSİ

3.1. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Kuruluş Felsefesi ve Genel Karakteristiği

Koalisyon ile 1999 yılında iktidara gelen ANASOL-M Hükümeti sonrasında Türk siyasi hayatında özellikle ekonomide meydana gelen olumsuzluklar ve Millî Görüş geleneğinin temsilcisi olan Fazilet Partisi'nde yaşanan gelenekçi-yenilikçi şeklindeki ayrışmalar Adalet ve Kalkınma Partisi adıyla yeni bir partinin doğuşunu tetiklemiştir. Ekonomik alanda yaşanan olumsuz gelişmelerden kurtulmanın yollarını arayan halk, mevcut iktidara tepkiyle yaklaşırken Adalet ve Kalkınma Partisi dışında kalan muhalif partilere de önceden denenmiş olma ya da var olan sorunları çözümleyemez şeklinde bakış açısına sahip oldukları için Adalet ve Kalkınma Partisi toplumun yöneldiği bir parti haline gelmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi yeni, dinamik, birikimli, genç ve toplumun her kesiminden temsilcilerin bulunduğu ve mevcut durum tarafından yıllarca sistem dışına itildiği iddia edilen özellikle muhafazakâr ve Kürt seçmenler için de öncelikli parti olmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi kendi ifadesiyle “sessiz çoğunluğun sesi” olarak kendisini konumlandırarak seçmenlere insan hak ve özgürlüklerinin ön planda tutulduğu, ekonomik anlamda refah seviyesi yüksek bir yaşam vaat etmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi Recep Tayyip Erdoğan, Abdullah Gül, Bülent Arınç ve Abdüllatif Şener gibi geçmiş dönemlerde Milli Görüş geleneğine sahip siyasi partilerde görev almış önemli siyasetçilerin öncülüğünde kurulmuş olsa da sağ ve sol ile liberal siyasi gelenekten gelen siyasetçilere de kapılarını açarak her kesimi kucaklayan merkez bir parti olduğu iddiasında bulunmuştur.

Siyasi anlamda halkın beklenti içinde olduğu ve mevcut sistem partilerinden sıkılmış bir durumda olduğu dönemde kurulumu tamamlanan Adalet ve Kalkınma Partisi, kuruluşunun ardından girdiği 2002 seçimlerinde tek başına iktidar çoğunluğunu sağlayarak yönetimi eline almayı başarmıştır.

Türkiye yönetsel anlamda sivil-asker ilişkileri bakımından ele alındığında; geçmişten günümüze askeri otoritenin varlığının belirleyici olduğu, yönetim alanında sivil bir otorite olsa dahi yürütme alanı içerisinde adeta bir “gözcü” olarak adlandırılabilir asker kökenlilerin yer aldığı bir yapılanmadan söz etmek mümkündür. Askeri otoritenin kendini bu denli hissettirmesi ister istemez sivil otorite üzerinde baskı oluşturmakta ve yürütmeye tek söz sahibi olması gereken sivil idareyi yönetsel gücü askeri otorite ile paylaşma yolunu tercih etmesine neden olmaktadır.

Adalet ve Kalkınma Partisi 3 Kasım 2002 tarihinde tek başına iktidara gelmiş olsa da, yürütme gücünü ele alıp muktedir olması ve bu konuda tek başına söz sahibi olması zaman içerisinde yapmış olduğu reformlar dâhilinde gerçekleşmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin iktidar gücünü ele alarak muktedir olmasına giden süreç içerisinde birçok önemli reform gerçekleştirdiğini söylemek mümkündür. Bu reformlar içerisinde Milli Güvenlik Kurulu (MGK) Genel Sekreteri’ni atama yetkisinin Genel Kurmay Başkanı’ndan alınarak Başbakan’a verilmesi ve asker kökenli değil sivil kökenli bir kişinin seçilmesi, MGK toplantılarının her ay yerine iki ayda bir gerçekleştirilecek olması önemlidir.

Askeri bütçenin Sayıştay tarafından denetlenmesi, sivil dönemlerde askeri mahkemelerin yargı yetkisinin kaldırılması, askeri otoritenin Yükseköğretim Kurulu ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’na temsilci göndermesi usulüne son verilmesi, Devlet Güvenlik Mahkemeleri’nin kaldırılması, Orduya gerekli gördüğü durumlarda toplumsal olaylara müdahale etme hakkı veren Emniyet, Asayiş, Yardımlaşma Birimi (EMASYA) Protokolü’nün 2010 yılında kaldırılması gibi faktörler askeri-sivil otorite dengesinde şartların sivil otorite lehine dönmesini sağlamıştır.

Yargı alanında gerçekleştirilen reformlar sayesinde de sivil otorite üzerinde var olan yargı vesayetinin kaldırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda 2010 yılında yapılan anayasa değişikliği ile Anayasa Mahkemesi ile Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun yapısı değiştirilmiş, askeri mahkemelerin yetkileri azaltılmış, 12 Eylül darbesini gerçekleştirenlere karşı yargılamalara başlanmış, Yüksek Askeri Şura kararlarına karşı sivil mahkemelerde yargılamaların yapılabilmesi sağlanmış, TBMM

Başkanı ile üst düzey kamu görevlilerinin Anayasa Mahkemesi'nde yargılanabilmelerinin önü açılmıştır (Babacan, 2022).

Adalet ve Kalkınma Partisi, kuruluş bildirgesinde belirttiği vesayet odaklarının kendi hizmet alanlarına çekilerek yönetimin seçilmişlerin eline verilmesi, bürokratik işlemlerin azaltılarak halka sunulan hizmetlerin kolaylaştırılması ve hızlandırılması, tüm kesimleri kucaklayan bir anlayışla hareket edilerek yönetimin demokratikleşmesinin sağlanmasını hedeflemiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modellerinde iktidarı elinde bulundurmuş ve bürokratik alanda birçok düzenleme yapmıştır.

3.1.1. Temel Hak ve Özgürlükler Alanında Reformlar

Adalet ve Kalkınma Partisi 2001 yılında kurulmasının ardından ilk kez katıldığı seçimlerde en yüksek oyu alan siyasi parti olmuş, tek başına iktidarı ele almıştır. Millî Görüş geleneği ile aralarında meydana gelen ayrışma Adalet ve Kalkınma Partisi'nin ortaya çıkmasındaki ana sebeplerden biridir. Halk, 2001 yılında ortaya çıkan ekonomik krizin ardından ekonomik ve siyasi alanda oluşabilecek riskleri ortadan kaldıracığına inandığı bir partinin iktidar olmasını istemiştir ve 3 Kasım 2002 seçimlerinde CHP dışında diğer tüm partiler %10 seçim barajının altında kalırken, Adalet ve Kalkınma Partisi tek başına iktidara gelmiştir (Akdoğan, 2010: 85).

2002 yılında yeni bir siyasi oluşum olarak Türkiye siyaset sahnesine dâhil olan Adalet ve Kalkınma Partisi kurumsal kişiliğini isimlendiren “adalet” ve “kalkınma” kavramlarına odaklanan bir yönetim şekli uygulayarak istikrarlı bir başarı yakalamıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri sistemli biçimde topluma yayılmış adalet ve siyasette katılımı artırmak amacıyla sosyal refahı artırma, serveti tabana yayma, demokratikleşme, sivilleşme ve bölgesel eşitsizlikleri giderme yönünde izlediği politikalar ile Türkiye siyasi hayatında benzersiz ve artarda seçim zaferlerine ulaşmıştır (Ünay, <https://setav.org>).

Seçmen tabanı bakımından, parti kimliğini oluşturan bir unsur olarak görülen İslamiyet birinci ve ikinci iktidar dönemlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi'nin topluma uyumunu kolaylaştırmış, partinin politik ve sosyal geçmişini yansıtan

muhafazakâr demokrasi ise seçmen tabanında politik güven duygusu oluşturmuştur. Bunun yanı sıra ekonomi de Adalet ve Kalkınma Partisi'nin en geniş alanlı ve etkili siyaset kanalı olmuş, parti tarafından ekonomi alanında elde edilen başarılarından her fırsatta bahsedilmiş, bu da Adalet ve Kalkınma Partisi'nin meşruiyetinin genişletilmesini sağlamıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi kendi fikirlerini aydınlanmacı, bağımsız ve kamu değerleri ile uyumlu söylemlerle ortaya koymuş ve demokrasiden kaynaklanan krizlerle “milli irade” aracılığı ile mücadele etmiştir (Karagöl, 2013: 34).

Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından din, gelenek ve ahlak kavramları harmanlanarak oluşturulan muhafazakârlık tutumu, gelenek ve toplumsal değerleri yansıtmaları nedeni ile merkezi rol üstlenmiş, bu sayede toplumda temel kurum olarak benimsenen aile kavramının korunması amacı taşıyan politikalar ortaya koyulmuştur. Ortaya koyulan bu politikalara göre toplumun korunması için ailenin korunması gerekmekte ve toplum da ortak bir yolda ilerleyen büyük bir aile olarak görülmektedir. Uygulanan muhafazakârlık politikasının amacı aile kurumu ve özel mülkiyet haklarının korunabilmesi ve aynı zamanda kapitalist sistemin halka verdiği zararın onarılmasıdır (Aslan ve Taylan, 2016: 235). Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından muhafazakâr ideolojisinin bir getirisi olarak ‘aile’ kavramı sıkça vurgulanmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi aile oluşumunun ihtiyacı olan en önemli figürün baba olduğunu düşünerek ‘devlet baba’ kavramının içini doldurmak amacıyla özel hayata söylemsel ve yasal boyutlarda müdahalelerde bulunmuştur (Koyuncu, 2014: 128).

Adalet ve Kalkınma Partisi'ne göre kimlik kavramı siyasette tıkanıklığa sebep olmaktadır. Merkeze tek bir din, mezhep ve etniğin konulması toplumda kutuplaşmaya neden olacaktır ve bu düşünce ile parti kendini farklı siyasi görüşleri ve değerleri paylaşan bireylerin ortak noktası olarak görmüştür. Kimlik kavramını reddeden Adalet ve Kalkınma Partisi, sadece belli bir kesimin sesi olmayı değil toplumun genelini kucaklayan bir anlayışla hareket etmiş ve toplumun tümünü ilgilendiren problemlerle ilgilenmeyi kendisine hedef edinmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi ilk seçim beyannamesinde temel hak ve özgürlüklere öncelik vermiş ve bunların anayasa tarafından güvence altına alınması için uğraşmıştır. Bu beyannamede sözü geçen hedeflerden bazıları:

- ✓ “İşkence, gözüaltında ölüm, faili meçhul cinayet gibi insan haklarına aykırı durumlar büyük bir ciddiyetle irdelenecektir. Düşünce, ifade, inanç ve örgütlenme özgürlüğünü kısıtlayan hükümler evrensel hukuk ve özgürlük çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.
- ✓ Adalette reform yapılacak ve yeni bir anayasanın düzenlenmesine başlanacaktır.
- ✓ Yargıda bağımsızlık ve tarafsızlık ilkelerine zarar veren unsurlar mevzuattan çıkarılacak ve Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) kaldırılacaktır.
- ✓ İnsanların bilgi edinme haklarının yaygın biçimde kullanılmasının teşvikine ilişkin “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” çıkarılacaktır.
- ✓ Yerel yönetimler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen ilkelere göre güçlendirilecektir.” (<https://kurzman.unc.edu>, 2002).

Adalet ve Kalkınma Partisi milletvekili ve Dışişleri Bakanı Yaşar Yakış bu konuda şunları söylemiştir: “Türkiye, temel hak ve özgürlüklerin alanını genişletmeyi, insan haklarına daha saygılı bir toplum yaratmayı, çoğulcu ve katılımcı bir demokrasiyi benimsemeyi, ekonomisini şeffaf bir serbest rekabete dayandırmayı AB’ye girmek için değil, kendi halkı için hedeflemelidir. Kendi toplumumuzu daha çağdaş hale getirmek için yapacağımız iyileştirmeleri, AB’ye verilmiş bir ödün olarak görmek yanlıştır. Türkiye bu koşulları AB üyeliği söz konusu olmadan gerçekleştirmiş olsa idi, bu konuları AB’nin bir dayatması olarak görmeyecekti” (Ülger, 2003: 30).

Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının ikinci döneminde sunduğu manifestoda insan haklarıyla ilgili (Demirel, 2004: 70):

- ✓ Düzenlemesi yapılan Türk Ceza Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu, Kabahatler Kanunu, Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun ve Denetimli Serbestlik Kanunu uygulamalarının özgürlükçü bir anlayışla yapılacağı,

- ✓ Sivil toplumun güçlendirilmesi amacıyla Vakıflar Kanunu Yasa Tasarısının yürürlüğe girmesi için uğraşılacağı ve karar alma süreçlerinin sivil toplum örgütlerinin de katılımıyla gerçekleştirileceği,
- ✓ Okullardaki eğitim müfredatında hak aranması bilincinin geliştirilmesi için vatandaşlık ve temel hukuk eğitiminin destekleneceği şekilde müfredatın düzenleneceği,
- ✓ Gözaltında kayıp ve ölüm, faili meçhul cinayet, işkence gibi insanların yaşam haklarını doğrudan etkileyen faaliyetlerle ilgili “Sıfır Tolerans” anlayışı ile yaklaşılacağı,
- ✓ Kopenhag Siyasi Kriterlerine uygun şekilde Türkiye’nin onayladığı uluslararası sözleşmelerde mevcut standartların yürürlüğe geçirileceği,
- ✓ İfade ve örgütlenme özgürlüğü, yaşam ve mülkiyet hakkının evrensel normlara uygun şekilde uygulanacağı,
- ✓ Temel hak ve özgürlüklerin fiilen uygulamaya geçmesi ve toplumsal temelde benimsenmesi için çaba gösterilip insan haklarını temel alan bir devlet anlayışının yerleştirilmeye çalışılacağı,
- ✓ Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu Tasarısının yasalaşacağı,
- ✓ Yargı yetkisine sahip mekanizmalarda adil yargılama ile bağımsız ve tarafsız olabilme gücünün sağlanması için adalet ve yargı reformu çalışmalarının sürdürüleceği,
- ✓ “Siyasi Etik ve Mal Beyanı” yasalaştırılarak siyasi partilerin denetlenmesinin sağlanacağı bildirilmiştir. (<http://www.akparti.org.tr>, 2007).

3.1.2. Ekonomi, Kamu Maliyesi ve Özelleştirme Alanında Reformlar

Adalet ve Kalkınma Partisi yönetime geldiğinde Türkiye, ihracatın yetersiz, yönetişimin zayıf, gelir dağılımının adaletsiz ve devletin borçlanma ihtiyacının fazla olduğu bir durumdaydı. Ekonomi ise altyapısı düzenlenmeden gerçekleştirilen

liberalleşme girişimi sonucunda ortaya çıkan ani ve kuvvetli iniş-çıkışlar gösteren ve düzenli finansal krizler yaşayan hassas bir yapıdaydı. Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri göreve geldiklerinde öncelikle bir IMF programı olan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın kapsamını genişletmiş, kurumsal yönetim ve sosyal politika açıklarını gidererek belirledikleri sosyo-ekonomik hedeflere ulaşabilmek amacıyla işe başladılar. Yapılan kurumsal reformlarla 2000-2001 krizlerinden etkilenen ekonomik yönetim mimarisi toparlandı ve yasal altyapı güçlendirildi. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nın (TCMB) bağımsızlığı sağlanarak ve kurumsal saygınlığı artırıldı. Yapısal reformlarla Özerk düzenleyici kuruluşların güçlendirilmesi amaçlandı (Ünay, 2017).

2002 yılı ile birlikte sıkı maliye politikalarının uygulanması, bankacılık sisteminde yeni düzenlemelerin yapılması ve özelleştirilmelerin hızlandırılması Adalet ve Kalkınma Partisi ekonomi uygulamaları içerisinde (Karagöl, 2013). Bunların yanı sıra altyapı ve eğitim alanları ile ilgili de üçer, altışar ve bir yıllık süreçler kapsamında yatırım kararları alınmıştır (Eroğlu, 2003: 30).

Sağlam kurumsal ve yönetim temellerine oturtulan Finans ve bankacılık sektörleri sayesinde Türkiye önceki dönemlerde yaşanan finansal krizlere karşı dayanıklı hale getirildi. Verilen siyasi mesajlarda ise finans ve bankacılık sektörlerinin ekonomik istikrar için hayati öneme sahip olduğu, rasyonel yönetim temellerine dayandırılarak geçmişteki “görev zararlarına” benzer durumlara müsaade edilmeyeceği belirtildi. Yapılan reformlarla Merkez Bankası ve bankacılık sektörü dünyada örnek gösterilen bir yönetim altyapısına ve yetişmiş insan gücüne kavuşturuldu (<https://setav.org>, 2017).

2002 seçim beyannamesinde ekonomi ile ilgili hedeflenen konulardan biri sermaye hareketlerini kısıtlamayan ve piyasa mekanizmasında oluşabilecek olumsuz sonuçları minimum seviyeye indiren politikalardır. Bu beyannamede hedeflenen bir diğer konu ise iktisadi ve demokratik gelişimin Avrupa Birliği'ne tam üyelik ile sağlanacağı ve yapılacak hukuki ve kurumsal düzenlemelerin Avrupa standartlarına uygun şekilde gerçekleşeceğidir. Yine AB sürecini tamamlayacak biçimde yapılacak tarihi, jeolojik ve iktisadi ilişkilerden ortaya çıkan bölgesel birleşmeler ve komşu

devletlerle iktisadi iş birliği hareketlerinden de bahsedilmiştir. (<https://kurzman.unc.edu>, 2002).

Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde stratejik ekonomi politikaları ve dış politika uygulamaları arasında yakın ilişki sağlanmıştır (<https://setav.org/assets/uploads/2018/08/Ekonomi-websunus%CC%A7.pdf>, 2017). Bu dönemde ülkenin ekonomi politikaları, Avrupa Birliği'ne tam üyelik sürecinde yürütülen uyum politikalarından etkilenmiş, bu da ülkenin küresel sistem ile bütünleşme sürecini hızlandırmıştır. Bildirilen verilere bakılırsa yabancı sermayenin toplam milli gelire oranı 1995-1997 yılları arasında ortalama %3,4, 2000 yılında %8,1 ve 2002-2007 yılları arasında ortalama %9,8 olmuştur (Boratav, 2013: 152). Bu verilere göre yabancı sermaye yatırımının temelde IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği ile ilişkiler çerçevesinde arttığı ve ülkenin neoliberal bir süreçte yol aldığı söylenebilir.

Adalet ve Kalkınma Partisi liderliğinde uzun vadeli kalkınma stratejisi ile ilgili Devlet planlama teşkilatı tarafından belirtilen hedefler şu şekildedir; “2001-2023 dönemini kapsayan uzun vadeli gelişme stratejimizin temel amacı; Atatürk’ün gösterdiği çağdaş uygarlık düzeyini aşma hedefi doğrultusunda, Türkiye’nin 21 inci yüzyılda kültür ve uygarlığın en ileri aşamasına ulaşarak dünya standardında üreten, gelirini adil paylaşan, insan hak ve sorumluluklarını güvenceye alan, hukukun üstünlüğünü, katılımcı demokrasiyi, laikliği, din ve vicdan özgürlüğünü en üst düzeyde gerçekleştiren, küresel düzeyde etkili bir dünya devleti olmasıdır. Bilgi toplumuna dönüşümün sağlanarak dünya hasılasından daha yüksek oranda pay alınması, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, bilim ve uygarlığa katkı ile bölgesel ve küresel düzeylerdeki kararlarda etkin söz sahipliği uzun dönemli gelişme stratejimizin nesnel amaçlarını oluşturmaktadır. Bu kapsamda, üniter yapı korunarak devletin yeniden yapılandırılması, toplumun eğitim ve sağlık düzeyinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, bilim ve teknoloji yeteneğinin güçlendirilmesi, yeni teknolojilerin geliştirilmesi, altyapı hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve çevrenin korunması sağlanarak ekonomik ve sosyal yapıda dönüşümün gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. İhracata dönük, teknoloji yoğun, katma değeri yüksek, uluslararası standartlara uygun ve yerel kaynakları harekete geçiren bir üretim yapısı

hedeflenmektedir. Cumhuriyetin 100. yıldönümüne rastlayan 2023 yılına kadar uzanan Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi, dünyada yaşanmakta olan kapsamlı ve hızlı değişimi göz önünde bulundurarak, ekonomik ve toplumsal dönüşümlerin yönlendirilmesinde önemli bir işlev üstlenecektir” (<https://www.sbb.gov.tr>, 2000).

Bu durumu güçlendiren etkenlerden biri de Erdoğan’ın önce başbakan, sonrasında ise cumhurbaşkanı olarak geniş çaplı ekonomi projelerini takip etmesi ve yurtdışı gezilerinde iş insanlarını yanına alarak uluslararası ticaret bağlantılarına destek olmasıdır. Türkiye’nin zor ihracat eşiklerini aşmasında dış politika ve ekonomi yönetimlerinin ortak koordinasyonunda yürütülen ihracat seferberliği etkili olmuştur (<https://setav.org>, 2017).

İstikrarlı büyümenin gerçekleştiği 2002-2007 yılları arasında GSMH 2007 yılında 2002 yılına göre yaklaşık 2,5 kat artış göstermiştir. İthalatın 50 milyar dolardan 170 milyar dolara, ihracatın ise 36 milyar dolardan 107 milyar dolara çıktığı (Bayrak ve Kanca, 2013: 12) bu dönemde artan ihracat ve ithalat rakamlarıyla Türkiye ekonomisinin küresel sistem ile bütünleştiği görülmektedir.

Makroekonomik planlama ile ilgili 1960’lı yıllardan bu tarafa izlenen klasik “Beş Yıllık Kalkınma Planı” yerine Türkiye ekonomisinin artış gösteren dinamizmini ve dünya çapında dönüşümlere ayak uydurma potansiyelini daha doğru yansıtan üç yıllık “Orta Vadeli Program” uygulamasına geçilmiştir. Ulusal ve uluslararası ekonomi çevrelerinin dikkate aldığı referans belgeler olarak önem kazanan bu programlar güvenilirlik ve öngörülebilirlik algısı oluşturmak üzere titizlikle uygulanmıştır (<https://setav.org>, 2017).

Dönemi bir önceki dönemlerden ayıran özelliklerden biri de uygulama kararlarından da bahsedilen özelleştirmedir. 1985-2002 arası özelleştirmelerden 8 milyar dolar elde edilirken, 2002-2007 yılları arasında 33 milyar dolar elde edilmesi bu dönemi önceki dönemlerden ayırarak (Bayrak ve Kanca, 2013: 13) bu dönemin bir önceki döneme göre özel sektör sayesinde daha geniş sermayeye ulaştığını göstermektedir.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin öngörüsü Türkiye'nin ekonomik kalkınmasının özel sektör öncülüğünde gerçekleştirilmesi üzerinedir. Devletçe uygulanacak olan sosyal ve ekonomik altyapı yatırımlarında önceliğin özel sektöre verileceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda özel sektörün, yönetim ve finansal alanlarda sahip olduğu imkânlarından yararlanarak kamu-özel sektör iş birliği aracılığıyla önemli altyapı yatırımlarının gerçekleştirileceği ve özel sektörün sağlayacağı bu imkânlardan faydalanmak için özelleştirmelere devam edileceği belirtilmiştir (<https://docplayer.biz.tr/3890419-T-c-58-hukumet-acil-eylem-plani-aep.html>, 2003).

Adalet ve Kalkınma Partisi 2001 Parti Programında, “rasyonel bir ekonomik yapının oluşturulması” ve “ekonomide verimin arttırılması, devletin tam rekabet ortamını bozabilecek faaliyetlerden çıkarılmasını sağlayacak bir araç” şeklinde değerlendirilmiştir (<https://tasam.org/tr>, 2011). Özelleştirmenin ekonomide etkinlik ve verimliliğinin artırılması için ve piyasanın daha iyi işlemesi için gerekli koşulların oluşturulması ile ilgili özelleştirme çalışmalarına hız verileceği, bu amaçla üç aylık süreç içerisinde; özelleştirmeye dâhil edilebilecek kuruluşların belirlenerek bunlar için bir özelleştirme stratejisi ve zamanlamanın belirleneceği ifade edilmiştir. (<https://docplayer.biz.tr/3890419-T-c-58-hukumet-acil-eylem-plani-aep.html>, 2003).

Özelleştirme kavramının 59. Hükümet Programında ekonomik faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşlarının, piyasaya uygun şekilde özel sektöre devredilmesi olarak değerlendirileceği ve hükümetin KİT'lerin özelleştirilmesinde kararlı davranacağı belirtilmiş, gerekli tüm tedbirlerin alınarak özelleştirme süreç ve uygulamalarının hızlandırılması için uygun politikaların oluşturulacağı ifade edilmiştir (<https://www.resmigazete.gov.tr>, 2003). Kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması sürecinde konsolide (destekli) bütçe anlayışının yerini merkezi yönetim bütçesi anlayışı olarak “genel devlet dengesi” aracılığıyla kamu kesimine belli bir mali disiplin kazandırılmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarları merkezi bütçeyi rahatlatmak amacıyla lüks tüketim olarak görülen bazı kalemlerde vergi miktarlarını artırmış, bunun yanı sıra yolsuzluklardan ortaya çıkan kaçakları ve kamu tarafından yapılan gereksiz harcamaları azaltarak kamu kuruluşlarını ekonomik restorasyondan geçirmiştir.

Anadolu sathına yayılan KOBİ'lerin (Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeler) ciddi anlamda güçlenmeleri 2002'den 2017 yıllarına kadarki süreçte Türkiye ekonomisinde birçok alanda gerçekleşen “sessiz devrim”in en önemli özelliklerinden biridir. İhracat, üretim ve istihdam konularında milli ekonomi içindeki payları yıllar içerisinde ciddi oranda artan küçük ve orta boy işletmeler, Türkiye ekonomisi ve toplumsal yapısının ana omurgasını oluşturmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarlarının izlediği sosyal kalkınmayı önemseyen piyasa ekonomisi prensipleri ve özel sektör önderliğinde gerçekleşen ekonomik büyüme KOBİ'ler için yeni yatırım alanlarının açılmasını sağlamıştır. KOBİ'lerin performansı, ihracatta atılımların yaşandığı, özel sektör yatırımlarının teşvik edildiği, bürokratik engellerin kaldırılarak yatırımcıyı destekleyen reformların hayata geçirildiği on beş yıllık süreçte en önemli noktalardan biri olarak görülmüştür (<https://setav.org>, 2017).

3.1.3. Kamu Yönetimi Alanında Reformlar

80'li yıllar kamu yönetiminde dünya konjonktürünün de etkisiyle yeni bir sürecin yaşanmaya başladığı yıllardır. Özelleştirme, küreselleşme ve yerelleşmenin temel alındığı bu süreçte 90'lı yıllarla beraber “düzenleyici reformlar” adı altında kapsamlı değişiklikler gerçekleşmiş (Güler, 2011: 17), bu süreç Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara geldiği 2000'li yıllardaki kamu yönetimi alanında görülen değişimlerin alt yapısını oluşturmuştur. Kamu yönetiminin restorasyonunda koşulsuz itaatin şart koşulduğu mutlak bürokratik devletten bireye hizmet için var olan etkin bir devlet yapısına dönüştürme iddiası Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetlerinin programlarındaki en önemli argümanı olmuştur. (Güler ve Yılmaz, 2016: 6).

2000'li yılların başından itibaren tesirleri hayatın her alanında hissedilen Türk kamu yönetiminde meydana gelen değişim ve dönüşüm sürecinin ortaya çıkmasında yeni kamu işletmeciliği, Avrupalılaşma, küreselleşme, demokratikleşme süreçleri, yönetim ve yerelleşme süreçleri katkıda bulunmuştur (Güler ve Yılmaz, 2016: 7).

Yarattığı etkiyle küreselleşmeyle paralellik taşıyan ve etkileşimi olan Avrupalılaşma (Europeanisation) kavramı küreselleşmeye göre daha yakın bir tarihte ortaya çıkmış, 90'lı yılların sonlarından itibaren ise giderek popüler hale gelmiştir (Okçu, Aktel ve Kerman, 2007: 52).

Avrupalılaşıma yaklaşımı yerel düzeyde Avrupa Birliği üyeliği ile ilgili üye devletlerin yönetim adaptasyonuna olan ilgiyi artırarak klasik Avrupa entegrasyon teorilerinin ötesine geçmiştir (Wink ve Graziano, 2006: 2). Bu sürecin Türkiye açısından önemi ise Avrupa Birliği'ne üyelik sürecini içeriyor olmasıdır. Bu süreçte kamu yönetimi başta olmak üzere toplumun her alanını alakadar eden konularda kanunlarda, ekleme ve çıkarma gibi düzenlemeler yapılarak Türk mevzuatının AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi amacıyla “Uyum Paketleri” kabul edilerek anayasa değişikliklerine gidilmesi en önemli adımları oluşturmuştur (Güler ve Yılmaz, 2016: 8).

Adalet ve Kalkınma Partisi, kendini 1970'lerden beri Türkiye'nin AB üyeliğine muhalefet olan Millî Görüş hareketi ve bu hareketin temsilcisi olan partilerden ayırmıştır (Uğur ve Yankaya, 2008: 592). Eylemer ve Taş'a göre Adalet ve Kalkınma Partisi ilk yıllarında, açık bir şekilde AB karşıtı bir tutuma sahip olan kendi siyasi çizgisindeki öncül partilerden AB yanlısı tutumuyla ayrılmıştır (Eylemer ve Taş, 2007: 571). Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002 seçim bildirgesinde yer alan AB ile ilgili değerlendirmeler şunlardır: “Partimiz, ülkemizin Avrupa Birliği'ne tam üyeliğini, modernleşme sürecimizin doğal sonucu olarak görmektedir. AB kriterlerinin ekonomik ve siyasi hükümlerinin hayata geçirilmesi, devlet ve toplum olarak birlikte çağdaşlaşmamız yönünde atılacak önemli bir adımdır. Bu kriterlerin, Avrupa Birliği üyeliğinden bağımsız olarak düşünüldüğünde bile hayata geçirilmesi kaçınılmazdır. (...) Avrupa Birliği'ne tam üyelik, ekonomik ve demokratik gelişimin sağlanması bakımından öncelikli hedefimizdir. Öte yandan AB'nin sunduğu ekonomik ve demokratik standartlar, yasal ve kurumsal düzenlemeler, tam üyelik şartına bağlı olmaksızın desteklenecektir. (...) Türkiye, Avrupa Birliği ile ilişkilerinde, taahhütlerini ve Birliğin üyelik için öteki aday ülkelerin de yerine getirmesini istediği şartları bir an önce sağlayacak, gündemin yapay sorunlarla meşgul edilmesini önlemeye çalışacaktır.” (<http://www.tbmm.gov.tr>, 2002). 2005 sonrasında AB konusunda ivme düşürülmüş ve farklı yaklaşımlar etkin olmuşsa da hem reform süreci hem de iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından sürekli dile getirilen AB yanlısı görüşler dolayısıyla Türkiye'de 2002-2005 arası dönem AB sürecinin altın çağı olarak nitelendirilebilir (Öniş, 2008: 38).

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde yönetim kavramı öne çıkmıştır (Güler, 2011: 313). Yönetişim kavramı kamu yönetimi ile ilgili yetersizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla yönetselin piyasa ile ve ulusalın küresel ile bütünleşmesi gerekliliğini savunan, kamu yönetimini hem yapı hem de işleyiş olarak değiştiren bir kavramdır (Çukurçayır, 2003: 260). Yönetişim sürecinin Türk kamu yönetimi üzerinde etkisine bakılacak olursa 2002 yılı sonrasında Adalet ve Kalkınma Partisi gibi güçlü bir siyasal iktidarın yönetimde olmasının kamu yönetiminin değişim ve dönüşümü için gerekli reformların hayata geçirilmesinde itici güç rolü oynaması ve STK'ların, iş dünyasının ve toplumun daha birçok kesiminin bürokratik devletten hizmet devletine dönüşüm ilkesini benimsemesi gösterilebilir.

Yönetsel ilke ve usullerin değiştirilmesi ile yeni tip bir örgütlenmeye gidilmesi ve yeni kurumların altyapısının hazırlanması, Türk kamu yönetiminde yönetim anlayışı ile ilgili atılan somut adımların öncüleridir. Stratejik planlama alanında uygulamalar, karar verme süreci boyunca “düzenleyici etki analizi” yönteminin kullanılması, yöneticilikte bilgi edinme, personel yönetimi konusunda kariyer sistemi uygulaması yerine iş sınıflandırması yapılması, kamu-özel sektör ortaklığının uygulanması, denetlemede mali-performans-bütçe sistemine geçiş, örgütlenmelerde yerellik ilkesinin benimsenmesi, hizmet sunumu için doğrudan sunum uygulaması, etik sözleşme ve hesap verebilirlik, emanet usulü yerine ihale-imtiyazcılık, söz konusu değişikliklerden bazılarıdır. Diğer taraftan yönetim yaklaşımı kurumsal yapılar üzerinde de bazı değişikliklere neden olmuştur. Kamu yönetiminde dernekleşme, Yerel Gündem 21 uygulamaları ve kent konseyleri oluşturulması, merkezi seviyede üst kurullar ile bölgesel seviyede kalkınma ajanslarının oluşturulması bunlardan en önemlileridir (Güler, 2011: 319-323).

1980'den bugüne Türkiye'nin yaşadığı değişim ve dönüşüm Keyman tarafından, demokratikleşme, modernleşme, küreselleşme ve 2000'li yıllarda bu gelişimlere ek olarak Avrupalılaşma tarihi şeklinde ifade edilmektedir (Keyman, 2013: 3). Demokratikleşme süreci son elli yılda ekonomik, yönetsel, siyasal ve sosyal alanları fazlaca etkileyen bir süreç olmuştur. 2000'li yıllarda demokratikleşme yönünde yapılan AB üyelik süreci temelli yasal ve anayasal değişiklikler Türkiye'nin demokratikleşme sürecinin somut adımlarıdır (Güler ve Yılmaz, 2016: 11).

Demokratikleşme yönünde atılan adımların içerdiği yasal ve yapısal düzenlemeler kamu yönetimi üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkiler yaratmaktadır. Yapılan düzenlemeler kamu yönetimini doğrudan hedef almasa da zamanla idari uygulamaları, yaklaşımları ve iş yapma biçimlerini etkiler (Sözen, 2011: 137).

2000’li yılların ilk on yılında demokratikleşme süreci ile paralel şekilde kamu yönetiminde çeşitli kurumsal ve yasal reformlar yapılmıştır. Yapılan reformlar arasında yeni hesap verme mekanizmaları oluşturulması, güvenlik güçleri üzerinde sivil otoritenin güçlendirilmesi, insan haklarını geliştirme ve korumaya yönelik yenilikler, yönetimde şeffaflığa ve katılıma dayalı düzenlemeler demokratikleşme ile direk bağlantı içerenlerdir (Sözen, 2011: 138).

Demokratikleşme sürecinde insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına yönelik önemli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu çerçevede 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri ile insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile kamu yönetiminde insan haklarının geliştirilip korunması amacıyla Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurulları gibi yeni kurumsal mekanizmalar oluşturulmuştur. (Güler ve Yılmaz, 2016: 12).

Türkiye’nin demokratikleşmesi açısından çok önemli olan reformlardan biri de askeri bürokrasinin politika oluşturulması süreçlerinde oynadığı belirleyici rolle ilgili olan reformlardır. Zira silahlı güçler üzerinde silahsız güçlerin denetimi ve hem askeri hem de sivil bürokrasinin siyasi otorite tarafından denetlenebilir olması demokrasinin gerekliliklerinden olarak kabul edilir (Özbudun,2000: 112).

Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde bu konuda önemli adımlar atılarak askeri bürokrasinin politika belirleme sürecindeki egemenliğine son verilen ve güvenlik güçleri üzerinde sivil otoritenin denetim yetkisini artıran adımlar atılarak anayasal ve yasal değişikliklere gidilmiştir. Yapılan reformlardan en önemli ve temel olanlar; 2001 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Milli Güvenlik Kurulu’nda bulunan sivil üye sayısının artırılarak Bakanlar Kurulu üzerinde Kurul kararlarının etkisinin azaltılması, 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Yüksek Öğretim Kurulu’na Genelkurmay Başkanlığı’nca üye seçme yetkisinin kaldırılması, Sayıştay’a

Türk Silahlı Kuvvetleri'ni mali olarak denetleme yetkisinin verilmesi, EMASYA protokolünün kaldırılması, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile yargının Yüksek Askeri Şura'nın ilişik kesme kararlarını denetleme yetkisine sahip olması, Askeri mahkemelerin sorumluluk alanının askerlik hizmet ve görevleriyle sınırlandırılması, devlet güvenliği ve anayasal düzenin işleyişine karşı işlenen suçların görüldüğü davaların yetkilerinin sivil mahkemelere verilmesi, Genelkurmay Başkanı, Kara, Hava, Deniz ve Jandarma Kuvvetleri Komutanları tarafından görev sırasında işlenen suçlarla ilgili Yüce Divan'da yargılanabilmelerinin önünün açılması, Mülki İdare Amirleri tarafından belirlenen polis ve jandarma arasındaki görev ayrımlarında bu yetkilerinin artırılması, İllerde valiye, ilçelerde ise kaymakama vekâlet edebilen Jandarma komutanlarının bu yetkilerinin kaldırılmasıdır (Sözen, 2011: 140).

Türkiye'de var olan yapılara ek olarak 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve 2012 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu demokratikleşme sürecinde kamu yönetiminin hesap verebilirliğini güçlendirmeye yönelik mekanizmalardır.

2004'te 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 2003'te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle kamu yönetiminin daha şeffaf hale gelerek bireylerin bilgi edinme hakkına sahip olması sağlanmıştır.

Demokratik yönetimlerin önemli unsurlarından biri olan yönetimde karar alma süreçlerine katılımı desteklemek amacıyla Belediye Kanunu ile kent konseylerinin kurulması, Sivil Toplum Kuruluşları, özel sektör ve kamunun işbirliğini geliştirmek amacıyla Kalkınma Ajanslarının kurulması, İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Mütevelli Heyetlerine sivil toplum temsilcilerinin katılımı öngörülmüş, yatırımların yapılacağı bölgelerde bölge halkının katılacağı toplantılar düzenleyerek halkın bilgilendirilmesi ve yapılacak projeyle ilgili fikir ve önerilerinin alınması 2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile kararlaştırılmıştır (Güler ve Yılmaz, 2016: 14).

Adalet ve Kalkınma Partisi, demokrasinin meşrulaştırıcı gücünün farkına vararak iktidarının ilk beş yıllık sürecinde demokratikleşme konusunda olumlu bir performans göstermiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin demokratik anlamda

farkındalığı, demokrasi ve insan haklarına ilk seçim kampanyasında güçlü vurgu yaparak parti programını bir demokrasi ve kalkınma programı olarak sunması, hükümet dışı oluşumlar ve özel sektörün gelişimine alan tanıyacak sınırlı bir devlet sözü vermesi, siyaset alanını genişleterek bürokrasinin egemenliğini bitireceğine dair iddiasından anlaşılabilir (Dağı, 2010: 129-131).

1998’de yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ile tüm dünyada etkisi hissedilen ve merkezin yetki ve sorumluluklarının yerel lehine azaltılmasını içeren Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarına yerel yönetimler bazında başlanmıştır. 2000’li yıllarda ise Başbakanlık tarafından yayınlanan “Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” raporu, 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu ile bu anlayış pekiştirilerek yeniden yapılanma çalışmalarına hız verilmiştir (Emini, 2009: 35).

3.1.4. Sosyal Politikalar Alanında Reformlar

Mevcut siyasi partilere alternatif olarak 2001’de kurulan Adalet ve Kalkınma Partisi, Parti Programı’nda sosyal devlet anlayışı ile ilgili şu ifadelere yer vermiştir: “Devleti halka hizmet etme aracı olarak gören partimiz, bir sınıf ve kesimin değil bütün vatandaşlarımızın refah ve mutluluğunu sağlayacak sosyal politikalar yürütecektir. Bu bağlamda yoksullar, bakıma muhtaç yaşlılar, çocuklar ve işsizler için özel programlar oluşturulacak, zor durumdaki vatandaşlara, terk edilmiş ve kimsesiz oldukları duygusu yaşatılmayacaktır. İşsizleri, fakirleri, düşkünleri, hastaları, özürlüleri gözetken, onların insan onuruna yakışacak şekilde yaşamalarını sağlayacak bir sosyal devlet anlayışının kaçınılmaz olduğu ortadadır. Partimiz, merkezi devletin yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör ile iş birliği yapmasını sağlayarak sosyal devlet hizmetlerinde verimliliği, sürati ve kaynak kapasitesini artıracaktır” (<http://www.tbmm.gov.tr>, 2002).

Adalet ve Kalkınma Partisi, 2002 yılından itibaren parti programına uygun şekilde kaynakların daha adil dağıtılması aracılığıyla desteklenecek sosyal korumaya dayalı çeşitli sosyal politika uygulamaları geliştirerek iktidarın fakirlikle mücadelede sorumluluk aldığını gösteren ve eşit vatandaşlık anlayışına dayalı olarak ayırım

gözetmeksizin sadece bireyin muhtaçlık durumunun temel alındığı sosyal korumaya dayalı yardım programları uygulamaya başlamıştır. Bu konuda Adalet ve Kalkınma Partisi'nin öncelik verdiği sosyal uygulamalardan biri şartlı nakit transferi (ŞNT) isimli yardımlardır. Bu konuya öncelik verilmesinin nedeni, 2001 krizinin ardından toplumun ortalama üçte birinin gelir seviyesi olarak yoksulluk sınırının altında kalmış olmasıdır (Koytak, 2014: 73-74).

Bu dönemde kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) sosyal politikalara verilen önemin bir göstergesi olmuş ve önceki döneme kıyasla sosyal harcamalar 16 kat artmıştır. ASPB'nin kurulması ile 15 ayrı kurumdan, 29 ayrı sorgulama ile belirlenen vatandaşların muhtaçlık durumu, geliştirilen Sosyal Yardım Bilgi Sistemi (SOYBİS) aracılığı ile hızlı şekilde tespit edilmeye başlanarak sosyal yardımlardan faydalanma işlemi hızlı ve basit hale getirilmiş oldu. Bütünleşik SOYBİS sayesinde sosyal yardıma başvuru yapan vatandaşların muhtaçlık durumları kısa bir süre içinde belirlenebilir hale gelmiş ve sosyal yardıma başvuran vatandaşların sosyo-ekonomik verilerinin kaydedildiği merkezi veritabanı hazırlanarak Türkiye'de ilk defa Yoksulluk Envanteri çıkarılmıştır (Koytak, 2014: 86).

2002 yılında meydana gelen iktidar değişikliğiyle birlikte eğitim alanında da sosyal içermeye dayalı politikalar uygulama alanı bulmuştur. Yapılan uygulamalar ihtiyacın varlığına bakılmaksızın sosyal devlet olma sorumluluğu içerisinde toplumun her bireyine yönelik olduğu gibi bir kısmı da ihtiyaç sahiplerine yönelik şartlı eğitim yardımı şeklinde olmuştur. Tüm öğrencilerin yararlanabildiği bir diğer uygulama ise 2003 yılından itibaren devlete ait ilköğretim kurumlarında, 2006 öğretim yılından itibaren de ortaöğretim kurumlarında ders kitaplarının ücretsiz dağıtımıdır. Ülke genelinde artırılan üniversite sayıları ve üniversiteye girişlerde okul katsayı farklılıklarının giderilerek okul katkı paylarının kaldırılması, yapılan yeni öğretmen atamaları, eğitimde fırsat eşitliği sağlayarak hizmet kalitesini arttırmak adına ilköğretim ve lise düzeyinde okul ve derslik sayılarının çoğaltılması atılan önemli adımlardan bazılarıdır (Günay ve Günay, 2011: 12).

Adalet ve Kalkınma Partisi 2008'de Sosyal Güvenlik Reformunun ana parametrelerini konu alan düzenlemeleri kanunlaştırarak ciddi bir irade ortaya

koymuştur. Bu reformun içeriği Sosyal Güvenlik Kurumları arasındaki mevzuat farklılıklarını gidermek, sigorta hak ve yükümlülükleri bakımından norm ve standart birliğini sağlamak, tüm vatandaşlara eşit ve adaletli hizmet sunulmasını sağlayacak bir sağlık sigortası rejimi oluşturmak, adaletli, kolay erişilebilir, ekonomik açıdan sürdürülebilir hizmet uygulamalarıdır (<https://www.aile.gov.tr>, 2013).

3.1.5. Dış Politika Alanında Reformlar

2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi uluslararası ilişkilerde çok yoğun bir gündem ile küresel dengelerin değiştiği bir durumla karşılaşmıştır. Bu süreçte Amerika’da 11 Eylül saldırılarının ardından gözler önce Afganistan’a ardından Irak’a çevrilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi, iktidarının ilk yıllarında dış politikada “merkez ülke” olarak savunmacılığı bırakıp çok boyutlu ve proaktif bir dış politika izlemeyi hedeflemişse de küresel bir mücadelenin aktif bir tarafı olmaya zorlanmıştır. İzlenen dış politika doğrultusunda Türkiye’nin coğrafi konumunun verimli şekilde kullanılmasıyla yaşanan gelişmelerin yönlendirilmesi, ülkenin tarihsel birikiminin harekete geçirilmesi, daha eşitlikçi, demokratik, adil ve çok taraflı bir uluslararası düzenin oluşturulmasını sağlamak ana hedefler olarak belirlenmiştir (Telatar, 2015: 492; Davutoğlu, 202: 62).

Bu dönemde Türkiye dış politika uygulamaları; ticaret devleti ilkesiyle ekonomik faaliyetlerde bulunmak, yumuşak güç unsurlarını daha fazla kullanarak komşu ülkelerle olan sorunlarını karşılıklı bağımlılıkla ilişkileri iyileştirmeye çalışmak, bölgesinde entegrasyon yönündeki çabaları arttırmak, diplomatik ve arabuluculuk faaliyetlerini arttırarak bölgesel güvenlik sorunlarının çözümüne daha fazla katkı vermeye çalışmak şeklinde olmuştur (Oğuzlu, 2014: 107).

İktidarının ilk yıllarında Adalet ve Kalkınma Partisi Müslüman devletlerle yakınlığını artırmaya çalışmış, İslam İş birliği Teşkilatı ve AB üyeliği girişimlerinde bulunarak uluslararası örgütlerle ilişkilerine önem vermiştir. Türkiye, geçici üyelik için yoğun bir propaganda yürüttüğü Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi üyeliğine 2009 yılında kabul edilirken, üyeliğinin avantajlarını bölgesel krizlerin çözümünde kullanmıştır (Telatar, 2015: 498).

Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde Türkiye komşularıyla sıkıntılarını gidererek siyasi, maddi ve güvenlik anlamında takdirle karşılanan sıkı ilişkiler kurmuştur. Bu ilişkiler kapsamında Türkiye, 2000’li yılların ilk yarısında Avrupa Birliği ve diğer batılı ülkelerle ilişkilerini geliştirirken, ikinci yarısında ise Suriye, Irak ve İran gibi Ortadoğu ülkeleri ile iş birliğini geliştirme yoluna gitmiştir (İnat ve Telci, 2010: 112). Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetinin bu süreçte üstlendiği arabuluculuk rolü ve dünya barışını destekleyen uygulama ve girişimleri Türkiye’nin saygınlığını artırmıştır (Balcı ve Miş, 2008: 393). Batı ile ilişkilerin güçlendirildiği bu dönemde övgü ve takdir gören Türk dış politikası Doğu komşularıyla iş birliği artırılıp İsrail’in saldırgan politikalarına karşı çıkılmasıyla “eksen kayması” şeklinde isimlendirilerek eleştirilere maruz kalmıştır (Kardaş, 2011: 22).

Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının ilk döneminde uygulanan politikalar ABD ve Avrupa Birliği (AB) ile uyumlu görünmektedir ve Türk dış politikasında gerçekleşen Ortadoğu açılımı ve Türkiye'nin bölgede bağımsız bir rol alarak ön planda olmak istemesine rağmen bu durum eksen kayması olarak değerlendirilmemiştir (Fuller, 2008: 128). Adalet ve Kalkınma Partisi'nin komşularıyla sıfır problem politikası bu dönemde ABD ve AB tarafından takdirle karşılanmış ve bu bölgede üstlendiği arabuluculuk rolü ve Ortadoğu'ya karşı artan ilgisi 2009 yılı ile beraber değişmeye başlamıştır (Cornell, 2011: 3).

2009 yılı sonrası Batılı ülkelerin de katıldığı, 2007’den itibaren ülke içinde başlayan “dış ilişkilerde eksen kayması” iddiaları bu durumun ortaya çıkmasına sebep olmuştur (Manisalı, 2011: 11). Türk dış politikasında meydana gelen değişikliklere eksen kaymasından farklı olarak verilen kavramsal isimlerden biri “eksen genişlemesi”dir. Türkiye’nin durumu eksen genişlemesi kavramıyla açıklanırken, eksen kayması kavramında köklü değişimler ve sonrasında oluşan kurumsal yapılar mevcuttur.

Adalet ve Kalkınma Partisi yeni iş birliği oluşumlarının eksen genişlemesine neden olduğunu ve yeni iş birliklerinin mevcut iş birliği mekanizmalarından vazgeçileceği anlamına gelmediğini vurgulamıştır (Gürer, 2010). Burada eksen

kavramı tek boyutlu olmaktan çıkarılarak Türkiye'de hem siyasi hem kültürel hem de ekonomik eksenlerde genişlemeye gidildiği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Türk dış politikasında eksen kayması olarak isimlendirilen değişimlerin olduğunu reddeden iddiaların çıkış noktası ise eksen kayması kavramının bir çeşidi olarak görülen Batı'dan koparak Ortadoğulu bir kimlik edinildiğine dair olumsuz bir çağrışım oluşturan “Ortadoğululaşma” kavramıdır. Duran, “Ortadoğu ve Batı algılamalarında” bir değişimin söz konusu olduğunu, Türk dış politikasının ağırlık merkezinin değiştiğini ve Ortadoğululaştığını ifade etmiştir. Duran’a göre Türkiye Ortadoğu’da Avrupalı bir ülke gibi davranarak dış politikasını Avrupalılaştırmıştır ve Türkiye için Ortadoğu yalnız güvenlik sorunlarının ve tehditlerin yoğunlaştığı bir yer olmaktan çıkmıştır (Duran, 2009: 385-386).

Türkiye'nin Afrika ve Latin Amerika açılımları yanında bazı Kafkas ülkeleri ve Rusya Federasyonu ile kurduğu ilişkiler göz önüne alındığında “Türk dış politikasının Ortadoğululaşması” ifadesi abartılı görünmektedir (Öniş, 2011: 50).

Kardaş’a göre Adalet ve Kalkınma Partisi dış politikası tek bir ideolojik kimlikle açıklanmamalı ve Türkiye'nin Ortadoğu politikası ve dış ilişkilerindeki çeşitlenme bölgesel trendler dâhilinde ele alınmalıdır. Bu bağlamda bölgeselleşme sürecinin Türk dış politikasının değişiminde etkili olduğunu ve bu süreçte Türkiye’nin yeni dış politikasının eksen kayması değil dış ilişkilerde çeşitlilik ve Batı vurgusu olduğunu belirtmiştir (Kardaş, 2011: 38). Eksen kaymasına alternatif yaklaşımlardan biri de Türk dış politikasının vizyon odaklı değişim yaşadığıdır. Ramazan Gözen 2002 sonrası Türk dış politikasında yaşanan değişimi “vizyonda revizyon” olarak adlandırmıştır. Gözen, geleneksel vizyon olan Devlet merkezli yürütülen iç ve dış politikanın Soğuk Savaş sonrasında şiddeti ve kapsam alanının genişlediğini, 2000’li yıllarda ise yeniden yapılandırılarak yumuşak güç ağırlıklı bir dış politika izlenmeye başlandığını belirtmiştir (Gözen, 2010: 118).

Adalet ve Kalkınma Partisi dönemi Türk dış politikasına bakıldığında uluslararası ilişkiler bağlamında hâkim olan üç teoriyi de içeren politikaların 2002’den bugüne uygulandığı görülmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi’nin ilk dönemleri olan 2002-2009 yılları arasında Türk dış politikası daha çok İdealizm/Liberalizm’in

oluşturulduğu yıllar olarak görülmektedir. Geline nokta üyeliği sağlanamasa da 2004 yılında başlanan Avrupa Birliği müzakereleri, kurulan Medeniyetler İttifakı, BM Güvenlik Konseyi geçici üyeliği ve sorun çözilememiş olsa da Kıbrıs'ta AB-BM ile uzlaşma sağlanarak sorun çözümü yaklaşımı gibi çeşitli başarılar elde edilmiştir. Bu süreçte Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri “Yurtta Barış, Dünyada Barış” ilkesi ile Türk dış politikasını uluslararası örgütlere uyumlu olacak, tarihsel sorunları barış ve demokrasi merkezli çözmeye çalışacak, devletlerle ikili ilişkilerini pozitif yönde geliştirmeye çalışacak şekilde icra etmişlerdir. 2009-2014 yılları arasında ise Türk dış politikasında önceki dönem uygulamalarının yanında “Sosyal İnşacılığa” geçilmiş, sosyal değerler merkezli bir kimlik inşasına girişilmiştir. 2014'ten itibaren ise “Realizm 'in Yükselişi” Adalet ve Kalkınma Partisi Türk dış politikasına damga vurmuştur (Eren, 2021: 24).

3.1.6. Sivil Toplum Alanında Reformlar

Adalet ve Kalkınma Partisi 2002 Seçim Beyannamesi'nde hem farklı siyasi partiler hem de sivil toplum kuruluşları ile aranacak iş birliği ve mutabakat imkânlarından, katılımcı demokrasiye geçiş amacıyla sivil toplum kuruluşlarının yönetime aktif katılımının sağlanacağından ve bu sayede temel hak ve özgürlükler konusunda eksikliklerin giderileceğinden bahsedilerek STK'larla ilgili yapılacak çalışmalara verdiği önemi ortaya koymuştur. Bildirgede bu konuda ayrıca şunlar vardır; “Türkiye’de demokrasi ve piyasa ekonomisinin yerleşmesine bağlı olarak sivil toplum güçlenmektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi, demokrasiyi, halkın geniş boyutlu katılımı ile sürekli geliştirilmesi gereken bir süreç olarak görmektedir. Bu kapsamda, çoğulcu ve katılımcı demokratik siyasal sürecin sivil toplum örgütlerine açılması ve karar verilecek konularda ilgili toplum kesimlerinin görüş ve önerilerinin alınması sağlanacaktır. Partimiz, farklı görüş ve kesimleri temsil eden sivil toplum örgütlerine eşit mesafede duracak, sivil toplum örgütleri arasında diyalogu ve iş birliğini destekleyecektir.

Adalet ve Kalkınma Partisi, yönetime katılımı engelleyen yasal ve idari etkenleri kaldırarak, kamu yönetimine sivil toplumun daha aktif katılımını sağlayacaktır. İş dünyası, sendikalar, meslek odaları, çiftçi örgütleri ve gönüllü

kuruluşların sorunlarını hizmet alanlarındaki kamu görevlileri ile birlikte çözmelerini kolaylaştırıcı mekanizmalar geliştirecektir. Ülkemizde henüz yeterince örgütlenemeyen sivil toplum, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde fazla etkili olamamaktadır. Bu sorunun aşılması için genel kalkınma ve eğitim sürecinde, tüm kesimlerin örgütlenmesi desteklenecek ve kamu bürokrasisi toplumla diyalog içinde ihtiyaçları karşılayacak şekilde yeniden yapılandırılacaktır. Ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin kamu yöneticileri ve siyasi yetkililer ile bir araya geleceği “Ekonomik ve Sosyal Konsey” benzeri yapılar yaygınlaştırılacak ve etkin olarak çalıştırılacaktır. Yerel yönetimlerin karar alma sürecine sivil toplum kuruluşlarının katılımı sağlanacaktır.

Tarım ve Köy işleri Bakanlığı yeni şartlar ve ihtiyaçlar dikkate alınarak yeniden yapılandırılacaktır. Üretici Birlikleri, kooperatifler, dernekler, vakıflar ve şirketler desteklenerek, kamunun sivil toplumla olan iş birliği geliştirilecektir. Kadınla ilgili dernek, vakıf ve diğer sivil toplum örgütlerini destekleyecek, kadınları ilgilendiren yasal ve idari düzenlemeler yapılırken bu örgütlerle iş birliği yapacaktır. Kırsal kesimde yaşayan kız çocuklarına yönelik olarak, yaşadıkları bölgelerin şartlarına uygun eğitim projeleri geliştirilecek, bu konuda çalışan sivil toplum örgütleri desteklenecektir” (<http://www.tbmm.gov.tr>, 2002).

Sivil toplumun önemi, 2001-2005 yılları arasındaki sekizinci beş yıllık kalkınma planında sivil toplumun önemi algılanarak şu ifadelere yer verilmiştir: “Ülkelerin kalkınma çabalarında kamu ve özel sektörün yanında üçüncü bir sektör olarak sivil toplum örgütlerinin rolü ve önemi artmakta, ulusal ve uluslararası kaynakların harekete geçirilmesinde, katılımcılığın arttırılmasında sivil toplum örgütlerinin faaliyetleri giderek yaygınlaşmaktadır. Uluslararası yardımları sağlayan kuruluşlar, yardımların kullanılmasında sivil toplum örgütü niteliği taşıyan oluşumlar vasıtasıyla projelerin yürütülmesini talep etmektedirler” (Tağma, 2002: 271).

Adalet ve Kalkınma Partisi, iktidara geldiği 2002 yılı ile beraber öncelik verdiği AB üyeliği hedefleri ile uyumlu şekilde STK’larla ilgili AB müktesebatına uygun yasal değişiklikler yapmıştır (Doyle, 2016: 412).

Özgün ve bilimsel bir düşünce ve stratejik planlama platformu olarak düşünülen ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleri yerel toplumu temsil eden güç odaklarını ve söz hakkı olan toplumun tüm kesimlerini bir araya getirmiştir (Aksu, 2008: 44). Yerel demokrasiyi güçlendirmede kent konseyleri çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesinin sağlanması, demokratik katılımın yaygınlaştırılması, katılımcılık ilkesinin ve uzlaşma kültürünün geliştirilmesi, hemşerilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesi, yerel yönetim karar alma mekanizmalarına aktif olarak katılımın sağlanması gibi işlevler üstlenmiştir (Özcan ve Yurttaş, 2010: 159).

Bu dönemde kurulan Kalkınma Ajansları yönetişimci katılımcılık anlayışının yaşama geçirilmesinin bir yolu olarak özel ve kamu kesimleri ile sivil toplum kuruluşları arasında kaynakların verimli kullanılabilmesi için işbirliğinin geliştirilmesini amaçlamıştır (Şengül ve Yazkan, 2007: 165). Kalkınma Ajansları aracılığıyla bölgesel gelişmelerin hızlandırılması, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, sürdürülebilirliğin sağlanması hedeflenmiş, bürokrasiye takılarak geciken yatırımların da bürokratik yapıdan uzak kalkınma ajansları sayesinde hızlandırılabilceği düşünülmüştür (Dura, 2007: 142; Özen, 2005: 25)

3.1.7. Yerel Yönetim Alanında Reformlar

Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından yerel yönetimlerle ilgili iktidarının ilk beş yılında çeşitli reformlara gidilmiştir. Bu reformlar aracılığıyla yerel yönetimlerde ölçek olarak büyüme, idari ve mali özerkliğin sağlanması, yerel katılım mekanizmalarının artırılması, mali kaynaklar açısından güçlendirme ile yeni yetki ve görevlerin oluşturulması sağlanmıştır (Urhan, 2008: 90-97). Kamu Yönetimi Temel Kanunu yasalaşamamış olsa da yerel yönetimlerin hizmet kapasitelerini il özel idareleri üzerinden artırmayı hedefleyen bir düşünce alt yapısı oluşturmuş, il özel idareleri 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla 30 ilde Büyükşehir Belediyelerine devredilerek büyükşehir belediyelerinin yerel yönetimlerin güçlendirilmesinde etkinliğinin artırılması hedeflenmiştir. Bu kanunun önemi merkezi idare ile yerel yönetim arasında yeni bir ilişki modeli oluşturmastır. Bu yasanın genel gerekçesinde,

düzenlemelerin mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel özellikteki kamu hizmetlerinin aktif bir şekilde sunulmasının mümkün olmadığı bazı illerde, bu hizmetlerin ihtiyaç ve beklentileri karşılayabilecek nitelikte donatılmış, etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanması amacıyla yapıldığı belirtilmiştir. Uygulamaya yönelik bazı hükümlerinin 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrasında yürürlüğe girdiği bu yasa ile gerçekleşen bazı düzenlemelerin özellikleri şunlardır (Çelikyay, 2014: 21):

- ✓ Hizmet bütünlüğü açısından imkânların birleştirilmesi, kalitenin artırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği göz önüne alınmıştır.
- ✓ Kaynakların doğru kullanılarak hizmetin etkin ve verimli şekilde sağlanabilmesi açısından İl Özel İdarelerinin kaldırılarak görevlerin tek elden yürütülmesi amaçlanmıştır.
- ✓ Köyler de büyükşehir sınırlarına dâhil edilerek büyükşehirin planlanması ve düzenlenmesinde etkili hale getirilmiştir.
- ✓ Bu yasa Türkiye nüfusunun yaklaşık %77'si ve yüzölçümünün %51'ini kapsayacaktır.
- ✓ Yasa “Merkeziyetçi yerelleşme / yerelde merkezileşme yasası” şeklinde de isimlendirilmiş ve bu yasa ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.
- ✓ Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilât Toplamının Paylaşım Oranları Büyükşehirler için %5'ten %6'ya çıkarılmıştır.

Bu yasa ile merkezi idarenin yerelde etkisinin azaldığı ve yerel yönetimlerin yetkisinin artırılarak güçlendirildiği gerçeği bazı eleştirilere yol açsa da (Aksu, 2012: 8; Gözüağık, 2014: 1; Karasu, 2013: 11, Gözler, 2013: 37) hizmet kapasitesi ve verimliliğinin arttığı düşünülmektedir. Bu yasa sayesinde “nitelikli hizmetin güçlü belediyeclikten geçtiği” düşüncesi hayata geçmiş, idari, teknik ve mali açıdan yetersiz görülen birçok belediyenin güçlendirilmesi sağlanmıştır (Güler ve Yılmaz, 2016: 27-28).

3.2. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin Bürokrasiye Bakışı

Türk siyasal yaşamında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin yönetime geldiği 2000'li yıllar yeni bir dönemin başlangıcı olarak gösterilebilir. Bu dönemde partinin vermiş olduğu değişim ve dönüşüm konusundaki vaatler ve AB üyeliği için uyum sürecine hazırlanmak, kamu yönetiminde ve siyasette önemli değişimlerin olacağını göstermekteydi (Yılmaz, 2013: 300).

Adalet ve Kalkınma Partisi bu dönemde bürokrasi ile mücadele kararlılığından bahsetmiş ve bunu programlarında, seçim bildirgelerinde açıkça belirtmiştir. Bunun yanı sıra partide ileri gelen siyasetçiler de programlarında bunu sürekli dile getirerek bu süreç canlı tutulmuştur.

Adalet ve Kalkınma Partisi, iktidarı boyunca kurmuş olduğu hükümetlerin dönemleri içinde uygulayacakları hem programlarda hem de genel olarak beş yılda bir hazırlanan kalkınma planlarında bürokrasi kurumunun nasıl ve ne şekilde olması gerektiği ile dönem içerisinde ne gibi değişimler yapıldığı ile ilgili durumlardan bahsedilmiştir. Aşağıda sırasıyla hem hükümet programlarında hem de kalkınma planlarında bürokrasi-siyaset ilişkilerinin dönemsel olarak nasıl olduğuna dair bilgiler verilmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından 2002 yılı seçim beyannamesinde bürokrasi konusunda iş ve işlemlerde bürokrasinin yoğunluğuna değinilmiş, bürokrasinin siyasetin önüne geçmesinin siyasetin alanını daralttığına vurgu yapılmıştır. Parti, temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına bürokratik yapılar tarafından müdahale edilemeyeceğini belirterek; uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerin hayata geçirilmesi konusunda çalışma yapılacağını söylemiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin uygulamak istediği reformların yol haritası bu ifadeler ile ortaya konmuştur (Güler, 2015: 203).

58. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

2002 yılında kurulan 58. Hükümet Programı'nın görüşülmesi münasebetiyle Başbakan Abdullah Gül tarafından yapılan konuşmada; “Biz devlet memurluğu, kamu yönetimi, kamu kurumları anlayışında da farklı düşünüyoruz. Bunlar, farklı diyorum;

ama aslında, bunlar, hepimizin uzun yıllar konuştuğumuz ortak görüşlerdir; ama siyasi irade olmadığı için harekete geçirilemeyen konulardır. Onun için kurumları tekrar gözden geçirip Türkiye’de devleti küçültmeliyiz. Onun için kurumlardaki kamu görevlileri; yani, memurlarımız, millete, vergi ödeyen insanlara hizmet ettiklerini ve onlara hizmet etmek için var oldukları şuurunu bilmeleri lazım.” (Neziroğlu, 2013) sözlerine yer verilerek Türkiye’de oluşmuş olan siyasi iradeyle, bürokrasinin geçmişten beri süregelen hâkimiyetine son verileceği, kamu bürokrasisinde eksik olan vatandaşa hizmet için var olma bilincinin oluşturulması kararlılığı vurgulanmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi program metinlerine bakıldığında bürokrasi teriminin iki anlamda kullanıldığı görülmektedir. Birincisi, bürokrasinin “kırtasiyecilik, verimsizlik, hantallık, işlerin geciktirilmesi” gibi olumsuz anlamı, ikincisi ise bürokrasinin “kamu yönetimi aygıtı” olarak görüldüğü anlamıdır. Burada bürokrasiyi devletin, kamu yönetiminin iş gören aygıtı, iş gören aracı olarak görmek istedikleri söylenebilir. Parti programında bu iki anlam da göz önünde bulundurularak, bürokrasinin dönemin şartlarına ve gereklerine göre geliştirilmesi, yapılandırılması ve siyasete bağlı bir şekilde çalıştırılması gerekliliği vurgulanmaktadır (Güler, 2015: 202).

58. hükümet programında bürokrasiyle ilgili olarak ayrıca yatırımcılar üzerinde durulmuş, yatırımcıların bürokrasi ile ilgili işlemlerinin ve engellerinin kaldırılması vurgulanmıştır (Neziroğlu, 2013). Yine bu hükümetin, 2003 yılında ortaya koyduğu Acil Eylem Plan’ında da bürokrasinin, bürokratik formaliteleri azaltması öngörülmüştür (<https://docplayer.biz.tr/3890419-T-c-58-hukumet-acil-eylem-plani-aep.html>, 2003).

58. Hükümet Programı’nda bürokrasiye yönelik şu ifadeler yer almıştır. 58. Hükümetin Başbakanı Abdullah Gül bürokrasi ile ilgili “Hükümet, tüm sivil toplum örgütlerine eşit mesafede duracak. Kamu yönetiminde tepeden inmece ve tek yönlü anlayışlar terk edilecek” şeklinde ifadede bulunmuştur. Başbakan Gül Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği yolunda Kopenhag Kriterleri’nde belirtilen koşulları yerine getireceğini vurgulamış ve temel hak ve özgürlükler başta olmak üzere her alanda toplumun tüm kesimlerine eşit mesafede olunacağını belirterek ortaya çıkabilecek

olumsuzlukları ve çifte standartları ortadan kaldıracaklarını belirtmiştir. Adli teşkilatın yeniden düzenlenmesi gerektiğini ve hâkimlerin tarafsızlık içinde karar verecekleri bir ortamı oluşturacaklarını, hukukun üstünlüğü ve bağımsızlığını sağlayarak oluşabilecek engelleri ortadan kaldıracaklarını ifade etmiştir. Belirli özellikteki suçlar için ayrı mahkemelerin kurulacağını, üst mahkeme sayılabilecek istinaf mahkemelerin kurularak dava dosyalarının daha kısa sürede çözümlenmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.

Kamu harcamalarında şeffaflık, hesap verebilirlik, disiplin ve tasarrufa yönelik politikaların izleneceği, yargı kurumları arasında bilgi ağı kurularak her bilgiye kolay ulaşımın sağlanacağı, idari usul kanunu çıkarılarak kamu personelinin görevleri esnasında uymaları gerekli hususların net bir şekilde ifade edileceği, özelleştirmelerin hızlandırılacağı ve yatırımcıların karşılaşmakta olduğu bürokratik engellerin ortadan kaldırılacağı belirtilmiştir. Bor Araştırma Enstitüsü'nün kurulacağı, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları'nın (TCDD) yeniden düzenleneceği, kamu yönetiminde gizliliğe dayalı anlayışa karşı çıkılacağı, yolsuzlukla mücadele edileceği, vatandaşın kamu faaliyetlerine dönük bilgi edinmesi ile ilgili bilgi edinme hakkı kanunu çıkarılacağı, Sağlık Bakanlığı yeniden yapılandırılarak hastaneler idari ve mali özerkliğe kavuşturulacak, genel sağlık sigortası sisteminin kurulacağı, aile hekimliği uygulamasına geçileceği, üniversitelerin özgürleştirileceği, YÖK'ün yeniden yapılandırılacağı, açık öğretim kurumlarının yaygınlaştırılacağı, eğitimde modern metotlara dayalı idari sistemin oluşturulacağı ve e-eğitim sisteminin aktif hale getirileceği vurgulanmıştır (<https://tasam.org/tr>, 2011).

Adalet ve Kalkınma Partisi Karaman Milletvekili Mevlüt AKGÜN ve 42 milletvekili 25.12.2002 tarihinde verdikleri önergede bürokrasinin azaltılarak devlet hizmetlerinden vatandaşlar tarafından daha verimli yararlanılabilmesi için yapılacak düzenleme ve alınacak tedbirlerin belirlenmesi için Meclis Araştırması açılmasını talep etmişlerdir. Verilen bu önerge ile iktidara gelişinin henüz ikinci ayında Adalet ve Kalkınma Partisi'nin bürokrasinin mevcut durumu ve partinin bu duruma bakış açısı ortaya konmuştur (Güler, 2015: 207). Bu önergede Mevlüt Akgün ve beraberindeki 42 milletvekili şu konuları ifade etmişlerdir: “Maalesef Türk bürokrasisi, tarihsel sebeplerle buyurgan ve baskıcıdır. Bürokrasi, yurttışla eşit statüde

değildir, yurttaş, müşteri-yurttaş statüsüne henüz yükselebilmiş değildir. Bürokrasi, siyasal iktidarın programını uygulama geleneğine sahip olmadığı gibi vergi mükellefi müşteri-yurttaşın hizmetinde bulunma kültürüne de sahip değildir. Bürokrasi, kendisinin ve kurumunun çok önemli olduğuna dair kanaat taşır. Bunun neticesi ise, kurumsal ve bireysel ücret maksimizasyonu mücadelesidir. Ücret ve ödenekler yönünden güvenlik içindedir. Tembellik ve başarısızlığın ücret yönünden herhangi bir müeyyidesi yoktur. Ülkemizde bürokrat, halka karşı değil devlete karşı sorumludur. Onun kontrol etmesi gereken hizmetin muhatabı olan vatandaşımız, sistemin dışındadır; vergi verir, ücret öder ama hesap soramaz. Bürokrasinin en alt kademesinde bile ‘ben devleti temsil ederim’ havası, yurttaşla tepeden bakma, ona ikinci sınıf insan muamelesi yapma yaklaşımlarının menfi örnekleri sayılamayacak kadar çoktur. Bu konuda vatandaş müşteri olarak görebilecek bir idari yapılanma, çağdaş dünyanın ulaştığı ve bizim de varmamız gereken noktadır” (Neziroğlu, 2013).

Göreve geldiği ilk yıllarda Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı bürokrasi ile açıkça çatışmamış, bu yapıya karşı öncelikle temel hak ve özgürlükleri genişletip geliştirerek ve demokratikleşme reformları gerçekleştirerek sonradan bürokratik oligarşi olarak adlandıracağı bu sisteme karşı kazanım sağlamak istemiştir (<https://docplayer.biz.tr/3890419-T-c-58-hukumet-acil-eylem-plani-aep.html>, 2003). Özellikle ilk yıllarında Adalet ve Kalkınma Partisi küreselleşmenin verdiği gücü kullanarak temel hak ve özgürlükler ile sivil toplumun geliştirilmesi konusunda reformlar üzerinde çalışmış, bürokratik ve ideolojik merkezlerin direncini kırmayı amaçlamıştır.

2003 yılında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından kurulan 59. Hükümet Programında; bir önceki hükümet ile aralarında “organik bir devamlılık ve hükümet etme mantığı açısından bir süreklilik” bulunduğu dile getirilmiştir. Bu kapsamda belirtilen konular arasında devlet ve toplumun bağlarını kuvvetlendirme, siyasete güvenin yeniden tesis edilmesi, devlet tarafından herhangi bir ayırım gözetmeksizin halkın taleplerine tam manasıyla cevap verilmesi vardır (Neziroğlu, 2013).

58. Hükümet Programı bürokrasi-siyaset açısından değerlendirildiğinde; bürokrasinin toplum tarafından kabul görmeyen olumsuz özelliklerinin ortadan

kaldırılmaya çalışıldığı, toplumun tüm kesimlerine eşit mesafede olmasına dönük adımların atıldığını, iş ve işlemlerin hızlandırılmasına ve erişimlerin kolaylaştırılmasına dönük çabaların olduğunu söylemek mümkündür.

59. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

59. Hükümet Programında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından Adalet ve Kalkınma Partisi'nin hükümet etme mantığının ekonomik istikrarın elde edildiği, piyasa yapısının rekabetçi hale geldiği, sürdürülebilir kalkınma ortamının oluştuğu, yolsuzluk ve yoksullukla mücadele edilerek sağlanan ekonomik kaynakların adaletle dağıtıldığı, dokunulmazlığın kaldırılması dâhil olmak üzere tüm kamu çalışanlarının yargılanabileceği, milletin refah içinde özgürce yaşayabildiği, küresel ve medeni dünya yapısıyla bütünleşen, farklılıkların çatışma değil zenginlik kaynağı olarak benimsendiği demokratik bir millet yapısı olduğu ifade edilmiştir (Neziroğlu, 2013).

59. Hükümet Programı'nda bürokrasiyle direkt ya da dolaylı olarak yer alan konu ifadelere bakacak olursak; merkeziyetçi ve hantal görünümdeki yapının ortadan kaldırılması için yerel yönetimlerle ilgili reformlar yapılacağı, kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca yerel yönetimler tarafından karşılanacağı, merkezi idarenin zorunlu yapması gereken hizmetler dışındakilerin yerel idarelerce yapılacağı, yerelleşme ve demokratikleşmeye önem verileceği, il idarelerinin yeniden yapılandırılacağı, kırtasiyecilik ve bürokratik engellerin mümkün olduğunca ortadan kaldırılacağı, kamu personeli alımında liyakat ve ehliyet gibi objektif kriterlerin esas alınacağı, kayırmacılık ve yozlaşmayla mücadele edileceği, kamuda sır kavramının bilgi edinme hakkı kanununun çıkartılarak sadece bu yönde esnetileceği, hukuk alanında uygulamada olan birçok kanunda yeniden düzenleme yapılacağı, yargı organları arasında bilgi ağı kurulacağı ifade edilmiştir. Kamuda hesap verilebilirlik ve şeffaflık sağlanacak, özelleştirmeye ilgili kamusal alanda var olan olumsuzluklar giderilecek, ekonomik alanlarda makro politikaları yapma ve düzenleme hakkı hükümette kalma şartıyla bağımsız ve özerk kurumların denetleme ve ilgili mercilere bilgi vermeleri sağlanacaktır. Ayrıca üniversitelerin idari ve akademik özerkliği olan kurumlar olarak araştırma ve eğitim faaliyeti sunan kuruluşlar olmaları hedeflenmiş

YÖK'ün ise üniversiteler arasında koordinasyonu sağlayan bir yapıda olması gerekliliğinde bahsedilmiştir (<https://afyonluoglu.org>).

Bu programda Adalet ve Kalkınma Partisi'nin hükümet etme mantığı olarak diğer demokratik ülkelerde de olduğu şekilde hukukun evrensel ilkelerine saygı, hak arama konusunda özgürlük ve yolların açık tutulması, kanun nezdinde eşitlik, bireysel veya örgütlü olarak sahip olunan hak ve özgürlüklerin kullanılabilmesi ve yönetimin hukuka bağlılığı temel değer olarak görülmüştür. Adalet ve Kalkınma Partisi'ne göre kamu yönetiminde güven unsurunun kalıcı şekilde oluşturulmasının yolu bu değerlerden geçmektedir. Kamu yönetimi sisteminin, modern bir idare yapısına kavuşturulması gerektiği, bu amaçla merkeziyetçi ve hantal yapıların aşılacak çoğulcu ve katılımcı demokrasi ve yönetimde etkinlik ilkeleri doğrultusunda, geniş kapsamlı bir yerel yönetim reformu yapılacağı bildirilmiştir (Neziroğlu, 2013).

59. Hükümet Programı'nda diğer programlarda da mevcut olan bürokraside gecikmenin azaltılması, bürokratik engellerin kaldırılması ile ilgili ifadelerin dışında "Hükümetimiz, toplumdaki yetki çerçevesinde; ahlaki değerlere sahip bir bürokrasi oluşturmayı ön planda tutacaktır" ifadesi farklı olarak dikkat çekmiştir. Bu söylem bürokrasideki var olan durum ve getirilmek istendiği noktayla ilgili ipuçları içermektedir (Neziroğlu, 2013).

Dış sektör politikalarıyla ekonominin uluslararası rekabet gücünün yükseltilmesi ve dış ticaret ile cari dengelerin makul seviyelerde tutulmasının sağlanması amaçlanmıştır. 59. Hükümet Programında bu amaç doğrultusunda vergi düzenlemeleri, daha aktif ticaret ve sanayi politikaları, konuyla ilgili kamu yönetiminde kurumsal yeniden yapılanma ve bürokrasinin azaltılması faaliyetlerine ağırlık verileceği bildirilmiştir (Neziroğlu, 2013).

2004 yılı Bütçe Kanunu Tasarısı ile ilgili konuşmasında 59. Hükümetin Başbakanı Erdoğan: "Merkeziyetçi, topluma tepeden bakan, toplumsal taleplere karşı duyarsız, hesap verme sorumluluğu hissetmeyen, toplumun katılımına kapalı, geleneksel bürokratik anlayış Türkiye'nin serpilip gelişmesinin önünde yıllardır ciddi bir engel olarak durmaktadır. Türkiye, demokratik sorunları, modern dünyanın idari normlarını esas alan bir kamu yönetimi reformunu hızla hayata geçirmelidir."

(<https://www.tbmm.gov.tr>, 2003) ifadeleriyle bürokrasinin durumunun Türkiye'nin gelişimini engellediğini vurgulayarak kamu yönetimi reformlarının gerekliliğinden bahsetmiştir.

59. Hükümet Programı bürokrasi-siyaset ilişkileri açısından değerlendirildiğinde bürokraside var olan tek tipçi, emir veren, dayatmacı anlayışın ortadan kaldırılması gerektiği ifade edilerek bürokrasinin toplumun hizmetinde ve hükümetin emrinde olan bir kurum olması belirtilmiş, temel hak ve özgürlükleri hedefleyen toplumun tüm kesimlerini kucaklayan yeni bir anayasanın hazırlanması gerekliliği vurgulanmıştır.

60. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

60. Hükümet Programı'nda bürokrasi-siyaset ilişkilerine bakılacak olursa; demokratik anlayışın yaygınlaşması ve kökleşmesi için sivil toplumun güçlenmesinin sağlanması gerekliliği ifade edilmiş, adli ve idari alanlarda daha fazla kapasitenin aktif hale getirilerek işlemlerin hızlandırılacağı vurgulanmış, yargı organları arasında kurulan bilgi ağının daha geliştirileceği belirtilerek mahkemelerin e-arşiv sistemlerinden faydalanması üzerinde durulmuş, şeffaf bir yönetimin oluşturulacağı ve bürokraside var olan bilgiyi gizlemenin artık olmaması gerektiği üzerinde durulmuştur.

Başbakan Erdoğan, 'Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde idarenin bütünlüğü esastır; merkezi ve yerel yönetimler birbirini tamamlayarak güçlendirir. Kamu hizmetlerinde beyana güven, basitleştirme ve mükerrer bilgi istememe esastır" diyerek kamu yönetiminde işlemlerin gereksiz tekrarlarından arındırılarak güvenli ve hızlı bir şekilde sonuç almaya ulaşılacağı amaçlanmıştır. Kamuda vatandaşların işlemlerini kolay, hızlı ve güvenli bir şekilde yapabilesi için "Tek Kart Projesi'nin" hayata geçirileceği belirtilmiştir. Böylece vatandaşlar tüm hizmetleri farklı kartlar yerine tek bir kart üzerinde yapabilme imkânına kavuşmuş olacaklardır (<https://www.aa.com.tr/tr>, 2007).

Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde Bilgi Edinme Kanunu ve E-Devlet projesi gibi birçok reform yapılmış, 2007 yılındaki seçim beyannamesinde de

bürokrasinin yeni gelmiş olduğu konum dile getirilmiştir. Yeni bürokrasinin ihtiyaç ve isteklere cevap verebilen, halk ile iletişim kuran ve sürekli iletişim içinde olan bir bürokrasi olduğu vurgulanmıştır (<https://www.akparti.org.tr>, 2015). Bu beyannamede ve Recep Tayyip Erdoğan'ın başbakanlık yaptığı 60. Hükümet Programı'nda kamu görevlileri uyarılarak hizmet sunacakları vatandaşlara karşı tutum ve davranışlarında olumlu ve yapıcı olmaları gerektiği söylenmiştir. Bu programda ayrıca bağımsız yargının etkili olması için askeri ve sivil bürokrasinin yargı dokunulmazlıklarının kaldırılması gerektiği dile getirilmiştir (Neziroğlu, 2013).

2011 yılı seçim beyannamesinde Adalet ve Kalkınma Partisi, vatandaşların taleplerini yerine getirerek, vatandaşların muhatabı haline geldiğini ve böylece siyaset kurumunun artık itibar kazandığını belirtmiş (<https://www.akparti.org.tr>, 2011), bürokratik yapıların vesayetçi anlayışının değiştirildiğini vurgulamıştır. Bu beyanname de aynı zamanda yönetimde artık keyfiliğin yerini hesap verebilirlik ve şeffaflığın aldığı ifade edilmiştir. Yani bürokrasinin, insanların yaşamlarını ve işlerini kolaylaştırmak için yeniden düzenlendiği vurgulanmıştır.

61. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

61. Hükümet programında bürokrasi-siyaset ilişkisine bakıldığında; hukuk sisteminde yürürlükte olup evrensel ilkelerden uzak ve güncelliğini yitiren kanunların yenilendiği, yüksek mahkemelerin yaygınlaştırılarak yargılama sürelerinin kısaltıldığı, bilişim teknolojileri yardımıyla birçok kamu kurumunun Ulusal Yargı Ağı ile birbirine bağlandığı belirtilmiş ve bu gibi etkenler sayesinde mahkemelerin iş yükünün belli oranda azaltıldığı ifade edilmiştir. İdarenin işlerinin ve işlevselliğinin denetimi amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu'nun hayata geçirileceği belirtilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile şeffaflık sağlanırken, Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile de vatandaşın kamusal işlemler üzerindeki denetiminin artması sağlanmış ve bürokrasinin güç kazandığı faktörlerden birisi olan bilgiyi gizleme ve saklama özelliği ortadan kaldırılmıştır. Adrese dayalı nüfus kayıt sistemi ve Merkezi Nüfus İşletim Sistemi ile vatandaşın kamusal işlemlerini kolayca yapabileceği bir zemin hazırlanmış, bürokratik anlamda ortaya çıkan birçok formalite ortadan kaldırılmıştır.

Yerel idarelerin yetkilerinde iyileştirme ve genişletmelerin yapıldığı vurgulanan programda bakanlıkların yapısının yeniden ele alınacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede “idarenin bütünlüğü” ilkesinden hareketle yerel yönetimlerin hizmete dayalı performanslarının olacağı merkezi idarenin ise standartlar ortaya koyan ve denetleyici bir rol üstleneceği yapıya kavuşturulacağı ifade edilmiştir. Başbakanlık bakanlıklar arasında koordinasyon sağlayan asli rolüne dönmesi sağlanarak kendisine bağlı kuruluşların sayısı azaltılmış, devlet bakanlıkları kaldırılarak yerlerine hizmet bakanlıkları kurulmuş ve bazı bakanlıklar da yeniden yapılandırılmıştır. Bu doğrultuda Kalkınma, Aile ve Sosyal Politikalar, Ekonomi, Gümrük ve Ticaret, Avrupa Birliği, Bilim, Sanayi ve Teknoloji, Çevre ve Şehircilik, Orman ve Su İşleri, Gençlik ve Spor ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlıkları kurulmuştur. İl mülki sınırları içerisindeki nüfusu 750.000 ve daha fazla olan yerlerde il belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüşecek, köy kanunu yenilenecektir. Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilecek, kamu hizmetleri alanında e-dönüşüm hemen tüm alanlarda tamamlanacak ve vatandaşın hizmetine sunulacaktır (<https://afyonluoglu.org>).

61. Hükümet Programı ile bürokrasinin vatandaşın kullanımına tüm alanlarda sunulmaya çalışıldığı ve bu doğrultuda vatandaşın kamusal hizmetlerin hem kullanımında aktif bir rol oynadığı hem de kamusal hizmetlerin yerine getirilmesini denetlediği göze çarpmaktadır. Bu doğrultuda bakanlıklar başta olmak üzere kamusal alanda yeni bir kurumsal yapılanmaya gidildiği görülmektedir.

62. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

62. Hükümet Programı’nda bürokrasi-siyaset ilişkisine bakıldığında; toplumu yani vatandaşları her alanda etkin ve hâkim kılmaya çalışılacağı vurgulanmış, siyasetin önünü kesmek ve onu saf dışı bırakmak isteyen tüm vesayet odaklarıyla mücadele edileceği vurgulanmıştır. Bu anlamda sivil yönetime karşı pozisyon alan sivil ve askeri vesayet odaklarıyla mücadelede başarı kazanıldığı vurgulanarak bu mücadelenin her şekilde sürdürüleceği belirtilmiştir. Toplumu oluşturan her vatandaşın devlet nezdinde eşit olduğu belirtilmiş, E- devlet projesinin tamamlanacağı, merkezi ve yerel idare

arasında sağlam bir eşgüdüm ve işbirliğinin hedeflendiği vurgulanmıştır (<https://www.memurlar.net>, 2014).

Programda sivil ve askeri vesayete karşı sivil idarenin başarı kazandığı vurgulanmış olsa da mücadelenin sürdürüleceği belirtilmiştir. Vatandaşa kamusal hizmetlere ulaşmada kolaylıklar sağlanması ve önceliğin vatandaş olduğunun ifade edilmesi önemlidir.

63. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

63. Hükümet Programı'nda bürokrasi-siyaset ilişkilerine bakıldığında; 62. Hükümet programının devamı ya da ardılı bir nitelik taşımaktadır. Bu hükümet bir seçim hükümeti niteliği taşıdığından programını önceki hükümetin yapmakla yükümlü oldukları işlerliğin sürdürülmesi yönünde tanımlamıştır. Haziran 2015 yılında tek başına hükümeti kurma çoğunluğunu sağlayamayan Adalet ve Kalkınma Partisi, 2015 yılı kasım ayında yapılacak seçimlere kadar kurulan seçim hükümetine öncülük etmiş ve ülkeyi seçime götürmüştür.

64. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

64. Hükümet Programı'nda bürokrasi-siyaset ilişkilerine bakıldığında; demokratikleşme ve adalet, eğitim, kamu yönetimi, kamu maliyesi, reel ekonomide köklü değişim, öncelikli dönüşüm programları gibi alanlarda reformların yoğunlaştırılacağı vurgulanmıştır. Hükümetin görev olarak vatandaşın önceliğini esas alan çalışmalar yapmasının önemli olduğunu, bu doğrultuda temel hak ve özgürlükler konusunda özgürlük alanlarını genişletmenin ve vatandaşın kamu hizmetlerinden faydalanmasında eşit ve adil bir şekilde olması gerektiği vurgulanmıştır.

Devletin varoluş gerekçesi olan vatandaşlara yönelik gerçekleşen tüm faaliyetlerde kamu idaresinin şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir biçimde işlerlik göstermesi üzerinde önemle durulmaktadır. Merkezi idarenin küçültülmesi ancak etkinleştirilmesi, güçlü ve hesap veren bir yerel yönetim tarzının benimsenmesi, kamu personel rejiminin evrensel şartlarda ve günümüz koşullarını içeren etkin bir yapıya kavuşturulması ile dijitalleşme programdaki önemli konu başlıklarındandır. Kamu maliyesinde koşullara uygun şekilde etkili, hesap verebilir ve şeffaf bir mali yönetim

sistemi amaçlanmaktadır. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumları etkinleştirilecek ve uluslararası alandaki görev alanlarıyla uyumlu hale getirilecektir. Ekonomik ve Sosyal Konsey ile ilgili kanuni düzenleme etkinleştirilecek, sivil toplumun güçlendirilmesine dönük düzenlemeler yapılacaktır. Yeni Anayasa demokratikleşme ve kalkınma hedeflerini sağlayıcı bir rol oynayacak şekilde bir an evvel hayata geçirilmelidir. Bu hükümet programında yönetim sistemi modelinin 1960 yılından bu yana parlamenter sistem gibi görünse de tam anlamıyla bu sistemin özelliklerini yansıtmadığı belirtilmiştir. Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri döneminde güçlü şekilde mücadeleler yoluyla kazanımlar elde edilmiş olsa da bürokrasinin siyaset üzerinde etkinlik kurmasına yol açan kurumların oluşturularak bunların günümüze kadar devam ettiğinin ve artık bu sistemin ihtiyaçları gereği kadar karşılamadığı vurgulanmış ve yeni bir yönetim modelinin kaçınılmaz olduğu belirtilmiştir. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu yerine Hâkimler Yüksek Kurulu ve Savcılar Yüksek Kurulu şeklinde yeni bir yapılanmaya gidileceği belirtilmiştir. Kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik, yönetişim, saydamlık, etkinlik gibi ilkelerin hayata geçirileceği ifade edilmiştir (<https://www.aa.com.tr>, 2015).

64. Hükümet Programı bürokrasinin siyaset üzerinde ve toplum nezdindeki üstenci bakış açısına yol açan faktörleri ortadan kaldırmayı amaçlayan ve bu yönde kurumları yeniden düzenlemeyi esas alan bir program niteliği taşımaktadır.

65. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

65. Hükümet Programında bürokrasi-siyaset ilişkilerine bakıldığında; 2002 yılından itibaren demokraside geline noktanın korunması ve hatta evrensel ölçekte çoğulcu, eşitlikçi ve katılımcı olarak daha ileriye taşınması gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca yeni anayasanın hazırlanarak kamusal hizmetlerin evrensel koşullara ve standartlara göre gerçekleştirilmesi, temel hak ve özgürlüklerin korunması ve vatandaş odaklı hizmet anlayışının hayata tam anlamıyla geçirilmesi belirtilmektedir. Toplumun isteklerini ön planda tutan bir hizmet anlayışının devlet- siyaset-toplum üçgeninde sürdürülmesi hedeflenmektedir. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu ve

Kamu Denetçiliği Kurumunu daha etkin çalıştırmak, Ekonomik ve Sosyal Konsey'i yönetim kuralları dâhilinde etkin bir biçimde çalıştırmak amaçlanmaktadır.

Mevcut parlamenter sistemin kimi alanlarda net bir tablo çizememesi ve özellikle 2007 yılında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi uygulamasının hayata geçirilmesi yönetim sisteminde yeni bir modelin ortaya konulması gerektiği hususunda fikirleri daha da gün yüzüne çıkarmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi mevcut parlamenter sistemin vesayetçi bir yapısının olduğunu vurgulayarak yine üniter yapıyı esas alan bir başkanlık sisteminin ülkenin yönetimi açısından uygun olacağını vurgulamıştır. Yargıda etkin, hızlı, hesap verebilir, ekonomik ve şeffaf bir anlayışın olması gerektiği belirtilmiştir. Paralel Devlet Yapılanmasıyla mücadelenin kesintisiz ve tavizsiz bir şekilde sürdürülmesi gerektiği ortaya konulmuş olup, kamu kurumlarında bu yapılanmaya ait kişiler uzaklaştırılarak yargı önünde hesap vermelerinin önü açılmıştır. Kamu idaresinde yenilikçiliği ve vatandaşların hizmetten memnuniyetini esas alan anlayış hedeflenmekte, bürokraside var olan ataletin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Dijitalleşme çerçevesinde kamu idarelerinin e- devlet sistemine uyum sağlamaları yoluna gitmeleri belirtilmekte ve E-Devlet sisteminde yer alan kamu kurumlarının sayısının hızlı bir biçimde artırılması hedeflenmektedir (<https://afyonluoglu.org>, 2016).

65. Hükümet Programı bürokrasinin topluma hizmet etmede siyasetin yönlendirdiği bir araç olmasını hedeflemekte, değişim yapılan kurumların etkinliklerinin evrensel ve reel şartlarla sürdürülmesini savunmaktadır. Bunun yanında özellikle dijital dönüşüm amaçlı olarak kamu kurumlarının yeniden yapılanmasını hedefleyerek dijitalleşmenin süratle tüm kamu kurumlarında var edilerek bürokrasinin topluma hizmet sunması amaçlanmaktadır.

66. Hükümet Programında Bürokrasi- Siyaset İlişkisi

66. Hükümet Programında bürokrasi-siyaset ilişkilerine bakıldığında ise; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli ile birlikte ilk kurulan hükümet olması açısından önemlidir. Bu Hükümet döneminde mevcut olan idari sistemin işleyişi ile ilgili birçok değişiklik yapılmış ve adeta dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu değişiklikler ve dönüşümler Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan kararnamelerle

gerçekleştirilmiştir. Sistemle birlikte ilk hafta içerisinde 12 adet kararname yayımlanmış olup, 1 Nolu kararname Cumhurbaşkanlığı teşkilatının düzenlenmesine dönük kararları içermektedir. Bakanlar kurulu tamamen kaldırılmış ve Parlamenter sistemde bakanlar kuruluna ait olan yetkilerin tamamı yeni sistemle birlikte cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Bakanlar cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmakta, hükümetin göreve başlamasındaki güvenoyu mekanizması kaldırılmakta, bakanlıkların sayısı azaltılarak bazıları birleştirilmiş ya da kaldırılmıştır. Kuvvet komutanlıkları savunma bakanlığına bağlanmış genelkurmay başkanlığı da 15 Temmuz itibariyle eklenmiştir. MGK Genel Sekreterliği cumhurbaşkanlığına bağlanış ve MGK kararları da cumhurbaşkanına sunulmaktadır. Yüksek Askeri Şura (YAŞ) kararlarının gizli olması belirlenen yeni sistemde YAŞ üyeliğine Milli Eğitim ile Hazine ve Maliye Bakanı da eklenmiştir.

Milli İstihbarat Teşkilatı ve Savunma Sanayii müsteşarlıkların kaldırılmasıyla birlikte başkanlık statüsüne dönüştürülmüş ve cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi (AYM) TBMM İçtüzüğü ile kanunları şekil ve esas bakımından anayasaya uygunluğunu denetlemeye devam etmekte olup, ayrıca cumhurbaşkanlığı kararnamelerini de denetlemekle görevli kılınmıştır. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde çok sayıda politika kurulları ve ofisler kurulmuştur. Anayasa Mahkemesi, Olağanüstü Hal (OHAL) dönemindeki anayasa değişikliklerini sadece şekil bakımından denetleyebilmekte olup, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile OHAL dönemindeki Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) benzerlik göstermektedir. AYM cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanı yardımcılarını da Yüce Divan sıfatıyla yargılama hakkına sahip olup, cumhurbaşkanı yardımcılarının dokunulmazlıklarının kaldırılmasında da karar verici durumda bulunmaktadır. AYM'nin 15 olan üyesinin 3 tanesi TBMM 12 tanesi ise cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.

Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun (HSK) ise 12 olan üyesinin 6 tanesi cumhurbaşkanı tarafından 7 tanesi ise TBMM tarafından atanmaktadır. Bir yerde belediye kurulması ya da kaldırılması durumunda Danıştay'dan görüş alınması kaldırılarak karar mercii olarak ise cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Danıştay cumhurbaşkanının kararlarına karşı açılan davalara bakacak olup, cumhurbaşkanı yetki kanununa gerek görmeden belirlenen alanlarda kararname çıkarabilecektir.

Ancak TBMM bu kararnameleri çıkaracağı kanunla ortadan kaldıracılabilmektedir. Gensoru yetkisi yeni sistemde yürürlükten kaldırılmış olup, meclis soruşturması ise baka ve cumhurbaşkanı yardımcılarını kapsamaktadır. TBMM yeni sistemde yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması yollarını kullanarak bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanacaktır (<https://www.bbc.com>, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kurulan ilk hükümetin programına bakıldığında cumhurbaşkanının yürütme erki üzerinde etkinliğini artırdığını gözler önüne sermektedir. Cumhurbaşkanının partili olmasına ilaveten partisinin meclis çoğunluğunun da bulunması durumunda yasamaya da yön vermesi kaçınılmaz bir durum olacağı aşikârdır. Ayrıca cumhurbaşkanının yargı organlarına üye seçiminde etkinliğinin olması ve kendisinin yanı sıra TBMM'nin de yetkili kılınması yargının siyasallaşacağı kaygısını beraberinde getirmektedir. Bu dönemde bürokrasinin siyaset kurumunun etkisine tam anlamıyla girdiğini ve etkinliğinin görev alanıyla sınırlı kaldığını söylemek mümkündür.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planında Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

2001-2005 yıllarını kapsayan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı anayasada belirtilen ilkeler çerçevesinde kamu yönetimini demokratik, adil, eşitlikçi, esnek, hızlı ve toplumun ihtiyaçlarını temel alan bir perspektifte gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Kamu yönetiminde vatandaşlara sunulan mal ve hizmetlerin kaliteli olması ve memnuniyetini temel alan bu kalkınma planı; verimlilik, etkinlik, güvenilirlik, gerekli nitelikte ve sayıda personel istihdamının gerekliliğine vurgu yapmaktadır. Kamu idaresi ile vatandaş arasında meydana gelebilecek hukuki uyuşmazlık ve anlaşmazlıklarda sorunun objektif koşullarda çözümlenmesini sağlayacak ve hem idareyi denetleyen hem de idareye bağlı olmayan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun (Ombudsmanlık) kurulmasının faydalı olacağı belirtilmiştir. Ayrıca vatandaşların kamu yönetimi ile ilgili gizlilik içermeyen bilgi edinme, hak arama, zamanaşımı ve benzeri konularda işlem tesis edebilmelerini sağlayan İdari Usul Kanunu ve İdari Başvuru Kanunu'nun çıkarılacağı belirtilmiştir. Bunun yanında merkezi idareye ait bazı yetkilerin yerel yönetimlere devredilerek hizmetlerin zamanında, kesintisiz ve ihtiyaçları temel alarak düzenlenmesi sağlanmaya çalışılmıştır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı bürokrasiyi vatandaşın emrine sunarak hizmetlerin en uygun şartlarda vatandaşa sunulmasını sağlayan bir bakış açısı sunarken, siyaseti bürokrasinin görev alanını tanımlayarak çerçevesini oluşturan bir araç olarak görmektedir. Bürokrasi siyasetin kamusal hizmetleri vatandaşlarına ulaştırmasında önemli bir ortağı konumundadır (https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf).

2007-2013 arası yılları kapsayan 9. Beş yıllık Kalkınma Planı döneminde devletin sunmakta olduğu kamu hizmetlerinin vatandaşlara zamanında ve daha hızlı bir şekilde ulaştırılması amacıyla e- devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve desteklenmesi amaçlanmaktadır. Bu sayede kamu yönetiminde var olan bürokrasi etkisinin daha da kırılması ve vatandaşın kamu hizmetinden memnuniyet oranının artması sağlanacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile işbirlikleri artırılarak hizmetin tekelleşmesi önlenecek, yaygınlık kazanması sağlanacaktır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında ister merkezi idarede isterse yerel idarede olsun personelin etkili, donanımlı, kaliteli, güvenilir ve performans açısından yeterli düzeyde olanlar arasından seçilmesi sağlanacaktır. Bunun yanında bilgi ve iletişim teknolojilerinden de faydalanılarak hizmetlerin etkili bir şekilde sunulması amaçlanmaktadır. Kamu idaresi “iyi yönetim” yaklaşımı çerçevesinde teşkilat ve görev alanları itibariyle yeniden yapılandırılarak uyumlu bir şekle dönüştürülecektir.

9. Beş Yıllık Kalkınma Planında Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

9. Beş Yıllık Kalkınma Planı da bir önceki plan gibi bürokratik işlemlerin günümüz bilgi ve iletişim teknolojileri yardımıyla daha hızlı, güvenli, etkili ve verimli bir şekilde vatandaşlara ulaştırılmasını hedeflemekte bürokratik işlemleri olabildiğince azaltarak siyasetin belirleyeceği görev alanı içerisinde kalmasını amaçlamaktadır (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf).

10. Beş Yıllık Kalkınma Planında Bürokrasi-Siyaset İlişkisi

2014-2018 arası yılları kapsayan 10. Beş Yıllık Kalkınma Planı o dönem faal olan Kalkınma Bakanlığı'nın öncülüğünde toplumun tüm kesimlerinin katılımıyla oluşturulmuş bir plandır. Kamu personeli ile ilgili toplu sözleşme hakkı verilmesi, izin haklarının iyileştirilmesi, sözleşmeli personelin de sendikalara üye olmasının sağlanması gibi kamu personel yönetimine yönelik düzenlemeler de yer almaktadır. Sicil sisteminin kaldırılması, özel sektörden kamuya geçişin kolay hale getirilmesi, performans değerlendirme ve kısmi zamanlı çalışma olanaklarının getirilmesi, istihdam türlerindeki farklılıkların giderilmesi, işe alım ve terfilerde objektif koşulların temel alınması amaçlanmaktadır. Önceki dönemlerde uygulamaya konulan E-Devlet uygulamalarının daha da yaygınlaştırılması hedeflenmiş ve bu konu üzerinde kamu yönetimlerinin özenle durmaları istenmiştir.

Bu kalkınma planı kamu yönetimindeki mevcut personel rejiminin ele alınarak yeniden düzenlenmesini içermekle beraber kamu görevlilerine yönelik özlük haklarında iyileştirmeler sağlanmasını ve e- devlet uygulamalarının daha da çeşitlendirilip yaygınlık kazanmalarını amaçlamaktadır (https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf).

2012 yılında ise, Adalet ve Kalkınma Partisi 2023 siyasi vizyonuna bakıldığında, bürokrasinin getirilmesi istenen nokta olan, kamu hizmeti aygıtı olmasına yönelik yasal-kurumsal düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmektedir. Ayrıca toplumun da bu anlamda bürokrasiye bakış açısının değiştiği vurgulanmaktadır (Yılmaz, 2016: 302).

Bu örnekler de gösteriyor ki, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin kamuoyuna açıkça duyurmak istediği şey değişim ve dönüşümü toplumun her alanında sağlamaya çalışırken bürokrasinin karşısına büyük bir engel olarak çıktığıdır. Söz konusu görüşler de parti ileri gelenlerinin devamlı dile getirdikleri bürokratik oligarşiyle mücadele hedeflerine haklılık kazandıracak niteliktedir.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin bu süreçte sivil bürokrasi üzerinde reformlarla değişim gerçekleştirmeye çalıştığı görülse de siyaset kurumu üzerinde hegemonyasını kurmuş olduğuna inandığı askeri bürokrasi ve yargı bürokrasisi ile de mücadele

etmiştir. 2000’li yıllarla beraber Türk Silahlı Kuvvetleri’nin siyasal rolü ve sistem içindeki ayrıcalıklı yeri sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulamanın temelini oluşturan nokta demokrasilerde askeri veya sivil bürokrasinin seçilmiş siyasetçilerin belirleyeceği politikaları uygulamaları gerekliliğidir (Demirel, 2011: 7).

Bu süreci tetikleyen iki temel nokta AB uyum süreci açısından çalışmaların hız kazanması ve Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarından destek alan yeni toplumsal ve siyasal güçlerin demokratikleşme konusundaki görüş ve taleplerini daha cesur ve baskın şekilde dile getirebilecek bir güce sahip olmalarıdır (Demirel, 2010). Adalet ve Kalkınma Partisi açısından demokratikleşmenin meşrulaştırıcı gücü askeri vesayet karşısında elini kuvvetlendiren en önemli güç olmuştur. Seçim sonuçlarının getirdiği artan popülerite ile beraber Parti ordu ve bürokrasinin baskıları karşısında direnç gösterebilmiştir (Dağı, 2010: 129). AB üyeliğinin olmazsa olmazları arasında olan sivilin ordu üzerinde tam kontrol gücü, AB’ye üyelik sürecinde bu konuda aktif politika izleyen Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının askeri vesayetin sonlandırılması konusunda önemli bir dayanağı olmuştur.

Adalet ve Kalkınma Partisi askeri vesayetin kaldırılması ve siyasetten uzaklaştırılması amacıyla bazı değişiklikler yapmıştır. Bu değişiklikler askerlerin güvenlik siyasetinin belirlenmesindeki etkinliğini azaltmaya ve siyaset konusunda müdahalelerini ortadan kaldırmaya yönelik, ordunun sivil denetimini gerçekleştirecek kurumlar aracılığıyla mali şeffaflığı sağlamaya yönelik, askeri yargı alanının kısıtlanarak yargıda iki başlılığın ortadan kaldırılmasına yönelik ve silahlı kuvvetlerin iç güvenlik alanındaki yetkilerinin daraltılmasına yönelik olmuştur (Akay, 2011).

Bu dönemde 27 Nisan e-muhtırası ve hükümetin 28 Nisan’da yayınladığı karşı bildiri asker ve Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı arasındaki en önemli gerilimdir. Askerin 27 Nisan 2007 tarihli bildirisi seçilmiş hükümetlere karşı yapılan doğrudan ve dolaylı askeri müdahaleler arasında demokratik yönetimi akamete uğratmaya dönük bir e-darbe teşebbüsü olarak değerlendirilmiştir (Akgün, 2013: 13). Adalet eski Bakanı Sadullah Ergin’e göre hükümetin 27 Nisan e-muhtırasına karşı 28 Nisan’da verdiği cevap o güne kadar sorumluluğun hükümette, yetkinin ise vesayetçi yapılarda olduğu siyaset anlayışında en önemli kırılma anı olmuştur (Ergin, 2013).

Adalet ve Kalkınma Partisi ileri gelenlerine göre askeri vesayetin kırılması sürecinde siyasetin tam olarak muktedir olduğu tarih, Genelkurmay Başkanı Işık Koşaner ve kuvvet komutanlarının istifa ettiği ve Necdet Özel'in Genelkurmay Başkanı olduğu 2011 yılıdır.

Türkiye'nin yönetim tarihinin şekillenmesi sürecinde yargı gücü son derece aktif bir rol oynamış, 27 Mayıs 1960 darbesinin ardından ise bu rol bir yargı vesayetine dönüşmüştür. Yargı başta olmak üzere, TSK, üniversiteler, odalar ve çeşitli kurumların egemenlik kullanma yetkisiyle donatıldığı bu sistem 1982 Anayasası ile sağlamlaştırılmıştır (Güler, 2015: 253).

Parti'nin kuruluşundan itibaren Adalet ve Kalkınma Partisi'nin yargı bürokrasisi ile arasının iyi olmayacağı, yargı bürokrasisi ile ilişkileri incelendiğinde görülmektedir. Süreç içerisinde 367 krizi, Adalet ve Kalkınma Partisi'ne açılan kapatma davası, Anayasa Mahkemesi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun yapısının değiştirilmesi gibi olaylarda gerilim doruk noktalara ulaşmıştır.

Anayasa mahkemeleri zaman içerisinde görev alanının dışına çıkmış ve zamanla amaçlarını ve çalışma tarzını kendi kendine belirleyen bir bürokratik kuruma dönüşmüştür. Bu dönüşümle beraber demokratik irade geçersizleştirilmiş ve mahkemeler yasama organlarıymış gibi hareket etmeye başlamıştır. Türkiye'de tarihi boyunca Anayasa Mahkemesi genel olarak cari devlet yapılanmasının birey haklarından zarar görmesini engellemek şeklinde işlemiş, insan hak ve özgürlüklerini devlet ideolojisine ve yapılanmasına karşı korumayı geri plana atmıştır (Yayla, 2014).

2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı yargı bürokrasisinde birtakım değişikliklere gitmiştir. Yapılan değişiklikle Anayasa Mahkemesinin ve HSYK'nın üye sayısı, seçimi, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Düzenlemeyle birlikte HSYK'nın üye yapısı çeşitlendirilerek kurulda tek tip ve bürokrasi ağırlıklı üye profilinin oluşturulma ihtimali bu değişikliklerle zayıflatılmıştır. Yine düzenlemeyle tek bir ideolojik yapının yargı bürokrasisinin üst makamında ağırlık kazanarak HSYK aracılığıyla tüm yargı erkini denetim altına alma olasılığı ortadan kaldırılmak istenmiştir (Baltacı, 2013: 163). Günümüzde ise 15 üyeden oluşan Anayasa Mahkemesi üyelerinin seçiminde Cumhurbaşkanı 12 üye

seçeme hakkına sahipken, 3 üyenin seçiminde ise TBMM yetkilidir. Adı Hâkimler ve Savcılar Kurulu (HSK) olarak değişen HSYK' da ise 13 üyenin 4 tanesini cumhurbaşkanı, 7 tanesini TBMM seçmekte, Adalet Bakanı ve ilgili bakan yardımcısı da diğer üyeleri oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde cumhurbaşkanının partili konumda olduğu ve meclis çoğunluğunu da elinde tuttuğu düşünüldüğünde her üyenin seçiminde doğrudan ya da dolaylı olarak etkinliğinin bulunduğunu söylemek mümkündür. Bu durumun sonucunda ise yargının iktidarı elinde bulunduran siyasal partinin etkinliği altına girme ihtimaliyle karşı karşıya kalacağı söylenebilir.

Yargı bürokrasisi ile Adalet ve Kalkınma Partisi arasındaki ilişkiler sadece zıt görüşler üzerinden yürümemiş bir taraftan da yargı gücünün sağlıklı bir işleyişe ulaşabilmesi için çalışmalar yapılmıştır. 2004 ve 2010 da gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleri ve yürürlüğe konan yargı paketleri ile yargının işleyişini sürekli iyileştirmeyi amaçlayan bazı projelerin de uygulanmaya başlaması bu çalışmalardan bazılarıdır. Bu projeler; Yargının Modernizasyonu ve Ceza Reformu Projesi, Ulusal Yargı Ağı projesi (UYAP), Mahkeme Yönetim Sistemine Destek Projesi, İstinaf Mahkemelerinin Kurulmasının Desteklenmesi Eğitim Projesi, Kurumsal Yönetim Perspektifinde Yargı Reformunun Desteklenmesi Projesi, Türkiye'de Uyuşmazlıklara İlişkin Alternatif Çözüm Yollarının Hukukumuzda Kazandırılması ve Sistemin Geliştirilmesi Projeleri'dir (Güler, 2015: 257).

3.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne Giden Süreç ve 15 Temmuz Darbe Girişimi

Hükümet sistemleri, demokrasilerin uygulanabilmesi amacıyla iktidarın sınırlandırılarak yasama ile yürütme ilişkilerinin uygun şekilde belirlendiği yönetim metotlarıdır. Osmanlı Devleti'nin anayasallaşma aşamasından günümüze kadar olan süreçte Türkiye Cumhuriyeti Devleti bu konuda önemli tecrübeler edinmiştir. Osmanlı Devleti'nde parlamenter sistemin sembolik de olsa uygulamasına ilk anayasa olan Kanun-i Esasi ile geçilmiş, Millî Mücadele döneminde bu mücadeleye öncülük eden 1. TBMM aracılığıyla meclis hükümeti sistemi uygulamaya girmiştir. 29 Ekim 1923'te Cumhuriyetin ilanının ardından yönetim parlamenter sisteme dönmüş; fakat tek partili

dönemden çok partili döneme geçene kadar modern bir parlamenter sistem uygulaması söz konusu olmamıştır. Parlamenter sistemin Avrupa’da uygulanan şekline geçiş ise ancak 1950’lerde Demokrat Parti’nin iktidara gelmesi sonrasında mümkün olmuştur. Demokrat Parti iktidarının 1960 Askeri Darbesi ile sonlandırılmasının ardından parlamenter sisteme uygun yeni bir anayasal düzen oluşturulmuştur. Parlamenter sistemin uygulanması 1961 Anayasası ile de devam etmiştir. 12 Eylül 1980 darbesine kadarki süreçte bu sistemde çok fazla kriz yaşanmasına rağmen darbenin aktörleri tarafından anarşi ve terör sebep gösterilerek yapılan iktidar güçlendirilmesi amaçlı değişiklikler ile oluşturulan anayasal düzen yine parlamenter sistem merkezli olmuştur. Hükümet sistemleri üzerine tartışmaların Türkiye’de sıklıkla gündeme gelmesinin nedeni 1982’den 2002’ye kadarki süreçte de istikrarsız ve başarısız yönetimlerin siyasette bulunmasıdır (Kalkar, 2020: 3).

Meclis hükümetinin parlamenter sisteme dönüştüğü 1921 Anayasası’nın uygulaması ile oluşan sistem, müdahale ve darbelerle karşılaşmış da olsa 2007 yılında yapılan anayasal düzenlemeye kadar genel anlamda uygulamada kalmıştır. 2007 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında geçilen cumhurbaşkanının halk tarafından seçildiği yarı başkanlık sistemine kadar geçen dönemde uygulanan parlamenter sistem pek çok lider tarafından eleştirilmiş ve sistemin değişmesi gerektiği vurgulanmıştır. Recep Tayyip Erdoğan liderliğinde 2002’den günümüze kadar tek seçim dışında bütün seçimlerde tek başına iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi, yeni bir sisteme geçilmesi gerekliliğinden bahsederek bu konuda çalışma başlatmıştır. 15 Temmuz’da yaşanan kalkışma ile bu istek ve çalışmalar hız kazanmıştır (Öztürk, 2019: 74).

Bir terör örgütü olarak karşımıza çıkan FETÖ önce bürokrasiye, ardından siyasete geçmiş, oluşturduğu toplumsal ilişki örüntüleri ve kurumlarla yarattığı bütünlük ile devleti ele geçirmeye çalışmıştır (Alkan, 2016: 263). Bu süreç 17-25 Aralık operasyonlarıyla başlamış, bu operasyonlar oluşumun sadece sivil değil aynı zamanda politik bir kimlik taşıdığını ve örgütün yabancı ülkelerin güdümünde olduğunu göstermiştir. Zamanla bu oluşum tamamen politikleşerek iktidara ortak veya bizzat iktidar olma amacına yönelmiş, siyasi olarak stratejik öneme sahip kurum ve mesleklere yönelik çalışmalar yapmıştır. FETÖ’ye ait okullar ve dershaneler 1990’lı

yıllardan itibaren öğrencileri bu konuda seferberlik duygusu aşılayarak yönlendirmiştir (Çaha, 2016: 95-96). Örgüt medya organları, eğitim kuruluşları, vakıf ve sendikalar gibi birçok farklı sektörde yapılanmalar oluşturmuş, üyelerine de istihdam, kariyer ve ortalamanın üzerinde imkânlar sunma fırsatı bulmuştur (Alkan, 2016: 266-267).

Gülen Hareketi bir dini grup olarak ortaya çıksa da zaman içinde hem devlet yapısında hem de sivil toplumda güçlenmiş, uluslararası alanda da gösterdiği faaliyetlerle yapısını kuvvetlendirmiştir. Yıllar içerisinde elde ettiği bürokratik ve siyasi gücü devleti ele geçirmek amacıyla kullanma yoluna gitmiştir. Örgüte göre rakip sayılan kişilerin tasfiyesi amacıyla komplo ve kumpaslar kurularak devlet içinde bir paralel yapı oluşturmuştur (Cumhurbaşkanlığı, 2016: 32).

Devletin içerisine sistematik bir şekilde sızarak her dönemde hükümetlere yakın olmayı kendisi için gereklilik gören Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ), 1970’li yıllarda başladığı kamuda yer alma ve sonuç olarak gördüğü tamamen ele geçirme amacını uzun yıllar derinden sürdürmüştür. Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı döneminde eğitim ve soft bir sivil toplum örgütü olarak görüldüğünden iktidarın ilk yıllarında alan açılarak özellikle emniyet, yargı, eğitim ve diğer alanlarda örgütlenmesini artıran FETÖ, kazandığı güç ve pozisyon itibarıyla kendisini etkin bir konumda gördüğünden zaman içinde iktidarı yönlendirmekten öteye geçerek ele geçirmeyi kendisine adeta hak olarak görmüştür.

Devlet içinde sistemin en hassas noktalarını ele geçiren FETÖ medya, emniyet, yargı başta olmak üzere bürokrasideki tüm gücünü kullanarak Darbe, Balyoz, Ergenekon gibi isimler verilen davaların sürecini başlatmıştır. Dava süreçleri sonunda askeri bürokraside var olan üst düzey personeller çeşitli iddialar altında görevlerinden uzaklaştırılmış, bazıları ise hapis cezasına çarptırılmıştır. Bürokraside hemen her alanda etkin bir konumda bulunan FETÖ etkisi altına alamadığı askeri bürokrasiyi de bu dava süreçleri sayesinde ele geçirmeyi başarmış ve devletin yönetim hakkının seçilmiş yönetimlerde bulunmasından ziyade kendisinde olması gerektiği gibi bir hak iddiasına girişmiştir. Böylece bu dava süreçleri FETÖ mensuplarını bürokraside daha da etkin bir konuma getirmiştir (Tunç ve Atılğan, 2018: 95). Ancak İlker Başbuğ Paşa

başta olmak üzere bazı kişilerin de hedef alınması Recep Tayyip Erdoğan başta olmak üzere bazı Adalet ve Kalkınma Partililerin tepkisini çekmiş ve yasal düzenlemelerde değişikliğe gidilerek yaşanmakta olan sorun alanları çözülmeye çalışılmıştır.

İlerleyen süreçte yaşanan Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarı ile FETÖ mücadelesi askeri bürokraside konumlandığı militanları vasıtasıyla darbe girişimine kalkışmalarına neden olmuştur. 15 Temmuz 2016 tarihinde saat 22.00'da başlayan darbe girişiminde İstanbul ve Ankara sokaklarında tanklar gezmeye başlamış, İstanbul'da Boğaziçi köprüsü trafiğe kapatılmış, F16'lar şehirler üzerinde alçak uçuş yapmaya başlamıştır. Bu süreç Türkiye'nin darbe geçmişi açısından birçok yeniliğe sahiptir. Saat 24.00'e kadar tam olarak neler olduğu netlik kazanmamış, ancak bu saatten sonra bunun ordu içerisinde bulunan FETÖ üyeleri tarafından gerçekleştirilen bir darbe girişimi olduğu açıklanmıştır. 16 Temmuz sabahında FETÖ'cü teröristler geriye 248 şehit, 2193 gazi bırakmışlardır. Bu darbe girişimi, darbe gecesi TRT'den okutulan bildiri içeriği açısından benzer olsa da daha önce yaşananlardan farklı olarak bürokrasi, güvenlik ve yargı içerisine sızmış paralel devlet örgütlenmesinin askeri kanadı tarafından yapılmıştır. Toplumsal tabandan destek bulamayan darbe girişiminin temel amacı, çok yüksek bir oy oranıyla iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetini devirmeye yöneliktir (Saran, 2016).

Darbe girişiminin başarısını engelleyen medya kuruluşlarının tavrı, hükümet ve Cumhurbaşkanı başta olmak üzere siyasilerin duruşu ve halk olmuştur. Halk, meşru olanı gayrimeşru olana karşı savunmuştur. Halkın bu duruşu darbeyi engellemesinin yanında 1960 anayasasıyla yerleşmiş vesayete karşı demokrasiyi savunma niteliğindedir. Bu duruşla sadece darbecilere değil, kendilerini seçilmişlerin üzerinde gören, siyaset kurumu üzerinde baskılar kurarak yetkilerini gasp eden tüm oluşumlara karşı çıkmıştır. Bu nedenle engellenen darbe girişimi Türk siyasi hayatı için bir dönüm noktasıdır (Yayla, 2016: 43).

15 Temmuz 2016 tarihinde yaşanan darbe girişiminin ardından Türkiye'nin en büyük sorunlarından birinin darbeye teşebbüs edebilecek yapılanmaların ortadan kaldırılması gerekliliği olduğu görülmüştür. Darbe girişiminin temel olarak ordu tarafından gerçekleşmesi ilk düzenlemelerin askeri bürokrasi üzerinde olması

gerektiğini göstermiştir. Darbe girişiminde bulunan askeri kısım ve destekçileri olan sivillerin amacı darbenin ardından yıllar içerisinde oluşturulmuş bürokratik gücü kullanarak bürokratik otoriterliğe dayalı bir yönetim kurmaktır. Darbe girişimi her ne kadar askeri kuvvetler tarafından hayata geçirilmiş olsa da arkasında büyük bir sivil bürokrasi gücü vardır. Bu girişimde bulunan Fetullahçı Terör Örgütü (FETÖ) yıllar içerisinde yargı, maliye, ordu, emniyet, üniversite gibi bürokrasinin üst kademelerine mensuplarını yerleştirerek askeri ve sivil bürokrasiyi ele geçirmiştir (Haklı, 2016).

Darbe girişimi engellenmiş olsa da siyasetçilere bu vesayeti önlemek üzere bir sorumluluk yüklemiştir. Siyasi otorite bu bürokratik vesayet anlayışını yapacağı reformlarla kendi olağan sınırları içerisine çekmek durumunda kalmıştır (Özdemirkol, 2017: 453). Sistem değişikliği ihtiyacı hem yürütmeye güç kazandırmak hem de askeri müdahaleler ile vesayetin gücünü azaltmak amacından doğmuştur. Sistem değişikliği için Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından ihtiyaç duyulan destek 15 Temmuz Kalkışmasının ardından MHP'den gelmiştir. 11 Ekim 2016'da MHP lideri Devlet Bahçeli meclis grup toplantısında sistem ile ilgili olarak şu çağrısı yapmıştır: “ya cumhurbaşkanı anayasal suç işlememek için anayasal sınırlarına çekilmeli ya da yeni bir sisteme geçilmelidir” (<https://www.sozcu.com.tr>, 2016). MHP tarafından yapılan bu çağrı sonrasında Adalet ve Kalkınma Partisi milletvekilleri başlattıkları çalışma sonucu 10 Aralık 2016'da anayasa değişiklik teklifini Anayasa Komisyonu'na sunmuş, komisyon görüşmelerinin ardından yapılan bazı değişikliklerle beraber teklif, Meclis Genel Kurulu'na sunulmuştur. Adalet ve Kalkınma Partisi ve MHP oylarıyla kabul edilen 18 maddelik Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 6771 Sayılı Kanun, halkın irade bildirmesi amacıyla referanduma götürülmüştür. %51,18 evet oyuyla sonuçlanan 16. 04. 2017 tarihli referandumun ardından anayasa değişikliği kabul edilmiştir (<https://www.ysk.gov.tr>, 2017). 21.01.2017 kabul tarihli 6771 numaralı kanun ile 1982 anayasası üzerinde değişiklikler yapılmış, yapılan değişikliklerin bir kısmının da ilgili olduğu cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmiştir (Akçakaya, 1931: 6).

3.4. 2017 Anayasa Değişikliği

Anayasa Komisyonu'ndaki görüşmeler sonucunda değişiklik teklifi son şeklini almış, 'tarafsız' ibaresi yargı yetkisine sahip bağımsız mahkemeler ifadesine eklenmiştir (Kalkar, 2020: 5). Beş yıl arayla meclis ile cumhurbaşkanlığı seçimleri aynı günde yapılacak, 550 olan milletvekili sayısı 600'e çıkarılıp, 25 olan seçilme yaşı 18'e düşürülecektir. Meclisin yetkileri ile ilgili yapılan değişikliklerle mecliste bütçe ve kesin hesap kanunları görüşülerek kabul edilebilecektir. Meclis beşte üç çoğunluğu sağladığı takdirde özel veya genel affa, para basımı ve savaş ilanına karar verebilecektir. Denetim ve bilgi edinme konularında meclisin hakları düzenlenmiştir. Partili cumhurbaşkanı dönemine geçilmesi nedeniyle "seçilen kişinin, şayet varsa, partisi ile ilişkisi kesilir" hükmü ortadan kalkmıştır. Seçim süresi 5+5 yıl şeklinde belirlenen cumhurbaşkanının seçilebilmek için kırk yaşını geçmiş olması gerekmektedir. Aday gösterebilmek için gerekli şartlar; son genel seçimlerde partilerin tek başına veya birlikte %5 oranında oy almış olması, partinin mevcut durumda %10'unu almış olması ve seçmen sayısının yüz bin olmasıdır. Cumhurbaşkanı yürütme görev ve yetkisini kullanarak kararname yayınlayıp üst kademe yönetici ataması yapabilecektir. Kararname çıkartılamayacak konular ise anayasada yer alan temel hak ve hürriyetler ile siyasi haklarla alakalı hükümler ve anayasada kanunla düzenleneceği öngörülen konulardır. Kararnameler ve kanunlar arasındaki hüküm farklılıklarında geçerli olan kanun hükümleri olacak, kararname çıkartılan bir konuyla ilgili meclis kanun çıkartırsa kararname hükümsüz sayılacaktır.

Mevcut sistemde cumhurbaşkanı ancak vatana ihanet ile suçlanabilmekteyken Cumhurbaşkanı tarafından re 'sen imzalanan kararlarla ilgili yargı yolu açılmış, cumhurbaşkanının cezai yükümlülüklerinde düzenlemeye gidilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından işlenen bir suç iddiasına istinaden mecliste salt çoğunluk tarafından soruşturma önergesi verilebilecek, meclis üye tam sayısının beşte üçlük kısmının gizli oyu ile soruşturma açılmasına karar verilebilecektir. Soruşturmanın tamamlanıp soruşturma raporunun görüşülmesinin ardından meclisin üçte iki çoğunluğuyla cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar yüce divana gönderilebilecektir. Cumhurbaşkanı cumhurbaşkanı yardımcılarının vekâlet etmesine karar verilmiştir. Cumhurbaşkanı kendi kararıyla, meclis ise beşte üç

çoğunluğun kararıyla seçimleri yenileme yoluna gidebilecektir. Meclis ve cumhurbaşkanı aynı anda birbirlerini feshedebilecek, meclis cumhurbaşkanlığının ikinci döneminde seçimlerin yenilenmesi kararı alırsa aynı kişi tekrar aday olabilecektir. Meclisin alacağı seçim yenilenmesi kararı sonucunda sadece cumhurbaşkanlığı seçimi değil meclis seçimi de yenilenecektir.

Sıkıyönetim kaldırılarak gerektiğinde cumhurbaşkanı tarafından olağan üstü hal ilan edilecek, bu dönemde her konuda çıkarılabilecek olan kararnameler üç ay içinde mecliste görüşülecek, meclis tarafından kabul edilmediği takdirde yürürlükten kalkacaktır.

Askeri mahkemeler kaldırılarak sadece disiplin mahkemeleri kalacak, Jandarma Genel Komutanı'nın Yüce Divan'da yargılanması sona erecek, HSYK (Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu), HSK (Hâkimler ve Savcılar Kurulu) adını alacak ve 22 olan üye sayısı 13'e düşürülecektir. Kurulun doğal üyeleri adalet bakanı ve bakanlık müsteşarı olacak, üyeler seçilemediği takdirde kura yoluna gidilecektir. Yargı kurumları içerisinde yapılan seçimler kaldırılarak Yargıtay ve Danıştay üyeleri, meclis tarafından seçilecek üyelikler için bireysel olarak aday olabilecekler, kalan üyelerin 4'ü cumhurbaşkanı tarafından atanacak, 7'si ise meclis tarafından seçilecektir.

İlk turda meclis için aranacak olan üçte iki çoğunluk bulunamadığı durumda ikinci turda aranacak çoğunluk oranı beşte üç olacaktır. Gelirleri azaltacağı ve giderleri artıracığı düşünülen teklifler milletvekilleri tarafından önerilemeyecek, meclis tarafından takvim süresinde yapılamayan bütçe, önceki yılın bütçesine göre artırılacaktır. Bütçe teklifi cumhurbaşkanlığı tarafından yapılarak meclise gönderilecektir.

“Kanun Hükmünde Kararname” yerini “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ne bırakmıştır. Yeni sistemin anayasaya uyumunun sağlanması için bazı maddeler çıkarılmış, bazı maddelerde geçen ifadeler değiştirilmiştir. Tüzük ifadesi anayasadan kaldırılmış, “Bakanlar Kurulu” ibaresi yerine “Cumhurbaşkanı” ifadesi getirilmiştir.

Kanun değişiklikleri ancak milletvekilleri tarafından teklif edilebilecek ve bakanlar kurulu kanun tasarısı gönderemeyecektir. Askeri mahkemelerin kalkması

sonucunda askeri yargı içinden anayasa mahkemesine 2 üyenin atanmasının iptali ile anayasa mahkemesi üye sayısı 15'e düşecektir.

24 Haziran 2018'de ilk cumhurbaşkanlığı ve genel seçimlerin yapılması kararı verilmiş, HSYK üye seçimleri düzenlenmiştir. Partili olabilecek cumhurbaşkanı düzenlemesi ve yargıda meydana gelen değişiklikler hemen, geriye kalan düzenlemeler ise ilk seçimin ardından yürürlüğe girecektir (<https://www.evrensel.net/baskanlik-sistemi/>, 2012).

Daha iyi bir yasama ve yürütmenin amaçlandığı bu 18 madde ile kuvvetler ayrılığı ilkesi kesin bir şekilde gerçekleştirilirken; yürütme, yasamanın dışında kalmış olacaktır. Bu sistem sayesinde meclis yasamadan tek başına sorumlu hale gelerek yetki gücünü artırmıştır. Böylece, hedeflenen güçlü milletvekili profili ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Komisyonların işlevi 600'e çıkarılan milletvekili sayısı ile artırılmış, istişare ve koordinasyonun kurumsallaştığı kurullar tarafından politika önerilinin geliştirilmesi sağlanmıştır (Gencer, 2021: 3614).

Başkanlık sistemine ait özellikler ile yeni sistemin özellikleri karşılaştırıldığında birbirleriyle taban tabana örtüşmedikleri görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yürütmenin yalnızca cumhurbaşkanına ait olması yönüyle başkanlık sistemiyle örtüşürken, parlamenter sistemden farklılık göstermektedir (Öztürk, 2019: 75). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi başkanlık sistemleri ile ortak özelliklerinden biridir (Akçakaya, 2018: 930). Bakanlar Kurulu'nun cumhurbaşkanınca belirleniyor olması ve meclisten güven almasına gerek olmaması da yeni sistemin önemli özelliklerinden biridir (Veysel, 2018: 51). Parlamenter sistemde de belli şartlara bağlanan seçimlerin yenilenebilmesi durumu, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde hem cumhurbaşkanı hem de meclisin yetkisi altına girmiştir (Küçük, 2017: 175). Yeni sistemin çokça tartışma yaratan, 'partili cumhurbaşkanlığı' olarak isimlendirilmesine de sebep olan özgün özelliği cumhurbaşkanının parti ile ilişkisinin kesilmemesidir (Akçakaya, 2018: 929).

Cumhurbaşkanının partisi ile olan ilişkisinin seçimden sonra da devam etmesi yeni hükümet sistemine yönelik eleştirileri getirmekle birlikte, bu durum siyasetin

bürokrasi karşısında üstünlüğünü de beraberinde getirmektedir. Yürütme gücünü elinde bulunduran kişinin aynı zamanda yasama organında da söz sahibi olması (TBMM’de çoğunluğa sahip olması) demokrasi açısından özellikle çok sesliliğe engel olması sebebiyle soru işaretlerini beraberinde getirmektedir. Siyasi bir figür olan cumhurbaşkanı, hem siyasi partinin hem de devletin yönetimini üstlenmiş durumda bulunmaktadır. Partili cumhurbaşkanının devletin yönetim kademesine personel alımlarında en yetkili otorite olması bürokratik makamlara kendi dünya görüşüne yakın olan kişileri göreve getirebileceği endişesini de beraberinde getirmektedir. Sonuç olarak partili cumhurbaşkanının hem demokrasi hem de devlet idaresi açılarından bazı riskleri beraberinde getireceğine yönelik kuşkular mevcuttur.

Cumhurbaşkanının bütçe hazırlayarak bu konuda kanun teklifi verme yetkisi vardır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, politik güç yürütme organında yani cumhurbaşkanında toplanmış, buna paralel olarak, cumhurbaşkanı yürütmeyle ilgili konularda kararname çıkarma yetkisine sahip olmuştur. Fakat anayasada ikinci kısmın ilk iki bölümünde bulunan siyasi haklar ile anayasada sadece kanunla düzenlenebileceği öngörülmüş olan konular bu yetkinin dışında tutulmuştur (Bektaş, 2019: 208). Cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanlığı teşkilatının üst kademe yönetici atamalarını Meclis’in onayı olmaksızın doğrudan yapabilme yetkisine sahiptir (Özbudun, 2019: 3).

3.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bürokrasi Siyaset İlişkisi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

Başkanlık sistemine benzerliği nedeniyle Türk Tipi Başkanlık Sistemi olarak da isimlendirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin parlamentolu rejimde görülen yürütme erkinin istikrarsızlık durumunu ortadan kaldırmayı amaçladığı söylenebilir. (Kırışik, 2020: 169). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin iki ana özelliği bulunmaktadır. Bunlardan ilki yürütme erki olan ve anayasada belirtilen beş yıllık süre boyunca güven ihtiyacı olmaksızın görevini sürdürecektir olan cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesidir. İkinci özelliği ise, TBMM tarafından beş yıl süreyle yasama erkinin kullanılmasıdır. Sistemin sıkıntısız işleyebilmesi için yasama ve yürütme erki aynı partiden olmalı, cumhurbaşkanı meclis çoğunluğuyla aynı partiden olmadığı bir

durumda ise fiili koalisyonlar çok iyi yürütülmelidir. Bu amaçla olası krizlerin seçimle giderilebilmesi için seçimleri yenileme yetkisi hem cumhurbaşkanına hem de meclise verilmiştir (Ateş, 2018: 290).

Başkanlık hükümeti sistemi tarihi süreç içerisinde şekillenmiş olmaması ile de parlamenter hükümet sisteminden ayrılmaktadır. Bu sistem de diğer sistemler gibi insan aklının bir ürünü olarak kişisel iktidar ile demokrasinin bütünleştirildiği bir sistem olarak karşımıza çıkmaktadır (Özer, 1981: 24).

Yapılan idari düzenlemelerden ilki 10 Temmuz 2018 tarihli Resmî Gazete’ de yayınlanmasının ardından yürürlüğe girmiş olan “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” ile yürürlüğe girmiş bulunmaktadır (Akcagündüz, 2018: 426).

Herhangi bir dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler, Bakanlar Kurulu’nun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bulunmamasından dolayı tamamen ortadan kaldırılmıştır. Yeni sistemde kural koyma uygulaması Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenecek işlemler arasında bulunan “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” (CBK) aracılığıyla olmaktadır. Kural koyma işlevinin yerine getirileceği cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin özellikleri şunlardır: (<https://www.tepav.org.tr>, 2018; Gülener, 2017: 63; Yıldırım, 2017: 14-15)

- ✓ Yalnız “yürütme yetkisi” ile ilgili konularda Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkarılabilir.
- ✓ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile bakanlıkların kurulup kaldırılması, bakanlıkların görev ve yetki alanları, merkez ve taşra teşkilatlarının yapısı ve kurulmasına karar verilecektir.
- ✓ Daha önce sadece kanunlarla kurulabilen kamu tüzel kişilikleri Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile de kurulabilecektir.
- ✓ Kişilere ait hak ve ödevler ile siyasal hak ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenemez ve sınırlanamazken, sosyal ve ekonomik hak ve ödevler “düzenlenebilir” fakat “sınırlanamaz” durumdadır.
- ✓ Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile anayasada kanunda açıkça belirtilmiş ve kanunla düzenlenmesi öngörülmüş hiçbir konu üzerinde değişiklik ve düzenleme yapılamaz.

- ✓ Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenen bir konu daha sonra parlamento tarafından kanunla değiştirilir veya düzenlenirse, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz duruma gelir.
- ✓ Kanun hükümleriyle açıkça düzenlenmiş konularla ilgili cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz, bu hükümlerle arasında bir çatışma olduğu durumlarda ise kanun hükümleri uygulanır (Yıldırım, 2017: 23).

16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı ile ilgili yapılan bazı düzenlemelere ek olarak 703 sayılı KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile de düzenlemeler yapılmıştır. Tüm bu değişikliklerin sonucunda Türkiye Cumhuriyeti'nin yürütme kanadı tekrardan düzenlenmiştir. 6771 sayılı Kanunla 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda Cumhurbaşkanı Yardımcılığı oluşturulmuş, Cumhurbaşkanının bakanları TBMM dışından ataması kararı getirilmiş, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kurumu kaldırılmıştır. Çok daha köklü değişikliklerin yapılması ise 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olmuştur. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi uyarınca Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yeni bir örgüt yapısına gidilerek Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı İdari İşler Başkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Makamı olarak tasarlanmış, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine dâhil edilen bakanlık sayısı 16'ya düşürülmüş, bağlı kurum ve kuruluşlarda düzenlemeler yapılarak ofisler ve politika kurulları ihdas edilmiştir (Turan, 2018: 81-82). Bakanlık sayısı son yapılan düzeltmeler ile birlikte 17 'ye çıkarılmıştır.

3.5.1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 Nolu Kararname)

Cumhurbaşkanlığı Makamı 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi uyarınca Özel Kalem Müdürlüğü, Başdanışman ve Danışman ile Özel Temsilciden meydana gelmektedir. Cumhurbaşkanının işlerini yürütmek için oluşturulmuş Özel Kalem Müdürlüğü'nde müdür yardımcıları görevlendirilebilir, bu makamda büyükelçi unvanına sahip Özel Kalem Müdürü bulunur. Cumhurbaşkanının verdiği görevleri yapmak ve danışmanlık hizmeti sunmak üzere Danışman ve Başdanışman görevlendirilebilir. Ülke dışında ve uluslararası kuruluşlarda özel bilgi ve uzmanlık

gerektiren durumlarda görev verilmek üzere Büyükelçi unvanı ile Özel Temsilci görevlendirilebilir (Turan, 2018: 62).

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenen Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatı; Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü ve Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü'nü bünyesinde bulundurmaktadır (Akcagündüz, 2021: 429).

Önceki sistemde Başbakanlık Müsteşarı en yüksek devlet memuru iken yeni sistemde yerini İdari İşler Başkanı almıştır. İdari İşler Başkanı Cumhurbaşkanına karşı sorumludur ve TBMM ile kamu kurumları arasında eşgüdüm sağlanarak ilişkilerin yürütülmesi, Devlet Teşkilatının etkin ve düzenli çalışmasını sağlayacak ilkelerin belirlenmesi ve terörle mücadele ve güvenlik ile ilgili görevlere sahiptir (Turan, 2018: 62-63).

“Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir” ibaresi yapılan değişikliklerin en önemlilerinden biridir. (<https://www.tccb.gov.tr/kabine/cumhurbaskani-yardimcisi>, 2019). Anayasaya göre cumhurbaşkanı belirlenecek yardımcı sayısı konusunda serbesttir. Belirlenecek sayı bir veya daha fazla olabilir (Gözler, 2018: 345). Cumhurbaşkanı yardımcılarını atama ve görevden alma inisiyatifi cumhurbaşkanına aittir. Kamu hukukuna göre, makamların sürekliliği prensibi gözetilerek Cumhurbaşkanlığı makamının geçici veya sürekli halde boşalması ihtimaline karşı, cumhurbaşkanına vekâlet edilmesine dair düzenleme yapılmıştır (Yüzbaşıoğlu, 2018: 356). Bu düzenlemeye göre Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması söz konusu olduğunda yeni cumhurbaşkanı seçilene kadar yardımcılar içerisinde yaşı en büyük olan bu konuma vekâlet edecektir. Özel kalem müdürlükleri de oluşturulan Cumhurbaşkanlığı yardımcılığı düzenlemesi ile birlikte 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer alan önemli hükümlerden biridir (Turan, 2005: 63).

Mevcut düzenlemeyle hukuka dâhil olan Cumhurbaşkanı yardımcıları, yeni hükümet sistemi içerisinde doğal bir oluşum olarak görülmektedir (Özbudun, 2019: 312). Yürütme yetkisine tek başına sahip olan Cumhurbaşkanının yardımcısı veya

yardımcılarını kendinin belirlemesi doğal karşılanmaktadır (Anayurt, 2020: 322). Cumhurbaşkanı yardımcılarını hakkında sorumluluk mekanizmalarının işletilip atama ve görevden alma tasarrufu cumhurbaşkanına verilmiştir (Yıldız, 2018: 527). Bu konuda anayasada yer verilen hükümler Cumhurbaşkanı, “Cumhurbaşkanı yardımcılarını ile bakanları atar ve görevine son verir” ve “Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır” şeklindedir (Anayurt, 2020: 323).

Anayasa’nın 106/2’inci maddesinde “Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” şeklinde hüküm belirtilmiştir. Anayasa’nın 106/3’üncü maddesinde ise “Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır” hükmü vardır. Bu iki hükme dayalı vekâlet durumuna göre cumhurbaşkanı vekili olacak yardımcı cumhurbaşkanlığına ait tüm yetkileri kullanabilecektir (Gözler, 2018: 144).

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olsalar da bakanlardan ve Cumhurbaşkanından farklı şekilde Cumhurbaşkanı yardımcılarını aktif siyasete dâhil değildir ve etkinlik alanları farklıdır. Herhangi bir sebeple Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması veya geçici olarak Cumhurbaşkanının görevden ayrılması durumunda vekâlet ederek bu makama ait yetkileri kullanması Cumhurbaşkanı yardımcılığının en önemli işlevidir. Cumhurbaşkanına gerektiğinde geniş yetkilerle vekâlet edecek Cumhurbaşkanı yardımcısının göreve getirilebilmesi için aranan tek niteliğin milletvekili seçilebilme yeterliliğinin olması durumu, Anayasa ile ilgili eleştirilere konu olmuştur (Tanör, 2019: 363). Cumhurbaşkanı tarafından atanan Cumhurbaşkanı Yardımcısının bu kadar büyük yetkilerle donatıldığı halde seçimle göreve gelmemesi sistemin demokratikliğini bozan bir yaklaşım olarak görülmektedir (Çalışır, 2019: 72).

Anayasa’da Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara ait atama usullerinin diğer üst kademe yöneticilerinkinden ayrı olarak düzenlenmesi, görevleri dâhilindeki suçlarla ilgili Meclis soruşturmasına gidilmesi fakat görevleri dâhilinde olmayan

suçlarda yasama dokunulmazlığı uygulamasına tabi olmaları ve Meclis’te yemin edecek olmaları, bu makamdaki kişileri siyasi yönleri baskın olan kamu görevlisi konumuna getirmektedir (Çağlayan, 2019: 132-133). TBMM İçtüzüğü’nün 29’uncu maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı yardımcıları yürütmenin temsilcisi olarak katıldıkları Meclis komisyonlarında ve genel kurul çalışmalarında söz alabilir ve kapalı oturumlara katılabilirler (Mutlu, 2019: 125).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’ne göre Türkiye’nin politika üretim sürecine yeni eklenen politika aktörleridir (Karatepe, 2019: 33). Politika kurullarının oluşumu, çalışma usul ve esasları ve koordinasyon toplantıları ile ilgili düzenleme bu kararnamenin 4. kısmında yapılmıştır. Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan kurullardır (Erol, 2020: 114).

Uyuşturucu ile mücadele, güvenlik, bütçe, ekonomi geliştirme, uzay, teknoloji, politika geliştirme konuları gibi birçok alanla alakalı oluşturulan politika kurullarının cumhurbaşkanıyla doğrudan çalışma imkânı vardır. Bunun yanı sıra bürokrasiyi önleme, bakanlıklarla ortak çalışma, politika oluşum ve gelişim süreçlerine paydaşların dâhil edilmesini sağlama görevleri mevcuttur (Akman, 2019: 667).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile ilgili yapılan yasal düzenlemeler neticesinde, kurulların birer “yardımcı kuruluş” ve “danışma organı” (Gözler, 2019: 367), “danışma birimi” (Erol, 2020: 30), “danışma kurulu” (Atay, 2018: 279) mevcuttur. Doktrine göre Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Millî Eğitim Şûrası, Sağlık Şûrası, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu gibi yardımcı kurulların yerine kurulmuştur ve politika kurullarının alacağı kararlar istişarî niteliktedir (Gözler, 2019: 367). Politika kurullarının yetkileri istişari özellikte de olsa bakanlık ve kurum-kuruluşların faaliyetlerini izleyebilir nitelikte olması nedeniyle klasik bir danışma kurulundan farklı görülmektedir. Politika kurulları bu açıdan değerlendirildiğinde

politika yapımında istişari, politikaların uygulanması konusunda icrai nitelikte görev yapmaktadır (Erol, 2020:115). Politika kurullarının genel olarak görevleri şunlardır:

- ✓ Cumhurbaşkanı tarafından oluşturulan politika ve alınacak kararlar ile ilgili öneriler geliştirip sunmak, Cumhurbaşkanınca uygun görülen önerilerle ilgili çalışma yürütmek,
- ✓ Küresel rekabetten kaynaklanan ani gelişmeler karşısında strateji belirleyip politika önerileri oluşturmak,
- ✓ Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarındaki ilgili kişiler, sivil toplum ve sektör temsilcileri ile alanında uzman kişilerin de görev alanlarına giren konularda görüşlerini alarak uygulanan politikalar ve gelişmeler ile ilgili gerekli izlemi oluşturarak Cumhurbaşkanına raporlamak,
- ✓ Bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarındaki ilgili kişiler, sivil toplum ve sektör temsilcileri ile alanında uzman kişilerin de dâhil edildiği kurul toplantıları yapmak,
- ✓ Görev alanı dâhilinde talep, ihtiyaç ve etki analizi yapmak veya yaptırmak,
- ✓ Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yerine getirmek,

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının genel görev ve yetkileridir.

Ortak alanlardaki faaliyetlerle ilgili politika kurulları ve bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlar arasında bakanların, kurum ve kuruluş yöneticilerinin ve politika kurulunun başkanvekilinin katıldığı koordinasyon toplantıları gerçekleştirebilir. Toplantıya Cumhurbaşkanının kendisi başkanlık edebileceği gibi görevlendireceği politika kurulu başkanvekili veya bakan da başkanlık edebilir. Bu toplantılarda görüşülen temel konular Cumhurbaşkanına sunulmakta ve politika kurulları toplantıyla ilgili tüm işlemlerden sorumlu tutulmaktadır (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018). Yapılan koordinasyon toplantılarında başkan olarak görev yapabilecek kişiler içerisinde son sırada bakanın gösterilmesi politika yapımında bakanlıklardan ziyade kurulların etkin olduğunu göstermektedir (Akman, 2019: 667).

Başkanlık sistemini savunan kişilerin ortak görüşleri parlamenter sistemde politika yapımında karşılaşılan sorunlardan birinin hızlı ve istikrarlı politika uygulamalarında yaşanan sıkıntılar olduğu yönündedir. Cumhurbaşkanı Recep Tayyip

Erdoğan bu konuda şunları söylemiştir: “Şu anda inanın patinaj yapıyoruz... Son 3 senedir ekonomik olarak bir patinaj içerisindeyiz... Bizim önümüzde bir engel olmadan, süratle, hızla gitmemiz lâzım. Eğer sistem rahat çalışırsa, inanıyorum ki 2023 hedefimizi yakalama konusunda daha farklı yol alırız. Biz bu seçime kadar kişi başı millî geliri 15 bin dolara çıkarmayı hedeflemiştik. Bunu yakalayamadık; çünkü sistemde sıkıntı var. Sistem ciddi manada engelliyor” (Aygen, 2017: 173-174). Yeni yönetim sisteminde son söz yine cumhurbaşkanında olmasına rağmen yaşanan tıkanıklıkların giderilebilmesi amacıyla cumhurbaşkanına verilen önemli yetkilerin yanında, politika kurulları da politika ve strateji geliştirme konusunda politika yapım merkezi olarak görev almıştır (Akman, 2019: 675).

Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluş sayısı 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 11 olarak belirlenmiş, sonrasında Genel Kurmay Başkanlığı’nın 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Millî Savunma Bakanlığına bağlanması sonucunda sayı 10’a düşmüş; fakat yine 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Cumhurbaşkanlığına bağlanarak sayı tekrar 11’e yükselmiştir (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018). Sonradan çıkarılan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde Cumhurbaşkanlığına bağlanan kurum ve kuruluşların teşkilat yapıları, görev ve işlevleri belirlenmiştir (Turan, 2005: 64).

Cumhurbaşkanlığına bağlı bu kurum ve kuruluşlar; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu (DDK), Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Türkiye Varlık Fonu’dur (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018).

Dokuz hizmet birimi ve bir özel kalem müdürlüğünden teşekkül Devlet Arşivleri Başkanlığı’nın 11 numaralı Devlet Arşivleri Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde belirlenmiş yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- ✓ Devlet arşivlerine dair esasların belirlenmesi, bu esasların uygulanmasının takibi denetimi, arşivlerden faydalanmak için gerekli usul ve esasların belirlenerek arşivlere erişimin sağlanması,
- ✓ Devlet ve kişilere ait ulusal ve uluslararası hakları belgeleyerek korunmasını sağlamak,
- ✓ Devlet ve milleti ilgilendiren kamu, özel ve yurt dışı arşivlerinde mevcut belgeleri tespit ederek sertifikalandırmak, gerektiğinde satın alıp bunların Devlet Arşivlerine dâhil olmasını sağlamak ve korumak,
- ✓ Arşivde bulunan belgelerin tahrip olmasını engelleyecek tedbirlerin alınması, belgeler için arşiv laboratuvarı kurulması veya bu hizmetin satın alınması, kurulan laboratuvarların tamirinin veya bakımının yapılması,
- ✓ Arşivlerde uygulanacak olan dijitalleştirme ve mikrofilm gibi uygulamalar ile modern tekniklerin kullanılması konusunda usul ve esasları belirleyerek bu konuda rehberlik ve koordinasyon sağlanması,
- ✓ Devlet Arşiv Ağı'nı ve Devlet Arşivi Veri Merkezi'ni meydana getirip koordinasyonunun sağlanması, araştırılması açık belgelerin kullanılabilmesinin sağlanması,
- ✓ Yazılı halde veya elektronik ortamda bulunan arşiv belgelerinin güvenliğini sağlayacak tedbirlerin alınması için gerekli usul ve esasların belirlenmesi,
- ✓ Yerli veya yabancı kuruluşlarla ve üniversiteler ile iş birliği yürüterek eğitim, rehberlik ve sertifikasyon hizmetinde bulunmak, arşivcilik ve belge yönetimi konularında araştırma yapmak,
- ✓ Arşiv belgelerinden kültürel ve tarihî önemi olanların tanıtımının yapılmasını sağlamak, arşivlerden oluşan müzeler kurmak, sergi faaliyetleri yürütmek,
- ✓ Kanunlar veya Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri aracılığıyla verilen tüm görevleri yerine getirmek (<https://www.devletarsivleri.gov.tr>, 2021).

Devlet Arşivleri Başkanlığı genel hatlarıyla bakıldığında pek çok değişim ve yenilenmeye tabi tutulmuştur. Yeni düzenlemelerle kurumun yetki ve sorumlulukları genişletilerek icra yeteneği artırılmış, çalışan personelin özlük hakları hiç olmadığı kadar iyi duruma getirilmiş, Arşivlerin korunmasından tanıtımına varıncaya kadar tüm

uygulama ve faaliyetlerin takibi daire başkanlıkları ile sağlanarak bürokratik olarak son derece kuvvetli bir yapı oluşturulmuştur (Rukancı, 2019: 3).

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ile ilgili 1982 Anayasası 108. maddesinde merkezi idare tarafından çeşitli nedenlerle denetim görevinin yerine getirilememesi durumunda siyasetin etkisinin dışında kalabilecek bir kuruluşa ihtiyaç olması sebebiyle kurularak tarafsız bir denetim organı şeklinde görev yapmasının gerektiği bilgisi yer almaktadır (Gerekçeli Anayasa, 1984: 147).

Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanına bağlıydı ve diğer denetim mekanizmalarına göre fonksiyonel açıdan daha etkisizdi. Bunun sebebi parlamenter sistemde Devlet Denetleme Kurulu'nun bağlı olduğu cumhurbaşkanının sorumsuz olması idi. Kurul raporları bağlayıcı özellikte olmadığı için etkinliği de zayıf kalmaktaydı. Cumhurbaşkanının hiyerarşik olarak amir statüsünde olmaması icrai olarak karar almasını ve işlem yapabilmesini engellemekteydi (Erdem, 2016: 3).

Devlet Denetleme Kurulu'na ait yönetimin hukuka uygunluğu, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesi ve geliştirilmesi işleviyle ilgili olarak; Anayasanın 104. maddesinde yer alan Cumhurbaşkanına verilen devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını “gözetme” görevi “temin etme” olarak değiştirilmiş, böylelikle bu görevle ilgili sorumluluk somut bir şekilde ortaya konmuştur. Yapılan değişiklikte meydana gelen önemli yeniliklerden biri de kurula verilen inceleme, soruşturma ve denetim fonksiyonuna idari soruşturma yapma yetkisinin verilmiş olmasıdır.

Başbakanlık Teftiş Kurulunun kaldırılmasının ardından bu kurula ait olan kurum ve kuruluşların idari olarak soruşturulabilmesi yetkisi 1981 yılında kurulan ve cumhurbaşkanlığına bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu'na devredilerek anayasal olarak bir dayanak bulmuştur (Erdem, 2016: 17).

Ülkemizin en yeni kurumlarından biri olan İletişim Başkanlığı da 24 Temmuz 2018 tarih ve 30488 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 14 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurularak hizmet vermeye başlamıştır. Ulusal kamuoyu ve uluslararası kamuoyu ile karar alma yetkisine sahip aktörler ve medya gibi organlarla ilişkilerin geliştirilmesini sağlayarak Türkiye'nin tüm alanlarda temsil edilmesi ve

Türkiye markasının geliştirilmesi kurumun temel vizyonudur (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018).

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi aracılığıyla yirmi altı olan bakanlık sayısı bazı bakanlıkların kapatılması ve bazılarının da birleştirilmesi ile on altıya düşürülmüş, sonrasında yapılan düzenlemelerle bu sayı on yediye çıkarılmıştır. Mevcut Bakanlıklar; Adalet Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve Ticaret Bakanlığı'dır. Mevcut sistemde yer alan bakanlıklardan bazıları aynı isimle faaliyetlerine devam ederken bazıları birleştirilerek yeniden isimlendirilmiştir. Eski sistemde bulunan bazı bakanlıklar ise lağvedilerek farklı bakanlıklara ait müdürlükler şeklinde örgütlenme yapmıştır (Fedai, 2018: 473).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin akabinde bakanlıklar önemli bazı değişikliklere tabi tutulmuş, bunlardan en önemlisi ise bakanlıklarla ilgili düzenleme yetkisinin yasama organından yürütme organına geçirilmesi olmuştur. Bu bağlamda ilgili kanunda bakanlıkların düzenlenmesi ile ilgili önemli bir kısım revize edilerek 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların kuruluş ve teşkilat yapıları yeniden belirlenmiş, bakanlık sayısı değiştirilmiştir.

Bakanlıklara ait politika oluşturma fonksiyonu sınırlandırılarak yerini politikaların uygulanması rolüne bırakmıştır. Müsteşarlık parlamenter sistemde bulunan ve oldukça mühim bir kadro olmasına rağmen yeni sistemde kaldırılmıştır.

Bakanların statüsü de parlamenter sistemin Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine dönüşümüyle beraber değişmiştir. Cumhurbaşkanlığı kabinesinden de belli olduğu üzere bakanların siyasi alandan uzaklaşarak bürokratik alana yaklaşmaları onları doğrudan yürütme aktörü yerine yürütmeye yardımcı aktör konumuna getirmiştir. Bakanların göreve getirilmesi ve görevden alınmaları da Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanma veya görevden alınma şeklinde değiştirilmiştir. Bu

sisteme göre bakanların Cumhurbaşkanı adına yürütme yetkisini kullanarak Cumhurbaşkanının bakanları haline gelmesi Amerika’da uygulanan başkanlık sistemine benzemektedir (Nacak, 2020: 155).

1 Nolu Cumhurbaşkanlığı kararnamesine göre Finans Ofisi, Yatırım Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi ve İnsan Kaynakları Ofisi Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan örgütlenmelerdir. Bu ofislerin görevleri Cumhurbaşkanlığınca verilmektedir. Ofisler özel bütçeye sahip, kamu tüzel kişiliğini haiz, mali ve idari özerkliği olan, yurtiçi ve yurtdışında çalışma büroları açabilen fakat merkezi Ankara’da bulunan yapılardır (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018).

Kurulan ofislerin yeni sistemde üretilmesi öngörülen kamu politikaları ile ilgili projelerin geliştirilebilmesi açısından temel oluşturacağı düşünülmüştür. Ofis Başkanı ilgili mevzuata göre ofisin en üst amiridir ve ofislere ait ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimleri vardır (Turan, 2018: 74).

Yeni sistemde oluşturan ofislerden biri olan İnsan Kaynakları Ofisi’nin görevleri şu şekilde belirlenmiştir;

- ✓ Türkiye’nin insan kaynakları envanterinin çıkarılarak ihtiyaç bulunan alanlarda yetenek gelişimi üzerine faaliyetler yürütmek,
- ✓ İnsan kaynağının geliştirilebilmesi amacıyla Türkiye’nin hedef, vizyon ve öncelikleri göz önüne alınarak projeler üretilmesi,
- ✓ Özel yetenekleri keşfederek bu yeteneklerin iyi yönetimi konusunda projeler oluşturmak,
- ✓ Politika kurulları tarafından belirlenen öncelikli alanlarda küresel düzeyde insan kaynağını tespit ederek milli projelere dâhil edilmesini sağlamak,
- ✓ Kamuya ait kurum ve kuruluşlarda performans, kariyer ve diğer çağdaş insan kaynağı yönetim modellerinin uygulanabilmesine yönelik projeler geliştirmek,
- ✓ Kamu kurum ve kuruluşlarına sağlanan istihdamda liyakat ve yeterliliğin artırılmasına yönelik projeler üretmek ve insan kaynakları planlamasına yönelik yapılan çalışmalarla verimliliğin artırılmasını sağlamak.

İnsan Kaynakları Ofisi'ne ait yedi hizmet birimi; Hukuk Müşavirliği, Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı'dır (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018).

Yeni sistemde ofislerin oluşturulmasının amacı kamu yönetiminde ana problemlerden biri olan bürokrasinin ortadan kaldırılmasıdır. Bu amaçla Dijital Dönüşüm Ofisi yeni kamu yönetimi anlayışı dâhilinde verilen hizmetlerin daha etkin ve verimli olabilmesi amacıyla ve piyasa temelli bir yaklaşım ile kurulmuştur. Dijital Dönüşüm Ofisi çalışanları da bu yaklaşıma dayalı olarak devlet memuru olma zorunluluğuna sahip değildirler (Akman, 2019: 228). E-Devlet dönüşümünün koordinasyonu, bilgi güvenliği ve siber güvenliği sağlayacak projeler ve ulusal teknolojinin geliştirilmesi üzerine projeler oluşturmak Dijital Dönüşüm Ofisine ait görevler içerisinde (Turan, 2018: 74).

Dijital Dönüşüm Ofisi şu altı başkanlıktan oluşmaktadır; Dijital Uzmanlık İzleme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı, Siber Güvenlik Dairesi Başkanlığı, Dijital Dönüşüm Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı, Dijital Teknolojiler, Tedarik ve Kaynak Yönetimi Dairesi Başkanlığı, Uluslararası İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı (Akman, 2019: 228).

Kamu Dijital Dönüşüm Lideri olan Dijital Dönüşüm Ofisi başkanının sorumlulukları kamu kurum ve kuruluşlarında hizmet kalitesi ve performansı artırmak ve kamunun teknoloji uyumlu dijital dönüşüm süreçlerine öncülük etmek için kamuda dijital dönüşüm projeleri ve stratejilerinin geliştirilmesi ile dijital dönüşüm uygulama süreçleri ve yol haritalarının oluşturulmasıdır (<https://cbddo.gov.tr>, 2020).

48 sayılı CBK ile Dijital Dönüşüm Ofisi içerisinde Büyük Veri ve Yapay Zekâ Uygulamaları Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Bu başkanlık Sanayi Devriminin ardından yapılan en büyük devrim olarak görülen yapay zekâ devrimi açısından son derece önemli bir adım olarak görülmektedir. Başkanlığın içinde bulunan Yapay Zekâ,

Dijital Dönüşüm Ofisinin veri toplama ve veri analizi ile bu verilerin değerlendirilmesi gibi pek çok özelliğe sahiptir. Bu başkanlığın faaliyetleri şu şekilde sıralanabilir;

- ✓ Kamu kurum ve kuruluşlarında yapay zekâ ve büyük veri ile ilgili uygulamaların etkin bir şekilde kullanılması için Cumhurbaşkanı tarafından tespit edilen politikalar dâhilinde strateji geliştirerek koordinasyonu sağlamak.
- ✓ Kamuda gerekli proje ve aktiviteleri destekleyerek büyük veri teknolojilerinin geliştirilmesini sağlamak.
- ✓ Öncelik verilen proje konularında yapay zekâ faaliyetlerine öncülük yapmak.
- ✓ Büyük veri güvenliği, mahremiyeti ve analitiği konularında çalışmalar yapmak.
- ✓ Kamu veri sözlüğü hazırlık çalışmaları ile ilgili koordinasyonu sağlayarak kurumlar arası iş birliğini geliştirmek ve kamuda veriye dayalı karar alma süreçlerini oluşturmak.
- ✓ Ulusal alanda açık veri ile ilgili strateji geliştirerek koordinasyon oluşturmak.
- ✓ Ulusal Açık Veri Portalını kurarak ve işleterek kamu verisinin paylaşılmasını sağlamak, kamu kurumları tarafından Portala aktarılabacak veriler ile ilgili usul, esas ve standartları belirlemek.
- ✓ Veri işleme, depolama ve iletim faaliyetleri ile ilgili Türkiye'nin bölgesel bir merkez olarak yer edinmesini sağlamak üzere politika ve strateji önerilerinde bulunmak.
- ✓ Başkandan gelecek diğer görevleri yapmak (Akman, 2019: 229).

Finans Ofisi'nin görevi İstanbul Finans Merkezi projesinin takibini yapmak ve finans piyasalarında Türkiye'nin yerini raporlamaktır. Önceki dönemlerde kurulmuş olan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı'nın yerini alan Yatırım Ofisi'nin görevi ise temel olarak yatırım ortamının iyileştirilmesi yönünde çalışmalar yapmaktır (Turan, 2018: 74).

Yatırım Ofisi'ne ait birimler; Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, İletişim Dairesi Başkanlığı, Strateji Dairesi Başkanlığı, Kamu-Özel Sektör İş birliği Dairesi Başkanlığı, Yurtdışı Faaliyetler Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği ve Yatırımcı Hizmetleri Dairesi Başkanlığı'dır (<https://www.sayistay.gov.tr>, 2020).

Yatırım Ofisinin genel görevleri 10 madde halinde sıralanmaktadır. Söz konusu görevler, Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirmek, yatırım faaliyetlerinde kamuya ait kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak ve yatırımı artırmak amacıyla her türlü işbirliğinde bulunmak, yatırımcıların sorunlarını ortadan kaldırmak, yatırımcı ve ilgili kamu kurumu arasında köprü vazifesi görmek, ofise ait görevlere dâhil olan konularda toplumsal bilimsel faaliyetler yürütmek ve cumhurbaşkanı tarafından verilen diğer görevleri üstlenmek şeklinde özetlenebilir (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kurumsallaşan politika kurulları, ofisler ve çeşitli kamu kurumlarına bakıldığında cumhurbaşkanlığına bağlı olarak hareket etmesi öngörülen ve cumhurbaşkanına kamu politikalarında yardımcı olmaya çalışan bir anlayışla hareket ettikleri öngörülmektedir. Yeni kurulan kamu kurumlarındaki üst düzey atamalarda da cumhurbaşkanı belirleyici olacağından bürokraside yer bulan bu kurumlar da siyasetin direktifleriyle hareket eden bir anlayışla hareket edecektir. Kısaca yeni hükümet modeliyle beraber bürokrasinin siyasetin etkisi altına girdiği söylenebilir.

3.5.2. Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2 Nolu Kararname)

“Bu Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin amacı, kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadro ve pozisyonların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usulleri düzenlemektir.” (Madde 1) “Bahsi geçen kamu kurum ve kuruluşları 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (I) Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri, (II) Özel Bütçeli İdareler ve (IV) Sosyal Güvenlik Kurumları sayılı cetvellerde yer alan idareler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kurulan diğer idareler, fonlar ve kefalet sandıklarıdır” (Madde 2). “İstisnaları ise;

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı personeli, TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı personeli ve Milli güvenlik sebebiyle gizli kalması gereken kadro ve pozisyonlardır.” (Madde 3) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli III sayılı cetvel Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlardır. Bu kurumların kadro ve pozisyon işlemleri de bu kapsam dışındadır. Ancak 27 Haziran 2019 tarih ve 30814 sayılı Resmi Gazete ’de yayımlanan “Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile bu cetvelde yer alan devamlı işçi kadrolarının oluşum, iptal ve kullanılmasına ilişkin hususların Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleneceği belirlenmiştir. Bu Kararnamenin dâhilinde olan kurum ve kuruluşların kadroları “190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ”de belirtilmiş olan beş cetvelde düzenlenmektedir.

2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenecek işlemler kadro ihdası, kadro değişimi, açıktan ve nakil suretiyle atama sayılarının belirlenmesidir. Kadro ihdası, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında yer alan kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanmış olan kadro oluşturma tekliflerinin incelenmesi amacıyla Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile eski Devlet Personel Başkanlığına gönderilmesi şeklinde başlamaktadır (Madde 5). Bu kurumların görüşlerinin de yer aldığı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi taslağı Cumhurbaşkanlığına sunulur. Talep edilen her kadro tahsis edilmeyebilir. Eğer uygun görüldüyse bu kadroların, ilgili kurum ve kuruluşlarca bir ay içinde teşkilatları bazında dağılımının yapılması gerekmektedir (Madde 6). Kadro değişikliği, bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında yer alan kamu kurumlarına verilen; dolu kadroların derece değişikliği, boş kadroların sınıf, unvan ve derece değişikliği ile iptali talep üzerine Cumhurbaşkanlığınca (Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü) yapılır (Madde 7). Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında yer alan kurum ve kuruluşların nakil yoluyla atama ve açıktan atama sayılarına Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve eski Devlet Personel Başkanlığı’nın ortak teklifleri sonucunda karar verilir.

657 sayılı Kanunun 59’uncu maddesi kapsamında istisnai memurluklar ve 92’nci maddesi uyarınca memurluktan kendi isteğiyle çekilen veya 657 sayılı Kanun hükümlerince çekilmiş sayılanlara ilişkin gerçekleştirilecek açıktan atamalar için eski Devlet Personel Başkanlığının izninin alınması gerekmektedir (Madde 11). Kadro ve

pozisyonlara ilişkin dolu-boş durumları ve bunlarla ilgili değişiklikler Strateji ve Bütçe Başkanlığı Bütçe Yönetim Enformasyon Sistemine bildirilmelidir (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018).

Bu kararnameyle kararnamenin kapsadığı kamu kurum ve kuruluşlarının kadrolarıyla ilgili tüm işlemlerinin yeni hükümet sistemi ile birlikte işlevsel hale gelen hangi kurumların yapacağı ve ne şekilde gerçekleştirileceği net bir şekilde ortaya konulmuştur. Ayrıca bürokraside yeni kurulan kamu kurum ve kuruluşları yeni hükümet sistemiyle birlikte hem kadro olarak hem de görev alanı itibarıyla cumhurbaşkanının etkisi altındadır. Cumhurbaşkanı kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzey atamalarında en etkili otorite konumunda bulunmaktadır.

3.5.3. Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (3 Nolu Kararname)

Anayasa madde 104'te sayılan Cumhurbaşkanlığının görev ve yetkileri arasında “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.” ifadesi bulunmaktadır. Bu yetkinin kullanılmasına yönelik düzenlemeler 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer almaktadır.

3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde yer alan 3 adet cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevler ile ilgili atama usulleri birbirinden farklıdır. I sayılı cetvelde yer alanlara atamalar Cumhurbaşkanı kararı ile yapılırken, II sayılı cetvelde yer alanlara Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılmaktadır. Görev süresi belli olan kadro, pozisyon ve görevler ise III sayılı cetvelde yer almaktadır.

I sayılı cetvelde bulunan kadro, pozisyon ve görevlere getirilen personelin görev süreleri, atamalarının yapıldığı tarihte mevcut Cumhurbaşkanının görev süresiyle aynıdır. Bu süre içerisinde Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınabilirler. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Diyanet İşleri Başkanı ve Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanı bunlardan bazılarıdır. II sayılı cetvelde belirtilenlere örnek olarak ise; Polis Akademisi Başkanı, Diplomasi Akademisi Başkanı ve Dışişleri Bakanlığı Teftiş Kurul Üyeleri verilebilir (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018).

Tablo 2: Üst Düzey Kamu Görevlilerinin Bazılarının Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinde Atama Şekilleri

Kadro/Unvan İsimleri	Parlamenter Hükümet Sisteminde Atama Şekli	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Atama Şekli
Bakan Yardımcıları	Bakan+ Başbakan+ Cumhurbaşkanısı Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Diyanet İşleri Başkanı	Bakanlar Kurulu Kararı	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanı	Cumhurbaşkanısı Kararıyla	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri	Genelkurmay Başkanının görüşü alındıktan sonra Milli Savunma Bakanınca yapılacak teklif üzerine Bakanlar Kurulu kararıyla	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Savunma Sanayii Başkanı	Bakan+ Başbakan+ Cumhurbaşkanısı Müşterek Kararname (Müsteşarlık Döneminde)	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyeleri	Cumhurbaşkanısı	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Cumhurbaşkanılığı Ofis Başkanları	Cumhurbaşkanısı Kararıyla	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Cumhurbaşkanılığına Bağlı Kurum ve Kurul Başkanları	Cumhurbaşkanısı Kararıyla	Cumhurbaşkanısı Kararıyla
Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Genel Müdürü	Cumhurbaşkanısı Kararıyla	Cumhurbaşkanısı Kararıyla

Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu Yönetim Kurulu Başkan ve Üyeleri	Başkan: Cumhurbaşkanı tarafından seçilen Genel Müdür Üyeleri: İlgili alanlardan seçilen üyeler Bakanlar Kurulu kararıyla, Dışarıdan seçilen üyeleri Radyo ve Televizyon Üst Kurulu tarafından her bir alandan teklif edilen iki kat aday arasından Bakanlar Kurulu kararı ile	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı	Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Özelleştirme İdaresi Başkanı	Bakan+ Başbakan+ Cumhurbaşkanı Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Sayıştay Başsavcısı		Cumhurbaşkanı Kararıyla
Valiler	İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Büyükelçiler, Daimi Temsilci/Delegeler	Bakanlar Kurulu Kararı	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Başkan ve Üyeleri (RTÜK ve Kişisel Verileri Koruma Kurulunun TBMM’ce Seçilen Üyeleri Hariç)	Bakanlar Kurulu Kararı	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Yükseköğretim Kurulu Başkanı	Yükseköğretim Kurulu Üyeleri arasından Cumhurbaşkanı tarafından	Cumhurbaşkanı Kararıyla

Yükseköğretim Kurulu Üyeleri	Cumhurbaşkanınca 7 üye+ Bakanlar Kurulunca 7 üye+ Üniversitelerarası Kurulca 7 üye	Yükseköğretim Kurulunun seçeceği üç aday atanmak üzere Cumhurbaşkanı'nın onayıyla
Rektörler	YÖK'ün belirlediği 3 aday Cumhurbaşkanına sunulur, Cumhurbaşkanı sıralamaya bakmaksızın istediği kişiyi seçebilir.	YÖK'ün belirlediği 3 aday Cumhurbaşkanına sunulur, Cumhurbaşkanı başvuru yapan adaylar arasından uygun gördüğü kişi
Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı	Başbakan+ Cumhurbaşkanı İkili Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Gelir İdaresi Başkanı	Bakanlar Kurulu Kararı ve Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanı	Bakan+ Başbakan+ Cumhurbaşkanı Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanı	Bakan+ Başbakan+ Cumhurbaşkanı Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanı	Bakanlar Kurulu Kararı	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı	Başbakan+ Cumhurbaşkanı İkili Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanı	Bakan+ Başbakan+ Cumhurbaşkanı Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Din İşleri Yüksek Kurulu Başkanı	Bakanlar Kurulu Kararı	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Diyanet Akademisi Başkanı	-	Cumhurbaşkanı Kararıyla

Toplu Konut İdaresi Başkanı	Başbakan+ Cumhurbaşkanı İkili Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanı	Başbakan+ Cumhurbaşkanı İkili Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
TÜBİTAK Başkanı ile Kurul Üyeleri	Bakanlar Kurulu Kararı ve Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Genel Müdürler	Bakanlar Kurulu Kararı ve Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
İller Bankası Genel Müdürü	Bakan+ Başbakan+ Cumhurbaşkanı Müşterek Kararname	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Din İşleri Yüksek Kurulu Üyeleri	Bakanlar Kurulu Kararı	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Türkiye Adalet Akademisi Başkanı	Daire başkanlıklarına birinci sınıfa ayrılmış adli ve idari yargı hâkim ve savcılar arasında muvafakatleri alınarak Bakan tarafından atama yapılır.	Cumhurbaşkanı Kararıyla
Türkiye Bilimler Akademisi Başkanı	Aslî üyeler içinden Akademi Genel Kurulunca belirlenecek 3aday arasından Başbakan tarafında üç yıl için atanır	Cumhurbaşkanı Kararıyla

Tablo 2’ de Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modellerinde üst düzey kamu görevlilerinin önemli bir kısmının atanma usullerinin nasıl olduğu gösterilmiştir. Bu tablo, iki hükümet sistemi modelinin birbirinden ne denli farklı olduğunu da bizlere göstermektedir. Tabloda üst düzey kamu görevlilerinin atanmalarında Parlamenter Hükümet Sistemi modelinde tek bir irade söz sahibi

olmayıp birden çok irade etkili olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinde ise kamu görevlileri yayımlanan 3 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle I Sayılı, II Sayılı ve III Sayılı şeklinde bölümlendirilmiştir. Tablo 2’ de karşılaştırması yapılan ve üst düzey kamu görevlilerini belirten I Sayılı Cetveldeki kadroların atanmalarında Cumhurbaşkanı direkt etkili olup, bu yetkisini herhangi bir makamla paylaşmamaktadır. Parlamenter Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin atamalarında birçok paydaş etkili olmaktadır, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinde atamalar ve aynı zamanda görevden almalarda cumhurbaşkanı tek yetkili otorite olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum cumhurbaşkanının parlamenter sistemdeki sembolik yetkili konumundan çıkarak etkin konuma geçtiğini ve yürütme gücünün sahibi olduğunu göstermektedir. Cumhurbaşkanı bu modelle birlikte hem yürütmede hem de parti genel başkanı olması sıfatıyla yasamada etkili olabilmekte ve her türlü düzenlemeyi istediği şekilde gerçekleştirebilmektedir. Sonuç olarak yeni sistemin çok sesliliği azaltan yapısının bulunması nedeniyle demokratik açıdan ne denli bağdaşacağı yönünde endişeler bulunmaktadır.

Parlamenter Hükümet Sistemi’nde üst düzey kamu görevlilerinin belirlenmesi ve atanmasında direkt ya da dolaylı olarak etkili Bakan, Başbakan ve Bakanlar Kurulu gibi makamlar bulunmaktaydı. 2018 yılında resmi olarak geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modelinde ise bu makamlar ya kaldırılmış (Başbakan, Bakanlar Kurulu gibi) ya da Başkanlık Sistemlerinde de uygulaması bulunan sekretarya haline dönüştürülerek (Bakan gibi) etkisizleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli yürütme gücünün kullanımında cumhurbaşkanını tek otorite olarak kabul ederek yetkinin kullanımında herhangi bir yetki paylaşımına gitmemekte, bunun yanında üst düzey kamu görevlilerini görev süresinin ne kadar olduğuna bakmaksızın istediği zaman görevden alabilme hakkını da vermektedir. Bu durum yetki ve yetkinin kullanımı anlamında Cumhurbaşkanlığı makamını bir güç merkezi haline getirerek yürütmede aktif bir pozisyon almasını sağlamaktadır. Parlamenter Hükümet Sistemi modelinde ise yetkinin kullanımında Bakanlar Kurulu, Başbakan ve Bakan gibi makamların önerileri ve kararın oradan gelerek cumhurbaşkanı tarafından onay ya da veto edilme durumu söz konusu olmaktadır.

Başkanlık Sistemi modeline benzer uygulama önerileri geçmiş dönemlerde bazı siyasi liderler tarafından (Süleyman Demirel, Turgut Özal gibi) dile getirilmiş olsa da, Türkiye’de resmi olarak ancak 2018 yılında uygulamaya geçilebilmiştir. Demirel ve Özal, bürokraside var olan sıkıntıları giderebilmek, hantallıkları ortadan kaldırabilmek ve devletin işlevsel yapısını daha aktif hale getirebilmek için yürütme gücünün öne çıktığı başkanlık sistemine benzer uygulamaların daha olumlu sonuçlar doğuracağını belirterek bu denli fikir öne sürmüşlerdir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeli ile birlikte cumhurbaşkanı, yürütme erkinin başı ve tek yetkilisi olması sebebiyle kamu idaresinde ve kamu personeli üzerinde tam anlamıyla söz sahibi olmuştur. Cumhurbaşkanının yetki ve görev alanları Anayasada açıkça belirtilmiş olmakla birlikte belirlenen bu sınırlar içinde yetkisini kullanmasında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi adı verilen düzenleyici işlemlerden yararlanmaktadır. Bu kararnamelerde üst düzey kamu görevlilerinin atamaları ve atanmalarına ilişkin tüm hususlar ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. Üst düzey kamu görevlileriyle ilgili cumhurbaşkanının kararnameler aracılığıyla kamu görevlilerini istediği zaman göreve getirme ya da görevden alma hususu ile görevden alınmasalar dahi görev sürelerinin seçimle gelen cumhurbaşkanının görev süresini geçmemesi, bürokrasinin etkinliğini siyaset karşısında kırmaya yönelik önemli adımlardandır. Yeni hükümet sistemi modeliyle geçmiş dönemlerde sürekli olarak iktidar gücünün kullanımında ve paylaşımında sorun yaşayan siyaset ve bürokrasi kurumları arasındaki mücadelenin siyaset lehine sonuçlandığını söylemek mümkündür. Yürütme erkinin kullanımında siyaset kurumunun bürokraside gerekli şartları taşıyan kişilerden istediğini göreve getirebilmesi ve istediği zaman görevden alma hakkının olması bürokrasinin gücünü ortadan kaldırarak siyasetin kontrolü altına girdiğini söylemek mümkündür.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeline geçişle birlikte yürütme gücünün hem aktif rol oynaması hem de daha hızlı karar alınabilmesi amacıyla bakanlık sayıları azaltılmıştır. Bu kapsamda cumhurbaşkanının başkanlık ettiği ya da vekâlet verdiği kişiler tarafından yönetilen ofis ve politika kurulları kurularak daha aktif bir yürütme gücü hedeflenmiştir. Bakanlıklar rasyonel politikaların hayata geçirilebilmesi amacıyla sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, sendikalar gibi

oluşumlarla birlikte yönetişimi esas alan bir modelle yeniden örgütlenme yoluna gitmiştir. Yeni hükümet modeli politika oluşturulması hususunda çok aktörlü bir durumu önelediği için geçmiş dönemlerde yürütme gücünün kullanımında ortaya çıkan bürokrasi ve siyaset kurumlarını birbirine rakip olmaktan çıkararak iki kurumu da birlikte hareket etmeye zorlamaktadır.

3.5.4. Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (4 Nolu Kararname)

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile gerçekleştirilen düzenlemeler aslında 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmeyen teşkilatlanma çalışmalarını içermektedir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bakanlıkların görevleri ve hizmet birimlerine ilişkin ayrıntılı bilgiler yer almaktadır. Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde ise bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlarına dair bilgiler bulunmaktadır. Söz konusu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelendiğinde çok sayıda kurum ve kuruluşun bakanlıklara bağlı, ilgili ya da ilişkili olarak belirlendiği görülmektedir. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi sonrasında çıkarılan bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sayılan kurum ve kuruluşlara yenileri eklenmiştir. Bunlar; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili Türkiye Uzay Ajansı (23 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi), Adalet Bakanlığı ile ilgili Türkiye Adalet Akademisi (34 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi), Kültür ve Turizm Bakanlığı ile ilgili Kapadokya Alan Başkanlığı (38 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi), Hazine ve Maliye Bakanlığı ile ilişkili Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu’dur (47 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi) (<https://www.mevzuat.gov.tr>, 2018)

3.6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne Geçiş ve Bürokrasinin Dönüşümünde Kamu Yönetimi Reformları

Yürütme organının parlamenter hükümet sisteminde faaliyetlerini yürütmesi için birçok aktör ve kurul arasında oluşturulan ilişkiler ağı dâhilinde karar alma süreçleri gerçekleşmektedir. Bu sistemde devletin ve hükümetin temsil mekanizmaları ayrılarak siyasi yükümlülükler ile sembolik makam sorumlulukları buna göre

düzenlenmiş ve bu düzenleme ile iktidar gücü yürütme içerisinde dağılmıştır. Böyle bir durum açıklanamayan statü, yetki ve sorumlulukların oluşumunu sağlamış, kimlerin hangi konularda ne oranda yetkili oldukları konusunda kafa karışıklığına neden olmuştur. Bu sistemin Türkiye tarihi açısından sonuçları ise biraz daha kötüdür. Türkiye’de yetki ve sorumluluk alanlarının karıştığı yürütme içi örgütlenmede sembolik olsa da yetkileri fazla olan, sorumlu olsa da yetkileri kişilerin bakış açılarına göre değişkenlik gösteren birçok aktörün bulunduğu karmaşık bir yönetim tablosu meydana gelmiştir.

Türkiye’de yaşanan yürütme içi aktörler, kuvvetler ayrılığı ve karar alma süreçlerinde meydana gelen sorunlardan kaynaklı iktidar boşlukları bir takım bürokratik örgütler tarafından doldurulmuştur. Seçilmiş hükümetin karar verme gücüne karşılık bürokrasinin karar verme gücü iktidarın kullanılması açısından baskın gelmiştir. Bu dönemlerde seçilmiş hükümetler üzerinde mevcut bir bürokratik vesayetin bulunduğu düşüncesi yapılan darbeler, baskılar, engellemeler ve muhtıralar ile kuvvetlenmiştir. Türkiye’de uzun zamandır mevcut ve eskiden beri hükümet yetkililerince eleştirilmiş olan hükümet sisteminden kaynaklanan idare zafiyeti problemini çözmek amacıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu sistem başkanlık sistemine benzese de başkanlık sisteminde var olduğu düşünülen sorunların giderildiği düzenlemeler yapılmıştır (Kırıışık, 2020: 170).

Türkiye’de devletin ve toplumun son yüzyıllık süreçte değişim gösteren yapısal sorunları ile ilgili çözüm üretme konusunda klasik kamu yönetimi araçları ve yöntemlerinin yeterli olmadığı görülmüştür. Kamu bürokrasisinden hizmet alan ve bürokrasinin ilişkide olduğu toplumsal, ekonomik ve politik çevre devamlı bir dönüşüm ve değişime uğramıştır. Bu süreçte Türk kamu yönetimi de sahip olduğu düşük performans, zayıf mali kaynaklar, yetersiz stratejik özellikler bakımından yeniden yapılanma göstermek durumunda kalmıştır. Liberal ekonomi modeli ve serbest piyasa anlayışı, yaşanan krizler ve borçların artması sebebiyle uluslararası finans kurumlarıyla meydana getirilen istikrar programlarının bazı değişimleri zorunlu hale getirmesi, ulaşım ve iletişim teknolojileri alanında yaşanan değişimler ile ticari, kültürel ve yaşam tarzı değişimlerinin kamu yönetimlerinden olan talepleri artırması kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gerektiren nedenlerdir (Özel, 2008: 159).

Kamu politikalarında uyum sağlanması açısından Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde mevcut yürütme organı tek aktörlü olarak düzenlenmiştir. Böylece yeni sistem öncesinde hükümetin yapmayı veya yapmamayı seçtiği her şey olarak tanımlanan kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında yaşanabilecek sorunlar önlenmek istemiştir.

Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması hükümetler tarafından gerçekleştirilir; fakat parlamenter sistemde politika oluşturma ve uygulama hususunda cumhurbaşkanının da hükümet gibi etkisi olmaktadır. Bunun sonucunda ise başbakan ve cumhurbaşkanı arasında bazı konularda anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır (Gözler, 2000: 62). Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca cumhurbaşkanları ve başbakanlar arasında birçok kriz yaşanmıştır (Akçay, 2016: 47; Özdağ, 1994: 7).

Yeni hükümet sisteminde kamu hizmetlerinin etkin şekilde sunulması konusunda cumhurbaşkanı birinci derecede sorumlu konumdadır. Buna dayalı olarak kamu görevlilerinin niteliği kamu hizmetlerinin verimli şekilde sunulabilmesi için son derece önemlidir. Devlet yapısının ve yönetim işleyişinin hantallıktan kurtularak kurumların karar verme mekanizmalarında etkinliğin sağlanması ve rasyonel uygulamaların yapılabilmesi için yönetimin en üst aşamasından başlayarak bürokraside kapsamlı bir yeniden yapılanma gerekmektedir (Turan, 2018: 41).

Cumhurbaşkanı yürütme konusunda sorumlu kişidir ve siyasi sorumluluk açısından sahip olduğu en önemli yetki yürütme konusunda her alanda kararname çıkarabilme niteliğidir (Durgun, 2017: 5). Hükümet sisteminde yapılan değişiklik kamu kurum ve kuruluşları açısından son derece önemlidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluşu, sahip olacakları yetkiler ve sorumluluklar cumhurbaşkanı tarafından kararnameler ile belirlenebilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarına atanacak üst düzey bürokratları da cumhurbaşkanı seçmektedir. Bu şekilde kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili konularda yetkinin cumhurbaşkanına verilmesiyle bürokrasinin verimli şekilde yürütülmesi amaçlanmış, rasyonel davranıldığı durumda kamu yönetiminin iyileştirilmesinin mümkün olacağı düşünülmüştür (Çalışkan, 2017: 9).

Erdem'e göre (Erdem, 2019) Türkiye'de hükümetlere karşı yapılan 1960 darbesi, 1971 muhtırası, 1980 darbesi, 1997 post modern darbesi, 2007 e-muhtırası, 2016 darbe girişimi gibi müdahalelerin sebebi yürütmede çift başlı bir yönetim sisteminin bulunması ve etkili bir hükümet sisteminin olmaması kaynaklıdır.

Parlamente sistemden kaynaklanan çift başlı yürütme sistemi nedeniyle ekonomik, idari ve siyasi krizlerin yanında hükümetleri hedef alan pek çok darbe ve muhtıra yaşanmış, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilinceye kadar bu durum Türkiye'nin büyük zararlar görmesine neden olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde çift başlı yürütmenin getirdiği problemler ortadan kalkmaktadır. Bunun nedeni Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bulunmamasıdır. Yürütmenin başı ve tek sorumlusu olup beş yıl arayla seçimle belirlenecek olan cumhurbaşkanı kamu politikalarının da belirleyicisi olacaktır (Kartal, 2017: 586-587). Bakanlarla uyum ve verimli çalışma durumu da cumhurbaşkanının bakanların atama ve görevden alınması konusunda tek yetkili olması şeklinde sağlanacaktır (Kartal, 2017: 579).

Cumhuriyet tarihi süresince meydana gelen yürütme içi çatışmaların son bulması da yürütme ile ilgili kamu politikaları belirlenmesi ve uygulanmasında tek aktörün karar alması ile mümkün olacaktır (Özbudun, 2017). Bu sistemde ortaya çıkan tek başlı yürütme mekanizması sayesinde hükümet yapısı güçlenecek, cumhurbaşkanı bürokratlar ve bakanlar üzerinde kontrol sağlayabilecektir (Tataroğlu, 2006: 102) ve bu sayede yönetimde ortaya çıkan bütünlük ve uyum, bürokratik vesayetın ortadan kalkmasını mümkün kılacaktır.

Yeni geçilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kamu politikalarının belirleyicisi olan ana aktör cumhurbaşkanıdır (Akman, 2019: 39). Tüm kamu politikaları doğrudan veya dolaylı şekilde cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek, uygulanacak ve uygulamalar takip edilecektir (Sobacı, 2018). Kamu hizmetleri sunumunun etkin ve verimli olması cumhurbaşkanının sorumluluğunda olacaktır (Aydın, 2018: 10). Bu sayede kamu politika süreçleri etkin, verimli ve rasyonel bir düzene girecek, bürokrasi vesayetiyle baskılanmasının önüne geçilecektir (Örselli, 2018: 307).

Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak atanacak olan üst kademe kamu yöneticileri 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete ‘de yayınlanan “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile belirlenmiştir. Birleşmiş Milletlerin tanımladığı üst kademe kamu yöneticilerinin özellikleri; kamu kurum ve kuruluşlarının üst düzeylerinde temel politikaların formüle edilmesiyle görevli olmaları, en yüksek seviyelerde politika konularında danışmanlık yapmaları, yönetimle ilgili politikalara dair karar alma sorumluluğuna sahip olmaları ve bakanlıklar ile yönetim kurullarınca belirlenmiş olan politikaları işlemsel politika ve program kararlarına dönüştürebilmeleridir (Önder, 1995: 142).

Tanım olarak bakıldığında üst kademe kamu yöneticilerinin politika oluşturma, yürütme ve bu konuda danışmanlık yapma gibi çok önemli görevler üstlendikleri görülmektedir. Kamu politikalarıyla ilgili üst düzey bürokratların üstlendiği bu kritik ve önemli görevler seçilmiş yöneticilerle olan ilişkilerini çok önemli hale getirmektedir. Demokratik yönetim sisteminin sorunsuz işleyebilmesi açısından yöneticilerle üst düzey bürokratların uyumu gereklidir. Gereken uyum sağlanamadığı durumlarda mücadele ve çatışmalar ortaya çıkarak krizlere neden olabilir. Atanmış bürokratların tercih etmedikleri kamu politikalarına karşı çıkmaları, değiştirme veya yavaşlatma yoluna gitmeleri, istemediklerinde engelleyerek amaçlarından saptırma şeklinde davranış sergilemeleri gibi durumlar ortaya çıkabilir. Millet iradesiyle seçilmiş yöneticilerin bürokratlara karşı söz hakkının bulunmaması, bürokratların yöneticilerle mücadeleye girerek onlara engel olmaya çalışması ve kendine bürokratik vesayet alanları meydana getirmesi demokratik yönetime aykırı bir durumdur. Bu problemlerin ortadan kaldırılması amacıyla başkanlık sisteminde üst düzey bürokratlar seçilmiş yöneticiler tarafından göreve getirilip görevden alınarak yöneticilere tabi olmaları sağlanmıştır. Bu kural Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde de aynı şekilde benimsenerek uygulanmıştır (Kırıışık, 2020: 178). Parlamenter sistemde de üst düzey bürokratlar seçilmişler tarafından atanıyor olsalar da, bürokratların hem görevden alınmalarının pek mümkün olmaması ve uzun yıllar kadroyu işgal ediyor olmaları hem de seçilmişlerin görev sürelerinin dolmasına rağmen bürokratların

görevlerine devam ediyor olmaları bürokratların siyaset karşısında güç elde etmelerine neden olmaktadır.

Kamu hizmetleri sunumunda bürokrasinin rolü oldukça büyüktür (Mercimek, 2018: 132). Bürokrasinin sahip olduğu bu rol, kamu politikaları konusunda da etkin olmasını sağlamaktadır. Kamu politikalarını etkileme ile ilgili bürokrasiye imkân sunan şey bürokrasinin teknik bilgisi ve uzmanlığıdır (Sobacı, 2017: 243). Bürokratların sahip oldukları bu özellikler onları ayrıcalıklı ve vazgeçilmez hale getirmiştir. Bu durum Türkiye’de de değişmemiş, bürokratlar her daim ayrıcalıklı konumlarını korumuşlardır (Mercimek, 2018: 132). Yöneticilere bağlı ve onlar tarafından verilen emirleri uygulaması gereken bürokrasi, siyasi yöneticilerle güç mücadelesine girişmiştir (Eryılmaz, 2017: 268). Türkiye’de bu mücadele bürokrasinin siyasetin denetimine girmesine engel olmuş, bürokrasinin iktidar ortağı gibi davranması bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkide sorunların yaşanmasına neden olmuştur. Olması beklenen durum, seçilmiş yöneticilerin atanmış bürokrasi karşısında üstünlüğe sahip olması iken, Türkiye’de seçilmiş yöneticilere karşı bürokrasi üstün duruma geçmiştir (Mercimek, 2015:133).

Bürokrasinin kendini kalıcı unsur olarak, siyasileri ise geçici unsurlar olarak görmesi ve uyum sağlamaması, siyasetle çekişme halinde olması kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması konularında sorunlar yaşanmasına sebep olmuştur. Türkiye’de bürokrasinin konumunun kamu hizmet ve politikalarının yürütülmesi açısından araç mı, yoksa kuralları koyan esas unsur mu olduğu konusunda belirsizlikler oluşmuştur (Mercimek, 2015: 134). Olması gereken ise seçilmiş karar organlarınca belirlenen kamu hizmetleri kurallarının bürokrasi tarafından uygulanmasıdır (Çoker, 1995: 7-9).

Kamu politikalarının oluşturulup uygulanması süreçlerine aktif olarak katılan bürokrasinin esas görevi bu politikaların uygulamasında rol almaktır (Göküş, 2000: 40). Fakat Türkiye’de bürokrasi bu rolünden çıkarak doğrudan kamu politikaları konusunda belirleyici duruma gelmiştir (Yılmaz, 2013: 280). Kamu politikası oluşturma süreçlerinde de bürokrasinin seçilmiş siyasilerden daha fazla sözü geçmiştir (Sobacı, 2017: 544). Bazı uzmanlara göre de bürokrasinin konumu Batı tarzına benzer

şekilde uygulayıcı yönde olmalıdır (Yavuz, 2017: 206). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin bürokrasinin belirleyici etkisini kırmak üzerine getirdiği yenilikler şu şekilde özetlenebilir:

Doğrudan seçimle göreve gelen Cumhurbaşkanının varlığı yasamanın yürütme üzerinde güvenoyu zorunluluğunu ortadan kaldırmış, bu sayede hükümet kurma krizleri çözülerek hükümet istikrarı sağlanmıştır.

Yürütmenin başı sıfatında olan Cumhurbaşkanının 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği sonrasında vesayet kurumları niteliğinde bulunan Anayasa Mahkemesi ve Hâkimler Savcılar Yüksek Kuruluna üye seçme yetkisine sahip olması bürokratik vesayeti engelleyen bir durum arz etmektedir. Yapısı ve üye sayısı değiştirilen bu kurumlardaki dönüşümlerin asıl amacı geçmiş dönemlerde oldukça etkinliği olan bu kurumların vesayetinin kırılmak istenmesidir (Gülener, 2017).

2017 Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanının seçimler sonucunda halkın çoğunluğunun oyunu alarak göreve gelmesi kendisine hem güçlü bir meşruiyet sağlamakta hem de belirli bir üstünlük vermektedir (Ayten, 2018: 67). Halk meşruiyetine dayanmayan ve seçimle göreve gelen siyasî iktidarın kontrolü altında olmayan güçlü yetkilerle donatılan vesayet merkezlerinin varlığına izin verilmeyecek ve bürokratik anlamda ortaya çıkacak vesayetin yok edilmesinde de rol oynayacaktır (Mercimek, 2018: 22).

Diğer başkanlık sistemlerinde mevcut olan cumhurbaşkanı yardımcısının seçimle gelmesi durumu yeni sistemde atamaya dönüştürülmüştür. Bunun nedeni bazı ülkelerde bu makamın bir bürokratik vesayet kurumuna dönüşmüş olmasıdır. Bu durum bürokratik vesayet anlayışını değiştirerek bürokratların kolay bir şekilde değişimini sağlamış ve zaman içinde bulundukları konumlarda kökleşmelerini önlemiştir. Bürokratların mevcut konumlarında zaman içinde kökleşmeleri seçimle iktidara gelen siyasi iktidarlar karşısında kontrolsüz bir güç gibi hareket etmelerine neden olmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte bürokratlar siyasi iktidara bağlı hale getirilerek bürokratik vesayet kanallarının işlevsiz hale gelmeleri amaçlanmıştır (Karatepe, 2020).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin bu özellikleri sayesinde bürokratik vesayetin önüne geçildiği söylenebilir. Siyasilerin önünde demokrasinin gelişmesi ve daha katılımcı hale gelmesi için bir engel kalmamıştır. Bürokratik vesayetin yürütme gücünün üzerinden kalkması sonucu yürütme bağımsız hale gelmiş ve sivil iktidarların bürokratik vesayet şikâyetleri son bulmuştur. Bürokratik vesayetin kalkmasıyla siyasiler beklenen demokratik ortamın ve refahın önünde engel olarak bu vesayeti gösteremeyecek ve sorumlulukları ile geleceğe yönelik beklentiler artacaktır. Sistem üzerinde tartışmalar her ne kadar krizlerin ve vesayet uygulamalarının önüne geçilmiş olsa da halen devam etmektedir. Bu tartışma konularından biri cumhurbaşkanına verilen fazla yetki ve sonuçta ortaya çıkabilecek olan bürokraside siyasallaşma durumudur. Bürokraside ortaya çıkabilecek siyasallaşma ile siyasilerin bürokratlar üzerinde daha fazla söz sahibi olması durumu oluşacağından bu durumun yeni bir sorun alanı ortaya çıkaracağı düşünülmektedir (Altınok, 2016: 166-180).

SONUÇ

Siyaset bilimi alanında temel araştırma konularının başında en büyük ve en önemli siyasi örgütlenme olan devlet gelmektedir. Siyasi yapılanmalar arasında kapsam olarak en geniş ve gelişmiş, teşkilatlanma açısından en muazzamı olarak ortaya çıkan devleti kimin idare edeceği, hangi hakkı kullanmaya dayalı olarak nasıl ve ne şekilde idare edeceği, hangi sistem ve metotlar çerçevesinde kurgulayacağı gibi sorulara cevap aranmaya çalışılmış ve çalışılmaya da devam edilmektedir. Bu cevap arayışı sürecindeki klasik ya da modern dönem dini perspektife dayalı teokratik anlayıştan, bürolarda çalışan kişilerin egemenliğine dayalı bürokratik teorilere oradan da günümüz demokratik teorilerine dayanan izler taşımaktadır.

Devletin yönetimi noktasında iki temel kurum olan siyaset ve bürokrasi kurumlarının birbirlerine göre konumları ve ilişkileri belirleyici olmaktadır. Devlet kavramının ve yapısının ortaya çıkması Aristo dönemine uzanmakla birlikte siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiler özellikle Vincent de Gournay tarafından bürokrasi kavramının ilk kez kullanılarak öneminden bahsedilmesi ile modern devletin ortaya

çıkışı olarak kabul edilen 1648 yılındaki Westphalia Antlaşması sonrasında daha da belirgin hale gelmiştir.

Siyaset ve bürokrasi kurumlarının ilişkileri devletin yönetimini ele alma, kullanma ya da ortak olma anlayışları çerçevesinde süreklilik arz eden aynı zamanda rekabeti de beraberinde getiren bir durum ortaya çıkarmıştır. Siyaset kurumu devletin idaresini elinde tutmanın verdiği meşruluk anlayışı sonucu kendisini ülke sınırları içerisinde yaşayan herkes için geçerli olan kararlar alabilen, kuralları belirleyen ve bunların takibini yaparak gerektiğinde zor kullanma yetkisine sahip olarak görmektedir. Bürokrasi ise devletin yönetimine en azından ortak olabilme anlayışı temelinde siyaset kurumuyla gerek rekabet gerekse birlikte hareket ederek iktidarın nimetlerini kullanabilme yolunu tercih etmektedir. Bu kurumlardan biri olan siyaset kurumu, geçmişten günümüze doğru gelindiğinde demokratik olabilmek için nelerin yapılması gerektiği anlayışı üzerinde dururken bürokrasi kurumu ise yasalar temelinde ve rasyonel anlayışa dayanarak hareket etmektedir.

Bürokrasi kurumu ve bürokratlar, siyasi olarak iktidarı elinde bulunduran ve ülke yönetiminde söz sahibi olan siyaset kurumunun almış olduğu genel kararların uygulayıcısı konumunda bulunmaktadır. Ancak bununla birlikte bürokratların alanlarında kazandıkları bilgi ve uzmanlık ile konumlarını uzun süre koruyabilme özellikleri kendilerine siyaset kurumu karşısında güç sağlayarak yönetimi etkileyebilme hatta yönetime ortak olabilmenin yolunu açmaktadır. Genel politika kararlarının alınması siyaset ve bu kararların yürütülmesi bürokrasi kurumlarının görev alanları olarak hukuki ve şekli olarak birbirinden ayrılmışsa da uygulama aşamasında net bir ayrım görülememektedir. Bunun nedeni ise süreçlerin birbirini izlemesi ve siyasi olarak işbaşında bulunan yetkililerin aynı zamanda idari kararlar verebilmesi, idari olarak görev yapanların da kimi konularda siyaset kurumunu etkileyerek kararlara ortak olabilmesidir. Siyaset kurumu halktan gelen talepleri göz önüne alarak genel politikalar uygulanmasını sağlarken, bürokrasi kurumu ise halkın ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kamu politikalarının etkin, verimli ve etkililiğe dayalı olarak hareket etmektedir.

Siyaset ve bürokrasi kurumlarının ilişkisi ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre farklı bir görünüm arz edebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde bürokrasi kurumu, siyaset kurumunun alacağı genel politika kararlarına katkı sunmakla birlikte alınan kararların uygulayıcısı konumundadır. Bu ülkelerde kurumların görev tanımları yapılmış ve kendilerinden beklenenler netlik ve açıklık kazanmıştır. Gelişmekte olan ve gelişmemiş ülkelerde ise bürokrasi kurumu siyaset kurumu ile daha iç içe bir yapı oluşturabilmekte hatta siyaset kurumunun eklentisi gibi hareket edebilmektedir. Geleneksel politikaların sürdüğü ülkelerde siyaset kurumu yanında siyasi ve idari olarak amaç ve politika güden en önemli ve en büyük örgütlü yapı olan bürokrasi kurumu etkin bir şekilde hareket ederek belirleyici olabilmektedir.

Ülkemiz de geliştirmekte olan ülkeler statüsünde bulunduğundan bürokrasinin siyaset kurumu ile olan ilişkileri diğer geliştirmekte olan ülkelerdekiyle benzerlik göstermektedir. Bürokrasi kurumunun siyaset kurumu ile olan ilişkilerinin belirleyiciliğinde bilgi ve uzmanlık, devamlılık ve kesintisizlik başta olmak üzere birçok faktör etkili olmaktadır. Bu faktörler bürokrasinin siyaset karşısında güç elde etmesinin önünü açmaktadır.

Türkiye’de bürokrasi kurumu siyaset kurumundan çok daha uzun bir geçmişe sahiptir. Türkiye’de bürokrasi-siyaset ilişkileri ile ilgili bir çıkarım yapabilmek için mutlaka Osmanlı’dan gelen bürokratik imparatorluk geleneğinin günümüze yansımalarının çözümlenmesi gerekir. Osmanlıda klasik dönemde olgunlaşan ve kurumsallaşan bürokrasi, 16. ve 18. yüzyılları kapsayan iki asırlık bozulma ve yozlaşma döneminde olumlu olumsuz pek çok değişikliğe uğramıştır. Osmanlı Devleti 600 yılı aşkın bir süre pek çok alanda değişime uğramış, değişimin görüldüğü en önemli alanlardan biri de bürokrasi olmuştur. Osmanlı bürokrasisi sadece devlet idaresinde etkili araçlar sağlamamış, aynı zamanda özgün Osmanlı siyasi anlayışı kavramını ortaya çıkarmış ve bürokratik bir gelenek yaratmıştır. Halifeliğin alınmasına kadar geçen süreçte Tanrı tarafından yönetimin kendisine verildiğine inanılan padişah, halifeliğin alınmasının ardından Allah’ın yeryüzündeki gölgesi olarak kabul edilmiş, bürokratik sınıfın tepesine yerleşmiş, her şey padişahın arzuları doğrultusunda gerçekleşmiştir. İlk dönemlerde bürokratların padişah ve hanedan karşısında söz hakları bulunmamakla beraber, bürokrasinin ve bürokratların etki alanı

zamanla genişlemiştir. Bürokratik görevlerin yerine getirilebilmesi padişahın tuğrasının yer aldığı beratlar aracılığıyla gerçekleşmiştir. Kuruluşundan yıkılışına kadar her zaman en önemli aktör ve yetkili olarak yer alan sultan, padişah veya han unvanına sahip devlet başkanı, devletin büyümesiyle birlikte yetkilerinin bir kısmını veziriazam, vezir gibi unvanlara sahip kişilerle paylaşma yoluna gitmiş, padişahтан sonra en yetkili kişi olan veziriazam kimi zamanlar (Sokullu ve Köprülüler Dönemleri) en önemli aktör konumunda yer almıştır. Osmanlı Devleti'nde bulunan yönetilen ve yöneten sınıfları içerisinde mutlak hüküm sahibi padişah dışında, otoritenin zayıfladığı dönemlerde bürokrasi ve bürokratların etkinliği artmıştır. Osmanlı bürokrasisinde askeri kökenlilerin oluşturduğu seyfiye sınıfı, eğitim-adalet ve din işleri sorumlularının oluşturduğu ilmiye sınıfı, yazışma ve bürokratik işlemlerden sorumlu olanların oluşturduğu kalemiye sınıfları görülür. İdari yapının değişmesiyle birlikte Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ise mülkiye sınıfı ortaya çıkmış ve etkinlik kazanmıştır.

Osmanlı Devleti ilk zamanlarda patrimonyal olarak ifade edilen yöneten kişiye yönetme hakkının Tanrı tarafından verildiğine ve bu durumun da yönetilenler tarafından kabullenilmesine dayanan, yönetilenlerin yönetene sadakatle bağlı kaldığı bir bürokrasi türü ile yönetilmekteydi. Zaman içerisinde fetihlerle ele geçirilen alanların artmasıyla merkeze bağlı olarak eyaletler oluşturulmuş, bu eyaletler yerinden yönetime yakın bir şekilde bulundukları alanda birtakım yönetsel hakları kullanabilmekteydi. Kuruluş ve yükselme döneminde merkezde yönetim başta padişah olmak üzere din adamları, bazı sivil bürokratlar ve askerlerdeydi. Osmanlı Devleti'nde idari anlamda yaşanan sıkıntıların askeri ve ekonomik alanlarda da baş göstermesiyle birlikte devletin çöküşten kurtarılabilmesi ve yeniden güçlü günlerine dönüp başarıların yeniden kazanabilmesi için bu dönemde reform hareketleri gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu reformların kapsamı ise idari, yargı, eğitim ve adli alanlardır. Yapılması gerekenlerin tartışıldığı toplantılarda monarşiye uygun olmayan şekilde katılımcılar fikirlerini özgürce beyan edebilmekte idi. Bu dönemde yapılan reformlardan biri olan yeniçeri ocağının kaldırılması askeri gücün yeniden siyasi güce bağlanmasına neden olmuştur. Merkezi yönetimin yeniden kuvvetlendirilmesinin ardından Osmanlı'da modern anlamda bir bürokratik yapı oluşturulmaya çalışılarak

bürokrat yetiştirmek üzere eğitim kurumları kurulması yoluna gidilmiştir. Ardından kurulan meclislerle devletin monarşik yapısı ve idaresi değişimlere uğramaya başlamış, padişah kendi yetkilerinden bir kısmını bu organlara devrederek demokratikleşme yolunda önemli adımlar atmaya başlanmıştır. Dini kısıtlara tabi olmayan eğitim kurumları açılmış, sivil kökenli bürokratlar devlet kadrolarına yerleşmeye başlamıştır.

Osmanlı Devleti'nde ilk kez bürokratik grupların iktidara egemen olmalarını içeren dönem ise Tanzimat Dönemi'dir. Bu dönemde Osmanlı Devleti'nin merkezi idare örgütlenmesi bakanlık ve meclislerden oluşan, tüm alanlarda etkinliği bulunan bürokrasinin ön planda yer aldığı merkeziyetçi bir hükümet modeli halini almıştır. Padişahın bürokratlara yönelik sürgün yetkisi ve müsadere uygulamaları kaldırılmıştır. Tanzimat döneminde yönetim kademesinin üst kesiminde yer alan kişiler bürokratik gücün kendilerinde toplanmasını, padişahın yetkilerinin azaltılmasını, tüm gücün bürokraside toplanması gerektiğini savunmuş, iktidarı ellerine almayı amaçlamışlardır. Tanzimat dönemi bürokratları padişahı belirlemeye kadar varan güce sahip olmuşlardır. Bu dönemde bürokratların yasal olarak güvencede olması rüşvet gibi olayların artmasına da neden olmuştur. Ardından Kanun-i Esasi'nin ilan edilip mebusların seçilmesiyle Mebûsan Meclisi göreve başlamış fakat bir yıl sonra meclisin feshiyle devletin idari gücü tekrar bürokratlardan padişaha geçmiştir.

1876 yılında Anayasanın kabul edilmesiyle beraber Mebûsan Meclisi'nin açılması devletin yönetim biçimini monarşiden meşruti monarşiye geçirmiştir. Padişahın devlet idaresindeki durumu ise anayasa ile belirlenmiştir. Açılan Mebûsan Meclisi'nde alınan kararlar için son hüküm yine padişaha ve padişahın belirlediği Ayan Meclisi'ne bırakılmıştır.

II. Meşrutiyet Dönemi'nde ise yapılan anayasa değişiklikleri ile Osmanlı'da ilk kez parlamenter sisteme geçilmiş, padişahın yetkileri denetim altına alınarak kısıtlanmış, bakanlar ise sadrazam tarafından seçilerek işbaşına gelmeye başlamışlardır.

Tanzimat Döneminde güçlenen bürokrasinin etkisinin II. Abdülhamit tarafından baskılanması İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin kurulmasına neden olmuş, 31

Mart Vakası sonucunda II. Abdülhamit'in İttihat ve Terakki Cemiyeti önderliğinde tahttan indirilmesi ordunun siyasete karışarak devletin idari yönetimine ortak olması sonucunu doğurmuştur. Bu olayın ardından gerçekleşen “Bâb-ı Ali Baskını” sonrası siyasi iktidarı ele geçiren daha çok asker kökenli İttihat ve Terakki Cemiyeti mensupları ile birlikte devletin yönetiminde etkinlik orduya geçmiştir. Bu dönemde bürokrasinin siyasi anlamda bir egemenliği söz konusu olmakla birlikte, Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu sorunlar sarmalının içinden çıkmasına yardımcı olmaktan çok uzak ve hatta işleri daha da karmaşıklaştıran bir durum oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Osmanlı Devleti'nin I. Dünya Savaşı'nda yenilmesiyle başlayıp işgalle devam eden süreç, Mustafa Kemal Atatürk ve arkadaşlarının Anadolu'da başlattıkları bağımsızlık hareketi sonucu değişime uğramış ve yeni bir devletin temelleri atılmaya başlanmıştır.

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti merkeziyetçi yapılanma, ekonomi ve siyasal alanlardaki gelişmeler gibi birçok alanda geleneksel devlet kurumlarını kendi bünyesine devraldığı gibi bürokrasi kurumuna ve bürokratlara ait olumlu ve olumsuz değerleri de devralarak bürokratik yapılanmasını gerçekleştirme yoluna gitmiştir.

Osmanlı Devleti'nin asırlara uzanan varlığında şekillenen bürokrasinin Cumhuriyetle beraber tamamen ortadan kalktığını söylemek mümkün değildir. Cumhuriyet bürokrasisinde Osmanlı'da temelleri atılan bürokratik yapılanmanın olumlu ve olumsuz yansımalarını 21. Yüzyıl Türkiye'sinde de görmek mümkündür. Her ülkenin kendi tarihsel, kültürel ve ekonomik yapılanmasındaki farklılıklar bürokrasi kavramına yansımış, bu da farklı ülkelerde ve hatta aynı ülkenin farklı dönemlerinde bürokratik oluşumları etkilemiştir. Bu durum toplumların değişen ihtiyaç, talep ve beklentilerindeki farklılaşmalarla ilgilidir.

Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nde egemenlik kavramının millete ait olarak görülmesi, Osmanlı'dan kalan bürokrasi ve egemenlik anlayışının değişmesine neden olmuştur. Osmanlı'da üst kademelerde bulunan bürokratların yerini millet egemenliğine inanan ve yeni kurulan devletin menfaati doğrultusunda çalışacak olan bürokratların alması gerekmiştir. Yeni kurulan bürokratik yapılanmada bürokratlara

geniş imkânlar tanınmış, statüleri yüksek tutulmuş ve güvence altına alınmıştır. Bu dönemde bürokratların çoğunlukla Millî Mücadele’de görev almış askerlerden oluşması ve içinde bulunulan dönem şartlarında iyi imkânlara sahip olmaları toplum nezdinde saygınlıklarını artırmıştır. Bu dönemde yönetim gücünü elinde bulunduran bürokratik kesim devletçilik anlayışının benimsenmesiyle beraber ekonomik alanda da etkin konuma gelmiştir.

Devletin her alanında tek başına söz sahibi olan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), devletin partisi olmaktan ziyade parti devleti şeklinde hareket ederek bürokraside görev alan hemen hemen tüm memurların aynı zamanda parti üyesi gibi davranmasını sağlamışlardır. Bu dönemde bürokrasi ile siyasetin tamamen iç içe geçmesi, geçmişten gelen bu iki sistemin birbiriyle rekabet etmesi durumunu ortadan kaldırmıştır. 1940’lı yılların ortalarına kadar Türkiye’de siyaset ve bürokrasi ayrımı ortadan kalkmış, bürokrasi siyasetin gölgesinde hüküm sürmüştür. Mustafa Kemal Atatürk’ün vefatının ardından askeri bürokrasiden ziyade sivil bürokrasi güçlendirilmeye çalışılmıştır. 1940’lı yılların ortalarında ise dünyada yeni dengeler kurulurken Türkiye’de de siyasi anlamda değişimler oluşmaya başlamış, iktidar değişmese de çok partili döneme geçilmiştir. 1950 yılında yapılan seçimlerde ise iktidara gelen Demokrat Parti’nin bürokrasiye ve bürokratlara olan bakış açısı Cumhuriyet Halk Partisi iktidarı döneminde görevde olmaları ve onların ortağı olarak görülmeleri nedeniyle olumsuz olmuştur. İktidarını korumak isteyen Demokrat Parti, iktidara talip olma aşamasında ileri sürdüğü özgürlük vaat eden düşünce ve felsefelerden zaman içerisinde uzaklaşmıştır. Bu dönemde sivil ve askeri bürokrasinin etkisi kırılmaya çalışılmış, özellikle sivil bürokrasiye karşı bu olumsuz yaklaşım 27 Mayıs Askeri Darbesi’nin oluşumuna zemin hazırlamıştır. Siyaset-Bürokrasi arasındaki bu çatışmada başlangıçta bürokrasi ve bürokratlar kaybetmiş gibi görünse de 27 Mayıs Askeri Darbesi sonucunda Demokrat Parti iktidardan uzaklaştırılarak yetkilileri çeşitli cezalara çarptırılmışlardır.

28 Mayıs’ta atanan 18 kişilik kabinenin 15 üyesi üst düzey bürokrat, iş adamı ve akademisyenlerden oluşmuştur. Bu darbeye beraber sivil yönetim anlayışı zarar görmüş, askeri bürokrasinin her olumsuzlukta yönetimi devralmasının önü açılmış ve her darbede ordu yönetiminde yeni yetkiler kazanarak güçlenmiştir. Bu dönemde

oluşturulan Kurucu Meclis hazırladığı anayasa ile “bürokratik vesayet” sisteminin temellerini atmıştır. Siyasiler üzerinde bürokratik vesayeti güçlendirmek amacıyla egemenliği seçilmiş iktidar ile paylaşacak yeni kurumlar oluşturulmuş ve bu sayede bürokrasiye güç ve özerklik kazandırılmıştır.

1960’ların sonu ile 1970’lerin başında Türkiye’de yaşanan yoğun sağ-sol çatışmaları ile ortaya çıkan siyasi ve sosyal yüksek tansiyonun düşürülememesinin nedeni olarak 1961 Anayasası görülmüş, 1971 ve 1973 yıllarında bu anayasada değişikliğe gidilmiştir. Yapılan değişikliklerle “laik” sivil bürokratik seçkinlerin siyasette oynadığı etkin rol azalmaya başlamış, siyasi seçkinlerle ordu dışındaki devlet kurumları arasındaki çekişme artarak devam etmiş, bu durum da bu kurumların politikleşmesi ve siyasi kamplara ayrılmasına neden olmuştur. 1973’ten 1980’e kadarki süreçte Türkiye kısa ömürlü koalisyon hükümetleriyle yönetilmiş, kurulan hükümetler ülkedeki sıkıntılara çözüm getirememişlerdir.

1980 tarihine gelindiğinde artan şiddet olayları ve siyasi cinayetler sonucu devlet otoritesinin yeniden tesis edilebilmesi, milli birlik ve beraberliğin korunması veya ülkenin bölünmesinin engellenmesi amacıyla ordu harekete geçmiş, “askeri hiyerarşi ve komuta zinciri” içinde devlet tekrar askeri bürokrasinin eline geçmiştir. Hazırlanan 1982 Anayasası’yla devlet otoritesinin güçlendirilmesi, siyasi iktidarı, bürokrasi karşısında üstün duruma geçirmiştir. 1983 yılında yapılan ilk genel seçimde tek başına iktidara gelen Anavatan Partisi güçlendirilen yürütme gücünü ve tek başına iktidar olmanın avantajını kullanmıştır. Bu dönem boyunca iktidarın bürokrasi üzerinde denetim ve gücü artmış, parlamento ve siyasi iktidar uyum içinde çalışmış, yürütme ve yasama çatışması yaşanmamıştır. Mevcut iktidarın en çok önemseydiği konular “bürokrasiyle mücadele” ve “özelleştirme faaliyetleri” olmuş, bu dönemde bürokrasinin etkinliğini kırmaya dönük düzenleme ve uygulamalar yapılarak bürokratik alandaki işlemler ve prosedürler azaltılmıştır.

Bu dönemin ardından iktidara gelen koalisyon hükümetleri döneminde, siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri verimlilik ve etkinlik bakımından oldukça gerilemiştir. 1998 yılına gelindiğinde ise Refah Partisi’nin kapatılmasının ardından ortaya çıkan 28 Şubat süreciyle askeri ve yargı bürokrasisi Cumhurbaşkanının dolaylı desteğini alarak, laikliğin korunması ve iç güvenlik gerekçeleriyle yeniden vesayetçi konumuna

yerleşmiştir. Bu dönemin ardından kurulan “Üç laiklik yanlısı” parti koalisyonu, askeri bürokrasinin ülke yönetimi üzerindeki etkisini görece olarak sınırlandırmış; fakat siyasi iktidarların “gözetlenmesi” alışkanlığı farklı şekillerde devam etmiştir.

Devletin yönetim anlayışı perspektifinden bakıldığında sürekli mücadele içerisinde olan siyaset ve bürokrasi kurumları yürütmenin iki önemli aktörü konumundadır. Bu kurumlar gücün kullanımı noktasında sahip oldukları yetkiler dâhilinde kamu politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesi başta olmak üzere pek çok açıdan yürütmeye birbirlerinin tamamlayıcısıdır. Bürokrasi kurumu sahip olduğu bilgi ve uzmanlık ile uzun yıllar görevde kalmanın verdiği özellikleri, siyaset kurumu ise seçilmiş olmanın ve yetkiyi elinde bulundurmanın verdiği özelliği ile yürütme erki üzerinde etkinlik kurmak istemektedir. Tek parti iktidarının olduğu dönemlerde genel anlamda siyaset kurumunun belirleyici konumda olmasına karşın özellikle koalisyon dönemlerinde bürokrasi kurumu yürütme erki üzerine daha fazla etki edebilmekte ve yönlendirici rol oynayabilmektedir.

Osmanlı Devleti’nde özellikle Tanzimat Dönemi’nden itibaren etkin olmaya başlayan bürokrasi kurumu kimi zamanlar padişahın belirlenmesine varan etkinlik elde etmişlerdir. Ancak 1876 yılında faaliyetini bir yıl kadar sürdüren Mebûsan Meclisi’nin Sultan I. Abdülhamit tarafından kapatılması sonrasında tüm yetkiler padişahı toplanmıştır. Böylece siyaset kurumu bürokrasi kurumuna üstün gelmiştir. 1908 yılında II. Meşrutiyet’in ilan edilmesinin ardından padişahın yetkilerinin sınırlandırılması, parlamenter sisteme geçilmesi ve İttihat ve Terakki Partisi’nin kurularak iktidarı eline geçirmesiyle bürokrasi kurumu siyaset kurumuna karşı tekrar üstünlüğü elde etmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti döneminde ise 1940’lı yılların ortalarına kadar tek parti iktidarının hüküm sürdüğü bürokrasinin siyasetle iç içe geçtiği bir dönem olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönemde bürokrasi kurumu kendisini siyaset kurumuna göre şekillendiren ve konumlandıran bir durumdadır. 1950’li yıllarda iktidarda olan Demokrat Parti bürokrasiyi Cumhuriyet Halk Partisi’nin kendisine göre şekillendirdiğini düşünmesi nedeniyle değiştirmek ve siyasetin vereceği görevleri tarafsız bir şekilde yapması gerektiğini söylenebilir. 27 Mayıs Askeri Darbesi sonrasında kurulan Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu gibi kurumlar siyaset

kurumunu şekillendiren ve vesayet altına amaçlayan askeri, yargı ve sivil kurumlar olarak göze çarpmaktadır. Bu dönem için siyasetin bürokrasi karşısında güç kaybettiği dönem olduğunu söylemek mümkündür. 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi ile devletin kaybettiği otorite alanının hemen doldurulması gerektiği anlayışı ile hareket edilmiş ve askeri bürokrasi gücünü sert bir şekilde kullanarak devletin yönetiminde söz sahibi olmuştur. Askeri idare dönemi kısa sürüp 1983 yılında yapılan seçimler sonrasında devletin idaresi seçilmiş hükümete geçse de askeri vesayet in hemen her alanda etkisini sürdürdüğünü söylemek mümkündür. Bu dönem için askeri bürokrasinin siyaset karşısında etkin ve belirleyici olduğu dönem olarak belirtebiliriz. 1980 Askeri Darbesi sonrasında Anavatan Partisi'nin Turgut Özal'ı yılları hariç iktidara koalisyon hükümetleri gelmiştir. Bürokrasi bu dönemlerde kendine has özelliklerini kullanarak siyaset kurumu karşısında etkin bir konumda bulunmuştur.

3 Kasım 2002 tarihinde yapılan genel seçimler sonucu güçlü bir şekilde siyasi iktidara tek başına gelen Adalet ve Kalkınma Partisi, kamu idaresi ve bürokrasi başta olmak üzere birçok alana yönelik değişim ve dönüşümleri içeren reformları gerçekleştirme yoluna gitmiştir. Toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmet temelli bir anlayışı tercih eden ve halktan uzak bir anlayışla hareket eden bürokratik yapılanmaya mesafeli duran Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarına halkın yanı sıra iş dünyasını temsil eden yapılar, Sivil Toplum Kuruluşları reform çabalarında destek olmaya çalışmışlardır. Partinin kuruluş bildirgesi ve tüzüğünde olduğu gibi seçim beyannamelerinde ve parti yetkililerinin beyanlarında da yer bulan “kimsesizlerin kimsesi olma”, mevcut şartların dönemsel şartlara göre değiştirilmesi ve dönüştürülmesi, bürokratik oligarşiye ve vesayete karşı tavır sergilemeleri Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde bürokrasi ve siyaset ilişkilerinin ne denli olacağı hakkında bilgi vermesi açısından önemlidir.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2002 yılından itibaren girdiği her seçimi kazanarak rakipleri ile arasında önemli farkı koruması, halkın kriz ortamı ve koalisyonlardan bıkkınlık duyması sonrasında güçlü bir iktidara kavuşması geçmiş dönemlerin getirdiği siyasete karşı olan olumsuz imajı bir kenara bırakmasını sağlamıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi iktidara geldiğinde devletin yönetimi konusunda karşısında sivil, askeri ve yargı başta olmak üzere birçok vesayet odakları

bulunmaktaydı. Adalet ve Kalkınma Partisi bu vesayet odaklarını idari sistemin yönetim gücü açısından kontrolü altında bulundurmak için mücadele etme yoluna gitmiştir.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2003 yılında "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" sloganıyla başlattığı kamu yönetiminde yeniden yapılanma ve reform süreci, bürokratik idare anlayışından vatandaş odaklı hizmet anlayışına dayalı bir tarzda gerçekleştirilme yoluna gidilmiştir. Bu çerçevede demokratik anlayışın ve özgür bir ortamın yerleşmesine yönelik Avrupa Birliği Uyum Paketleri, kamu yönetiminde şeffaflık anlayışına yönelik Bilgi Edinme Kanunu, hesap verme anlayışı için 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmış, denetim anlayışı için Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile şikâyet mekanizmasının işletimine yönelik BİMER oluşturulmuştur.

Bürokratik vesayetin etkisinin azaltılmasına dönük olarak yerel yönetimlerin yetkilerinin ve etki alanlarının artırılması sağlanmıştır. Bu çerçevede Belediye, İl Özel İdaresi ve Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili kanunlar çıkarılmıştır. Böylece yerel yönetimlerin hizmet kapasiteleri arttırılmaya çalışılmış, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki etkileri ise azaltılmaya çalışılmıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi yargı ve askeri bürokrasinin siyasal iktidar üzerinde iktidarı öncesinde yerleştiği baskın tutumunu yıllar içerisinde karşılaştığı kapatılma davası, 367 Krizi gibi süreçlerde halkın desteğini her defasında yanında bulması ve yapılan yerel ve genel seçimlerde başarısını pekiştirerek Türk siyasal yaşamı içinde egemen parti konumuna yükselmesi bu vesayet odaklarıyla mücadelesinde etkin ve etkili olmasını sağlamıştır.

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin iktidara geldiği 2002 yılında parlamenter hükümet sistemi modeli yürürlükte bulunmaktaydı. Başbakan ve cumhurbaşkanının ideolojik ve siyasal parti açısından aynı düşüncede olması devletin yönetimi konusunda belirleyiciydi. Abdullah Gül ve Recep Tayyip Erdoğan'ın Başbakan oldukları dönemde fikri açıdan farklı olan Ahmet Necdet Sezer'in cumhurbaşkanlığı süresi içinde bürokrasinin siyasal sisteme uyum sağlamasına yönelik çalışmalarda görüş ayrılıkları yaşanmıştır. Parlamenter sistemde siyasal iktidarın tek parti

tarafından elde edilmesi ve başbakan ile cumhurbaşkanının aynı siyasal parti ya da ideolojik görüşten geliyor olmaları uyumlu bir idari ortam sunarken, tam tersi durumda ise yönetimde anlaşmazlıklar ve zafiyetler ortaya çıkabilmekteydi. Bununla birlikte siyasal iktidarın tek parti tarafından ele alınamaması durumunda bürokrasi, iktidarın bir destekçisi olmaktan çıkıp yönlendiricisi konumuna geçebilmekteydi.

2017 yılında gerçekleştirilen anayasa değişikliği sonrası 2018 genel seçimleri ile yeni ve kendine özgü birtakım özelliklere sahip cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi modeli yürürlüğe girmiştir. Bu modelde cumhurbaşkanı yürütme gücünü tek elde toplamakta ve idari sistem açısından parlamenter sisteme göre oldukça etkin konumda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı aynı zamanda siyasal iktidarı elinde bulunduran partinin genel başkanı sıfatını da taşımakta olup, hem idari sisteme hem de partiye aynı anda etki edebilmektedir. Cumhurbaşkanının bürokrasi üzerinde özellikle de üst yöneticilerin atanmasında ve görevden alınmalarında tek belirleyici olması, bürokrasinin etkinliğinin azalmasını ve siyasal iktidara göre konumlandırması sonucunu doğurduğunu söylemek mümkündür.

Parlamenter Hükümet Sisteminde devletin başı konumunda bulunan ve yürütmenin içerisinde yer aldığı halde çok fazla etkili olmayan cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeline geçişle birlikte yürütmenin en etkili aktörü haline gelmiştir. Cumhurbaşkanının partili olması ve yasamada da çoğunluğu sağlayan bir durumda olması yürütme organı kadar yasama organının da cumhurbaşkanının etkisi altında olması sonucunu doğurmuştur. Devlet başkanının liderlik özelliğinin güçlü olması her alanda etkin olabilmesinin önünü açmakta olup, bu durum tek sesliliğe yol açması nedeniyle kimi eleştirileri de beraberinde getirmektedir.

Türkiye’de 2007 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesiyle başlayan ve 2017 yılındaki Anayasa değişikliği ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 23 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri ile de fiilen uygulanmaya başlanmış olup 1876 yılından itibaren uygulanmakta olan Parlamenter Hükümet Sistemi terk edilmiştir. Yeni sistemle birlikte yürütmede söz hakkı tek yetkili olan Cumhurbaşkanı’na geçmiştir. Bu sistemin

getirdiği önemli değişikliklerden biri Başbakanlık kurumunun kaldırılarak bu kuruma ait olan tüm atıfların Cumhurbaşkanı'na geçmesi olmuştur. Bakanlar artık Cumhurbaşkanı'nca seçilecek ve görevden alınabilecek, sorumluluk anlamında ise parlamentoya karşı değil cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaklardır.

Yeni hükümet sisteminin en çok etkilediği yapılardan biri kamu bürokrasisidir. Bunun nedeni ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri yoluyla bürokrasinin yeniden yapılandırılabilmesidir. Yürütmede tek yetkili otorite haline gelen Cumhurbaşkanı'nın bürokrasiyi kararnameler tarafından düzenleyebilmesiyle yönetimde istikrarın sağlanması, demokratik yapının güçlendirilmesi ile geçmişten bu yana devam edegelen bürokrasi ve siyaset kurumları arasında yaşanan çekişme ve çatışmaların ortadan kaldırılabilmesinin hedeflendiği görülmektedir. Yeni hükümet sistemine göre yasama organı yürütme organını, yürütme organı da yasama organını feshedilmekte, ayrıca aynı kişi hem yasamada hem de yürütmede aynı anda görev alamamaktadır. Cumhurbaşkanı halk tarafından seçildiği için parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte kararnameler ile değişiklikler gerçekleştirilmeye başlanmıştır. 1 Sayılı Kararname ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatında değişiklikler yapılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılarak yerine İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Cumhurbaşkanına yetkilerinin kullanımında kolaylık sağlama ve alanında uzman kişilerden faydalanılarak çalışmaların verimli hale getirilmesini sağlamak için Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kurulmuştur. Bakanlık sayısı Parlamenter Hükümet Sistemi ile kıyaslandığında 26'dan 16'ya düşürülmüş (Günümüzde 17) ve bazı bakanlıklar kaldırılmış ya da birleştirilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı incelendiğinde ana birim İdari İşler Başkanlığı olup, İdari İşler başkanı da en yüksek devlet memuru (Geçmiş dönemdeki Başbakanlık Müsteşarı) konumunda bulunmaktadır. İdari İşler Başkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile ilgili ilişkilerin sürdürülmesinin ve kamu kuruluşları arasındaki eşgüdümün sağlanması çalışmalarını yürütmektedir. Ayrıca İdari İşler Başkanlığı kendisine bağlı

olan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ile kamu bürokrasisi üzerinde yetki kullanabilmekte ve gerekli değişiklikleri gerçekleştirebilmektedir.

Yeni sistemin getirdiği önemli değişikliklerden biri de Cumhurbaşkanı Yardımcılığı'nın getirilmesidir. Cumhurbaşkanı kendisine iş ve işlemlerinde yardımcı olmak üzere milletvekili seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından istediği sayıda kişiyi Cumhurbaşkanı Yardımcısı atayabilmektedir.

Cumhurbaşkanına yetkisi kapsamındaki iş ve işlemlerde alınacak karar ve politikalarda danışma hizmeti sağlayan ve tavsiye niteliğinde kararlar veren Politika Kurulları da yeni sistemin getirdiği yenilikler arasında yer almaktadır. Bu kurulların başkanı Cumhurbaşkanı olup en az üç üyeden oluşmaktadır. Kurullar kendi görev alanlarıyla ilgili konularda bakanlıklara, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum ve sektör temsilcilerine gerekli bilgileri sağlam ve Cumhurbaşkanına da raporla bilgilendirme yapmaktan sorumludur.

Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu gibi müesseseler yeni hükümet sistemi ile birlikte kaldırılmış, bakanlıklar ise yeniden düzenlenerek Cumhurbaşkanına bağlı ve sorumlu hale getirilmiştir. Bakanlar yeni sistemle birlikte Cumhurbaşkanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktadır.

Yine 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle merkez teşkilatında yeni bir düzenleme olan Ofis tipi yapılanmaların kurulmuş olmasıdır. Toplamda dört adet (Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, Yatırım Ofisi) olan bu ofisler idari ve mali özerkliğe sahip olup Cumhurbaşkanı tarafından verilen ve alanları ile ilgili olan konularda çalışmalar yapmaktadırlar.

2 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli Diğer İdareler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, Sosyal Güvenlik Kurumları, Kefalet ve Fon Sandıkları, Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Kurulan Diğer İdarelerin kadro düzenlemeleri, pozisyon meydana getirilmesi, iptali ya da kullanılmasında Cumhurbaşkanı yetkili hale getirilmiştir.

3 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ise üst kademe yöneticilerinin atama, usul ve esasları ile kamu kurum ve kuruluşlarına atama yapılma durumlarının

belirlenmesinde Cumhurbaşkanı yetkili kılınmıştır. Cumhurbaşkanının kamu kurum ve kuruluşlarında görev alacak üst düzey kişileri belirlemede yetkili kılınması ve özellikle üst düzey yöneticileri istediğinde görevden azledebilmektedir. Ayrıca görev almada geçmiş dönemdekinden farklı olarak kamuda ya da özelde beş yıl çalışmış olmak gibi daha esnek ve sağlanması kolay şartların bulunması bu görevlere istediği yöndeki kişileri atamasında kolaylık sağlamıştır. Üst düzey yöneticiler Cumhurbaşkanı tarafından istenildiği takdirde her zaman görevden alınabilirken, görev süreleri hiçbir şekilde Cumhurbaşkanının görev süresini geçmemektedir. Cumhurbaşkanına tanınan bu hak ile bürokraside değişim ve dönüşüm yaşandığı söylenebilir.

Bürokraside atamayla işbaşına gelen üst düzey yöneticilerin görev sürelerinin siyasi iktidarın görev süresini geçmemesi ve gerekli görüldüğünde görevden azledilebilmeleri bürokrasiyi siyasal iktidara bağlı hale getirdiği ve iktidar değişimlerinden etkilenme durumunu ortaya çıkardığı ileri sürülebilir. Son olarak Parlamenter Hükümet Sisteminde tek elden yürütülen personel yönetimi, Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında kurulan kurul ve kuruluşlar arasında görevsel bağlamda dağıtılarak daha etkin, verimli ve etkili hale getirilmeye çalışıldığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi modeline geçişle birlikte Osmanlı Devleti'nde meşrutî monarşîye geçişle başlayan ve Türkiye Cumhuriyeti'nde de devam eden bürokrasi ile siyasal iktidar arasında süregelen yönetimde karar verme ve belirleyici olma mücadelesinin genel anlamda son bulduğunu ve mücadeleyi seçilmiş siyasi iktidarın kazandığını söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

ABADAN, Nermin; **Bürokrasi**, 1. Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1959.

AHMAD, Feroz; **Modern Türkiye'nin Oluşumu**, Sarmal Yayınları, İstanbul, 1995.

AHMAD, Feroz; **Bir Kimlik Peşinde Türkiye**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.

AKARTÜRK, Ekrem Ali; **Parlamentar Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri**, 1. Baskı, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.

AKARTÜRK, Ekrem Ali ve Tefik Sönmez Küçük, **Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem: Teori ve Uygulama**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, İstanbul, 2021.

AKAY, Hale; **Türkiye'de Asker-Sivil İlişkileri: 2000-2011 Dönemine İlişkin Bir Değerlendirme**, https://hyd.org.tr/attachments/article/123/asker_sivil_hale_akay.pdf, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

AKCAGÜNDÜZ, Emre; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kilit Bir Aktör: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 4, 4(2), 2021, 422 – 438.

AKÇAKAYA, Murat; Abdülkadir Özdemir, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar”, **Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi**, 91, 53 (3), 2018, 922-944.

AKÇAKAYA, Murat; “Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 23, 18(3), 2016, 669-694.

AKÇAY, Erkan; “Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Siyasi Denetim: İdarenin TBMM Tarafından Denetlenmesi”, **Akademik Ombudsman Dergisi**, 7, 5, 2016, 46-48.

AKDOĞAN, Yalçın; “Muhafazakâr-Demokrat Siyasal Kimliğin Önemi ve Siyasal İslamcılıktan Farkı”, **AK Parti: Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri**, Ed. Hakan Yavuz, 1. Baskı, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2010, 59-95.

AKGÜL, Mehmet Emin; “Kuvvetler Ayrılığı İlkesinin Dönüşümü ve Günümüz Demokratik Rejimlerindeki Anlamı”, **Ankara Barosu Dergisi**, 78, Sayı: 4, 2010, 79-101.

AKGÜN, Birol; **Türkiye'de Siyasal Yozlaşma**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1999.

AKGÜN, Birol ve Özşahin M. Cüneyt; “Türkiye'de Demokratik Konsolidasyon ve Liberal Siyasal Kültür: Teorik Bir İnceleme”, **Yeni Anayasa, Demokratik Konsolidasyon Siyasal Partiler ve Seçim Rejimi**, Ed.M. Yılmaz, 1. Baskı, Stratejik Düşünce Dergisi, Ankara, 2013, 1-30.

AKIN, Oğuz Serkant; Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Bürokrasi Kavramı ve Olgusu Üzerine Bir İnceleme, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2011.

AKIN, Rıdvan; TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

AKMAN, Çiğdem; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme”, *Route Educational and Social Science Journal*, 8,6(3), 2019, 659-676.

AKMAN, Elvettin; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri”, *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 2005, 15(1), 2019,35-54.

AKMAN, Elvettin ve Melahat Çetin; “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Bir Yansıması Olarak Dijital Dönüşüm Ofisi”, *IV. Uluslararası Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Sempozyumu Dijital Tam Metin Kitabı*, Ed. Mim Sertaç TÜMTAŞ, 2019, 223-231.

AKPOLAT, Yıldız; “Mekteb-i Mülkiye ve Mülkiyeliler”, *Atatürk Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 52, 10(45), 2010, 109-111.

AKŞİN, Sina, Bülent Tanörve Korkut Boratav; Türkiye Tarihi 5 Bugünkü Türkiye 1980- 2003, 1. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2008.

ALBROW, Martin; Bureaucracy, 1. Baskı, PallMallPress, London, 1970.

ALKAN, Haluk; Karşılaştırmalı Siyaset: Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri, 1. Baskı, Açılım Kitap, İstanbul, 2013.

ALKAN, Haluk; “15 Temmuz’u Anlamak: Parametreler ve Sonuçlar”, *Bilig Dergisi*, 25, 79, 2016, 253-272.

ALTUNOK, Hatice; “Atama Yetkisi ve Bürokrasi Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13, 8(14), 2016, 166-180.

ANAYURT, Ömer; Anayasa Hukuku, Temel Kavramlar ve Türk Anayasa Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2020.

ARDANIÇ, Bülent ve Ergun Turgay; “Siyasal Nitelikli Yüksek Yönetici Atamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, 54, 13(2), 1980, 3-18.

ARISTOTELES; Politika, 2. Baskı, Remzi Kitapevi, İstanbul, 1993.

ARON, Raymond; Sosyolojik Düşüncenin Evreleri, 1. Baskı, Bilgi Yayınları, İstanbul, 2000.

ARSLAN, Nagehan Talat; **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

ARSLAN, Rıza; **Türkiye’ye Siyasi Model**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.

ARSLAN, Rıza; **Demokratik Yönetim Sistemleri**, 2. Baskı, Dora Yayınevi, Bursa, 2015.

ASLAN, Seyfettin ve Abdullah Yılmaz; “Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 22, 2(1), 2001, 287-297.

ASLAN, Seyfettin ve Ömer Taylan; AK Parti Döneminde Din Devlet İlişkileri ve Laiklik Politikaları, **Türk Siyasal Hayatında AK Parti Dönemi**, Ed. Seyfettin Aslan ve Yılmaz Demirhan, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016, 233-282.

ATALAY, Mehmet; **Kamu Yönetimi Disiplininde Waldo Düşüncesi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2008.

ATAMAN, Göksel; **İşletme Yönetimi**, 1. Baskı, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2001.

ATAR, Fahrettin; “Kadı”, **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, 24, 2001, 66-69.

ATAY, Ender Ethem; **İdare Hukuku**, 6. Baskı, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 2018.

ATEŞ, Hâkim Turan; **Demokrasi, Siyasi Partiler ve Seçim**, 1. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2007.

ATEŞ, Hamza; “Post bürokratik Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, 85-108.

ATEŞ, Hamza, Mücahit Bektaş, “Liderlerin ve Liderlik Kurumunun Hükümet Sistemlerine Etkisi: Türkiye’deki Başkanlık Sistemi Tartışmaları Çerçevesinde Erdoğan, Obama, Putin ve De Gaulle’ün Liderlik Tarzlarının Karşılaştırmalı İncelemesi”, **Kamu Yönetiminde Değişim**, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiper Yayın, İstanbul, 2018, 279-328.

AYDIN Abdullah ve Berat Akıncı; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması”, **Route Educational and Social Science Journal**, 8, 5(10), 2018, 1024-1033.

AYDIN, Mustafa; **Kurumlar Sosyolojisi**, 1. Baskı, Vadi Yayınları, İstanbul, 1998.

AYGEN, Murat; “Başkanlık Sistemi Üzerine Bir İnceleme: Türkiye Örneği”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 35, 27(2), 2017, 167-176.

AYKAÇ, Burhan; **Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler**, 1. Baskı, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1997.

AYTAÇ, Ömer; “Modern Bürokratik Kurumlar ve Baskı Düzenleri”, **Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 35, 15(1), 2005, 249-278.

AYTEN, Yunus; **Türkiye’nin Siyasi Sistem Arayışı Üzerine Başkanlık Sistemi, ABD-Türkiye Kıyaslaması ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Küresel Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2018.

BABACAN, Abdurrahman; Odak: 20 Yıllık AK Parti İktidarı | Eski Siyasetin Tasfiyesi ve Türkiye’nin Demokratikleşmesi, <https://www.setav.org/odak-20-yillik-ak-parti-iktidari-eski-siyasetin-tasfiyesi-ve-turkiyenin-demokratiklesmesi/>, 2022, (Erişim Tarihi: 02.12.2022).

BALCI, Ali ve Nebi Miş; “Türkiye’s Role in the ‘Alliance of Civilizations’: A New Perspective in Turkish Foreign Policy?”, **TurkishStudies**, 22, 9(3), 2008, 387-406.

BALTACI, Cemal; “Demokrasi ve Yargı Bağımsızlığı Bağlamında Türkiye’de Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 22, 14(1), 2013, 157-168.

BARANSEL, Atilla; **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**, 1. Baskı, İstanbul Üniversitesi İşletme Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1979.

BARDAKÇI, Veli Vehbi; “Osmanlı Devleti Öncesi Vezirlik”, **İstem Dergisi**, 16, 32, 2018, 301-315.

BAŞARAN, İbrahim Ethem; **Yönetime Giriş**, 1. Baskı, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Yayınları, Ankara, 1984.

BAŞARAN, İbrahim Ethem; **Yönetim**, 2.Baskı, Gül Yayınevi, Ankara, 1989.

BAYAR, Doğan; **Kamu Yönetiminin Temel Kanunları**, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/dbayar.pdf>, (Erişim Tarihi 25.12.2020).

BAYRAK, Metin ve Osman Cenk Kanca; “Türkiye’de 1970–2011 Yılları Arasında Oluşan Ekonomik ve Siyasi Gelişmelerin Seyri”, **Akademik Bakış Dergisi**, 18, 35, 2013, 1-20.

BAYRAKTAR, Gonca; **Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1993.

BECEREN, Ertan ve Gökhan Kalağan; “Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemi; Türkiye’de Uygulanabilirliği Tartışmaları”, **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 21, 11, 2017, 163-181.

BEKTAŞ, Eda; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yasama-Yürütme İlişkisi ve Bu Sistemin Türkiye Demokrasisine Etkileri”, **Yasama Dergisi**, 16, 39, 2019, 199-218.

BELET, Muhammed Sami; **Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008.

BENNIS, Warren; “Changing Organizations”, Management of Change and Conflict, Ed. Thomas, John M. and Bennis, Warren G., Penguin Books, 1972, Aktaran Aykaç, Burhan,” Kamu Bürokrasisi ve Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1997, 155.

BERKMAN, Ali Ümit; **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, 1. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1983.

BLAU, Peter M. and Marshall, W. Meyer; **Bureaucracy in Modern Society**, 1. Press, New York: Random House, America, 1971.

BORATAV, Korkut; **Türkiye İktisat Tarihi 1908–2009**, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.

BOTTOMORE, TomB; **Seçkinler ve Toplum**, 1. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1990.

BUTLER, Eamonn; **PublicChoice: A Primer**, I. Press, The Institute of Economic Affairs, London, 2012.

BÜYÜKLÜ, Şinasi; “Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 9(3), 1976, 78-85.

CADOUX, Charles; **Droit Constitutionnel el Institutions Politiques**, III. Press, Cujas, Paris, 1988.

CANGİR, Mehmet; **Tarihsel, Siyasal, Kültürel Yönleriyle Türkiye’de Bürokrasi**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Ana Bilim Dalı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 1999.

CANMAN, A. Doğan; **Çağdaş Personel Yönetimi**, 1. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995.

CEM, İsmail; **Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, 26. Baskı, İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul, 2010.

CENGİZ, Mahmut ve Mehmet Kul; “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yolsuzluğun İçselleştirilmesinin Sosyolojik Analizi”, **Polis Bilimleri Dergisi**, 24, 10(3), 2008, 55-76.

CAREY, John M; “Presidential Versus Parliamentary Government,” **Handbook of New Institutional Economics**, 1. Press, Ed. Claude Menard and Mary M. Shirley, Springere-book, Netherlands, 2005.

CHEIBUB, JoseAntonio; **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**, I. Press, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

CİHAN, Ahmet; **Reform Çağında Osmanlı İlimiye Sınıfı**, 1. Baskı, Birey Yayıncılık, İstanbul, 2004.

CORNELL, Svante; “Axis Shift”, **Turkish Foreign Policy Under the AKP: The Rift with Washington**, Ed. Soner Çağaptay, The Washington Institute for Near East Policy, 3, 2011, 3-6.

CRICK, Bernard; **George Orwell: A Life**, 2nd Edition, GardnersBooks, Los Angeles, 1993.

Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği, 15 Temmuz Darbe Girişimi ve Milletin Zaferi, https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/15Temmuz/15temmuz_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 20.07.2022).

ÇAĞLAR, Nazmiye; “Avantaj ve Dezavantajlarıyla Parlamenter Hükümet Sistemi”, **Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 19, 4, 2017, 1-7.

ÇAĞLAYAN, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri**, 7. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2019.

ÇAHA, Ömer; “Cemaatten Terör Örgütüne Gülen Hareketi Anatomisi”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 26, 83, 2016, 91-114.

ÇALIŞIR, Kurtuluş Tayanç; **Demokrasi ve Türk Tipi Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi Ankara, 2019.

ÇALIŞKAN, Emre ve Murat Önder; “Başkanlık Sistemi ve Mevcut Kamu Kurumları Üzerine Olası Etkileri”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 7,10(49), 2017, 570-578.

ÇAM, Esat; **Çağdaş Devlet Sistemleri**, 1. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 1993.

ÇELİK, Abdullah ve İsmail Mardinli; “Yerel Seçilmişlerin Bürokrasi–Siyaset İlişkisine Bakışı: Şanlıurfa Örneği”, **Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi**, 4, 1(1), 2018, 37-55.

ÇELİK, Seydi; **Osmanlı’dan Günümüze Devlet ve Asker**, 1. Baskı, Salyangoz Yayınları, İstanbul, 2008.

ÇELİKİYAY, Hicran; **Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası**, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA), 101, Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., Ankara, 2014.

ÇETİN, Halis; **İnsan ve Siyaset**, 1. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

ÇETİN, Halis; **Totaliter Soylu Gelenek**, 1. Baskı, Kadim Yayınları, Ankara, 2010.

ÇETİNSAYA, Gökhan; “Kalemiye’den Mülkiye’ye Tanzimat Zihniyeti”, **Modern Türkiye’de Siyasi Düşünce-Tanzimat ve Meşrutiyet’in Birikimi**, (Der. Mehmet Ö. Alkan), İletişim Yayınları, İstanbul, 2001.

ÇEVİKBAŞ, Rafet; “Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi”, **Kırıkkale Üniversitesi Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi**, 10, 3(2), 2014, 75-102.

ÇIRAKOĞLU, Melikşah; “Düzenleyici ve Denetleyici Kurulların Denetlenme Şekillerinin İdari Vesayet Bakımından Değerlendirilmesi”, **Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi**, 6, 2016(2), 2016, 89-119.

ÇINAR, Kerim; **Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet**, 1. Baskı, Türkiye Genç İş adamları Derneği, İstanbul, 1997.

ÇİTÇİ, Oya; “Başkanlık Sistemi Çözüm mü?”, **Amme İdaresi Dergisi**, 25, 30: 4, 2019, 17-34.

ÇOKER, Ziya; “Mülki İdare Amirleri, Bürokrasi ve Politika”, **Türk İdare Dergisi**, 94, 67(409),1995, 1-16.

ÇUKURÇAYIR, Mehmet Akif; “Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, 1. Baskı, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2003, 259-275.

ÇULPAN, Refik; "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", **Amme İdaresi Dergisi**, 54,13(2), 1980, 31-45.

DAĞI, İhsan; Adalet ve Kalkınma Partisi: Güvenlik ve Meşruiyet Arayışında Kimlik, Siyaset ve İnsan Hakları Söylemi, **AK Parti. Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri**, Ed. Hakan Yavuz, 1. Baskı, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2010, 121- 140.

DAVER, Bülent; **Siyaset Bilimine Giriş**, 1. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1976.

DAVUTOĞLU, Ahmet; **Türkiye Merkez Ülke Olmalı**, <http://www.radikal.com.tr/yorum/turkiye-merkez-ulke-olmali-702116/>, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

DURSUN, Davut; **Siyaset Bilimi**, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2012.

DEMİR, Fatih; “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu”, **Celal Bayar Üniversitesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 27, 18(2), 2011, 63-69.

DEMİREL, Tanel; Türkiye’de Merkez Sağ ve Muhafazakârlık, **Liberal Düşünce Dergisi**, 26, 34, 2004, 67-71.

DEMİREL, Demokaan; “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923)”, **Türk İdare Dergisi**, 94, 473, 2011, 97-111.

DEMİREL, Tanel; **2000’li Yıllarda Asker ve Siyaset**, <http://file.setav.org/Files/Pdf/2000li-yillarda-asker-ve-siyaset.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

DENİZ, Şadiye; **Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları**, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Muğla, 2005.

DERELİ, Toker; **Organizasyonlarda Davranış**, 1. Baskı, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1976.

DEVELLIOĞLU, Ferit; *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lügat*, 6. Baskı, Aydın Kitabevi, Ankara, 1984.

DOYLE, Jessica Leigh; *Civil Society as Ideology in the Middle East: A Critical Perspective*, **British Journal of Middle Eastern Studies**, 31, 43(3), 2016, 403-422.

DUGUIT, Leon; **Traite de Droit Consitutionnel**, Ancienne Librairie Fontemoing, 3. Edition, Paris, 1928.

DURA, Yahya Can; “Dünya Uygulamaları Bağlamında Kalkınma Ajansları’nın Yapısal Analizi”, **Türk İdare Dergisi**, 94, 455, 2007, 141- 171(2007)

DURAN, Burhanettin; “Türk Dış Politikası Ortadoğululaşıyor mu?”, **Ortadoğu Yıllığı 2008**, Ed. Kemal İnât, Muhittin Ataman ve Burhanettin Duran, 1. Baskı, Küre Yayınları, İstanbul, 2009, 285-402.

DURGUN, Gonca Bayraktar; “Anayasa Referandumu ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 1994, 94, 2017, 1-6.

DURGUN, Şenol; “Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 23, 4(2), 2002.

DURSUN, Davut; “Bürokrasi Teorisi ve Yönetim”, **Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi**, 74, 37-38, 1992, 133-149.

DURSUN, Davut; **Siyaset Bilimi**, 6. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2012.

DUVERGER, Maurice; **Seçimle Gelen Krallar**, 1. Baskı, Kelebek Yayınları, İstanbul, 1986.

EASTON, David; “An Approach to the Analysis of Political System”, **World Politics**, 74, 9(3), 1957, 383-400.

EFENDİ, Abdurrahman Şeref; **Tarih Muhasebeleri**, 1. Baskı, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1988.

EMİNİ, Filiz Tufan; “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Yönetim ve Ekonomi**, 27, 16(2), 2009, 31-48.

EMRE, Cahit; **Yönetim Bilimi Yazıları**, 1. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2003.

ERAVCI, H. Mustafa; “Mevlânâ Valihî’nin Hayatı ve Onun Işığında Bir XVI. Asır Osmanlı Vâizinin Kariyeri”, **Tarih İncelemeleri Dergisi**, 39, 18(2), 2003, 25-36.

ERBAY, Yusuf; “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 28, 3(13), 1997, 405-412.

ERDEM, Abdullah Yasin; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulu”, **B.U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 43, 35(2), 2016, 1-24.

ERDEM, Tevfik, **Türkiye’de Darbe ve Müdahalelerin Kısa Tarihi**, <https://www.sde.org.tr/tevfik-erdem/genel/turkiyede-darbe-ve-mudahalelerin-kisa-tarihi-kose-yazisi-10443>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

ERDOĞAN, Mustafa; **Türkiye’de Anayasalar ve Siyaset**, 9. Baskı, Liberte Yayınları, 2009.

EREN, Erdem; “Bütüncül Teori İnşası: AK Parti Dönemi Türk Dış Politikasının Analizi (2002-)”, **UPA Strategic Affairs**, 2, 2(2), 2021, 4-30.

EREN, Veysel ve Berat Akıncı, “Yasama ve Yürütme İlişkileri Açısından Başkanlık ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Karşılaştırılması”, **Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Kamu Yönetiminde Değişim**, Ed. Yüksel Demirkaya, Hiperyayın, İstanbul, 2018, 38-73.

ERGİN, Sadullah; **Demokratikleşme Paketi ve Türkiye’de Demokrasinin Konsolidasyonu**, <https://www.mynet.com/demokratikleşme-paketi-ve-turkiyede-demokrasinin-konsolidasyonu-paneli-180101084951>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

ERGUN, Turgay; “Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar ve Bürokrasinin Sorumluluğu”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 28, 3(13), 1997, 388-393.

ERGUN, Turgay ve Aykut Polatoğlu; **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, 1992.

ERGUN, Turgay; **Kamu Yönetimi, 1. Baskı**, TODAİE Yayınları, Ankara, 2004.

ERGÜL, Ozan; “Anayasa Mahkemesi’nin TBMM İçtüzük Değişikliğini İptal Kararı Işığında Özel Yasama Yöntemine Bir Bakış”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 79, 51(4), 2002, 122-123.

EROĞLU, Nadir; **Türkiye’de İktisat Politikalarının Gelişimi (1923–2003)**, 80. Yılında Türkiye Cumhuriyeti Sempozyumu, İstanbul, Marmara Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2003, [http://www.miibf.com/files/n_eroglu\(2\).doc](http://www.miibf.com/files/n_eroglu(2).doc), (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

EROĞUL, Cem; **Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi**, 1. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 1998.

EROL, Ömer Faruk; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 36, 26(1), 2020, 107-130.

ERYILMAZ, Bilal; **Bürokrasi**, 1. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1993.

ERYILMAZ, Bilal; “Bürokrasi ve İktidar”, **Yeni Türkiye**, 28, 3(14), 1997, 1356-1365.

ERYILMAZ, Bilal; **Bürokrasi ve Siyaset**, 1. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.

ERYILMAZ, Bilal; **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, 4. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004.

ERYILMAZ, Bilal; **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, 4. Baskı, İşaret Yayınları, İstanbul, 2010.

ERYILMAZ, Bilal; Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, 5. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2013.

ERYILMAZ, Bilal; Kamu Yönetimi, 10. Baskı, Umuttepe Yayınları, İzmit, 2017.

ERYILMAZ, Bilal; Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar, 10. Baskı, Umuttepe Yayınları, İstanbul, 2017.

ESER, Bahadır, Cemal Baltacı ve Mustafa Arslan; “Türk Siyasal Sisteminde 1960 Müdahalesi ve Vesayet Kurumsallaşması Üzerine Bir Analiz Denemesi”, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 17, 25, 2002, 69-97.

EVANS, Mark; “Elitism”, The State: Theories and Issues, Ed. Colin Hay, Michael Lister, David Marsh, 1. Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2006, 38-54.

EYLEMER, Sedef ve İlkay Taş; “Pro-EU and Eurosceptic Circles in Türkiye”, Journal of Communist Studies and Transition Politics, 37, 23(4), 2007, 561-577.

FARAZMAND, Ali; Bureaucracy and Democracy: A Theoretical Analysis, I. Edition, Public Organization Review, Florida, 2010.

FEDAİ, Recep; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların İşlevi”, Türkiye’de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları Kaysem Bildiriler E-Kitabı, 12, 2018, 470-477.

FEROZ, Ahmad; Modern Türkiye’nin Oluşumu, 3. Baskı, Sarmal Yayınevi, İstanbul, 1995.

FİŞEK, Kurthan; Yönetim, 1. Baskı, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1979.

FLEISCHER, H. Cornell; Tarihçi Mustafa Ali, 1. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1996.

FRY, Brian R.; Mastering Public Administration, 1. Edition, NJ: Chatham House Publishers, Chatham, 1989.

FULLER, Graham E; Yeni Türkiye Cumhuriyeti: Yükselen Bölgesel Aktör, 12. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul, 2017.

GENCER, Murat; “Hükümet Sistemleri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, International Social Mentality and Researcher Thinkers Journal, 7,7(54), 2021, 3606-3618.

Gerekçeli Anayasa (MGK Değişiklik Gerekçeleriyle Birlikte), 1. Baskı, Değişim Yayınları İstanbul, 1984.

GÖKBİLGİN, M. Tayyib; “Nişancı”, İslâm Ansiklopedisi, Cilt IX, Milli Eğitim Basımevi, İstanbul, 1964, 299-302.

GÖKÇE, Orhan ve Ali Şahin; “21. Yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi, 22, 2(3), 2002, 1-27.

GÖKÇE, Orhan, Mehmet Göküşve Önder Kutlu; **Kamu Yönetimi Ders Notları, 1. Baskı**, Dizgi Ofset, Konya, 2002.

GÖKÜŞ, Mehmet; **Demokrat Parti Döneminde Bürokrasi Siyasi İktidar İlişkileri**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana bilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir, 1999.

GÖKÜŞ, Mehmet; “Kamu Politikalarının Belirlenmesinde Bürokrasinin Rolü”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 30, 6, 2000, 35-43.

GÖNENÇ, Levent; **Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi**, <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/4354>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

GÖZEN, Ramazan; “Türk Dış Politikasında Değişim Var mı?”, **Türkiye'nin Değişen Dış Politikası**, Ed. Cüneyt Yenigün ve Ertan Efeğil, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara, 2010, 101-121.

GÖZLER, Kemal; “Türkiye’de Hükümetlere Nasıl İstikrar ve Etkinlik Kazandırılabilir? (Başkanlık Sistemi ve Rasyonelleştirilmiş Parlâmentarizm Üzerine bir Deneme)”, **Türkiye Günlüğü**, 1989, 62, 2000, 25-47.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukunun Genel Teorisi Cilt I**, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2010.

GÖZLER, Kemal; **Anayasa Hukukuna Giriş**, 19. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2012.

GÖZLER, Kemal; “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, 19, 11(122), 2013, 37- 82.

GÖZLER, Kemal ve Gürsel KAPLAN; **İdare Hukuku Dersleri**, 20. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.

GÖZLER, Kemal; **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, 22. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2018.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku Cilt 1**, 3. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2019.

GÖZÜAÇIK, Halil; **5393 ve 6360 Sayılı Kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Değerlendirilmesi**, Bahçeşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Kentsel Sistemler ve Ulaştırma Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2014.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Anayasa Hukuku**, 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 1999.

GÜLENER, Serdar ve Nebi Miş; **Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, <https://setav.org/assets/uploads/2017/02/AnalizCumhurbaskanligiSistemi.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

GÜLENER, Serdar ve Nebi Miş; “Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı”, **Türkiye’de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, Ed. Nebi Miş ve Burhanettin Duran, SETA Yayınları, İstanbul, 2017, 58-81.

GÜLER, Birgül Ayman; **Türkiye’nin Yönetimi: Yapı**, 1. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 2011.

GÜLER, Tahsin; “Osmanlı’da Siyaset ve Bürokrasi İlişkilerinin Tarihi Seyri”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 7, 19(4), 2014, 311-336.

GÜLER, Tahsin; **AK Parti İktidarları Döneminde Türkiye’de Siyaset- Bürokrasi İlişkisi (2002-2012)**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, 2015.

GÜLER, Tahsin ve Abdullah Yılmaz; “2000’li yıllarda Türk Kamu Yönetiminin Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri”, **Türk Siyasal Hayatında AK Parti Dönemi**, Ed. Seyfettin Aslan ve Yılmaz Demirhan, 1. Baskı, Ekin Basım Yayın, 2017, 5-44.

GÜLMEZ, Mesut; “Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 8(1), 1975, 15-61.

GÜNAY, Durmuş ve Aslı Günay; “1933’den Günümüze Türk Yükseköğretiminde Niceliksel Gelişmeler”, **Yükseköğretim ve Bilim Dergisi**, 11, 1(1), 2011, 1-22.

GÜRCANLI, Zeynep; **Bahçeli’nin İsteğiyle Başkanlık Sistemi Meclis’e Geliyor**, <https://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/bahcelinin-istegiyle-baskanlik-sistemi-meclise-geliyor-1443024/>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

GÜRER, Cüneyt; “Dış Politikada Eksen Kayması, Eksen Genişlemesi ve Yeni Bir Eksenin Oluşumu”, http://www.usak.org.tr/analiz_det.php?id=7&cat=365365631#.VSI8_NKsUa8, 2010, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

GÜVEN, Sami H; “İdare ve Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 9(7), 1976, 50-70.

GÜZEL, Süleyman; “Süleyman Demirel’in Askeri ve Sivil Bürokrasi ile İlişkileri”, **e-Şarkiyat İlmî Araştırmalar Dergisi**, 13, 9(2, 18), 2017, 545-565.

HAFIZOĞULLARI, Zeki; **Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin Fikri Temelleri**, 1. Baskı, AKM Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2001.

HAKLI, Salih Zeki; “15 Temmuz Darbe Girişimini Bürokratik Cemaatçilik Üzerinden Anlamak”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 27, 84, 2016, 19-53.

HALE, William; **1789’dan Günümüze Türkiye’de Ordu ve Siyaset**, 1. Baskı, Hil Yayınları, İstanbul, 1994.

HEKİMOĞLU, Mehmet Merdan; **Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye**, 1. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara, 2009.

HEPER, Metin; **Modernleşme ve Bürokrasi**, 1. Baskı, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara, 1973.

HEPER, Metin; **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi ve Niteliği**, 1. Baskı, Ogun Kardeşler Matbaası, Ankara, 1974.

HEPER, Metin; **"Bürokrasi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983, 290-298.

HEPER, Metin; **Kamu Bürokrasisi**, 1. Baskı, TÜSİAD, İstanbul, 1983.

HEPER, Metin; "Motherland Party Governments and Bureaucracy in Türkiye, 1983-1989", **International Journal of Policy and Administration**, 2, 2(4), 1989, 460-471.

HEPER, Metin; **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 1. Baskı, Doğubatı Yayıncılık, Ankara, 2006.

HEPER, Metin; **Türkiye'nin Siyasal Hayatı**, 1. Baskı, Doğan Egmont Yayıncılık, İstanbul, 2011.

HICKS, Herbert. G. ve Ray C. Gullet; **Organizasyonlar: Teori ve Davranış**, 1. Baskı, İstanbul İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi İşletme Bilimleri Enstitüsü Yayınları, İstanbul, 1981.

HEYWOOD, Andrew; **Siyaset**, 1. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2007.

HUNT, John. W; **Yönetici İçin Örgüt İçindeki Davranışlar Kılavuzu**, 1. Baskı, Öteki Yayınevi, Ankara, 1993.

İBA, Şeref; **Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar**, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

İHSANOĞLU, Ekmeleddin; **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi**, 1. Baskı, Yıldız Matbaacılık, İstanbul, 1998.

İNAT, Kemal ve İsmail Numan Telci; "Türkiye'nin İran, İsrail/Filistin ve Suriye Politikası 2010", **Türk Dış Politikası Yıllığı 2010**, Ed. Burhanettin Duran, Kemal İnât ve Mesut Özcan, 1. Baskı, SETA Yayınları, Ankara, 2011, 67-136.

İNALCIK, Halil; **Türk İdare Teşkilatı Tarihi (Ders Notları) 1964-1965 (1964)**, SBF Çoğaltılmış Ders Notları, Ankara, 1965.

İPŞİRLİ, Mehmet; "İlmiye", **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt 22, İstanbul, 2000, 21-46.

İPŞİRLİ, Mehmet; “Müderris”, **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, Cilt 31, İstanbul, 2006, (2006), İstanbul, 31, 248-470.

İPŞİRLİ, Mehmet; Osmanlı Devleti'nde Kazaskerlik (XVII. yüzyıla kadar), **Türk Tarih Kurumu Belleten Dergisi**, 61(232), 1997, 597.

İŞÇİ, Metin; **Genel Olarak ve Türkiye’de Siyasal Değişme**, 1. Baskı, Der Yayıncılık, İstanbul, 1998.

İZCİ, Ferit ve Selim Bozdoğan; “Türk Kamu Yönetiminde Bir Problem Alanı Olarak Bürokrasi–Siyaset İlişkisi”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 9, 4(4), 2016, 33-46.

JAKOBY, Henry; **Bürokratisierung der Welt**, 1. Edition, Luchterhand, Berlin, 1969).

JELLINEK, Georg; L'Etat Moderne Et Son Droit, Traduction Française, Traduction Française, Paris, 1913.

KABASAKAL, Öner; “Bürokrasi-Siyaset-Toplum İlişkisi Üzerine Bir Deneme”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 28, 3(13), 1997, 413-417.

KAHRAMAN, Hasan Bülent; **Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar Kuramlar Kurumlar**, 1. Baskı, Agora Kitaplığı, İstanbul, 2008.

KAHRAMAN, Mehmet; “Hükümet Sistemi Tartışmaları Bağlamında Başkanlık Ya da Yarı Başkanlık Sistemlerinin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 18, 9(18), 2012, 431-457.

KALAYCIOĞLU, Ersin; **Çağdaş Siyasal Bilim: Teori, Olgu ve Süreçler**, 1. Baskı, Beta Basım Yayın, İstanbul, 1984.

KALFA, Ceren; “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 7, 16(1), 2011, 403-417.

KALKAR, Ömer Şafak, Aysun YEMEN ÖCAL, “Bir İçerik Analizi: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Balıkesir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 1, 1(2), 2020, 1-30.

KAPANİ, Münici; **Politika Bilimine Giriş**, 58. Baskı, Serbest Akademi Yayınları, Ankara, 2019.

KARAGÖL, Erdal Tanas; **AK Parti Dönemi Türkiye Ekonomisi**, 1. Baskı, SETA Yayınları, Ankara, 2013.

KARAL, Enver Ziya; **Osmanlı Tarihi**, Cilt 8, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1988.

KARASU, Mithat Arman; “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri-Şanlıurfa Örneği”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 23, 15(1), 2013, 1-17.

KARATEPE, Şükrü; “Devlet Yönetimi”, **Osmanlı Dünyayı Nasıl Yönetti?** Ed. Erol Özbilgen, 1. Baskı, İz Yayıncılık İstanbul, 1999.

KARATEPE, Şükrü ve Hatice Altunok; **Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları-Kamu Politikasının Yeni Aktör ve Süreçleri**, 1. Basım, A Kitap Yayınları, İstanbul, 2019, 33.

KARATEPE, Şükrü, Haluk Alkan, Yavuz Atar, Yılmaz Bingöl ve Gonca Bayraktar Durgun, **Sorularla Cumhurbaşkanlığı Sistemi**, <https://www.memursen.org.tr/documents/cumhurbaskanikitap.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

KARAYALÇIN, Yaşar; **Meritokrasi: Yığınların Aldatılması**, 1. Baskı, Türk Kadınları Kültür Derneği Yayınları, Ankara, 1973.

KARDAŞ, Şaban; “Türk Dış Politikasında Eksen Kayması mı?”, **Akademik Ortadoğu**, 16, 5(2), 2011, 19-42.

KARPAT, Kemal H; **Türk Demokrasi Tarihi**, 1. Baskı, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1967.

KARPAT, Kemal; **Türkiye’de Siyasal Sistemin Evrimi 1876- 1980**, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2007.

KAŞIKÇI, Osman; “Osmanlı Devleti’nde Vezir-i Azam (Sadrazam)”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 36, 21(2), 2015, 127-134.

KARTAL, Nazım ve Yılmaz Demirhan, “Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları”, **Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Ed. Yılmaz Demirhan, Seyfettin Aslan ve Vedat KOÇAL, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2017, 573-589.

KAYA, Yahya Kemal; **Çağdaşlaşma Yolunda Deve Dikenleri**, 1. Baskı, Bilim Yayınları, Ankara, 1994.

KAYMAL, Cansu; “Başkanlık Sistemi ve İstikrar Arasındaki İlişki”, **Strategic Public Management Journal**, 7, 3(6), 2017, 150-167.

KAYNAR, Reşat; **Mustafa Reşit Paşa ve Tanzimat**, 1. Baskı, TTK Yayınları, Ankara, 1991.

KAZANCI, Metin; “Teknokrat Tanımı Üzerine Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 5(4), 1972, 14-27.

KAZICI, Ziya; **İslam Müesseseleri Tarihi**, 1. Baskı, Kayıhan Yayınevi, İstanbul, 1991.

KAZICI, Ziya; **İslam Medeniyetleri ve Müesseseleri Tarihi**, 13. Baskı, M.Ü. İlahiyat Fakültesi Vakfı Yayınları, İstanbul, 2011.

KEYMAN, Fuat; **Türkiye’nin Yeniden İnşası, Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik**, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2013.

KILIÇ, Cihan; “Osmanlı İlmiye Teşkilatında Kariyer Sistemi”, **TurkishAcademicResearchReview**, 6, 3(1), 2018, 153-170.

KIRIŞIK, Fatih ve Kübra Öztürk, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi”, **Adalet Dergisi**, 3, 65, 2020, 167-200.

KOÇAK, Cemil; **Türkiye’de Milli Şef Dönemi (1938-1945) 1. Cilt**, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.

KOYUNCU, Büke; “**Benim Milletim...**”: **AK Parti İktidarı, Din ve Ulusal Kimlik**, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2014.

KRANE, Dale ve Gary Marshall; “Democracy and Public Policy”, **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, Ed. Jack Rabin, CRC Press, New York, 2003.

KURUN, İsmail; Reform ve Çıkar: Kamu Tercihi Teorisi Perspektifinden Kamu Yönetimi Temel Kanunu Projesi, **Al-Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi**, 5, 2(2), 2018, 85-98.

KUZU, Burhan; **Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi**, 1. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1987.

KUZU, Burhan; “Türkiye İçin Başkanlık Sistemi I”, **Liberal Düşünce**, 26, 1(3), 1996, 13-43.

KUZU, Burhan; **Her Yönü ile Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, Babıali Yayınları, İstanbul, 2012.

KUZU, Burhan; “Neden Başkanlık Hükümeti”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 9, 51, 2013, 25-51.

KÜÇÜK, Adnan; **Anayasa Hukuku Genişletilmiş**, 3. Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2015.

KÜÇÜK, Adnan; “Yeni Anayasa Değişikliği ile Getirilmek İstenen Türkiye’ye Özgü Başkanlık Sistemi: Korkular, Algılar, Beklentiler”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 26, 22(85), 2017, 157-189.

LAMBA, Mustafa. (2014). Bürokrasinin Siyaset Karşısında Güç Kaybetmesine Yönelik Gelişmeler, **Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 13, 5(1), 2014, 40-56.

LANE, Jan Erik; **Bureaucracy and Public Choice**, 1. Edition, Sage Publications, London, 1987.

LANE, Jan Erik; The Epistemological Foundation of The Public Choice Theory, **Scandinavian Political Studies**, 56, 13(1), 1990, 70-76.

LAPALAMBORA, Joseph; **Bureaucracy and Political Development**, 1. Edition, Princeton University Press, New Jersey, 1963.

LASSWELL, Harold; **Politics: Who Gets What, When, How**, 1. Edition, Meridian Books, New York, 1958.

LEWIS, Bernard; **Modern Türkiye'nin Doğuşu**, 1. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1984.

LIJPHART, Arend; **Parliamentary Versus Presidential Democracy**, Oxford University Press, New York, 1992.

LIJPHART, Arend; "Yeni Demokrasiler İçin Anayasal Tercihler", **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Ed. Larry Diamond, M. F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, 185-198.

LIJPHART, Arend; **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, 1. Edition, Yale University Press, New Haven, 1999.

LIJPHART, Arend; **Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**, 2. Edition, Yale University Press, New Haven&London, 2012.

LINZ, Juan; "Presidential or Parliementary Democracy: Does It Make A Difference?", **The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives**, Ed. Juan Linz and Arturo Valenzuela, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1994, 3-87.

LOO, Hans Van Der and Williem Van Reijen; **Modernleşmenin Paradoksları**, 1. Baskı, İnsan Yayınları, İstanbul, 2003.

MALBERG, Raymond Carrede; **Contribution a la Theorie Generale de l'Etat**, 1. Press, Réimpression des éditions, Paris, 1922.

MANİSALI, Erol; **Eksen Kayması**, 1. Baskı, Kırmızı Kedi Yayınevi, İstanbul, 2011.

MARDİN, Şerif; **Türk Modernleşmesi**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1991.

MARDİN, Şerif; **Jön Türklerin Siyasî Fikirleri**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1996.

MARINI, Frank; Leaders in theField: Dwight Waldo, **Public Administration Review**, 75, 53(5), 1993, 409-418.

MARX, Fritz Morstein; "The Higher Civil Service an as Action Group in Western Political Development", **Bureaucracy and Political Development**, Ed. Joseph La Palombara, Princeton University Press, New Jersey, 1963.

MEIER, Julia; **Politics and Bureaucracy**, 1. Edition, Brooks/Cole Publishing Company, California, 1993.

MERCİMEK, Şehriban; "Bürokratik Vesayet Anlayışına Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin Etkisi", **Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi**, 5, 2(2), 2018, 131-149.

MERIKOSKI, Veli; "İdarenin Siyasileşmesi", **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 4, 1971, 159-185.

MERT, Alican; Osmanlı İmparatorluğu'nda Defterdarlık ve Günümüz Yansımaları, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12, 11(1), 2020, 194-212.

MILL, John Stuart; **Demokratik Yönetim Üzerine Düşünceler**, 1. Baskı, Pinhan Yayıncılık, 2017.

MILL, John Stuart; **Hürriyet**, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, 1. Baskı, İstanbul, 1997.

MILL, John Stuart; **Hürriyet Üstüne**, 4. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2014.

MISES, Ludvig Von; **Bürokrasi**, 1. Baskı, Türkiye Ekonomisi Kurumu Yayınları, İstanbul, 1947.

MONTESQUIEU; **Kanunların Ruhu Üzerine**, 1. Baskı, Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1963.

MOUZELIS, Nicos P; **Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories**, 1. Edition, Aldine Pub. Co, Chicago, 1968.

MUMCU, Ahmet; **Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi**, 1. Baskı, İnkılâp Kitabevi, İstanbul, 1996.

MUTLU, Azer Ebru; "Hukuki Statüsü ve İdari Teşkilattaki Yeriyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Cumhurbaşkanı Yardımcıları", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 12, 10(1), 2019, 119-132.

NACAK, Osman; "Parlamentar ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi", **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 9, 18(Mart), 2020, 138-157.

NAIDU, Prabhakar; **Public Administration: Concepts and Theories**, I. Edition, New Age International Private Limited, New Delhi, 1996.

NEZİROĞLU İrfan ve Tuncer Yılmaz; **Koalisyon Hükümetleri, Koalisyon Protokolleri, Hükümet Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri**, Cilt 3, 1. Baskı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları, TBMM Basımevi, Ankara, 2015.

NEZİROĞLU, İrfan ve Tuncer YILMAZ; Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları, https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/hukumetler/hukumetler_cilt_10.pdf, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

ODABAŞ, Hüseyin; "Kurumsal İletişim Açısından Yazışmalar ve Ülkemizde Yazışmaların Durumu", **21.Yüzyıla Girerken Enformasyon Olgusu Sempozyum Bildirileri**, Türk Kütüphaneciler Derneği, Ankara, 2001.

OĞUZLU, Tarık; "Liberalizm", **Uluslararası İlişkilere Giriş**, Ed. Şaban Kardaş ve Ali Balcı, 1. Baskı, Küre Yayınları, Ankara, 2014, 97-109.

OKÇU, Murat, Mehmet Aktel ve Uysal Kerman; "İki Süreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Küreselleşme ve Avrupalılaşıma", **Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi** Ed. Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt, 1. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, 43- 67.

OKÇU, Murat, Hüseyin Özgür, Nilüfer Negiz, Pınar Savaş Yavuzçehre; 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmetlerin Sunumunda Etkinlik, **Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri**, Ed. M. Akif Çukurçayır, Hacer Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır ve Mücahit Navruz, KAYFOR 13, Konya, 2015, 1508- 1527.

OKTAY, Cemil; **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, 1. Baskı, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1983.

ONAR, Erdal; **Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli midir?**, Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2005.

ORTAYLI, İlber; **Gelenekten Geleceğe**, Ufuk Yayınları, İstanbul, 2001.

ORTAYLI, İlber; **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, 46. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul, 2017.

O'TOOLE, Laurence; "Dwight Waldo", **Public Administration: History and Theory in Contemporary Perspective**, Ed. Joseph. A. Uveges, Marcel Dekker Inc, New York, 1982.

ÖRSELLİ, Erhan, Veysel Babahanoğlu ve Zekeriya Bilici, "Kamu Politikalarında Yeni Aktörler: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri", **TurkishStudiesEconomics, Finance andPolitics**, 16, 13(30), 2018, 303-318.

ÖNDER, Murat; "Üst Düzey Yöneticilerin Yetiştirilmesi ve Geliştirilmesi: Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Durum", **Türk İdare Dergisi**, 94, 67(409), 1995, 133-157.

ÖNDER, Özgür; Gerontokrazi: Yaşlılar Yönetimi, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 36, 2013, 271-281.

ÖNİŞ, Ziya; "Türkiye-EU Relations: Beyond The Current Stalemate", **Insight Türkiye**, 23, 10(4), 2008, 37-41.

ÖNİŞ, Ziya; "Multiple Faces of the New Turkish Foreign Policy: Underlying Dynamics and a Critique", **Insight Türkiye**, 23, 13(1), 2011, 47-65.

ÖZBUDUN, Ergun; "Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür". **Türkiye'de Demokratik Siyasal Kültür**, Ed. Ergun Özbudun, Ersin Kalaycıoğlu, Levent Köker, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, 1. Baskı, Ankara, 1995, 16-30.

ÖZBUDUN, Ergun; Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür. **Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2019.

ÖZBUDUN, Ergun; **Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation**, I. Edition, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2000.

ÖZBUDUN, Ergun, **Hükümet Sistemi Tartışmaları**, <http://www.birarada.org/tr/22645/Prof-Dr-Ergun-Ozbudun-Huk-metSistemi-Tartismalari>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

ÖZCAN, Azmi; **Pan-İslamizm, Osmanlı Devleti, Hindistan Müslümanları ve İngiltere**, TDV Araştırma Merkezi, İstanbul, 1992.

ÖZCAN, Lütfi ve Fatma Yurttaş; “Kent Konseyleri Müzakereci Demokrasinin Uygulama Alanı Olarak Düşünülebilir mi?”, *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar, Kaysem IV Bildiriler Kitabı*, Ed. Bekir Parlak, 1. Baskı, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, Bursa, 2010, 149- 162.

ÖZDAĞ, Selçuk; “Yerli, Milli Sivil ve Demokratik Bir Hükümet Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, 28, 94, 2017, 1-18.

ÖZDEMİRKOL, Mahmut; “Türkiye’nin Bürokratik Yapısı Üzerine Bir İnceleme”, *15 Temmuz Darbe Girişimi ve Türkiye Uluslararası Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 2017, 438-455.

ÖZEL, Mehmet; “Devletin İşlevsel Dönüşümü ve Genel Kamu Yönetimi Üzerine Etkileri”, *Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem Kamu Yönetimi*, Ed. Mehmet Özel ve Veysel Eren, 1. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, 2008, 130- 174.

ÖZEN, Pınar; *Bölge Kalkınma Ajansları*, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf, 2005, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

ÖZER, Nazan; *Küreselleşme ve Bürokratik Seçkinler*, 1. Baskı, Lotus Yayınevi, Ankara, 2006.

ÖZER, Mehmet. Fatih; *Osmanlı İlmiye Teşkilatı Araştırmalarında Kullanılabilecek Temel Kaynaklar*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Felsefe ve Din Bilimleri (Din Eğitimi) Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2014.

ÖZER, Mehmet Akif, Murat Akçakaya, Hasan Yaylı ve Nazlı Batmaz; *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2015.

ÖZER, Attila; *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye’de Hükümetin Kuruluş Yöntemleri*, 1. Baskı, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Yayınevi, Ankara, 1981.

ÖZLEM, Doğan; *Max Weber’de Bilim ve Sosyoloji*, 1. Baskı, Ara Yayıncılık, İstanbul, 1990.

ÖZKAN, Ela; 19. Yüzyılda Mekteb-i Mülkiye Mezunlarının Devlet Kademelerinde İstihdam Edilmeleri Üzerine Örnekler, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 35, 30(2), 2020, 427-442.

ÖZSEMERÇİ, Kemal; “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Yozlaşmanın Kültürel Altyapısı”, *Sayıştay Dergisi*, 16(58), Ankara, 2005, 3-20.

ÖZSOY BOYUNSUZ, Şule; *Başkanlı Parlamenter Sistem-Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, 2. Baskı, Levha Yayıncılık, İstanbul, 2014.

ÖZTAŞ, Nail; *Yönetim Örgüt ve Yönetim Kuramları*, 3. Baskı, Otorite Yayınları, Ankara, 2015.

ÖZTEKİN, Ali; *Siyaset Bilimine Giriş*, 11. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2000.

ÖZTUNA, Yılmaz; **Tanzimat Paşaları Ali ve Fuad Paşalar**, 1. Baskı, Ötüken Neşriyat A.Ş., İstanbul, 2006.

ÖZTÜRK, Osman Metin; **Ordu ve Politika**, 1. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1993.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; **Cumhurbaşkanı ve Parlamenter Sistem**, 1. Baskı, Atilla Kitabevi, Ankara, 1999.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; **Bürokrasinin Gücü ve Siyaset**, 1. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; **Bürokrasi-Siyaset İlişkisi**, 1. Baskı, Muğla İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Muğla, 2004.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; **Bürokrasi-Siyaset İlişkileri ve Türkiye**, 1. Baskı, Siyasal Yayınevi, Ankara, 2017.

ÖZTÜRK, Namık Kemal; “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri”, **ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi**, 8, 6(15), 2019, 69-87.

PAKALIN, Mehmet Zeki; **Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü**, 1. Baskı, Millî Eğitim Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1993.

PAMİR, Aybars; “Kaptan Paşa ve Hukukî Statüsü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 79, 53(3), 2004, 39-60.

PAMİR, Aybars; “Nişancı ve Hukukî Statüsü”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 79, 59(4), 2010, 691-710.

PETERS, B. Guy; **The Politics of Bureaucracy**, Fifth Edition, Routledge, London and New York, 2001.

PETERS, B. Guy; “Bureaucracy and Democracy”, **Public Organization Review**, 21, 10(3), 2010, 209-222.

PONTIER, Jean Mary; “La Republique”, **Recueil Dalloz Revues**, 31, Cahier, Chronique, XLVIII, 1992.

REYHAN, Cenk; “Osmanlı Devleti’nde Siyasal İktidar ve İlmiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 32(3), 1999, 1-12.

RIGGS, Fred W; “Presidentialism Versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy”, **International Political Science Review**, 42, 18(3), 1997, 253-278.

ROUSSEAU, Jean Jacques; **Toplum Sözleşmesi**, 1. Baskı, Adam Yayınları, İstanbul, 1982.

RUKANCI, Fatih; “Devlet Arşivlerinde Tanıtım ve Eğitim Faaliyetleri”, **Hazine-i Evrak Arşiv ve Tarih Araştırmaları Dergisi**, 3, 1(1-2), 2019, 2-14.

SAN, Coşkun; **Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi**, 1. Baskı, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Ankara, 1971.

SANAL, Recep; “Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, 34, 6(22), 1998, 173-200.

SARAN, Ulvi, “15 Temmuz Darbe Girişimi ve Alınacak Dersler”, **Star Gazetesi**, 2016.

SARTORI, Giovanni; **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

SAYAN KOYTAK, Ayşe Hilal; “Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Politikadaki Dönüşüm: AK Parti Modeli”, **HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, 10, 3(5), 2014, 71-89.

SAYGILIOĞLU, Nevzat ve Selçuk Arı; **Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**, 1. Baskı, Sabancı Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

SCHUMPETER, Joseph A; **Capitalism, Socialism and Democracy**, 1. Edition, Routledge, New York, 1994.

SENCER, Muzaffer; “Tanzimat’a kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 17(2), 1984a, 21-44.

SENCER, Muzaffer; “Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 17(3), 1984b, 46-71.

SENCER, Muzaffer; **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 1. Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul, 1986.

SEVİL, Muharrem; **Türkiye’de Modernleşme ve Modernleştiriciler**, 1. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, 2005.

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet Veli; “Divan-ı Hümayundan Meclis-i Mebusuna Osmanlı İmparatorluğu’nda Yasama”, **Tanzimat Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu**, Ed. Halil İnalcık ve Mehmet Seyitdanlioğlu, 1. Baskı, Phoenix Yayınevi, Ankara, 2006, 17-23.

SEZER, Yasin; **Kamu Hizmetine Girme Hakkı**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006.

SHAW, Stanford. J. and Ezel Kural Shaw; **Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye**, E Yayınları, Cilt (2), İstanbul, 1983.

SIAROFF, Alan; **Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies**, 1. Edition, Sage Publications Ltd., London, 2003.

SOBACI, Mehmet Zahit, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türkiye’de Bürokrasinin Dönüşümü”, **Yeni Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Özel Sayısı**, 28, 94, 2017, 542-549.

SOBACI, Zahit, Nebi MİŞ ve Özer KÖSEOĞLU, “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”,

<https://setav.org/assets/uploads/2018/06/206-t%C3%BCrkiyenin-Yeni-Y%C3%B6netim-Modeli.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

SOYSAL, Mümtaz ve Fazıl Sağlam; “Türkiye’de Anayasalar”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, 1. Baskı, Cilt1, İletişim Yayınları, İstanbul, 1983,18-54.

SÖNMEZ, Fikret; **Kamu Personeli Yönetimi**, 1. Baskı, Ege Üniversitesi Yayınları, İzmir, 1977.

SÖZEN, Süleyman, “Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 94, 473, 2011, 133-148.

SUĞUR, Serap; “Bir Yasal-Ussal Örgütlenme Biçimi Olarak Bürokrasi”, **Anadolu Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi**, 7, 1(2), 2000, 339-357.

SÜREK, Kâmil Tekin; **Başkanlık Sistemi Ne Getiriyor?**, <https://www.evrensel.net/baskanlik-sistemi/>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

ŞAHİN, Eyüp; “Platon ve Farabi’de Aristokrasi”, **Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 70, 51(1), 2010, 111-130.

ŞAYLAN, Gencay; **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, 1. Baskı, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974.

ŞAYLAN, Gencay; **Cumhuriyet Bürokrasisi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, 1. Baskı, Cilt: 2, İletişim Yayınları, İstanbul, 1984.

ŞENGÜL, Ramazan ve Ekrem Yazkan; “Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları”, **Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi**, Ed. Abdullah Yılmaz ve Yavuz Bozkurt, 1. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2007, 157-172.

ŞİMŞEK, Şerif; **Yönetim ve Organizasyon Ders Notları**, 1. Baskı, Eğitim Yayınevi, Konya, 1994.

TAĞMA, Korkmaz; **Siyasi Sistemler, Yönetim Modelleri ve Türkiye**, 1. Baskı, Timaş Yayınları, İstanbul, 2002.

TANİLLİ, Server; **Devlet ve Demokrasi**, 8. Baskı, Adam Yayınları, İstanbul,1996.

TANÖR, Bülent; **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri 1789-1980**, 1. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2008.

TANÖR, Bülent ve Necmi Yüzbaşıoğlu; **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 19. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2019.

TATAR, Taner; **Siyaset Sosyolojisi**,1. Baskı, Turan Yayıncılık, İstanbul, 1997.

TATAROĞLU, Muhittin; **Türkiye’de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişikleri**, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İzmir, 1997.

TATAROĞLU, Muhittin, “Parlamentar ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişikleri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 27, 13(1), 2006, 97-119.

TATAROĞLU, Muhittin; “Cumhuriyet Döneminde Bürokrasinin Rolü”, **Yeni Türkiye Dergisi**, 4(4), 1998.

TEKELİ, Şirin; **David Easton’un Siyaset Teorisine Katkısı Üzerine Bir İnceleme**, 1 Baskı, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınları, 1976.

TELATAR, Gökhan; “AK Parti'nin Düzen Kurucu Dış Politika Söylemi ve Ortadoğu”, **Alternatif Politika**, 13, 7(3), 2015, 490-523.

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, 11. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2007.

TOFFLER, Alvin; **Şok/Gelecek Korkusu**, 3. Baskı, Altın Kitaplar, İstanbul, 1981.

TOLAN, Barlas; **Toplum Bilimlerine Giriş**, 1. Baskı, Gazi Üniversitesi Yayınları, Ankara, 1985.

TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Mehmet Akif Özer, Aykaç Burhan ve Hüseyin Yayman; **Yönetim Bilimi**, 1. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.

TOSUN, Gülgün Erdoğan ve Tanju Tosun; **Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri**, 1. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.

TUNAYA, Tarık Zafer; **Türkiye’de Siyasi Partiler**, 1. Baskı, Arba Yayınları, İstanbul, 1952.

TUNÇ, Ahmet ve Ali Atılğan; Paralel Devlet Yapılanmasının (PDY) Kamu Kurumlarına Sirayeti ve Bürokratik Vesayet Darbesi, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 15, 79, 2018, 95.

TUNÇAY, Mete, Cemil Koçak, Hikmet Özdemir, Korkut Boratav, Selahattin Hilav, Murat Katoğlu ve Ayla Ödekan; **Türkiye Tarihi 4 Çağdaş Türkiye 1908-1980**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2008.

TUNÇKAŞIK, Halit; “Parlamente Sistem: Teori, Pratik ve Tartışmalar”, **Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Parlamente Sistem**, 2. Baskı, Ed. Semra GÖKÇİMEN, TBMM Basımevi, Ankara, 2015, 1-35.

TURAN, A. Menaf; “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, **Social Sciences Research Journal**, 17, 7(3), 2018, 42-91.

TURHAN, Mehmet; **Hükümet Sistemleri**, 1. Baskı, Gündoğan Yayınları, Ankara 1993.

TURHAN, Mehmet; **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**, 1. Baskı, Dicle Üniversitesi Basımevi, Diyarbakır, 1989.

TUTUM, Cahit; “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri İhdas Edilmeli midir?”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 1(3-4), 1968, 171-172.

TUTUM, Cahit; “Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 9(4), 1976, 9-32.

TÜRKDOĞAN, Orhan; **İslam Ekonomik Sistemi ve Weber’ci Görüşler**, 1. Baskı, Turan Yayınları, İstanbul, 1996.

UĞUR, Ahmet Atilla; **Politik Süreç Bürokrasi ve Kamu Açıkları İlişkisi, Türkiye Örneği 1983- 1999**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı, Basılmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1999.

UĞUR, Mehmet ve Dilek Yankaya; “Policy Entrepreneurship, Policy Opportunism and EU Conditionality: The AKP and TUSIAD Experience in Türkiye”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, 23, 21(4), 2008, 581-602.

ULUŞAHİN, Nur; **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**, 1. Baskı, Yetki Yayınları, Ankara, 1999.

URHAN, Vahide Feyza; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, 41, 70, 2008, 85- 102.

UZUN, Ertuğrul; **Adalet Meslek Etiği**, 1. Baskı, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir, 2014.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı; **Osmanlı Tarihi Cilt: I- IV, XIII**, 1. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayınları, İstanbul, 2003.

UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı; **Osmanlı Devleti’nin İlmiye Teşkilatı**, 1. Baskı, TTK Basımevi, Ankara, 1965.

ÜLGER, İrfan Kaya; **Türk Liderlerin Avrupa Birliği Vizyonu**, 1. Baskı, Sinemis Yayınları, Ankara, 2003.

ÜLKER, Halil; “Siyasi İktidar Bürokrasi İlişkisi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri Kitabı**, 1. Baskı, Cilt 2, TODAİE Yayını, Ankara: 1995.

ÜNAY, Sadık; Düzenleyici Devletten Kapsamlı Kalkınmaya, AK Parti Dönemi Türkiye Ekonomisi, **Kuruluşundan Bugüne AK Parti**, Ed. Nurullah Gür, Sadık Ünay ve Şerif Dilek, 9-17, <https://setav.org/assets/uploads/2018/08/Ekonomi-websunus%CC%A7.pdf>, Erişim Tarihi: 18.04.2022.

ÜSTÜN, Gül; “Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin İdari Teşkilattaki Yeri”, **Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu Bildiri Kitabı**, 1. Baskı, Marmara Üniversitesi Yayınevi, İstanbul, 2018.

VERNEY, Douglas V; “Parliamentary Government and Presidential Government”, **Parliamentary Versus Presidential Government**, Ed. Arend Lijphart, I. Edition, Oxford University Press, Oxford, 1959.

VIGODA, Eran; “Rethinking The Identity of Public Administration: Interdisciplinary Reflections and Thoughts on Managerial Reconstruction”, **Public Administration and Management**, 26, 8(1), 2003, 1-22.

WALDO, Dwight; “Development of Theory of Democratic Administration”, **The American Political Science Review**, 116, 46(1), 1952, 81-103.

WALDO, Dwight; **The Enterprise of Public Administration**, I. Edition, Chandler&Sharp Pub, Virginia, 1980.

WALDO, Dwight; **The Administrative State: A Study of The Political Theory of American Public Administration**, Second Edition, Holmes&Meier, New York, 1984.

WEBER, Max; **Sosyoloji Yazıları**, 1. Baskı, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul, 1986.

WILSON, Woodrow; **İdarenin İncelenmesi**, 1. Baskı, Türk Siyasi İlimler Deneği Yayını, İstanbul, 1961.

WINTROBE, Ron; “Modern Bureaucratic Theory, **Perspectives on Public Choice**”: **A Handbook**, Ed. Dennis C. Mueller, 1. Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, 429-455.

YALÇIN, Lütfü; **Bürokratik Kolektivizm ve Kamu Yönetimi**, <https://ayrintidergi.com.tr/burokratik-kolektivizm-ve-kamu-yonetimi/>, 2019, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, 54, 3(2), 1970, 20-57.

YALÇINDAĞ, Selçuk; **Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler**, Halkla İlişkiler Sempozyumu, TODAİE Yayınları, Ankara, 1987.

YAVUZ, Haluk; **Siyasal Sistem Arayışları ve Yürütmenin Güçlendirilmesi**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2000.

YAVUZ, Mehmet; “Osmanlı-Türk Devleti’nde Bürokrasi Kurumunun Rolü: Heper ve Küçükömer Üzerinden Karşılaştırmalı Bir Analiz Denemesi”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 23, 53, 2017, 194-208.

YAVUZ, Bülent; **Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasasında Başbakan**, 1. Baskı, Asil Yayınları, Ankara, 2008.

YAYLA, Atilla; **Bürokratik Vesayet Sistemi Bitti mi?** <https://www.yenisafak.com/yazarlar/atilla-yayla/burokratik-vesayet-sistemi-bitti-mi-55024>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

YAYLA, Atilla; **Siyaset Teorisine Giriş**, 1. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara, 2002.

YAYLA, Atilla; “15 Temmuz Direnişi ve Türkiye Demokrasisi”, **Liberal Düşünce Dergisi**, 21, 83, 2016, 5-49.

YAZICI, Serap; **Türkiye’de Askeri Müdahalelerin Anayasal Etkileri**, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1997.

YAZICI, Serap; **Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri**, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2002.

YEDİYILDIZ, Bahaeddin; “Osmanlı Toplumu”, **Osmanlı Devleti ve Medeniyeti**, Ed. Ekmeleddin İhsanoğlu, 1. Baskı, İslâm Tarih, Sanat ve Kültür Araştırma Merkezi (IRCICA) Yayını, İstanbul, 1994, 441-510.

Yeni Yönetim Sisteminin İlk Haftasında Türkiye'de Neler Değişti?; <https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-44849124>, 2018, (Erişim Tarihi: 24.11.2022).

YETKİN, Çetin; **Türkiye’de Tek Parti Yönetimi (1930-1945)**, 1. Baskı, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1983.

YILDIRIM, Murat; “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”, **Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi**, 23, 6(2), 2009, 380-397.

YILDIRIM, Mutlu; “Kamu Yönetiminin Kadim Paradoksu: Nepotizm ve Meritokrasi”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 9,11(2), 2013, 353-380.

YILDIRIM, Turan; “Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, 1986, 23(2), 2017, 13-28.

YILDIZ, Abdulkadir; “Amerika Birleşik Devletleri’nde Başkan Yardımcısı ile Türkiye’de Cumhurbaşkanı Yardımcısının Karşılaştırılması”, **Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1997, Cilt XIII (1), 2018, 509-534.

YILDIZ, Âdem ve Âdem Yıldırım; **Türkiye’nin Parlamenter Sisteminde Hükümet**, 1. Baskı, Murat Kitapevi, Ankara, 2012.

YILMAZ, Abdullah ve Raci Kılavuz; “Türk Kamu Bürokrasisinin İşlemse Sorunları Üzerine Notlar”, **C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 22, 3(2), 2002, 17-31.

YILMAZ, Nihat ve Kadir Doğan; Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyan Değerlendirmesi, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 45, 27(3), 2013, 263-284.

YURDAKUL, İlhami; **Osmanlı Merkez İlmiye Teşkilatında Reform**, 1. Baskı, İletişim Yayıncılık, İstanbul, 2008.

YÜCEL, Bülent; **Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyonelleştirilmesi ve Türkiye Örneği**, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

YÜKSEL, Cüneyt; “Türkiye’nin Gelecek Siyasi Sistem Tercihi, Rasyonelleştirilmiş Parlamenterizm, Yarı-Başkanlık ve Başkanlık Sistemleri”, **Yasama Dergisi**, 2006, 25, 2013, 38-70.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; **Anayasa Hukukunun Temel Metinleri**, 1. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2009.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi ve Bülent TANÖR; **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2018.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, **Fuat Oktay Cumhurbaşkanı Yardımcısı**, <https://www.tccb.gov.tr/kabine/cumhurbaskani-yardimcisi>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

ZURCHER, Erik Jan; Modernleşen Türkiye'nin Tarihi, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, 2007.

ZURCHER, Erik Jan; Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Siyasal Muhalefet Terakkipverer Cumhuriyet Fırkası (1924–1925), İletişim Yayınları, İstanbul, 2003.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, **Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Külliyyatı Cilt I**, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/Publications/CUMHURBA%259EKANLI%249EI%20KARARNAMELER%249B0%20K%239CLL%249B0YATI/CUMHURBA%259EKANLI%249EI%20KARARNAMELER%249B0%20K%239CLL%249B0YATI%20C%249B0LT%20I.pdf>, (Erişim Tarihi 23.03.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, **2020 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://www.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Sayfa.aspx?icerik=1030&h=92BE7C48C7C181481EF5CBDAC2DE662069CD6CC7C5F209D9811C5B34F36A3E72>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, **14 sayılı İletişim Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi**, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=14&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi, **Kamu Dijital Dönüşüm Lideri**, <https://cbddo.gov.tr/kamu-dijital-donusum-lider/>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Sayıştay Başkanlığı Yatırım Ofisi Başkanlığı, **Yatırım Ofisi Başkanlığı Sayıştay Denetim Raporu**, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3496-yatirim-ofisi-baskanligi>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf, (Erişim Tarihi: 14.11.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf, (Erişim Tarihi: 14.11.2022).

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf, (Erişim Tarihi: 16.11.2022).

TBMM Tutanak Dergisi. (23.12.2003), <https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c036/tbmm22036035.pdf>, Erişim Tarihi: 23.03.2022.

Hükümet Acil Eylem Planı, <https://docplayer.biz.tr/3890419-T-c-58-hukümet-acil-eylem-planı-aep.html>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

AK Parti 2007 Genel Seçimleri Seçim Beyannamesi, Tanıtım ve Medya Başkanlığı, <https://www.akparti.org.tr/media/318777/22-temmuz-2007-genel-secimleri-secim-beyannamesi-sayfalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

12 Haziran 2011 Genel Seçimleri AK Parti Seçim Beyannamesi, <https://www.akparti.org.tr/media/318778/12-haziran-2011-genel-secimleri-secim-beyannamesi-1.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

Osmanlı Devlet İdaresini Oluşturan Unsurlar Seyfiye, İlmiye, Kalemîye, <https://www.dilimiz.gen.tr/osmanli-devlet-idaresini-olusturan-unsurlar/>, (Erişim tarihi: 20.05.2021).

Reis'ül-küttap Makamı, <https://www.tarihakli.com/reisul-kuttap/>, (Erişim Tarihi: 13.05.2021).

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (resmigazete.gov.tr), (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, 1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu (anayasa.gen.tr), (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

1961 Anayasası, <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/onceki-anayasalar/1961-anayasasi/>, (Erişim Tarihi: 26.04.2022).

1982 Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf>, (Erişim Tarihi: 26.04.2022).

YÜKSEK SEÇİM KURULU, 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği Halkoylaması, YSK Kurumsal Web Sayfası, <http://www.ysk.gov.tr/doc/dosyalar/docs/2017Referandum/2017HO-Ornek134.pdf>, (Erişim Tarihi: 23.03.2022).

Adalet ve Kalkınma Partisi Seçim Bildirgesi 2002, https://kurzman.unc.edu/files/2011/06/AKP_2002.pdf, (Erişim Tarihi: 01.04.2022).

Devlet Planlama Teşkilatı, **“Uzun Vadeli Gelişmenin (2001-2023) ve 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (2001-2005) Temel Amaçları ve Stratejisi”**, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-2001-2005.pdf

TBMM, “AK Parti 2002 Seçim Beyannamesi”, http://www.tbmm.gov.tr/eyayin/GAZETELER/WEB/KUTUPHANEDE%20BULUNAN%20DIJITAL%20KAYNAKLAR/KITAPLAR/SIYASI%20PARTI%20YAYINLARI/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002/200304063%20AK%20PARTI%20SECIM%20BEYANNAMESI%202002%200000_0000.pdf.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **2013 Yılı Faaliyet Raporu**, <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2013-yili-faaliyet-raporu.pdf>, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

58. Hükümet Programı, https://tasam.org/tr-TR/Icerik/2314/58_hukumet_programi, 2011, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).

59. Hükümet Programı, https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports-TR/Hukumet_Prg/59_hukumet_programi.pdf, (Erişim Tarihi: 21.11.2022).

60. Hükümet Programı, <https://www.aa.com.tr/tr/arsiv/60-hukumetin-programi/428310>, 2007, Erişim Tarihi: 20.11.2022).

61. Hükümet Programı, https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports-TR/Hukumet_Prg/61_hukumet_programi.pdf, (Erişim Tarihi: 22.11.2022).

62. Hükümet Programı, <https://www.memurlar.net/common/news/documents/481857/hprogram.pdf>, 2014, Erişim Tarihi: 17.11.2022).

64. Hükümet Programı, https://www.aa.com.tr/uploads/TempUserFiles/64.hukumet_programi.pdf, 2015, (Erişim Tarihi: 18.11.2022).

65. Hükümet Programı, https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports-TR/Hukumet_Prg/65_hukumet_programi.pdf, 2016, (Erişim Tarihi: 20.11.2022).

Bakanlar Kurulu Hakkında Yapılan Güven Oylamasına İlişkin TBMM Kararı, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/03/20030324.htm#:~:text=59.%20H%C3%BCk%C3%BCmet%2C%20milletimizin%20talebi%20olan,t%C3%BCm%20politikalar%20bu%20do%C4%9Frultuda%20%C5%9Fekillendirilecektir>, (Erişim Tarihi: 18.04.2022).