

**HATIRATLARDA TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ  
(1960-1980)**

Said Bahadır SÜNNETÇİOĞLU

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR

Eylül, 2019

Afyonkarahisar

**T.C.**  
**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**  
**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**HATIRATLARDA TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ**  
**(1960-1980)**

**Hazırlayan**  
**Said Bahadır SÜNNETÇİOĞLU**

**Danışman**  
**Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR**

**Afyonkarahisar 2019**

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Hatıratlarda Türkiye’de Bürokrasi (1960-1980)” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

05/09/2019

**Said Bahadır SÜNNETÇİOĞLU**

## TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ ONAYI

### JÜRİ ÜYELERİ

Tez Danışmanı : Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR

Jüri Üyeleri : Doç. Dr. Feyzullah ÜNAL

: Dr. Öğr. Üyesi Zelkif POLAT

İmza  
  
  


Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı öğrencisi Said Bahadır SÜNNETÇİOĞLU' nun “**Hatıratlarda Türkiye’ de Bürokrasi (1960-1980)**” başlıklı tezi, 05/09/2019 tarihinde saat 11.00’ de Afyon Kocatepe Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Sınav Yönetmeliği’ nin ilgili maddeleri uyarınca yukarıda isim ve imzaları bulunan jüri üyeleri tarafından değerlendirilerek (X) oy birliği – ( ) oy çokluğu ile kabul edilmiştir.

**Doç. Dr. Elbeyi PELİT**  
**MÜDÜR**

## ÖZET

### TÜRKİYE'DE HATIRATLARDA BÜROKRASİ (1960-1980)

Said Bahadır SÜNNETÇİOĞLU

AFYON KACATEPE ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

Eylül 2019

**Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR**

Devletlerin oluşum süreçlerinde ortaya çıkan bürokrasi, kararların alınmasında ve bunların yönetilmesinde siyasetin en önemli ortağıdır. Yönetimde kimi zaman çatışmalara yol açan siyaset-bürokrasi ilişkileri tarih boyunca tartışılan ve güncelliğini koruyan bir konu olmuştur. Devletlerin büyümesi ve yükünün artması bürokratikleşmeye neden olmuştur. Bu durum bürokrasiyi sevimsiz kılarak zamanla şikâyet edilen bir konuma getirmiştir. Siyaset bürokratikleşmiş, bürokrasi ise siyasallaşmıştır.

Türk bürokrasisi, merkeziyetçi ve neopatrimonyal vesayetçi bürokrasi özellikleri göstermektedir. Türk kamu bürokrasisi Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinden izler taşımaktadır. Türkiye’de bürokrasi; yöneten-yönetilen ayrımını derinden yaşayan halktan kopuk, modernleştirici ve rejimi koruyucu görevi üstlenerek kamu yararını yalnız kendisi tesis etmeye muktedir gören konumundadır. Çalışmada 1960-1980 dönemi siyasi olayları, siyaset-bürokrasi çatışması bürokrasinin yapısal ve işlemsel sorunları ve bunları gidermeye yönelik reform hareketleri hatıratlar perspektifinde incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Bürokrasi-Siyaset İlişkisi, Vesayetçi Bürokrasi, Bürokratik Yönetim Geleneği, Bürokratik Reformlar, Merkez-Çevre.

## **ABSTRACT**

### **BUREAUCRACY IN TURKEY IN MEMORIES (1960-1980)**

**Said Bahadır SÜNNETÇİOĞLU**

**AFYON KOCATEPE UNIVERSITY  
THE INSTITUTE of SOCIAL SCIENCES  
DEPARTMENT of PUBLIC ADMINISTRATION**

**September 2019**

**Advisor: Assist Prof. Dr. Kerim ÇINAR**

The bureaucracy that emerges in the formation processes of states is the most important partner of politics in making and managing decisions. Political-bureaucracy relations, which sometimes lead to conflicts in management, have been debated throughout history and remain a current issue. The growth and burden of states caused bureaucratization. This situation made the bureaucracy to be unpleasant, and brought it to a position complained over time. Politics has become bureaucratic and bureaucracy has become politicized.

Turkish bureaucracy, centralist and neopatrimonial tutelary bureaucracy exhibits characteristics. Turkish public bureaucracy bears traces of the Ottoman bureaucratic administration tradition. Turkey managed the bureaucracy-led split deeply detached from the people living, modernizing regime and protecting the public interest served by undertaking is not only able to see him property is located. In this study, political events of 1960-1980 period, structural and operational problems of political-bureaucracy conflict and reform movements aimed at eliminating these bureaucracy were examined in the perspective of memories.

**Keywords:** Bureaucracy-Political Relationship, Guardian Bureaucracy, Bureaucratic Administration Tradition, Bureaucratic Reforms, Center-Environment.

## ÖNSÖZ

Tez çalışma sürecinde benden yardım ve desteğini esirgemeyen, değerli fikirleriyle yol gösteren, her daim örnek aldığım danışman hocam Dr. Öğr. Üyesi Kerim Çınar'a ve Dr. Öğr. Üyesi Zelkif Polat'a

Değerli fikirleriyle tezime katkı sağlayan, tanışmaktan onur ve mutluluk duyduğum Doç. Dr. Feyzullah Ünal'a,

Her zaman yanımda hissettiğim babam Ahmet Refik Sünnetçioğlu'na, her konuda bana destek olan annem Remziye Sünnetçioğlu, değerli ağabeylerim Mustafa ve Fatih Sünnetçioğlu'na saygı sevgi ve teşekkürlerimi sunarım.

**Said Bahadır SÜNNETÇİOĞLU**

## İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ .....	i
TEZ JÜRİ KARARI VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI.....Hata! Yer işareti tanımlanmamış.	
ÖZET.....	iii
ABSTRACT .....	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER .....	vi
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BİLİMSEL KAVRAMSAL ÇERÇEVEDEN SUBJEKTİF BOYUTA BÜROKRASİ

1. TARİHSEL SÜREÇTE BÜROKRASİ OLGUSU .....	4
1.1. BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ .....	6
1.2. BATI'DA MODERN DEVLET VE BÜROKRASİ .....	7
1.3. BÜROKRASİ: FARKLI TANIMLAMALAR .....	11
2. BÜROKRASİYİ İNCELEMEDEKİ YAKLAŞIMLAR.....	16
2.1. MARKSİZM VE BÜROKRASİ .....	17
2.2. BÜROKRASİ İLE ÖZDEŞLEŞEN İSİM: WEBER.....	22
3. FARKLI TANIMLAMALAR VE YÜKLENEN ANLAMLAR.....	28
3.1. ELİTİST YAKLAŞIM VE BÜROKRASİNİN OLİGARŞİK EĞİLİMİ.....	29
3.1.1. Michels ve “Oligarşinin Tunç Kanunu” .....	30
3.1.2. Vilfredo Pareto “Elitlerin Dolaşımı Teorisi” .....	31
3.1.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”.....	31
3.1.4. Bruno Rizzi ve “Bürokratik Kolektivizm” .....	32
3.1.5. James Burnham “Yönetmel Devrim” .....	32
4. HATIRAT (ANI) .....	33
4.1. HATIRATLARIN YAZILMA NEDENLERİ .....	33
4.2. HATIRATIN ÖZELLİKLERİ .....	34
4.3. HATIRATLARIN BİLİME KATKISI .....	34



**İKİNCİ BÖLÜM**  
**TARİHSEL VE KAVRAMSAL BAĞLAMDA**  
**TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ**

<b>1. OSMANLI TÜRK TOPLUMUNDA YÖNETEN-YÖNETİLEN İLİŞKİLERİ</b>	<b>38</b>
1.1. MERKEZ ÇEVRE YAKLAŞIMI .....	39
1.2. PATRİMONYALİZM VE PREBANDALİZM .....	45
<b>2. OSMANLI MODERNLEŞMESİ VE BÜROKRASİ.....</b>	<b>47</b>
<b>3. CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE BÜROKRASİ (1980'E KADAR).....</b>	<b>57</b>
3.1. TEK PARTİ DÖNEMİ: ALTIN ÇAĞ .....	57
3.2. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİ: SARSINTI.....	61
3.3. 27 MAYIS 1960-12 EYLÜL 1980 ARASI DÖNEM: BÜROKRATİK İKTİDARIN YENİDEN TESİSİ.....	64
<b>4. TÜRKİYE'DE BÜROKRASİNİN LİTERATÜRE YANSIYAN SORUNLARI</b>	<b>65</b>
4.1. YAPISAL (ÖRGÜTSEL) SORUNLAR .....	67
4.2. İŞLEMSEL SORUNLAR .....	71

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**1960-1980 DÖNEMİ BÜROKRASİ VE**  
**HATIRATLARDAKİ YANSIMALARI**

<b>1. DARBE SONRASI TÜRKİYE .....</b>	<b>75</b>
1.1. 27 MAYIS 1960 DARBESİ VE BÜROKRASİYE AKİSLERİ.....	77
1.2. 27 MAYIS VE BÜROKRASİDE TASFİYELER .....	80
1.3. 1961 ANAYASASI VE VESAYET REJİMİ KURUMLARININ ORTAYA ÇIKIŞI .....	82
<b>2. KOALİSYONLAR DÖNEMİ VE BÜROKRASİYE ETKİLERİ.....</b>	<b>85</b>
<b>3. İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİ (İDARİ REFORM) SÜRECİ VE YAPILAN ÇALIŞMALAR .....</b>	<b>89</b>

<b>4. HATIRATLARDAKİ BÜROKRASİ: SİSTEM, İŞLEYİŞ VE SORUNLAR</b>	<b>97</b>
4.1. HATIRATLARDA SİYASALLAŞMA VE KAYIRMACILIK ÖRNEKLERİ VE SİYASETİN BÜROKRASİ'YE ETKİSİ.....	97
4.2. HATIRATLARDA YOLSUZLUK VE RÜŞVET SORUNU .....	111
4.3. HATIRATLARDA KURALCILIK VE SORUMLULUKTAN..... KAÇINMA SORUNU .....	121
<b>SONUÇ.....</b>	<b>124</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>128</b>

## GİRİŞ

Devletlerin oluşum süreçlerine kadar uzanan bürokrasi olgusu, tüm yönetim sistemlerinde devletlerin yürütme gücü olarak karşımıza çıkmaktadır. 18. yüzyılda modern devletin ortaya çıkışı ile modern bürokrasiler yönetimde vazgeçilmez bir unsur olarak günümüze kadar ulaşmıştır. Batı’da gelişen modern bürokrasi, klasik Osmanlı bürokrasisinden farklılık göstermektedir. Neşet ettiği kadim coğrafyanın birikimini de sentezleyerek gelişen ve bürokrat ihtiyacını “enderun”dan besleyen Klasik dönem Osmanlı yönetim anlayışı, Yeni Çağ’la birlikte ortaya çıkan gelişmelere bağlı çeşitli saiklerle ihtiyaca cevap veremez hale gelmiştir. II. Mahmut, III. Selim ile batılılaşma süreci başlamış Tanzimat dönemi ile hız kazanmıştır. Osmanlı Devleti’nin yükselme dönemlerinde Padişahın kontrolü altında olan bürokrasi özellikle Tanzimat döneminde bir iktidar merkezi haline gelmiştir.

Osmanlı Devleti’nden devralınan bürokratik yönetim geleneği; Cumhuriyetin ilk yıllarında “halk için halka rağmen”, “modernleştirici”, “inkılapları koruyucu” bir misyon üstlenmesiyle farklı bir nitelikte devam etmiştir. Bu durum tek parti döneminde modernleştirici ve rejim koruyucu bir misyon üstlenen bürokrasinin, ayrıcalıklı ve hâkim konuma yerleşmesine neden olmuştur. Modern devlet yapısı içerisinde siyasal kararları uygulayıcı bir görev üstlenmesi gereken bürokrasi, Osmanlı son dönemi ve tek parti döneminde elde ettiği gücü nedeniyle bu görevden çok daha fazla yetkiye ve kudrete sahip olmuştur. Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte tek parti döneminde sahip olduğu ayrıcalıkları ve hâkim rolünü korumaya çalışan bürokrasi ile siyasi iktidar arasında çatışma meydana gelmiştir.

Demokrat Parti’nin iktidara gelişiyle, bürokrasinin tek parti döneminde elde ettiği statü ve gücü zayıflamaya başlamıştır. Demokrat Parti dönemi bürokrasi, siyasi iktidara karşı mevcut konumunu korumak için çatışma halinde olmuştur. 27 Mayıs 1960 darbesi ile Demokrat Parti iktidarı son bulmuş, Demokrat Parti döneminde güç ve statüsü azalan bürokrasi, 1960-1980 döneminde eski gücünü yeniden tesis etmek çabası içerisinde olmuştur. 27 Mayıs 1960 tarihinden sonra oluşturulan yeni devlet kurumları, bürokrasiye getirilen anayasal, yasal ve yargısal güvenceler ve hatta idari reform düşüncesi sayesinde sivil bürokrasi, özlemle aradığı eski günlerine dönebilmek için, yönetsel gücü ve sosyal statüyü yeniden kazanmaya çalışmıştır.

Bu dönemde 27 Mayıs sürecindeki düzenlemeler ve 12 Mart ile siyasal iktidara sık sık müdahalelerde bulunan askeri bürokrasi gücünü artırmıştır. Ayrıca koalisyonların yol açtığı güçsüz hükümetler bürokrasinin daha da güçlenmesine sebep olmuştur. Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal etmiş bürokratik yapı ve kurumlara yenilerinin eklenmesiyle oluşan devlet yapısında aksamalar meydana gelmiş, yönetimdeki bozulmalar idari reform ve planlı kalkınma düşüncesini güçlendirmiştir.

İdari reform süreci, bürokrasinin aksaklıklarını giderme amacı dışında, geçmişte modernleştirme görevi edinen bürokrasinin, idari hâkimiyeti yeniden ele alma gayreti olarak da değerlendirilebilir. Bürokrasinin yapı ve işleyişinden kaynaklı sorunlara aranan gündelik çözümlere yönelik ihtiyati tedbirler yeterli olmamış ve bürokratik sorunlar çözülememiştir. Zira Osmanlı-Türk siyasal ve toplumsal yapısının yöneten-yönetilen ayrımı içerisinde yöneten kesimin seçkinci anlayışının yansımaları söz konusu dönemde yoğun olarak görülmektedir. Özellikle 12 Mart sonrası ara rejim hükümetleri olarak anılan dönemde uzmanlaşmış tekno-bürokratlar önemli hale gelmiş, askeri bürokrasi güçlenmiştir.

Bu bağlamda ve tarihsel bir bütünlük içerisinde incelenmeye çalışılan Türkiye'de bürokrasi olgusu ve siyaset-bürokrasi ilişkileri, çalışmada bürokrat ve siyasetçi hatıratlarına yansıyan yönleri ile açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde öncelikle bürokrasi kavramının hangi anlamları ifade ettiği, modern devlet olgusunun gelişimiyle modern bürokrasilerin ortaya çıkış süreci ele alınmıştır. Daha sonra modern bürokrasilerle ilgili farklı tanımlama ve görüşler genel hatları itibarıyla açıklanmıştır. Bürokrasinin analizinde kullanılabilecek yaklaşımlar ile teorik bir çerçeve oluşturulmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Osmanlı klasik devlet anlayışının şekillenmesinde etkili olan kavramlar ele alınarak, Osmanlı-Türk bürokrasisinin açıklanmasında patrimonyalizm, yöneten-yönetilen ayrımı, merkez-çevre yaklaşımı gibi kavramlara değinilmiştir. Türk bürokrasisini tanımlamaya yönelik kavramlar, ekonomik toplumsal ve kültürel değişimlerin bürokrasiye etkileri göz önünde bulundurularak açıklanmaya çalışılmıştır. Türk-Osmanlı modernleşmesi bağlamında Türkiye'de bürokrasinin kurumsallaşma süreci ele alınmıştır. Osmanlı Devleti'nde başlayan modernleşme hareketlerinin bürokrasiye etkileri incelenerek Osmanlı'dan

devralınan bürokratik miras zemininde Cumhuriyet bürokrasisinin oluşum sürecinden bahsedilmiştir. Tek parti döneminde parti-devlet bütünleşmesinde parti ile birlikte anılan bürokrasi, elde ettiği ayrıcalıklarla altın çağını yaşamıştır. Demokrat Parti Dönemi'nde ise, siyaset-bürokrasi ilişkileri gerilmiş bürokrasi siyasi iktidar karşısında gerileyerek sarsıntı dönemini yaşamıştır. 27 Mayıs 1960 Darbesi sonrası iktidarını yeniden tesis etmeye çalışan bürokrasi, 1980 dönemlerine kadar bu mücadelesini sürdürmüştür. Tezimizin bu bölümü süreç içerisindeki bürokrasi-siyaset ve halkın birbirleriyle etkileşimi incelenmiş Türk bürokrasisinin genel özellikleri, literatüre yansıyan yapısal ve işlevsel sorunları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde 1960-1980 dönemi bürokrasi ve siyasetin yapısı incelenerek, literatürde tespit edilen bürokrasi sorunları hatıratlar perspektifinde görünür kılınmaya çalışılmıştır. 1960-1980 döneminde yaşanan siyasi olaylar ve bu olayların bürokrasiye etkisi 27 Mayıs 1960 darbesine sempatiyle bakan sivil bürokrasi, darbe sonrasında oluşturulan 1961 Anayasası ile tesis edilen vesayet rejimi kurumları sayesinde eski gücünü yeniden kazanmaya çalışmıştır. Yine bu dönemde Türkiye koalisyon hükümetleriyle tanışmış, güçsüz hükümetler nedeniyle bürokrasi güçlenmiştir. 12 Mart 1971 Muhtırası ile siyasi iktidara sürekli yön vermeye çalışan askeri bürokrasi gücünü artırmış, ara rejim dönemi olarak anılan süreçte partiler üssü hükümet denemeleri ile istikrarsız kısa dönemli hükümetler kurulmuş, yöneten-yönetilen ayrımı belirginleşmiş, toplumda sağ-sol kutuplaşmaları artmış ve sokak olayları yaşanmıştır. İdari reform süreçleri ile yönetimdeki yozlaşma ve bozulmalara gündelik çözümler üretilmeye çalışılmış fakat bir sonuç alınamamıştır.

Bu siyasi kargaşa ortamı içerisinde bürokrasinin durumu, yapısal ve işlevsel sorunları bizzat siyasetçi ve bürokratların hatıratlarında yer alan boyutlarıyla ortaya konularak çalışma nihayetlenmiştir.

# **BİRİNCİ BÖLÜM**

## **BİLİMSEL KAVRAMSAL ÇERÇEVEDEN SUBJEKTİF BOYUTA BÜROKRASİ**

Günümüz modern dünyasında sürekli gelişen ve değişen toplum yapısı, artan ihtiyaç ve beklentilerle birlikte devlet-toplum arasındaki ilişki girift bir hal almıştır. Modern devlet olgusu toplumun artan ihtiyaçlarına cevap verebilmek için toplum ile birlikte büyümek durumunda kalmıştır. Sosyal, ekonomik, teknolojik gelişmelerin artması ile büyük yapılı, sevk ve idareyi müşkülleştiren, kontrol ve denetimi zor bir yönetim olgusu ortaya çıkmıştır.

Özel sektörde veya devlette yapılan bütün faaliyetler, çalışmalar, yaşanan süreçler ve ilişkiler ağı karmaşık örgütsel bir toplumda gerçekleşmektedir. Organizasyonlarda doğuyor, organizasyonlarca eğitilip, hayatımızın büyük bir kısmını organizasyonlar için çalışarak geçiriyoruz. Kamu yönetimi içinde olan bütün kamu kurum ve kuruluşları içinde yer alan insan, mali ve fiziksel kaynakları kendi örgütsel amaçları doğrultusunda sevk ve idare etmeye çalışır. İnsanın sevk ve idaresi genel olarak kamu bürokrasisi olarak adlandırılan kamu yönetimi örgütünün ve özel olarak kendi örgütsel yapısının imkân verdiği ölçüde gerçekleşir. Bu bağlamda kurum içindeki her türlü ilişkiler ağının incelenmesi önemlidir. Bürokrasi teorileri olarak adlandırılan, yönetim olgusunun gelişimine paralel bir gelişim sürecinde olan bürokrasi kavramının açıklanması, örgütsel yapısal ve işlevsel yönleri bakımından incelenmesi gerekmektedir.

### **1. TARİHSEL SÜREÇTE BÜROKRASİ OLGUSU**

Günümüzde kamu ve özel sektördeki tüm yönetimler bürokratik olarak örgütlenmişlerdir. Bu anlamda bürokrasi bir örgütlenme şeklidir. Literatürde bürokrasi; devlet yönetimi, resmi görevliler topluluğu, yönetsel otokrasi, rasyonel örgütlenme şekli, örgütsel verimsizlik, modern örgütler, modern toplum olarak tanımlanmıştır (Aydın, 2012: 209-210).

Türk Dil Kurumu (TDK)'ya göre bürokrasi: “*devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu*” olarak tanımlanmaktadır.

Kamu Yönetimi Sözlüğünde ise bürokrasi: “Hükümet dairelerinde çalışan memur ve yöneticilerin sahip oldukları güç ve etkilerin bütününe denir” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamaya uygun olarak bürokrasi idari hiyerarşiye mensup memur tabakasının bütünü ve *memurların hâkimiyetini* ifade eder. İkinci tanımlamada ise bürokrasi “Türkçede bazen ‘kırtasiyecilik’ anlamında kullanılır. Bu anlamda devlet idaresinde bir işi yapabilmek için alınması gereken izinler, imzalar, uyulması gereken kural vb. formalitelerdir” (Parlak, 2011:102).

Sosyal Bilimler Sözlüğü’nde bürokrasi: “Genörgüt. Uzmanlaşma esasına dayalı, hiyerarşik ilişki ve formel kurallara göre düzenlenmiş büyük ölçekli örgüt.” İkinci tanımlamada “Siyasal kararların uygulamaya geçirildiği, çalışan personelin hak, sorumluluk ve ilişkilerinin yazılı olarak belirlendiği, bütün ilişkilerin hiyerarşiye uygun olarak yerine getirilmesinin zorunluluğundan kaynaklı formalitelerin önem kazandığı kamu kurumları veya bu kurumda çalışan insanlar.” Üçüncü tanımlamada “Bir işin sonuçlandırılması için yerine getirilmesi gereken zorunlu işler dizisi.” Olarak tanımlanmıştır (Demir ve Acar, 1997:42).

Sosyal Bilimler Ansiklopedisi’nde bürokrasi: “Nasıl eski Yunanistan’da ‘demos’ halk, ‘demokrasi’ iktidarın halkta olduğu siyasal yapıyı anlatıyorsa, ‘bürokrasi’ de bürolarda çalışanların (bürokratların) iktidarda sahip olduğu yönetim biçimidir.” Bu tanımlama ile bürokrasi; bürokratların siyasal hayatta önemli rol aldıkları bir yönetim biçimini vurgulamaktadır. Bürokratların artan egemenliğinin yönetimde görülmesidir (Yıldız, 1990:227).

Bürokrasi kelime anlamı ile literatürde ayrıcalıklı memurlar sınıfını, devlet idaresini (kamu yönetimini), kamu ya da özel sektör fark etmeksizin büyük ölçekli örgüt yapılanmalarını, kırtasiyeciliği ifade eden farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Bürokrasi terimini sadece amme (kamu) sektöründe faaliyet gösteren devlet teşkilatı anlamında günümüzde de kullanılır. Nitekim farklı ülkelerin ansiklopedilerinde bürokrasi tanımı, kamu yönetimi anlamında sınırlandırılmıştır.

*Amerikan Siyaset Sözlüğü* bürokrasiyi; “Fransa’da Napolyon’dan sonra geliştirilen, yüksek ölçüde merkezileşmiş, bağımsız ve yarı askeri idari sistem olarak tanımlar. Bu sistemin başlıca birimleri bürolardır. Başka bir deyişle, daimi idari makamların hâkimiyetine tabi ve hükümetle sivil topluma karşı umursamaz duran

teşkilat” olarak tanımlamıştır. Buna paralel olarak *Britanya Ansiklopedisi’nde* bürokrasi, “idari yetkilerin büro ve dairelerde toplanması, memurların devlet işlerine sürekli müdahale etmeleri” şeklinde tanımlanmıştır. *Alman ansiklopedisi Brockhaus* da bürokrasiyi “meslekten yetişme memurların bilhassa yüksek memurların sıkı bir hiyerarşik çerçevede toplanması, diğer taraftan siyasi iktisadın otoritesini imtiyazlı memurlar zümresi ile paylaşmakta olduğu bir devlet şekli olarak tarif etmektedir. Haroki J. Laski ise *Sosyal İlimler Ansiklopedisi’nde*, en gelişmiş bürokrasi tipinin devlet olduğunu belirtmekle birlikte bürokrasiyi yalnızca kamu hizmetinde değil, her büyük şirkette karşımıza çıkabileceğini ifade eder (Abadan, 1959:9-11).

Bürokrasiye yönelik olumsuz tanımlamalar ise terminolojide “*bürokratizm*” olarak anılır. “*Bürokratizm*” örgüt içindeki bürokratik ağın zamanla işlevsizleşerek örgütün bütününe hâkim olmasıdır. “*Bürokratizm*” örgüt genelinde yönetim işleyişinin gecikmesine, kırtasiyeciliğin artmasına, örgüt birimlerinin merkeze aşırı bağlılığı sonucu karar veremez hale gelmesine, hantallaşmaya yol açar. “*Bürokratizm*” bir bakıma bürokrasinin hastalıklı halini gösteren bir tabir olarak kullanılmıştır (Parlak. 2011: 105).

### 1.1. BÜROKRASİNİN GELİŞİMİ

Genel anlamıyla bürokratik otoritenin ve memur sınıfının ortaya çıkışı, devlet olgusunun gelişimiyle paralellik göstermektedir. Toplumda yöneten ve yönetilenlere göre belirlenmiş idari bir yapı bulunmamaktaydı. Akabinde milattan önce 3000 yıllarında ilk olarak Mezopotamya’da ortaya çıkan şehir devletlerinin gelişimi ile sanat, mimari, yönetim ve sosyal organizasyon gibi alanlarda önemli gelişmeler yaşandı. Birçok bilim adamı bu gelişmelerin temelinde sulama sistemlerinin önemli rolü olduğunu belirtirler. Sümerler şehir meclisleri kurdular ve kent yaşamına bağlı toprak rejimi oluşturdular. Vergilerin toplanması, tapınak ve alt yapı tesislerinin kurulması, kaynakların ve hizmetlerin bölüşüm ihtiyacını doğurdu ve idari sistemin gelişmesini sağladı. Bu gelişmeler ile işbölümü, rütbe, görev ve statü farklılıklarını oluşturdu. Sulama sistemlerinin yönetilmesi, tapınakların bakımı, güvenlik ihtiyaçlarının karşılanması ve savaş gibi kamusal faaliyetler önem kazandı. Böylece hükümdarın ofisi etrafında örgütlenen, dini, askeri ve siyasi fonksiyonlar devlet mekanizmasının gelişimine sebep olmuştur. Hükümdarın toprakları ve



sorumlulukları arttıkça ona bağı idari personelin de sayısı artmıştır. Yöneten ve yönetilen ayrımı belirginleşerek toplumda idari personel ayrı bir statü kazanmıştır (Eryılmaz,1993:3-5).

İlk devletlerin ve bürokrasilerin ortaya çıkmasında sadece sulama sisteminin değil, ekonomik, demografik, askeri, mimari etmenlerin de rolü bulunmaktadır. Nitekim Çinliler, dış tehditlere karşı kendilerini savunmak amacıyla büyük ordular kurmak ve Çin Seddi gibi önemli bayındırlık işlerine kalkıştılar. Weber ilk bürokrasilerin patrimonyal özellikler taşıdığını belirtir. Mezopotamya, Mısır, Hindistan ve Çin gibi devletler ve imparatorluklar Weber'in ifadesiyle patrimonyal bürokrasinin özelliklerini taşımaktadırlar. Weber'in kavramsallaştırdığı patrimonyal bürokrasi kavramı; resmi ve özel hayatın ayrışmadığı devletlerde görülen bürokrasi modelidir. Hür olmayan memurlara ve geleneksel yöneticilere dayanmaktadır. Weber bu kavramsallaştırmayı modern bürokrasileri geleneksel bürokrasiden ayırmak için kullanmıştır (Aydın, 2012:223).

Weber modern bürokrasinin ortaya çıkışında ise Protestan ahlakı ve para ekonomisinin önemli rolü olduğunu belirtmektedir. Modern bürokrasi biçimi ise yapı ve çalışma usulü bakımından Avrupa tarihine dayanmaktadır. Bürokrasinin geleneksel patrimonyalizmden neo-patrimonyalizme geçiş serüveni modernleşmenin idari aygıt üzerindeki etkisini görülür kılmaktadır (Weber, 2013: 27).

## 1.2. BATI'DA MODERN DEVLET ve BÜROKRASİ

Bürokrasi kavramının 18. yüzyılda Fransa'da ortaya çıkışı tesadüfi değildir. Batı'da 18. ve 19. yüzyıllar idari ve siyasi sistemlerinin bir dönüm noktasıdır. Batı'nın siyasi ve idari kurumları Roma İmparatorluğundan, Ortaçağ feodalizmine, oradan mutlak monarşilere ve nihayetinde ulus-devlet sistemlerine bir gelişim göstermiştir (Eryılmaz, 1993:8).

Aslında modernleşme denilen olgu Batı'nın yaşadığı bir değişim sürecidir. Diğer gelişmekte olan ülkeler ise modernleşme yerine modernleştirilme süreçlerini yaşamaktadırlar. Burada belirtilen ayrım Batı'nın doğal bir modernleşme değişim dönemi yaşarken, Batı dışında gelişen ülkelerin Batı tarafından etkilenerek özellikle kendi seçkin yöneticileri tarafından müdahaleyle modernleştirilme süreci yaşamasıdır (Çevik, 2004: 20).

Avrupa siyaset ve yönetim özellikleri bakımından Eski Yunan ve Roma geleneklerinden izler taşımaktadır. Roma güçlü kurumlara ve yasalara sahipti. Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla güçlü sosyal ve idari sistem de bozuldu. Roma İmparatorluğu'nun çökmesi ile zayıflayan merkezi otoritenin yerini mahalli otoriteler almıştı. Ortaçağ'da Avrupa'da feodal düzen hâkimdi. Feodal düzende lorda bağlılık ve lordları kutsal tanıma esastı. Lordlar kendi bölgesinde bağımsız bir yöneticiydi ve halkının güvenliğini sağlamakla yükümlüydü (Roskin, 2012: 3).

Feodal Sistem varlığını sürdürürken Roma Kilisesi en güçlü ve etkin zamanını yaşıyordu. Roma Kilisesi'nin örgütlenmesi feodaliteden daha güçlüydü. Feodal lordlar varlıklarını idame ettirebilmek için kilisenin boyunduruğundaydı. Kilise yönetim üzerinde etkin bir güç olduğundan çoğu zaman papazlardan krallara muhtıralar gidiyordu.

Mutlak monarşiler ve Protestan ahlakı çerçevesinde para ekonomisinin ortaya çıkışı, Batı'daki modern devlet ve bürokrasiyi bir evrilme süreci içinde şekillendirmiştir. Modern bürokrasi, modern bir örgüt biçimi olarak, modern toplumun tüm kurumlarında (parti, din, ordu v.b) görülmeye başlanmıştır. "Bürokratikleşme" olarak kavramlaşan bu olgu modern toplum tüm kurumlarında görülen ve giderek artan bürokratik örgütlenmeyi ifade eder (Weber, 2013: 64).

Kiliselerin ibadet yerinden çok "kilise örgütü" ne dönüştükten sonra birden bire "bürokratikleşme" eğilimine girdiğini burada da söyleyebiliriz. Hiyerarşik olarak örgütlenmiş türlü ünvanlara sahip papalar, patrikler, rahipler, rahibeler, kardinaller, arşövekler, metropolitler krallık teşkilatına paralel saltanat kurarak kiliseyi tahakküm altında tutuyordu. Kimsenin ayak basamayacağı dokunulmaz mülkler, ihtişamlı ve görkemli törenler, tiyatrolara yaraşır kıyafetler, libaslar, asalar, istavrozlar, ikonalar ile haşmetli yapılar içinde hüküm sürüyorlardı. Kilise, aristokrat geleneklere sarılmış bürokrasisini halktan kopuk yaşamakla kalmıyordu. Bu yapı aynı zamanda halkı maddeten ve manen sömürüyordu. En kötü olanı ise kilise bürokrasisi, kutsalları kendi çıkarları için kullanmaktan çekinmiyordu. Kimi zaman kendi menfaatine olan yönleri kutsal buyruğa aykırı olmak gerekçesiyle krala karşı uyguladığı baskı ile istediğini yaptırabiliyordu (Kabaklı, 2002:11-12).

Ortaçağdaki siyasi hayat, lordların birbirleriyle, kralın da lordlar ve kiliseyle mücadelesiyle geçiyordu. 16. Yüzyılda bu mücadelen zaferle çıkan taraf kral olmuştur. Sonrasında ise modern devlet bürokrasisi feodalitenin harabeleri üzerine kuruldu.

16 ve 18. Yüzyıllar arası, Batı’da mutlak monarşilerin yaşandığı dönemdir. Avrupa’da mutlak monarşilerin kademeli olarak ortaya çıkışı merkezi otoritenin ve devletin yükünü de artırmıştır. Modern biçimdeki devlet mekanizmasının büyüyüp gelişmesi mutlak monarşilerin ortaya çıkması sonucu gerçekleşti. Ortaçağ’da sadece adalet ve savunma kralın sorumluluğundayken, merkezi yönetimlerin güçlenmesi devletin ve kralın kamusal sorumluluklarını ve yükümlülüklerini artırdı. Devlet sosyal ve ekonomik hayata müdahale etmeye başladı. Bu dönemde *merkantilizm* uygulanmaya başladı ve bu bir devlet politikasıydı. Merkantilizm merkezi yönetimlere özgü bir iktisat politikasıdır. Kameralizm ile doğrudan ilişkili olan merkantilizm kavramı artan merkezi yönetimin güçlenmesi ile doğrudan ilişkilidir. Kameralizm ya da “kameral bilimler” ise; merkezi devletin gücünü artırmak için geliştirilen devlet yönetimi bilgisi ve tekniğidir. Kameralizm kelime anlamı olarak, Latince “camera” yöneticilerin meclisi ve kralın hazine odası anlamına gelen kelime kökünden türetilmiştir. Kelimenin kökeni patrimonyal yönetimden gelmektedir. Bürokratik yapının gelişmesi ve kamu harcamalarının artması ile “kameralizm” kavramı yönetim süreçleri ve bürokratik yapıyı kapsayacak şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Bu anlamda ilk olarak kralın-prensın hazine odası ve kamu maliye yönetimi anlamında kullanılırken, sonrasında kamu yönetimi konularını kapsar (Rudiger, akt. Usta ve Akıncı, 2018:67-70).

İlk olarak Prusya’da ortaya çıkan “kameralien” terimi Almandaca “yönetim bilimi” olarak tanımlanmaktadır. Bu kavramın ortaya çıkışında otuz yıl savaşlarının ardından Prusya’da kurulan kameral bilim kürsülerinin etkisi vardır. Kameral bilim kürsüleri yönetim bilimlerinin ortaya çıkmasında ve devlet yönetimine nitelikli insan gücü yetiştirilmesinde katkı sağlamıştır (Usta ve Akıncı, 2018:67-70).

Krallar orta sınıfın zenginliğini koruma görevi üstlendiler. Ticari faaliyetleri kısıtlayan lonca düzenlerini ortadan kaldırdılar. Ulaşım önem verdiler. Hammadde

ihracatını ve mamül madde ithalatını yasakladılar. Yerel nitelikli hizmetler ulusal bir nitelik kazandı. Bu da mahalli hizmetlerin merkezileşmesi anlamına gelmekteydi.

Avrupa'da güçlü hiyerarşik ve merkezi yönetim birimlerinin gelişmesi modern millet-devlet sisteminin ortaya çıkmasını sağlayan önemli etkenlerden biriydi. Bu gelişmeler 16. yüzyılda yüzü aşkın siyasi ünitenin 18. yüzyılın sonunda 20 müstakil devlete dönüşümü ile sonuçlandı.

18. yüzyılın bitimine doğru Avrupa'da devletin merkezi işlevi, düzenli yönetimin pratik ve teorik yönüne karşı sistematik bir ilgi başlattı. Nüfus, ticaret ve üretimin artması; hanedan savaşlarının ulusal savaşlara dönüşmesi; kolonilerin elde edilmesi; büyük kentlerin ortaya çıkması; eğitilmiş orta sınıfın önem kazanması, merkezi yönetimin gücünü ve etkinliğini artırmaya yönelik önemli gelişmelerdi. Ayrıca bu gelişmelere sanayi devrimi, bilimsel bilginin artması ve aydınlanma düşünürleri de etki etmiştir. Fransız İhtilal'i ve Napolyon İktidarı döneminde, kamu yönetimi sisteminde yeniden köklü bir yapılanmaya gidildi. Fransız İhtilal'i ile bürokrasi anayasa prensipleriyle sınırlandırıldı. Kralın keyfi yönetimine son verildi. İdari işlerin kanunlara tabiiyeti sağlandı ve memurların takdir yetkisi sınırlandırıldı. Devlet, kralın mülkü olmaktan çıktı. Kralın yerini millet ve örgütlenmiş kamu hizmetleri aldı.

Oluşan yeni yapı ile her vatandaş ülkenin egemen otoritesi ile doğrudan alakadardı. Vatandaşlık kavramı genelleşti ve bütün vatandaşlar kamu işlerine doğrudan eşit şekilde katılabiliyordu. Birey ve devlet arasındaki ilişkilere müdahale eden güçler (toprak sahipleri, korporasyon, loncalar vb.) ortadan kaldırıldı. Uygulanan merkantilist politika geniş kapsamlı yasal düzenlemeler gerektiriyordu. Ticari ve toplumsal ilişkilerin güven ve istikrarlı bir ortamda süregelmesi için bu düzenlemeler gerekliydi. Bu da bürokrasinin önemini daha da artırdı ve bürokrasinin gelişmesine yol açtı.

Kamu görevlilerinin statüsü birden değişti. Kraliyet hizmetleri kamu hizmetlerine dönüştü. Kamu görevlileri artık hükümdarın ya da prensin özel hizmetlileri değillerdi. Onlar devletin ve milletin görevlileriydi. Devlet ve millet namına iş yapmaları onlara daha da değer katıyordu. Memurluk kurumu kralın kişisel örgütü değildi ve artık kamu gücünün bir aracı haline dönüşmüştü. Kamu görevlileri

amatörlükten profesyonelliğe doğru bir değişim yaşarken içsel sadakatleri de artık krala değil devlete ve kanunlaraydı.

Weberyen terminolojiye göre patrimonyalizmden, yasal-rasyonel bürokratik yönetime geçildi. Weber “patrimonyalizm” kavramını bu değişimden önceki otorite ilişkilerini karakterize etmek için kullanmıştır. İkinci bölümde Osmanlı yönetim sisteminden bahsederken patrimonyalizm daha detaylı ele alınacaktır.

Batı’da ilk kamu yöneticileri kralın hizmetlerini yürütenlerden oluşuyordu. Kralın aşçısı, kralın temizlikçisi, sekreteri, muhasebecisi vb. devletin memurları haline geldiler. Mutlak monarşiler döneminde, merkezi yönetimin güçlenmesi ve kamu hizmetlerinin artması sebebiyle memurlar çoğaldı. Memurlar hem kralın hizmetinde bulunmalarından hem de kamu hizmetlerindeki etkinliklerinden kaynaklanan otoriteleri, toplumun her kesiminde hissediliyordu.

19. yüzyıl Fransız Yönetim Sistemi; bürokratların keyfi icraatlarını kanun gücüyle belirli ölçüde sınırlandırmayı hedefleyen bir girişimdi. Bu sistem Anglo-Sakson topluluğu dışındaki diğer ülkelere de örnek olmuştur. Bürokrasi kavramı bu çerçevede Batı’da örgütlenmiş kamu hizmetleri sisteminin ve memurların toplum üzerindeki giderek artan otoritesini ve siyasi hayatta oynadıkları önemli rolü anlatmak için kullanılmıştır (Eryılmaz, 1993: 8-12).

### 1.3. BÜROKRASİ: FARKLI TANIMLAMALAR

Bürokrasi terimi Fransız kaynaklı bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır. Bürokrasi terimini ilk kez 1745’te Vincent de Gournay kullanılmıştır (Abadan, 1959:7).

Bürokrasi denilen mekanizma, her kademede örgütlenmiş memurların işlerini, yetki ve görevlerini, yapısal düzenini içinde barındıran çok kapsamlı bir kavramdır (Çevik,2004:102).

Bürokrasi kelime anlamı olarak Latince “*burra*” ve “*kratos*” sözcüklerinden türetilmiştir. “*Burra*” masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş, “*kratos*” ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi “masaların ya da büroların egemenliği anlamındadır”. Bu kavram ortaya çıktığı dönemde memurların, hizmet yürüttükleri masaların üzerine koyu renkli bir kumaş örtülmekteydi. Esasen

bu benzetme ile bürokrasinin halk üzerinde genişleyen otoritesine dikkat çekilir (Yıldız, 1990:227).

Bürokrasiyi tanımlamada iki temel yaklaşımdan söz edilir. Birincisi yapısal yönleri, ikincisi ise işlevsel ve davranış yönleri ile bürokrasiyi inceler. Birinci yaklaşım, bürokrasiyi, işbölümü, hiyerarşi ve prosedür mekanizması gibi yapısal özellikleri olan bir örgüt biçimi olarak inceler. İkinci yaklaşım ise örgütün davranışsal özelliklerini baz alarak, örgütün objektiflik, kesinlik, doğruluk, düzenli dosyalama, dosya bilgisi ve tutarlılık gibi pozitif yönlerini ele aldığı gibi; sorumluluktan kaçma, kırtasiyecilik, katılık, aşırı gizlilik, yetki devretmekte ve kullanmakta isteksizlik gibi pejoratif yönlerine de vurgu yapmaktadır. Bürokrasi, idari (yönetmel), siyasi ve sosyal yönleri olan bir kavramdır. Bürokrasinin farklı tanımlamaları, devletin, toplumun ve kamu-özel örgütlerin geçirdiği aşamaları ifade ettiği kadar, onların yapılarını ve performansını, işleyişini ve örgütsel hayatın değişik yönlerini de anlatmaktadır. Bürokrasinin bu yönlerini esas alan çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Örneğin Albrow “rasyonel örgüt”, “örgütsel verimsizlik”, “memurlar tarafından yönetim”, “kamu yönetimi”, “örgüt”, “modern toplum” ve “memurlar topluluğu ve onların rutin uygulamaları” gibi bürokrasinin yedi farklı tanımlamasını yapmıştır (Eryılmaz, 2002:7).

Bürokrasinin farklı tanımlamaları kategorize edildiğinde, temel altı farklı tanımlama göze çarpmaktadır (Eryılmaz, 2010:214-216).

Birinci anlamda bürokrasi, daha çok kötuleyici ve olumsuz bir anlam ifade eder. Bürokrasi *örgütlerin olumsuzluklarını ve resmi otoritenin kötüye kullanılmasını* anlatmakta kullanılan bir kavramdır. Bu anlamda bürokrasi; verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devretmekte isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemlerdir.

İkinci anlamda bürokrasi, belirli özellikleri içinde barındıran *örgüt biçimi* olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlama Alman sosyolog Weber ile ortaya çıkmıştır. Weber’e göre bürokrasi; iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsîlik gibi özelliklerle disipline olmuş bir yapı ve resmi mevkilerden oluşan bir örgüt biçimidir.

Üçüncü anlamda bürokrasi, “kamu yönetimi” ile aynı anlamda kullanılır. Geneli itibariyle bürokrasi, *siyasi sistemin kamu yönetimi kolu* olarak kullanılır. Bu anlamda bürokratlar, siyasi kararların düzenlenmesi ve yürütülmesi ile uğraşan çalışanlardır.

Dördüncü anlamda bürokrasi, otorite yetkesinin büyük ölçüde atama yolu ile iş başına gelen memurların elinde olduğu bir *yönetim biçimidir*. Bu anlamıyla bürokrasi, “demokrasi”, “aristokrasi” ve “monarşi” gibi bir yönetim şeklidir ve bunlarla karşılaştırılabilir. Bürokrasinin bu anlamı, 18. Yüzyılda Fransız yazar Vincent de Gournay’e aittir. Gournay bürokrasi kavramını dördüncü yönetim şekli olarak eklemeyi denemiş ve yeni yönetim biçimini, yönetici unsur olan memurları dikkate alarak diğerlerinden ayırmaya çalışmıştır. John Stuart Mill de, benzer şekilde bürokrasiyi, devlet işlerinin profesyonel yöneticilerin elinde olduğu bir sistem olarak tanımlar.

Beşinci anlamda bürokrasi, *bir yönetim tarzı, üslubu ve idaresidir*. Yönetime ilişkin genel kuralların uygulanması; günlük yapılan iş ve işlemlerin belirli kurallara bağlı olarak aynı usullerle yürütülmesi bir bürokrasidir. Von Misses’a göre bürokrasi, işlerin yüksek makamlar tarafından ayrıntıları ile saptanan kurallara ve düzenlemelere göre yürütülmesidir. Bürokratin görevi, kuralların ve düzenlemelerin emrettiği işleri, yine işlere göre belirlenmiş belli prosedüre göre yapmaktır. Bu sistem ile bürokratin işlere kendi yorumunu katması kısıtlanmıştır (Eryılmaz, 2010: 214-216).

Son olarak bürokrasi, *büyük ölçekli örgütlenme biçimi* olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu anlamıyla bürokrasi yalnız devlete ve kamu kurumlarına özgü olmayıp özel sektör kuruluşları için de kullanılmaktadır. Öyle ise özel sektör bürokrasisi ifadesi yanlış değildir ve büyük ölçekli endüstri kuruluşları, ticaret firmaları, sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, sendikalar ve gönüllü hükümet dışı kuruluşlar (NGOs) da bir bürokrasidir (Nohutçu, 2016:45).

Büyük ölçekli örgütlenme olarak bürokrasi kavramı bürokratikleşmenin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. *Bürokratikleşme* diğer bir ifade ile *bürokratlaşma* siyasal sistemin üyeleri üzerinde kurduğu meşruluğun giderek yasal-

ussal niteliğe geçmesi ve geçiş sürecinde, sistemin ve çevresinin yapısal özelliklerinin değişmesidir (Oktay, 1997:28).

Diğer bir ifade ile bürokratikleşme sanayi toplumuna geçiş ve toplum yapısıyla doğrudan ilişkilidir. Giderek artan yasal- ussal ilişkiler ağı, uzmanlaşma, demokratikleşme ve eşitleme gibi nedenlerle yalnızca siyasal sistem değil toplum da giderek artan bürokratikleşme içindedir. 19. yüzyıldan itibaren yalnızca devlette değil, aynı zamanda siyasi partilerde, dini kurumlarda, yargı ve sanayi gibi bir çok yapıda da hâkim bir nitelik olarak karşımıza çıkmış bu örgütler sosyal ilişkilerin de bürokratikleşmesi sonucunu meydana getirmiştir. Yalnızca büyük yapıları örgütler değil aynı zamanda her örgüt de bir bürokrasi olarak nitelendirilebilir. Bireyin, kurumların bürokratikleşmesi, modernleşmenin kaçınılmaz olarak ortaya çıkardığı bir etki görülmektedir (Eryılmaz, 2010:216).

Halk dilinde ise bürokrasi ve bürokrat tabirleri genellikle olumsuz manada kullanılmaktadır. Hiç kimse kendisinin bürokrat olduğunu ve işlerinde kırtasiyeci zihniyet ile görevlerini ifa ettiğini kabul etmez. Şahıslar, müesseseler ve muameleler hakkında hakaretle karışık bir eleştiri yapmak isteyenler, bürokrasi, bürokrat, bürokratik zihniyet veya bürokratik oligarşi kelimelerini çokça kullanırlar. Bürokrasinin olumsuz anılmasında, bürokrasinin totaliter rejimlere ya da istibdat rejimine eğilimi olmasından kaynaklıdır. Halka hizmet edebilmek için zekâ ve iştiyak lazımdır. Oysa yarı deli bir insan dahi elindeki kamçıyla başkalarını zorla itaate mecbur etmesini başarabilir. Bu örnekle denilebilir ki işinde ehliyet gösteremeyen idarecinin ilk başvuracağı çare bürokrasidir. Bürokrasi rekabet edemeyenler için bir sığınaktır (Mises, 2000:85-86).

Bürokrasinin halk dilinde kötü anılması, bürokrasinin halka hizmet amacından uzaklaşarak kamusal çıkarlar yerine kendi grup ve şahsi çıkarlarını ön plana almasından kaynaklıdır. Bir diğer sebep de bürokrasinin, halk için işlemez hantal bir yapıya dönüşmesinden kaynaklanmaktadır. Bu durum kendi çıkarlarını önceleyen bürokratik zihniyeti ve kendisini toplumdan soyutlayan bürokratların zümreye dönüşmesidir. *Oligark* halini alan bürokrat ve bürokrasi halkça bürokratik oligarşi kavramıyla şikâyet edilmesine yol açar. Bu durumun esas sebebi bürokrasinin kendisini hancı, seçilmişleri yolcu görmesi durumundan da kaynaklanır.



Bürokrasi kelimesinin olumsuz yorumlanması, yalnız Amerika'ya ve diğer demokrat memleketlere özgü değil, geneli itibariyle yaygın bir algılanma şeklidir. Otoriter bir hükümet örneği olan Prusya'da dahi kimse bürokrat olarak nitelendirilmek istemezdi. Onlar bürokrat değil ancak ve ancak, "kral hazretlerinin emrinde gece gündüz hizmet gören bir devlet memuru idi". Memurlar gayet mühim ve icraatlarından şaşmaz bir şahsiyet olduklarına kendilerini kaptırmışlardır (Mises, 2000:85).

Bürokrasi olgusunda uygulanış yönüyle, Avrupa ülkelerini İngiltere ve Amerika'dan ayıran derin bir zihniyet farkı vardır (Dreyfus, 2007:183-188). "Obrigkeit (yetki, otorite)" mefhumu ve halk içinden çıkmayan otoriter hükümet sistemi, Anglo Saksonların bilmedikleri bir şeydir. Mises'a göre siyaset terbiyesini Milton, Paine, Bentham veya Stuart Mill' den alan bir insan için, Almanların "Obrigkeit (otorite) ve Obeigkeits Staat (otoriter hükümet)" kavramlarını anlamak mümkün değildir. Mises; Avrupa ile Amerikan bürokrasisini birbirinden ayırarak, Almanların halktan kopuk, tepeden aşağı şekillenen ve halk için, halka rağmen, halktan kopuk otoritelerini ve bürokrasi zihniyetlerini eleştirmiş ve bunu iki örnekle görülür kılmıştır: 15 Şubat 1838 günü Prusya İçişleri Bakanı G. A. R. von Rochow, Prusya şehirlerinden birinde halkın şikâyetini şu sözlerle cevaplamıştı: "Devlet Reisinin icraatını kendi dar kafası ile ölçmeğe kalkışmak ve bu icraatın doğruluğu hakkında umumi bir hüküm vermek küstahlığında bulunmak, bir tebaanın haddi değildir." Bu olay, Alman liberalizminin mutlakiyete meydan okuduğu ve kamuoyunun bürokrasi rejimindeki tahakküm temayüllerini esfle kınadığı çağda cereyan etmiştir. Yarım asır sonra ise liberalizm tamamı ile tarihe karışmış Kayzer'in sosyal politikası, aşırı milliyetçiliği ve hükümetin iş hayatına müdahalesi ile neticelenen devletçilik ilkesi liberalizmin izlerini silmişti. O kadar ki; 1 Mayıs 1891'de Strasburg Üniversitesi rektörü G. F. Knap'ın bürokrasinin durumunu gösteren şu sözlerini kimse yadırgamamıştı; "Resmi makamlarımız, iktidarın ellerinden alınmasına asla müsaade etmeyeceklerdir. Biz, parlamento ekseriyetine karşı Efendi'liğimizi göstermeyi biliriz. Hiçbir nizam, yüksek tahsilli ve âlicenap devlet memurlarının üstünlüğü kadar kolaylıkla idame ettirilemez ve şükranla karşılanamaz. Almanya, resmi makamların her şeyden üstün tutuldukları bir devlettir ve ümit ederiz ki öyle kalacaktır". Bu sözler ile görülmektedir ki 1870'lerden sonra

Avrupa’da da bürokrasi hükümlanlığı ve atanmışların ayrıcalıklı elitist konumları dikkati çekmektedir (Mises, 2000:2).

Görüldüğü üzere, siyasi ve ekonomik sistemleri ne olursa olsun bütün ülkelerde bürokrasi yaşanmaktadır. Liberalizm gibi bürokrasi karşıtı bir ekonomik ve siyasi sistemin uygulandığı ülkelerde bile bürokrasi en ciddi sorunlar arasındadır. Söz konusu ülkelerde siyasi partiler ve hükümetler, bürokrasiyi azaltmak ya da denetlemek amacıyla çeşitli programlar hazırlamaktadırlar. 1980’lerin başında önce ABD ve İngiltere’de uygulamaya konulan ve daha sonra dünya ölçeğinde yaygınlık kazanan “özelleştirme” ve “devleti küçültme” politikaları, esas itibariyle bürokrasi karşıtı eğilimin ürünüdür (Eryılmaz, 1993:10).

## **2. BÜROKRASİYİ İNCELEMEDEKİ YAKLAŞIMLAR**

Bürokrasi ile ilgili çeşitli klasik eserler araştırıldığında genel olarak varılan kanı şudur ki; organizasyonların giderek büyümesinin toplumun güç (power) yapısı üzerinde etkisi olduğudur. Devletin ya da özel kurumların büyümesi ya da globalleşmeyle gelişen sınırlar ve büyüme, modern toplumun siyasi kurumlarını nasıl etkilemektedir? Büyük yapıli organizasyonların kontrolünü sağlayacak güç nedir ve nasıl olmalıdır? Tartışmalarının etrafında bürokrasi kavramı karşımıza çıkmaktadır. Fakat günümüzde tartışılan bürokrasinin sosyal hedeflere ulaşmada idari bir araç olarak kullanılabilme karakterini kaybederek, kendisinin izlenecek genel hedefler dayatan bir güç haline gelmesi problemidir. Toplum yapısı, toplumun içinde bulunduğu siyasal sistem, toplumun kültür mirası, toplumların devlet anlayışı, toplumsal sınıfları ve kurumları etkiler. Memur bürokratları toplumsal sınıfın bir parçası ya da ayrı bir zümre olarak kabul edeceksek o zümrenin davranışsal yada biçimsel karakterini o toplumun değerleri belirler. Örneğin sosyalizm temelinde yetişmiş toplumsal yapı, kapitalist sistemle şekillenmiş toplumsal yapıdan farklıdır. Ve farklı bürokratik karakterler söz konusudur.

Bireylerin oluşturduğu toplum, toplumun oluşturduğu devlet ve devletin oluşturduğu toplumsal sistem bireyin özgür ve anlamlı bir şekilde var olma şansını nasıl etkilemektedir? Bütün bu soruların ve eleştirelin daha net cevaplar bulabilmesi için bu kısımda bürokrasiyle sistematik olarak ilgilenen teoriler açıklanmaya

çalışılacaktır. Bu açıdan klasik bürokrasi literatürünün gelişmesindeki anahtar kavramların oluşmasında Marksist görüş, Weber ve Michels'in katkıları büyüktür.

## 2.1. MARKSİZM VE BÜROKRASİ

Bürokrasi kavramı Marks'ın görüşlerinde merkezi konumda olamasa da, Marks'ın bürokrasi ve bürokrasinin toplumun güç yapısıyla olan ilişkisi ile ilgili görüşleri konuyla ilgili tartışmaların anlaşılması yönünden büyük önem taşımaktadır. Marksist görüş, bürokrasi konusunda çalışan Weber ve Mishels gibi Marks'ı en çok eleştiren düşünürler için önemli bir referans teşkil eder. Marks, bürokrasi konusundaki çalışmalarını bürokrasi kavramını devlet idaresi anlamında sınırlandırarak kullanmıştır. Marks'ın bürokrasi görüşlerinin idraki Marks'ın sınıf çatışması, kapitalizm krizi ve komünizmin doğuşu teorilerinin genel yapısının anlaşılmasıyla mümkündür.

Marks, bürokrasi ile ilgili görüşlerini Hegel'in devlet felsefesini eleştirerek açıklar. Hegelci analiz bürokrasiyi sivil toplum ile devlet arasında bir köprü olarak açıklar. Sivil toplum, özel çıkarları temsil ederken devlet ise genel çıkarların temsilcisidir. Bürokrasi ise sivil toplum ile devlet arasında, özelden genel çığara geçişi mümkün kılan bir geçit görevindedir. Marksist analiz bu üçlü yapıyı kabul ederken, içeriğinde köklü bir değişim yapar. Marks biçimsel ve yasak bürokrasi fikrinin bürokrasinin gerçek yapısını yansıtmadığını savunur. Marks'a göre bürokrasi hukuk kitapları ve idari düzenlemelerden doğan bir oluşumdur. Hegel'in bürokrasi anlayışı ise devletin genel çıkarları ile sivil toplumun özel çıkarları arasındaki zıtlıktan doğar. Marks'a göre böyle bir zıtlıktan söz edilemez. Çünkü devlet genel çıkarları değil, sivil toplumun bir parçası olan hâkim sınıfın çıkarlarını temsil eder. Marks'ın bu anlayışında bürokrasi, devletin kendisi gibi hâkim olan sınıfı diğer sosyal sınıflar üzerindeki hâkimiyeti sürdürmede kullandığı bir araçtır. Bürokrasi salt olarak kendisi bir sosyal sınıf değildir. Belirli bir düzeye kadar bürokrasini geleceği ve çıkarları, devlet ve hâkim olan sınıfın çıkarlarıyla bağdaşır bir ilişkidir. Bürokrasinin kapitalist toplumdaki gerçek görevi, tüm topluma sınıf ayrımı ve hâkimiyetini sürdürmeyi ve bütünleştirmeyi sağlayacak bir düzen empoze etmektir. Bürokrasinin diğer bir görevi de sömüren ve sömürülen arasında genel çıkarı sunarak, bu baskıyı maskeleyektir. Ancak bürokrasi kapitalist sınıfın bir parçası

olmadığından yöneticileriyle çatışmayı mümkün kılan bir ayrıcalığı vardır. Bürokrasinin varoluşu, gelişimi geçici ve asalak bir karakter gösterir. Asıl görevi statükoyu ve yöneticilerin imtiyazlarını sürdürmektir. Sınıflara ayrılmış bir toplumda bürokrasi ve bürokratikleşme kaçınılmaz bir zorunluluktur. Ve tabii ki böyle bir toplumun siyasi sistemi, toplumsal grupların eşitsizliklerine ve bölümlerin idamesi için daha katı bir kontrole ihtiyaç duyacaktır (Mouzelis, 2001:21).

Marks'ın genel analizinde yabancılaşma kavramının önemli bir yeri vardır. Bürokrasi de genel yabancılaşma sürecinin özel bir örneğini teşkil eder. Bu süreçle sosyal güçler insanın kontrolünden çıkar ve bağımsız bir oluşum haline gelerek, sonunda kendisini ortaya çıkaran insanın karşısına çıkar. Hakikaten de Marks'a göre bürokrasi, halkın hayatlarını düzenleyen, yaşama tarzına müdahil olan, insanların karşısında çaresiz ve şaşkın hissettikleri ussal bir güç gibi soğuk ve esrarengiz görülen zalim ve özerk bir güç olarak belirir. Bürokratlar bürokrasi içerisindeki konumunu sürdürmek adına, esrarlı ve özel hale getirdiği mit ve semboller aracılığıyla sağlamaya çalışır. Bu şekilde bürokrasi kapalı, gizemli bir örgüt haline dönüşür. Bu tür bir yapı içinde dış dünyaya gizli husumet beslercesine kendi sır ve imtiyazlarını koruyarak kendi içine kapanmıştır. Fakat yabancılaşma sadece bürokratlar dışındaki halka karşı soyutlanma değil bürokrasi içinde de vardır.

Bürokrasi gerçek yapısını sadece bürokrasi dışındaki kesimden saklamakla kalmayıp kendisinden de saklar. Bürokrat kendi işinin asalak baskıcı yapısının farkında değildir. Kendisini genel düzen içerisinde vazgeçilmez olarak görür. Yabancılaşmanın bir başka türü olarak karşımıza çıkan bu durum, kendi kendisini yanıltma, bürokrasi içerisinde sıkı bir hiyerarşi ve disiplin ile bürokratin otoriteye duyduğu derin saygı ile sağlanır.

Bürokrasinin diğer bir özelliği de beceriksizliktir. Marks'a göre bürokratta gayret ve tasavvur eksikliği vardır. Sorumluluk almaktan kaçınır. Kendisine ve statüsüne zarar geleceği düşüncesiyle kendisine ağır gelen mesuliyetlerden kaçınır. Her şeyi yapabilecek kabiliyette olduğunu düşünen bürokrat, beceriksizliğinden endişe duymaz. Sürekli olarak imtiyaz ve konumlarını düşünürler ve bunları kaybetmemek için baskı fonksiyonlarını genişletmeye çalışırlar. Bu "bürokratik emperyalizm" sayesinde bürokrat kendisini ne kadar önemli işleri olan biri olduğuna

inandırır. Marks aşağılık materyalizmi ile bürokratin kendisini yüceltme, önemsiz statü, prestij ve sembollere ulaşmak için çocukça bir içsel savaş verdiğini açıklar.

Bürokrasi sermaye sınıfının kullandığı bir araçtır. Sonuç olarak Marks'a göre Proleterya devrimi ve sınıfsız bir toplumun doğuşuyla devlet ve doğal olarak bürokrasi de ortadan kalkacaktır. Sosyal sınıf ve sömürünün olmadığı sınıfsız bir toplumda, bürokrasiye de gerek duyulmayacaktır. Toplumdan soyutlanmış ve ona karşı baskıcı bir yapı olan bürokrasinin yerine getirdiği fonksiyonu, komünist devlette asalak olmayan bir şekilde toplum üyeleri yerine getirecektir. İdari görevler sömürgeci özelliklerini kaybederek, bürokraside olduğu gibi insanların değil, işlerin idaresini kapsayacaktır. İdari işlerdeki bu yapı Marks'ın komünist toplum yapısıyla bağdaşır. Bu toplumda iş bölümü gibi bir kademelenme ve tabakalaşma yoktur. Herkes bugün bir işi yarın ise başka bir işi yapmakta hürdür. Bireyler sabah avlanıp, öğlen balık tutup, akşam ise hayvanlarına bakabilecektir. Üstelik meslek ya da işlerin birbirlerine bir üstünlüğü olmayacaktır. İş bölümünün bitmesi, yabancılaşmanın da sona ermesi bireysel özgürlük çağının gelişini müjdeleyecektir. Ancak böyle bir toplumda gerçek demokratik idare hâkim olacaktır. İdari konumlar için artık tekeller olmayacaktır. Gerçek bir demokrasinin vatandaşı olan işçi, aynı zamanda hem seçen hem seçilen hem yöneten hem de yönetilen olacaktır. Ancak bu tür bir oto yönetim ile halk otoritesi nihai temellerine dönebilecek ve devlet ortadan kalkacaktır (Mouzelis, 2001: 20-24).

### *Lenin*

Lenin bürokrasi analizinde Marks'ın temel görüşlerini incelemiş ve bunun üzerine bürokratik aygıtın kademeli olarak azaltılmasının, hemen proleterya diktatörlüğü başlar başlamaz kurulması gerektiğini savunur. Bürokrasiye karşı mücadele, bürokrasinin kökten ortadan kaldırılması devrimin ilk görevi olmalıdır. Lenin "devrim ve devlet" adlı kitabında bürokrasiye karşı atılacak adımları üç adımda nitelendirmiştir. Birincisi her memurun sisteme uygunluğunun gözden geçirilmesi ve sözleşmesinin feshedilebilir olması. İkincisi memur maaşlarının, işçilerin maaşıyla aynı düzeyde olmasıdır. Üçüncüsü ise nesnelere yönetimini oluşturmak, yani kontrol ve muhasebe gibi işlemlerin herkesin yapabileceği basit ve açık bir sisteme dönüştürmektir (Ergun ve Polatoğlu 1992:57).

Lenin bir taraftan eski devlet kurumlarının ortadan kaldırılmasını savunurken, diğer taraftan da proleterya diktatörlüğünde güçlü merkezi kontrolün gerekli proleteryanın elinde bulunur. Temsili kurumlar olacak, memurlar olacak, halkın üstünde ve ondan kopuk bürokratlar niteliğinde olmayacaktır.

Lenin'in 1917 Ekim Devriminden sonra yazıları ilginç bir hale gelmiştir. Lenin devrimden sonra Marksist plana uymayan bir biçimde kendi teorisini gözden geçirerek uygulamaya mecbur kalmıştır. Lenin devrimden sonra bürokratik aygıtın gerileme göstermediğini aksine hızlı bir biçimde genişleme ve büyüme içinde olduğunu farkına varmıştır. Bir Marksist olarak bu durumu "sosyalizmin hamlığı" olarak açıklamak zorunda kalmıştır. Ve bu durum kaotik sivil savaşların sürmesi ve I. Dünya Savaşı ile yoksullaşan Rusya'nın ekonomik durumu ile izah etmeye çalışmıştır. Lenin'e göre giderek artan bürokratikleşme ekonomik gelişme başarıldığı zaman otomatik olarak çözüme kavuşacaktır. Uzun dönemde sanayileşmenin etkisi ile bürokrasiye karşı zafer kazanmak için temel olacaktır (Mouzelis, 2001:24-25).

### *Trotsky*

Trotsky'nin bürokrasi hakkında düşüncelerini yazdığı dönem, diktatör olarak nitelendirilen Stalin'le bürokratikleşmenin zirveye ulaşıldığı dönemdir. O dönemde Marksist teorilerin savunucuları, teorilerini uygulamada başarısız oldular. Marksist teoriyle gerçek arasında derin farklar vardı. Kapitalizm sonrası bürokrasinin en etkili Marksist analizi Trotsky tarafından yapılmıştır. Trotsky bürokrasiyi siyasi devrim ile ortadan kaldırılabilir bir katman olarak görmüştür (Heywood, 2007:510).

Trotsky'e göre Sovyet bürokrasisinin artan baskıcı karakteri, kapalı bir elit guruba dönüşmesi sosyalizmin hamlığı ile diğer bir deyişle sosyalizmin olgunluğa ulaşmayı ve üretim güçlerinin henüz gelişmemiş olmasıyla izah edilemezdi. Trotsky bu durumu ülkenin ekonomik düzeyine bağlayarak tarım ağırlıklı bir toplumda sosyalizmin mümkün olmadığını söyler. Sanayisi zayıf bir toplum süper sosyalist bir yapının gelişimini engelleyecektir. Bu Rus Devrimi'nin erken gerçekleştiği anlamına gelmemektedir. Fakat diğer ülkelerde de devrimin gerçekleşmesi gerekir. Sanayileşmiş toplumlarda devrim yayılmalı, Rus Devrimi tüm dünyayı saran bir proleter devrimine dönüşmelidir (Mozelis, 2001:25-27).

Sürekli devrim fikrini savunan Trotsky, devrim gerçekleştirildikten hemen sonra tüm dünyada yayılmasını sağlaması gerektiğini savunan Lenin'i eleştirir. Trotsky'e göre devrimden sonra 1918'de "Brest Litovsk Anlaşması'nın" ikinci maddesinde "Bolşeviklerin bir başka devletin halkına, hükümetine ve askeri kurumlarına yönelik devrim propagandası yapmayacağı taahhüdünde bulunması erken bir geri çekilmedir. Ve muzaffer bir devrimin ilk geri adım atmasıdır. Teoriyle uyuşmayan yeni sistemin ve ekonomik zorlukların temelinde bir tek ülkede sosyalizm kurulabileceğine dair yanlış inanç yatıyordu. Yeni politik rejimin, uygun olmayan araçlarla empoze edilmesi korkunç bir baskı gücünü de oluşturmuştu. Bu baskı görevini de "parti bürokrasisi" üstlenmişti. Parti içi araçların insanların hizmetinde olması gerekirken Stalin'in gelişiyle bu özelliğini de yitirmiştir. Parti devlet arasındaki ayırım ortadan kalmış, Sovyetler tüm özerkliğini kaybetmiş ve bütün güç işçilerden parti örgütüne ve sonunda Stalin'e geçmiştir.

Trotsky Sovyet rejimine kapitalist devlet yapısı olarak bakanları şiddetle eleştirir. Trotsky bürokrasinin geleceği konusunda ümitlidir. Çünkü ona göre Sovyet Bürokrasi'si sosyal bir sınıf oluşturamaz ve hâkimiyet durumu ekonomik değil politik karakterlidir. Gerçekten de bürokrasinin iktisadi kökenleri zayıftır. Bürokratlar gelir dağılımını ayarlayıp üretimi de ayarlama imkânları yoktur. Sadece yetki yoluyla üretim işlerini düzenleyebilirler. Bu da bürokratin durumunu belirsiz ve hâkimiyetini tehlikeli kılar. Sonuç olarak bürokrasinin azalacağını düşünen Trotsky Sovyet bürokrasisinin iktisadi olarak gelişmesi, bürokratikleşmeyi beraberinde getirirse de aynı gelişmeler bürokrasiyi etkisiz hale getiren rol oynayacaktır. Güç alt kademelerden yukarı doğru daralacak, merkezileşme sürekli bir baskı kuramayacak ve bürokrasi içinde çatışmalar çıkacaktır. Ancak bürokrasiye karşı kesin zafer, kitlelerin iktisadi ve kültürel açıdan gelişmesiyle ve bürokratlarında içinde bulunduğu diktatörlüğe karşı hoşgörüsüz tavrını takınmalarıyla oluşacaktır. Sürekli devrim ile dünya devriminden önce Stalin'e karşı içsel devrim yapılacaktır.

Sovyet bürokrasisinin artan baskıcı karakteri, kapalı bir elit guruba dönüşmesi sosyalizmin hamlığı ile diğer bir deyişle sosyalizmin olgunluğa ulaşmayı ve üretim güçlerinin henüz gelişmemiş olmasıyla izah edilemez. Marksizm'in bürokrasi ile ilgili öngörüsü Stalin döneminde artan parti içi bürokrasi baskınlığı ile olumsuzlanmıştır. Bürokrasi devrim sonrası ortadan kalkmak bir yana daha da

güçlenerek yeni bir bürokrat sınıfını ortaya çıkarmıştır. Bürokratik yapının hâkimiyeti olan teknokrazi; Marks bürokrasisinin kendini devletin en son amacı göreceği, muhteva yerine biçim koyacağını belirtir. R. Mishels, Bruno Rizzi, James Burnham, M. Djilas, Galbraith ve Mills bürokrasiyi oligarşik bir egemenlik sistemine olarak tanımladılar. Bürokrasinin oligarşik tutumu belirli bir azınlık gurubun çıkarları ve üstünlüğünü ifade eder.

1930'ların sonunda çoğu eski Marksist, modern toplumda bürokratları yeni yönetici sınıf olarak tanımlamaya başladı. "Dünyanın Bürokratikleşmesi" eseriyle ön plana çıkan Bruno Rizzi, burjuvazinin tükenmiş bir toplumsal güç olarak yerini yeni bir toplumsal form olan *bürokratik kolektivizme* bıraktığı fikrini ortaya çıkarmıştır. Rizzi'ye göre bürokratikleşme, Sovyetler Birliği, Nazi Almanyası, Faşist İtalya, Militarist Japonya ve hatta 1929 Ekonomik krizi sonrası ABD'de gerçekleşmiştir. Sovyetler Birliği'nde üretim araçlarını ve devlet örgütünü sahiplenen yönetim, kesinlikle devrim yapan işçi sınıfı değil, onun adına devleti sahiplenen ve yöneten komünist parti bürokrasisi idi. Komünist parti demek bir anlamda bürokrasi ya da kamu yönetimi demektir. Parti devlet bütünleşmesine benzer bir olgu Sovyetlerde de görülmüştür diyebiliriz. Djilas, *Yeni Sınıf* adlı eserinde sosyalist ülkelerde bürokrasinin yeni bir sınıf olarak ortaya çıktığını ve kapitalistler gibi halkı sömürdüğünü ileri sürmektedir. Milavon Djilas bürokrasinin sosyalist parti düzeni içinde doğup geliştiğini savunmuştur. Marksizm'in sınıfsız toplum idealinin bir aldatmacadan ibaret olduğunu ve yaşanan gelişmeler sonucu yeni bir sınıfın çıkmış olduğunu söyler (Demirci ve Önder 2014: 587). Burnham da sanayinin gelişmesi, işlerin karmaşıklaşması aşırı bilgi ve uzmanlık isteyen işler sonucu siyasi ve ekonomik bürokrasinin geliştiğini ifade eder. Siyasi ve ekonomik iktidarın bürokrasinin en üst kademelerdekilere geçtiğini belirtir. Bu üst kademe sınıfı Galbraith'in *Yeni Endüstri Toplumu* adlı çalışmasında "teknokrat" ve Duverger'in "teknokrazi" olarak tanımladığı teknokrat sınıfın yönetimidir (Yıldız, 1990:229-230).

## 2.2. BÜROKRASİ İLE ÖZDEŞLEŞEN İSİM: WEBER

Bürokrasi denildiğinde şüphesiz ilk akla gelen toplum bilimci Max Weber'dir. Weber özellikle modern endüstri toplumunda bürokrasinin ortaya çıkışı



üzerinde durmuş ve bürokrasi olgusunu toplumsal değişim temelinde ele almıştır. Weber bürokrasiyi, rasyonel olarak çalışan ve meşru otoriteye sahip olan devlet örgütü olarak tanımlar (Şaylan, 1974:23).

Weber, bürokratik örgütün yapısını ve işleyişini incelemiş fakat bürokrasiyi salt bir biçimde tanımlamak yerine bürokrasinin özelliklerini belirlemekle yetinir. Weber'in belirlediği bürokrasi özellikleri çerçevesinde bir tanımlama yapmak gerekirse, bürokrasi: yasalarla düzenlenmiş yetki alanı ile birlikte gayri-şahsi ve katı kurallar sistemini içinde barındıran, her türlü yönetsel işlemin yazılı belgelere dayandığı, otorite hiyerarşisi biçiminde şekillenmiş, uzmanlaşmaya dayalı kariyer sisteminin bulunduğu örgüt biçimidir. Weber ortaya koyduğu bu bürokrasi modelini “ideal tip” olarak kavramsallaştırır. “İdeal tip bürokrasi modeli”, olması gereken ya da en iyi anlamında değil daha çok zihni bir tanımlama ve nitelendirme. Saf katıksız anlamına gelmektedir. Mevcut bürokrasiler “ideal tipe” yaklaştıkları ölçüde bürokratiklik özgünlüğünü taşırlar (Abadan, 1959:54).

Weber, Marksist anlayıştan farklı olarak sadece ekonominin bürokrasi ve siyasal etkileşimine değinmemiş, sosyolojik olarak daha geniş bir perspektifte aynı zamanda dinin de toplumsal ve ekonomik gelişmeler üzerindeki etkisine değinmiştir. Örneğin Protestan ahlakının kapitalizme yansımaları kitabında ele almıştır. Weber daha çok “rasyonelleşme” kavramı ile ilgilenmiş ve batı toplumlarında yaşanan ekonomik rasyonelleşmenin doğu toplumlarında biçimsel rasyonelleşmeden öteye gidememiş olmasını da araştırmıştır. Weber, batıda kapitalizmin ortaya çıkışında rolü kendine özgü rasyonel dinsel bir sistemin yani “Kalvinizm’in” oynadığını ileri sürdü. Weber araştırma yaptığı dünyanın diğer kısımlarında, rasyonel ekonomik bir sistemin gelişimini engelleyen irrasyonel dini sistemleri (örneğin konfüçyüsçülük, taoculuk, hinduculuk) ta buldu (Ritzer, 2012:34-35). Weber’e göre temel ve en örgütlenme biçimi olan bürokrasi yeni bir örgütlenme biçimi değildir. Büyük çağdaş kapitalist işletmeler gibi kadim medeniyetler de bürokratik yapıya sahip olmuşlardır.

Weber “patrimonyal” ve “rasyonel” olmak üzere iki tip bürokrasiden bahseder. Patrimonyal bürokraside memurlar sözleşme esasına göre atanan memurlar değildir. Hür olmayan adanmış memurlardır. Patrimonyal bürokrasi geleneksel yöneticilere dayanır. Kısacası patrimonyal bürokrasi, rasyonel

bürokrasiden önceki dönemlerin hâkim örgüt biçimidir. Rasyonel bürokrasi ise modern örgüt biçimidir. Bu bürokrasi biçimi rasyonel, gayrişahsi, yasalarla belirlenmiş idari düzen yapısı ve davranışların olduğu örgüt biçimidir (Eryılmaz, 2010:220).

Weberyen anlamda rasyonellik araçların amaçlara uygunluğu anlamını taşır. Bürokratik anlamda rasyonellik verimli işleyen örgüt biçimidir. Örgütün üyeleri bireysel hedefleri değil, örgütün kolektif hedefleri doğrultusunda etkin ve verimli hareket etmesi rasyonelliktir (Mouzelis, 2001:68).

Weber rasyonel olarak işleyen “idari aygıtı” tasvir ederken makine benzetmesini kullanır. Bürokrasi makine biçiminde işleyen bir düzeni, bürokrasinin memurları ise makinenin dişlilerini temsil eder. Weber’in bürokrasiyi makineye benzetmesi verimliliği, memurları makine dişlilerine benzetmesi ise bürokrasinin gayri-şahsiliğini ve her türlü öznel duygulardan uzak olduğunu vurgulamak içindir. Bürokratik organizasyon, çalışan memurun duygusal, psikolojik, mental ve fiziki özürlerini kabul etmez (Eryılmaz, 2010: 222). Bu yüzden akıl ve bürokrasi mekanik bir yapı olarak, bireysel özgürlüğü hapseden “demir kafes”e dönüşebilirdi (Heywood, 2006:509).

“Demir kafes” kavramsallaşmasına baktığımızda bürokrat bürokrasinin inisiyatiften yoksun, kendisine ve sisteme yabancılaşmış, kapalı elitist yapısı içinde hapsolmuştur. Yani hem bireysel özgürlüğü yönünden kendi kapasitesini keşfedemeyecek derecede hapsolmuş hem de kendisini halktan soyutlamış kendi kabuğunda hapsolmuştur. Giddens’da, bürokrasinin işleyişi insanı modern toplumsal ve ekonomik düzenin yönetiminin bağlı olduğu özelleşmiş iş bölümünün “demir kafes” inde mahkum etmektedir. Diyerek demir kafesi tanımlamıştır (Weber, 2013:17).

Bürokrasinin özgürlükleri ve siyasal otoriteyi tehdit eden bir güç olduğunu kabul eden Weber, bürokratik örgütlerin yapısındaki bürokratik egemenliğin lehindeki ve aleyhindeki eğilimlere vurgu yapmaktadır (Eryılmaz, 2002:61).

Weber bürokrasiyi her ne kadar olumlu bir yön olarak ele alsada bürokrasinin bireysel özgürlükleri kısıtlayacağı yönünde olumsuz yönünden de bahsediyordu. Weber’e göre bürokrasi makine biçiminde işleyen gayri şahsi

duygusuz ve profesyonel bir uzmanlaşma ve iş bölümüne dayalı işleyecek bir örgüttü. Bürokrasi içerisindeki memur ve bürokratlar ise makinenin dişlileri konumundaydılar. İş bölümü ve uzmanlaşma bürokrasinin demir kafesini zaruri kılıyordu.

Weber işbölümüne dayalı uzmanlığın resmi hiyerarşik otoriteyi etkisiz hale getirebileceğini düşünmemiştir. Üst düzeydeki resmi otorite, uygulamada teknik konularda uzmanlaşan astlara bağımlı hale gelebilmektedir. Günümüzde otoritenin en önemli kaynakları uzmanlığa ya da bilgiye dayanır. Devletin yapı ve fonksiyon itibariyle büyümesi, karmaşık ve teknik hale gelmesi teknokratların ya da teknobürokratların yönetimdeki otoritesini artırmaktadır. Her ne kadar üst otorite (siyasa ya da seçilmiş yönetici de denilebilir) resmi olarak karar vermek ve bunları uygulamak yetkisine sahipse de, söz konusu yönetici bilim ve teknoloji karşısında, kendini yenileyemediği ya da her alanda uzman olamadığı için teknokratlara bağımlı hale gelir. Özellikle ekonomi, maliye, dış ilişkiler ve güvenlik alanlarında teknokratların gücündeki artış dikkat çekicidir (Rosenbloom, akt. Eryılmaz, 2002:67-68).

Freud'a göre Weber'in siyaset sosyolojisi alanındaki incelemeleri, oluşturduğu kavramlar dört ana nokta bağlamında araştırılabilir. Bunlar: "devlet ve şiddet" arasındaki ilişki, "tahakküm ve meşruiyet" arasındaki ilişki, "siyasi partilerin çözümlenmesi" ve "örgüt sosyolojisinin çıkışında bulunan bürokrasi" dir. Bu süreç olarak ilerleyen bir kademelenme; parti, bürokratikleşme, devlet ve devletin oluşmasıyla oluşan yasallaşma ve tahakkümün oluşumu şeklindedir. Bu sistemli olarak işleyen sistemde partiler kitlesel desteği kazanabilmek için örgütlü bürokratik makinelere dönüşürler. Böylelikle bürokratik otoritenin yasallaşma sürecine etkisi görülür. Bürokratik otorite büyüyerek katı bir emir komuta hiyerarşisine bağlı bir örgütlenme olarak devleti kucaklar. Ve bunun temelinde bilgi yoluyla kurulan tahakküm vardır (Scroder, akt. Weber:2013:16).

Weber'in bürokrasi ile ilgili düşünce yapısını kavramak için, onun egemenlik (otorite) teorisi çerçevesi içerisinde ele alınmalıdır. Weber örgüt içindeki ilişkileri incelerken "otorite" ile "güç" kavramı arasında bir ayrım yapar. Bir kişi sosyal bir ilişkide kendi iradesini başkasının direnmesine rağmen yerine getirebiliyorsa, güce

sahip demektir. Güç zoraki bir oluşumu meydana getirebilir. Otorite ise gücün özel bir biçimidir ve bir emir başkasına itaat görevini yüklüyorsa bu otoritedir. Yani otorite “meşruluk” kaidesini barındırır. Otorite ilişkisinde yöneten güç uygulamaya yetkili olduğunu, yönetilen de meşruluğu (karizmatik, yasal-rasyonel ya da geleneksel) otorite biçimleriyle kazanmış yönetene itaat etmenin normal bir görev olduğunu düşünür. Bir başka deyişle bu kurulmuş otorite düzeninde, yönetilenin gözünde liderin daima güç kullanımını meşrulaştıran bir dizi inanç mevcuttur.

Bu yaklaşımda önemli bir noktada idari aygıt fikridir. Otorite; kural koyan ve kurala uyanlar arasında bir köprü görevi yapacak ve emirleri yürütecek idari bir aygıtı zorunlu kılar (Albrow, akt. Eryılmaz, 2002:50). Görüldüğü gibi meşruluk ve idari aygıt Weber’in otorite tipinin inşasında önemli iki unsurdur. Weber otoriteyi üç şekilde inceler.

#### *Geleneksel Otorite*

Geleneksel otorite lidere duyulan saygı ve itaatin gelenekten gelen otorite düzenine duyulan saygıdan gelmektedir. Liyakate değil, irsiyet ve statüye dayanan otorite biçimidir. Geleneksel lider emretme gücünü soyundan, ailesinden ve geleneğin güç unsurlarından alır. Efendilerin verdiği emirlerin meşruluğu, bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Tebaası ona, kişisel bir sadakat ya da geleneksel statüsüne derinden saygı besleyerek idare eder. Bu otorite biçimi, patrimonyal ve feodal olmak üzere iki şekilde kendisini gösterir.

Geleneksel otoritenin patrimonyal biçiminde idari aygıtta çalışan personel ücret ve bahşiş bakımından efendilere kişisel yönden bağımlı olan(hizmetliler, akrabalar ve gözdeler gibi) tebaadan oluşur. Feodal biçimde otorite aygıtında çalışanlar, efendiye karşı büyük ölçüde özerkliğe sahiptirler. Feodal görevliler, efendiye kişisel olarak bağımlı değildir. Efendi ile aralarında sadakat yemini çerçevesinde işbirliği vardır. Bu sözleşme ve işbirliği çerçevesinde, feodal görevliler, kendilerine ayrılmış alanlarda bağımsız yetki kullanırlar ve genellikle kendi özel mülkleri vardır. Varlıkları ve gelirleri için üstlerine bağlı değildirler. Weber’ e göre eski bürokrasiler (Eski Mısır, Bizans imp. Gibi) geleneksel otoritenin özel bir biçimi olan patrimonyal özellik gösterirler. Patrimonyal otorite biçimi, modernlik öncesi

dönemde, daha çok doğu toplumlarında görülür. Weber bu geleneksel otorite içinde “gerentokrasi”, “patriyarkalizm” ve “patrimonyalizm” arasında ayırım yapar.

Gerentokrasi, toplumu temsil eden ve toplumun kutsal geleneklerini bilen yaşlıların yönetimidir. Gerentokraside ekberiyet yani toplum içinde en yaşlı olanın yönetmesi, sosyal hiyerarşinin en tepede bulunmasıdır. Gerentokratik topluluğun üyeleri yaşlılara geleneksel statüleri dolayısıyla saygı gösterirler. Üstlerine saygının göstergesi, verilen emirlere mutlak itaat ve haddini aşmamaktır.

Patrimonyalizm, otoritenin belirli kalıtımsal kural gereğince iş başına gelmesi ve öncelik olarak grup adına hareket eden kişi tarafından uygulanmasıdır. Köken itibariyle partimonyalizm ev halkı şefinin otoritesini ifade eder. Patriyarkal şefin, zamanla artan mal varlığını yönetmek için, aile fertlerine ev, arsa vb mülkler vermesiyle merkezi otoritesinde dağılma gerçekleşir. Şefin merkezi otoritesinin dağılması sonucu patrimonyal otorite ortaya çıkar.

Patrimonyalizm, tamamen şahsa bağlı idari personelin ve askeri gücün gelişmesine dayanır. Tebaanın tabiyetine bağlı otorite geleneğe bağlı bir otorite olsa da esas olarak kişisel güce bağlı bir otorite hâkimdir. Patrimonyal bürokrasi mümkün olduğunca çok sayıdaki personel vasıtasıyla düzenlenmiş zorunlu koordinasyondur. Kişisel otorite keyfiliğe yöneldiğinde sistem sultanizme dönüşür.

Patrimonyal şef, bürokrasisini oluştururken kişisel sadakatinden emin olacağı, kedisine tabi olan hizmetlileri olarak seçer. Kişisel sadakatın ölçütü şefin şahsına saygı ve emirlerine sorgusuz itaat etmektir. Memurların patrimonyal şef karşısındaki güçsüzlükleri, onların halka karşı güçlü otoritesiyle dengelenir.

Neo-patrimonyal bürokrasi kavramı ise, modernleşme, modernleştirilme sürecine yönetici elitin öncülüğünde giren fakat batının hukuki-rasyonel bürokrasi yönlerini öz itibariyle alamayan sadece biçimsel yönlerini aktarmayı başaran, geleneksel ile modernliği birlikte barındıran, gelişmekte olan ülkelerin bürokrasileri için kullanılmaktadır. Bu ülkelerin kurum yapısı batıdan alınmıştır. Biçim itibariyle batıdakilere benzese de uygulama itibariyle eski yöntemlere, anlayışlara ve kişilere göre yürütülmektedir. Hukuki ve rasyonellikte yüzeysel ve biçimsel olarak batıdan alınan kurumlar hâkimdir. Örneğin personel alım yönetiminde liyakat ilkesi yazılıdır fakat uygulamada kayırma sistemi hâkimdir. Yönetimde kurumsallaşma zayıftır.

Siyasallaşma, adam kayırma, yolsuzluk, keyfilik, hukuksuzluk, kötü yönetim ve rasyonel olmayan davranışlar hâkimdir (Eryılmaz, 2002:49-51).

#### *Yasal Otorite*

Yasal otorite yasalara dayanan güç ve egemenliktir. Meşruluğunu yasalara olan mutlak inanç ve rasyonel kurallardan alır. Weber yasal otoriteyi rasyonellikle birleştirir. Bu otoriteye halk yasaların, yöneten ve yönetilenler arasında uygun ve doğru kabul edilen prosedürlere göre oluşturulduğuna inandığı için itaat eder.

Weber'e göre yasal-rasyonel otorite, çağdaş devlet memurunun ve ona benzeyen siyasal güç sahiplerinin sahip oldukları bir egemenliktir. Esasen yasal otoritenin en gelişmiş hali bürokrasidir. Yasal rasyonel otoriteye tipine uyan aygıtlara bürokrasi denir. Bürokrasi kendi içyapısında yasal olarak belirlenmiş kuralları barındırır. Bürokratin mevkisi, meslektaşlarıyla ve yönetilen ile ilişkileri gayrişahsi kurallarla katı bir biçimde yasalarca belirlenmiştir.

Bu otorite tipinde feodal örnekten farklı olarak, idarenin araçları bürokratlara ait değildir. Özel mülk ile resmi servet arasındaki katı ayırım, yasal bürokrasi tipinin temel niteliğidir ve bu nitelik feodal ve patrimonyal yönetim tipinden ayrıdır.

Yönetim örüntüsünü karmaşası ve örgütün idari işlemlerinin karmaşıklığı katı kural ve prosedürleri karmaşık ve uzmanlaşmış bilgi ve aşinalık gerektirir. Devletin yönetim alanının genişlemesi, ekonomik düzen, ulusal ve uluslar arası ticari düzeni tesis etmesi uzman ve teknik bilgi sahibi tekno-bürokratları doğurur.

#### *Karizmatik Otorite*

Karizma bir kimsenin taşıdığı "Allah vergisi" bir liderlik vasfı, üstün nitelik ve özelliktir. Karizmatik otorite ise kişinin taşıdığı özelliklere hayranlık uyandırması, ve o kişinin üstün özelliklerine duyulan inanç ve güvenden kaynaklanan bir otorite biçimidir. Karizmatik lider bir peygamber, kahraman veya demagog olsun tahakkümünü ve otoritesini olağanüstü kapasite ve hareketleriyle sürdürür. (Mouzelis, 2001:29).

### **3. FARKLI TANIMLAMALAR ve YÜKLENEN ANLAMLAR**

Merton tarafından ilk kez ileri sürüldüğü kabul edilen Weber'in sadece örgütün bir yönü ile ilgilendiği, örgütün çok daha karmaşık bir yapıya sahip

olduğunu ve Weber'in bürokratik örgütle ilgili görüşlerin eksik olduğunu ileri süren bir akım bulunmaktadır. Merton'a göre bürokratik örgütlerde kurallara bağlılık ve disiplin, memurun önceden belirlenmiş davranış modellerine uyum sağlamak için konulmuş araçlar, zamanla araç olmaktan çıkıp amaçlaşır. Bu tür örgütlerde "Amaçların Yer Değiştirmesi" (Displacement of Goals) süreci olarak ortaya çıkar. Amaçlarla araçlar yer değiştirerek yönetimdeki etkinliği ve verimliliği sağlayacak katı kurallar, araç olmaktan çıkar ve bürokrasinin işlemsel sorunlarını oluşturur. Bu işlemsel sorunlar bürokrasiyi kısır bir döngüye sokarak kurallara uyumu güçleştirir. Ve bu kuralları etkisiz hale getirir. Yasal ussal bürokrasi ile etkililik arasında kendiliğinden oluştuğu varsayımı da gerçeğe bağdaşmamaktadır (Aykaç, 1997:79).

Amerikalı sosyolog Melville Dalton, bir örgütte örgüt üyelerinin kendi çıkarlarını örgüt çıkarlarının üzerinde tutabileceği ve kendi güçlerinin artırma mücadelesi verebileceklerini ortaya koymuştur. Bu çatışmanın giderek örgütün tümüne sirayet ederek faaliyette bulunanlarca faaliyetin resmi politikalara uyumlu görünmesinin sağlandığını ifade eder. Crozier de bürokratik yapıda konulmuş olan genel ve soyut kuralların hiçbir zaman her alanı kapsamadığını, açıkları bulunduğunu söyler. Her grup kendi yetki alanını genişletmeye, bağımsızlığı korumaya ve üst konumdakilerin müdahalelerinden korunmak için mevzuatı ustalıklı kullandığından bahseder. Bürokraside mevzuattan doğan belirsizliğin her zaman örgüt içinde çatışmaya yol açtığını ve mevzuatta bulunmayan alanları denetleyen grubun üstünlüğe sahip olduğunu anlatır (Yıldız, 1990:230).

### 3.1. ELİTİST YAKLAŞIM ve BÜROKRASİNİN OLİGARŞİK EĞİLİMİ

Bürokrasinin kendi çıkarlarını toplumun çıkarlarına önceleyen yönü, halktan kopuk bürokratik elit sınıfın oluşmasına sebep olmaktadır. Yönetimdeki etkinliği giderek artan bürokratik azınlık, bürokrasinin oligarşik eğilimler taşıdığını da göstermektedir. Bürokrasinin totaliter rejimlere ve istibdat rejimlerine eğilimli olması bürokratik örgütlerin oligarşik yönlerini ortaya çıkarmaktadır. Bu bağlamda bürokratik örgütlerin oligarşik eğilimleri, elitist yaklaşımlar kapsamında ele alınacaktır.

### 3.1.1. Michels ve “Oligarşinin Tunç Kanunu”

Alman asıllı İtalyan siyaset bilimcisi Robert Michels (1876-1936) bürokratikleşmeyi modern toplumların oligarşik eğilimlerine bağlayan ilk kuramcılardandır. Bürokrasinin Esas olarak kurum içi demokrasi alanında çalışmalar yapan Michels büyük yapıli örgütlerde oligarşik eğilimlerden bahseder (Mouselis, akt. Eryılmaz, 2002: 39).

Michels Almanya’daki demokratik partilerle işçi sendikaları üzerinde yaptığı araştırmalara dayanarak 1911’de “Olligarşinin Tunç Kanunu (iron law of oligarchy)” tezini oluşturur. Michels’e göre “Her kim örgütten söz ediyorsa oligarşiden bahsediyordur.” demektedir.

Michels bu tezini ispatlamak için Alman Sosyalist Parti’sinin iç yapısını inceler. Bu partiyi incelemesindeki neden Alman Sosyalist Parti’sinin demokratik ilkelere göre örgütlenmiş olduğunun düşünülmesidir. Michels araştırmaları sonucu parti yönetiminin oligarşik olduğunu demokrasinin yalnızca resmi düzenlemelerde ya da kağıt üzerinde olduğunu görür. Michels Partinin oligarşik eğilimlerini şu şekilde açıklar: Bir sosyalist parti ya da sendika programını hayata geçirebilmek için hiyerarşik bürokrasiyi kurmak durumundadır. Parti organlarının liderleri ve üyeleri bu bürokraside tam gün mesai yapacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini uygun görürler. Bu örgüt içinde çalışan görevliler belirli dallarda uzmanlaşırlar. Parti liderleri de kurumu yönetmek için belirli bir eğitim ve deneyime ihtiyaç duyarlar. Bu liderler zamanla uzmanlaştıkları için profesyonel liderliğe sahip olurlar. Üyesi oldukları ya da mensup oldukları tabakadan ilişkilerini keserek bir çeşit elit zümre haline dönüşürler. Liderler konumlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için örgütte çalışanlarla işbirliği yaparlar. Konumlarını koruyamayacaklarını anladıklarında ise kendilerinden sonra gelenleri bir çeşit kooptasyonla (selefin halefi seçmesi yöntemi) ile belirlerler. Bu anlamda seçimler demokratikliğini kaybederek oylamanın ötesinde bir anlam taşımazlar. Seçilmişler belirlidir. Böylelikle örgütlerin tümü hatta resmen demokratik olanlar bile yapılarını oligarşiyeye (belirli bir zümrenin egemenliğine tabi olan) dönüştüren tunçtan bir kanuna tabi olurlar (Michels, akt. Eryılmaz, 2002:40).



Bürokrasi kuramlarını incelediğimizde bürokrasi teorik çerçeveden bakıldığında işlevsel etkin ve verimli bir araç olarak görülse de uygulanış itibarıyla kimi zaman demokratik ve siyasal alanlarla çatışma içinde ortaya çıkabilmektedir.

### **3.1.2. Vilfredo Pareto “Elitlerin Dolaşımı Teorisi”**

Pareto, siyaset biliminde ilk kez “elit” kavramını kullanmıştır. Pareto’ya göre toplum elit olan ve elit olmayan olarak, elitler ise yönetici olan ve yönetici olmayan şeklinde sınıflandırılmıştır (Zuckerman akt. Önder, 2009:78).

Pareto yönetici elitlerin (azınlığın) çoğunluğu nasıl yönettiği sorusuna Makyavel’den aldığı tilki-aslan benzetmesiyle kurduğu ilişki ile cevap verir. Yönetici elitlerin egemenliği kurnazlıkla(tilki karakteri) ya da zoraki güçle (aslan karakteri) sağlayacağını belirtmektedir. Tilki karakterindeki elitler meşruiyetlerini rızaya dayandırır ve toplumsal çıkarlara göre hareket eder. Aslan karakterindeki elitler ise, meşruiyetlerini toplum için iyi olacağını düşündükleri çıkarlara göre zoraki güçle sağlar (Önder, 2009: 79-80).

Pareto’nun “yönetici elit”i değişmez ve sabit değildir. “Elitlerin dolaşımı” teorisiyle Pareto elitlerin bütün toplumlarda zaman zaman yer değiştirdiğini ve eski elitlerin (aristokrasilerin) yerlerini yenilerine bıraktığını ifade etmiştir. Pareto’nun deyişiyle “*tarih bir aristokratlar mezarlığıdır.*” Diğer bir deyişle toplum tabakalarında yukarıya doğru devamlı bir hareketin varlığı söz konusudur ve bu hareket elit tabakanın iç yapısını değiştirebilir (Kapani,1997:115-116).

### **3.1.3. Gaetano Mosca “Yönetici Sınıf Teorisi”**

“Elit” ve “kitle” ayrımını ilk kez sistemleştiren Gaetano Mosca olmuştur. Mosca Pareto’nun elit kavramı yerine “yönetici sınıf” kavramını kullanır. Toplumlara yöneten-yönetilen sınıf olmak üzere ikiye ayırır. Yöneten sınıf iktidarı elinde tutan ve iktidarın nimetlerinden yararlanan azınlık iken, yönetilen sınıf yönetenlerin güdümünde hareket eden çoğunluktur (Kapani, 1997:112). Azınlığın çoğunluğu nasıl yönetebildiği sorusuna Mosca örgütlenme sayesinde cevabını vermektedir (Mosca akt. Önder,2009:81).

Mosca monarşi, aristokrasi ve demokrasi şeklindeki geleneksel siyasal sınıflandırma biçimlerini kabul etmemiş, oligarşinin tek yönetim biçimi olduğunu

savunmuştur (Burns akt. Önder, 2009:82). Burada Michels'in "her kim örgütten bahsediyorsa oligarşiden bahsediyor demektir" sözü akla gelmektedir. Mosca iktidar ilişkilerine Marksizm'in "sınıf çatışması" öngörüsü yerine elitler arası mücadele yaklaşımıyla açıklamaktadır. Bu bağlamda yönetenler değişse de yönetilen sınıf aynıdır. Ayrıca Marksizm'in hâkim sınıfın ortadan kalkarak sınıfsız bir topluma dönüşüleceği fikrini red eder ve yönetici sınıfın tüm toplumlarda olacağını savunur (Kapani,1997:114).

#### **3.1.4. Bruno Rizzi ve "Bürokratik Kolektivizm"**

Sosyalist düşünceden etkilenen Rizzi, Stalin dönemi kömünist parti üzerinde incelemelerde bulunmuş bir Marksist olarak Marksizme eleştiriler getirmiştir. Rizzi'ye göre dünya sürekli, bürokratikleşmektedir. Yalnızca Sovyet bürokrasisi değil, faşist, kapitalist, sosyalist ülkeler de giderek bürokratikleşmektedir. Rizzi'ye göre devlet, hâkim sınıfın aracı değil bizzat kendisidir. Kapitalistlerin yaptığı sömürü, Sovyet düzeninde de bürokrasi eliyle yapılmaktadır. Proletaryaya hâkim olan bürokrasi yeni bir sınıf olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sınıf üstünlüğünü teknisyen ve uzman olarak üretim araçlarının tahsisinden alır. 1917'de Sovyet devrimleri sonrası tüm üretim araçlarının sosyalleştirilmesi planlanıyordu. Marksist görüşe göre, bürokrasi ihtiyaç olmadığı için kendiliğinden ortadan kalkacaktır. Ancak uygulamada sosyalizm farklı bir gelişim göstermiş, kömünist partinin bürokrasisi devleti kontrol etmeye başlamıştır. Diğer bir ifade ile bürokrasi azalmak yerine artmış, üretim araçları sosyalleştirilmediği gibi devletleştirilmiştir. Rizzi bu yeni sistemi "bürokratik kolektivizm olarak nitelendirmiş ve sınıfsız topluma geçişte zorunlu son aşama olarak değerlendirmiştir. Rizzi'ye göre sadece Sovyetler değil tüm dünya bürokratik elitlerin eline geçmektedir (Mouzelis, 2001:32).

#### **3.1.5. James Burnham "Yönetimsel Devrim"**

James Burnham bürokrasi-siyaset ilişkisinde uzmanlığı sayesinde siyasi kontrol mekanizmasını ele geçirecek yeni bir sınıfın "yönetimsel devrim" (managerial revolution) yapacağını savunmuştur. Bu devrim ile kapitalist/burjuvazi egemen toplumdaki yönetimsel topluma geçilecektir. Sanayileşmiş toplumlarda iktidar, siyasi rejim şekline bakılmaksızın uzmanlaşmış profesyonel bir yönetici sınıf tarafından kullanılacaktır. Sanayileşme süreci sonunda kaçınılmaz olarak bu yönetici kadro

politika belirleme ve denetleme yetkisine sahip kamu ve özel kesiminde hâkim konumda olacaktır. Burnham'a göre bürokratikleşme, yönetici sınıfın zaferini beraberinde getirecektir. Bu yönetsel devrim iktidar mücadelesinin sonucu yaşanacak ve yönetici sınıfın egemenliği ile sonuçlanacaktır. Yönetsel kesimin egemen hale gelmesinin demokrasi ile çatıştığının farkındadır. Burnham, demokratik sistemlerde parlamentonun gücünü yitirerek bürokrasilerin güçlenmesi ve idari büroların egemen hale gelmesi ile bu çelişkinin oluştuğunu açıkça ifade eder. Burnham'a göre toplumu oluşturanlar kitleler ve elitlerdir. Tarihi niteliksiz zayıflar ile yöneticiler arasında geçen bir mücadele olarak tanımlayan Burnham yönetici sınıfın, kitleleri hâkimiyeti altında tutacaklarını ve hatta kapitalist sermaye sahiplerinin üstünlüklerine son vereceklerini belirtir (Spitz akt. Önder, 2009: 114-115).

#### **4. HATIRAT (ANI)**

Hatırat kelimesi hatıra gelen ya da hatırda kalan anlamında Arapça “hutor” kelime kökünden gelmektedir (Develioğlu, 2007: 85).

Hatırat ya da anı Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğünde “*geçmişte yaşanmış çeşitli olayların bellekte kalan yönleri, iz*” olarak tanımlanmaktadır. Bir edebi tür olarak hatırat, tarih, siyaset ve sosyoloji başta olmak üzere birçok bilime katkı sağladığından diğer edebiyat türlerinden ayrılmaktadır. Hatıratlar yaşanan hayatın şahitleridir. Yaşanan dönemin sisli perdelerini aralayarak hatıratın yazıldığı dönemi günümüze aksettirirler. Başka kaynaklarda rastlanmayan bilgi ve belgeleri hatıratlarda bulmak mümkündür. Tarih sahnesinde rol oynamış birçok önemli siyasetçi, devlet adamı, gazeteci ve yazar hatırat yazarak yaşadıkları dönemi ve olayları hatırda kalan yönleriyle günümüze taşımışlardır (Güngör, 2012: 9).

##### **4.1. HATIRATLARIN YAZILMA NEDENLERİ**

Hatıratlar akıp giden hayatın bir kâğıt üzerindeki mürekkeplere hapsedilmiş halidir. Kimi zaman kişiler yaşadığı dönemdeki olayları yazarak unutulmasını engellemek isterler. Hatıratlar kişni yaşadığı dönemde yazılabildiği gibi, yıllar sonra da kaleme alınabilmektedir.

Hatıratların başlıca yazılma nedenleri şunlardır (Akar ve Karakoç, 2004:385):

- Hatıraları unutulmaktan kurtarmak

- Bir gerçeğin kaybolup gitmesini istememek
- Yazma alışkanlığı
- Aynı dönemde yaşadığı kişilere hayranlığını belirtmek
- Tarih ve kamuoyu karşısında hesaplaşmak, pişmanlık duygularını yazarak rahatlamak
- Gelecek kuşaklara geçmişten dersler çıkartmak
- İnsanoğlunun yaşantılarını deneyimlerini başkalarıyla paylaşma isteği

#### 4.2. HATIRATIN ÖZELLİKLERİ

Hatıratlar yazınsal bir tür olarak otobiyografi ve günlük gibi türlerle karıştırılabilmektedir. Hatıratlar ile günlük en çok karıştırılan iki türdür. Bu iki türün en önemli ayrımı, günlüklerin yaşarken hatıratların ise yaşadktan sonra yazılmasıdır. Hatıratların özellikleri şu şekilde sıralanabilir (www.turkedebiyati.org, Erişim Tarihi: 22.01.2019):

- Hatıratlar yaşanmakta olanı değil yaşanmış bir olayı anlatır.
- İnsan belleğinde iz bırakan olay ve olguları anlatır.
- Tarihsel gerçeklerin öğrenilmesine katkı sağladığı için tarihe ışık tutar.
- Tanınmış bilim sanat politika ve devlet adamlarının yaşamlarını ve çalışmalarını anlatır.
- Geçmiş kişilerin ağzından öznel yargı ve yorumlar içermektedir.

Hatıralar aradan uzun bir süre geçtikten sonra yazıldıklarından yazarlar ancak hafızalarında kalanları aktarabilirler. Hatıratlar öznel çıkarımlara dayandığından yazarın eğilimlerine göre aynı olaylar başka kişilerin hatıratlarıyla kıyaslandığında farklı anlatımlarla karşılaşılabılır.

#### 4.3. HATIRATLARIN BİLİME KATKISI

Hatırat (anı) kavramı edebi bir tür olarak kadim bir yazın olsa da, günümüz manası ile yakın dönemde kullanılmış ve önemi artmıştır. Hatırat kavramı günümüz manası ile ilk defa Muallim Naci'nin (1850-1893) lüğatinde yer almıştır. “*Hatırat bir bakıma akılda kalan hayat tecrübelerinin ve intihalarının, bakiyelerinin sonradan tespitidir.*” Ve sonradan tespiti noktası ile ruznameden (günlük) farklıdır. Hatırat yazarı kendisinin vakanüvisidir. Yaşadığı dönemde geçen vakaları, kişileri, öznel

çıkarımlarını, sonradan hatırdan kalan yönleri ile neşretmesi kaydetmesidir. Tabii olarak burada hatıratlardan yararlanıldığında dikkat edilmesi gereken, hatıratların kişinin öznel çıkarım ve yorumlarını barındırdığından nesnel bir yargılamayı yapılamayacağıdır. Fakat kabul etmek gerekir ki hatıratların tarihi gerçeklerin açıklanması sırasında, önemli yardımları dokunur. Hatırat tarih değilse de tarihe yardımcıdır denilebilir. Nitekim hatıratlar, araştırmalarda arşiv süreli yayınlar ve kitaplardan sonra dördüncü sıra kaynak grubunda yer alır (www.atam.gov.tr, Erişim Tarihi: 05.02.2019). Karşılaştırmalı tarih metodu ile bizzat yaşanan vakaların anlatıldığı hatıratların, tarihsel belgeler ve dokümanlarla karşılaştırılması bilimsel bilgiye katkı sağlayacaktır.

Bilinen en eski hatırat yazını olarak, Sezar'ın Gallia Savaşları zikredilmektedir. Türk Tarihinde bilinen ilk hatırat örneği ise 7. yüzyılda Bilge Kağan'ın ifadeleri ile yazılmış Göktürk Kitabeleri'dir. 16. yüzyılda Babür Şah'ın yazmış olduğu Vekai'i (Babürname), Barbaros Hayrettin Paşa'nın Seyyid Muradi Reis'e yazdırdığı "Gazavatı Hayreddin Paşa" gibi çok defa devlet adamlarının yazmış olduğu siyasi ve tarihi karakterde hatırat örnekleri bulunmaktadır.

Batı'da 16. yüzyılda özel bir yazın türü olarak örnekleri görülen hatırat, doğu milletlerinde genellikle tarih, seyahat, tezkire, menakıp gibi daha yaygın türlerde yazılmış eserler içinde yer almaktaydı. Nitekim Arap literatüründe rihlat, vefayat, havadis; farsça'da sefername, tezkire nevilerinde kitaplarda dikkati çeken hatırat notlarına Türkçede de rastlanır. Benzer bir kavram karışıklığı da batı edebiyatında mevzu bahistir. Fransa'da hatırat kavramını karşılamak üzere *anneles*, *chroniques*, *commentaires*, *journal*, *souvenirs* gibi birbirinden çok farklı terimler kullanılırken 16. yüzyılın ortalarından itibaren hatırat türü ayrı bir biçimde "memories" terimiyle kullanılmıştır (Okay, 1997:445).

Bunun yanı sıra devlet yönetiminde bulunmuş önemli kişilerin anı yazma geleneği Tanzimat dönemi ile yaygınlaşmaya başlamıştır. Bu tür anı eserleri daha çok siyasi ve askeri konularda yazılması bakımından Osmanlı Devleti'nin son dönemini incelemede büyük önem taşır (Ağca, 2003:167).

Cumhuriyet dönemi tarihine baktığımızda siyasetçilerin gazetecilerin ve askerlerin kaleme aldığı hatıratlar siyaset biliminde yardımcı ve önemli eserler

olmuştur. Özellikle toplum ve siyasi olaylar üzerinde etkili isimlerle ilgili anılar dönemi analiz etme açısından önemli kaynaklardır. Cumhuriyet Dönemi'nde Atatürk'ün yazmış olduğu "Nutuk (1927)", Celal Bayar'ın "Ben de Yazdım (1965)", İsmet İnönü'nün "Hatıralarım (1985)", Kazım Karabekir'in "İstiklal Harbimiz (1960)", Rauf Orbay'ın "Cehennem Değirmeni", Ali İhsan Sabis'in "Harp Hatıralarım", Halide Edip Adıvar'ın "Türk'ün Ateşle İmtihanı" ve "Mor Salkımlı Ev", Rıza Nur'un "Hayat ve Hatıratım" adlı eserleri yakın tarihimiz açısından önemli hatıratlardır.

İkinci Cumhuriyet olarak adlandırılan 1950 sonrasında ise, Türk siyasi hayatında 27 Mayısla başlayan askeri müdahaleler ve meydana gelen olaylar asker, gazeteci, siyasetçi ve bürokratların anılarında anlatılmış. Özellikle 27 Mayıs hakkında eski başbakanlarımızdan Adnan Menderes'in neden ve nasıl idam edildiğini anlatan çok sayıda hatırat yazılmış ve kamuoyu olayların bilinmeyen yönlerini hatıratlar aracılığı ile öğrenmiştir. Bu dönemdeki asker, gazeteci, siyasetçi ve bürokrat hatıratlarından birkaçını şu şekilde sıralayabiliriz: Orhan Erkanlı "Anılar Sorunlar Sorumlular", Ahmet Yıldız'ın "İhtilalin İçinden Anılar Değerlendirmeler", Abdi İpekçi ve Ömer Sami Coşar " İhtilalin İçyüzü", Cüneyt Arcayürek "Cüneyt Arcayürek Açıklıyor Serisi", Cahit Kayra "38 Kuşağı", Hasan Cemal " Kimse Kızmasın Kendimi Yazdım", Günal Kansu "Planlı Yıllar: Anılarla DPT'nin Öyküsü", Uğur Kökten "Tedirgin Zamanlar", Kemal Baytaş "Bir Bürokrat ve Devlet Baba", Hüseyin Öğütçen "Anılar: Bir İdarecinin Zamanla Yarışı", Ziya Çoker "Seçilmişler Atanmışlar İnsanlar Bir Bürokratin Anıları", Erhan Bener "Bürokratlar" ve Ali Nejat Ölçen'in "Devlet Yokuşu" adlı hatıratları dönemin önemli hatıratlarıdır.

Türkiye'de bürokrasinin sorunlarını inceleme yönünden hatıratların önemli bir katkısı bulunmaktadır. Türkiye'de bürokrasinin literatürde yer alan sorunları önemli devlet adamları ve bürokratların hatıratlarında yer alan bürokrasiye dair deneyim tecrübe ve çıkarımlarıyla ortaya konması, hatıratların bilime katkısını bir kez daha bizlere göstermiştir. Hatıratlar hem Türk Siyasi Hayatında hem devletin işleyişinde hem (yazan kişinin kimliğine göre) bürokrasiye, siyasete halkın ya da siyasetçinin, bürokratin bakışında değerlendirme olanağı sunmaktadır. Hatıratların

resmilik ve gizlilik esasının hâkim olduğu Türk kamu yönetiminin anlaşılmasında ve siyasal kültürün analizinde önemli katkıları bulunur.

Çalışmamızın konusunu oluşturan hatıratlar ışığında Türkiye’de 1960-1980 dönemi bürokrasiyi değerlendirebilmek için tarihsel ve kavramsal bağlamda Türkiye’de bürokrasi literatürde yer alan yönleri ile ele alınacaktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TARİHSEL VE KAVRAMSAL BAĞLAMDA

### TÜRKİYE'DE BÜROKRASİ

Modern devletin oluşumu ile paralellik gösteren bürokrasi kavramının ortaya çıkışı, kültürel, sosyal ve ekonomik gelişimler sonucunda Batı ve Doğu toplumlarında farklı biçimlerde yaşanmıştır. Bu durum her toplumun devlete yüklediği anlamların farklılık göstermesi ile kültürel, sosyal ve ekonomik etkileşimlerin kendisine has özellikler taşımasıyla açıklanabilir. Batı toplumları küresel boyutta etkileri olan olaylar sonucu kendi modernleşme sürecini yaşarken, Doğu toplumlarında modernleştirilme süreci söz konusu olmuştur. Batı toplumlarında feodalizmden mutlak monarşilere, mutlak monarşiden ulus-devletlere bir değişim yaşanırken, Doğu toplumları farklı tanımlamalarla açıklanmaya çalışılmış ve gelişimleri farklı olmuştur.

Türk bürokrasisi Osmanlı devlet yapısı ve yönetim geleneğinden, izler taşımaktadır. Osmanlı klasik dönemde kendine özgü idari sistem ve yapısını oluşturmuştur. II. Mahmut ve III. Selim dönemleri ile başlayan Tanzimat ile hız kazanan ve Cumhuriyet Türkiye'sinde daha ileri boyutta yaşanan modernleşme ve reform çabaları çerçevesinde, Türk bürokrasisinin yapısal ve işlemsel yönleri tarihsel ve kavramsal perspektifte incelenecektir. Zira Türkiye'deki bürokratik mirası anlayabilmek ve yorumlayabilmek için "Osmanlı geçmişinin bilinmesi" (Zürcher, 2010:64) elzemdir.

#### **1. OSMANLI TÜRK TOPLUMUNDA YÖNETEN-YÖNETİLEN İLİŞKİLERİ**

Altı asır farklı coğrafyalarda farklı etnik, dini ve kültürel unsurlar üzerinde hâkimiyet süren bir devlet olarak Osmanlı Devleti, hem bu coğrafyalardaki yerleşik unsurlardan, kültürlerden, önceki devletlerin yönetim anlayışları ve kurumlarından etkilenmiş hem mirasçısı olduğu Türk devlet geleneğinin İslam'la bütünleşmesi ile oluşan yönetim/hâkimiyet anlayışını geliştirmiş hem de Tanzimatla birlikte modernleşme tecrübesiyle birlikte (yeni) Batılı kurumları kendi sistemine adapte etmeye çalışmıştır. Bu nedenle Osmanlı Devleti'nde yöneten-yönetilen ilişkileri tek



bir kavram ile açıklanamayacak kadar grift ve kapsamlı uzun tarihsel zaman nedeniyle de değişken denebilecek bir özellik göstermektedir. Burada bu ilişkiye ışık tutabilecek belli başlı kavramlar üzerinde kısaca durulacaktır.

### 1.1. MERKEZ ÇEVRE YAKLAŞIMI

Osmanlı Devleti'nde sözü edilen ikiliğin merkez-çevre rekabeti olarak kendisini gösterdiği, köy ve kentin birbirinden kültürü, mitosları ve ideolojisiyle farklı iki âlemin oluştuğu sistem karşımıza çıkmaktadır. Bir tarafta eski Türk yönetim geleneklerine bağlı ananelerine sadık kalan fakat aristokrasinin bekasını devam ettirmeye çalışan taşra, diğer tarafta farklı etnik gruplardan devşirme usulüyle toplanmış merkez teşkilatı belirlemiştir (Mardin, 1991:351).

Osmanlı Devleti'nin klasik dönemdeki örgütlenme temelini oluşturan toplumsal tabakalaşma düzeninin meşrulaştırılmasında, Platoncu kalıplar fikir olarak önemli bir yere sahiptir. Mardin (1991)'e göre; bu meşrulaştırma biçimi, Farabi'nin "*El-Medinetü'l Fazıla*" adlı eserinde Platon'un düşüncesi iki yönüyle Osmanlı Devleti'ne geçmişe benziyor. Bunlardan biri toplumun tabii olarak üreticiler, askerler, devlet adamları şeklinde üçlü veya dördü bir gruplaşmadan oluştuğu ve bu yapının başında "bilge hükümdar" gerektiği fikridir. Diğer ise, hükümdarlığın özünün "adalet" olduğudur. Platon "ideal devlet" tasarımında evreni ikiye ayırır. Platon gerçeğin bilgisinin (episteme) idealar dünyasında bulunduğunu ve buna ancak yaradılıştan yetenekli ve gerçeği görme yetisine sahip, mayası altın olanların erişebileceğini ileri sürmüştür. Bu ideal tasarıma göre toplum üç sınıfa ayrılır.

- Üreticiler sınıfı
- Koruyucular sınıfı (askerler)
- Filozof kral

Farabi de Platon'un siyaset felsefesinden etkilenerek "Erdemli Şehir" anlamına gelen "*Medinetü'l Fazıla*" adlı eserinde erdemli şehirlerin adalet ile yöneten bir reise sahip olması gerektiğinde bahseder. Ve "adalet-mülk" ilişkisini İslam düşüncesi ile bütünleştirmeye çalışmıştır. Platon'un üçlü tabakalaşma modelinin Osmanlı toplum yapısına yansımaları bulunmaktadır. Osmanlı'da padişah Platon'un her konuda en iyi olanı bilen "bilge kral" ın konumuna, icrai askeriler ile

ulema “koruyucuların” konumuna, reaya ise “üreticilerin” konumuna oldukça benzer yapıdadır (Köker, 1992:170).

Diğer taraftan Platon’un söz konusu sınıflar arasında oluşturduğu katı kast sistemi Osmanlı için geçerli değildir. Osmanlı toplumsal tabakalaşması hakkında Platoncu özellikleri destekleyen fakat sadece Platoncu düşünceyle Osmanlı toplumsal tabakalaşmasının anlaşılamayacağını belirten Heper; Osmanlı’nın tabakalaşma kararından bahseder. Nesnel tabakalaşma kararı yürütme-yönetme kurumları için uyruklardan gerekli kaynak teminine yöneliktir. Para ekonomisinin gelişik olmadığı Osmanlı’nın ilk dönemlerinde düzenin devamı için, gerekli kaynak temini tımar sistemi sayesinde sağlanmıştır. Devletin askerlere maaş ve çiftçinin de devlete vergi ödemek için nakit sıkıntısı çektiği bu dönemde tımar sistemi, üretimin devamlılığını sağlayan, savaşa her an hazır olan ordu ihtiyacını ve iaşesini karşılayan, devletin tebaadan zorlanmadan vergi toplamasını sağlayan bir düzendi (Heper, 1974: 36) .

Sivil, askeri ve dini bürokrasi üyelerini Padişaha sadakatle bağlı kılmaya yönelten dönemin noetik tabakalaşma kararı ise, eğitim ile sağlanmıştır. Noetik tabakalaşma kararı; padişahın dışında bir güç oluşmasına müsaade etmeyen, toplumu düzenleme ve iktidarı meşrulaştırma aracıdır (Yavuz, 2017:198).

Neotik tabakalaşma kararında dini bürokrasi (ilmiye sınıfı) ile sivil ve askeri bürokrasi (kalemiye ile seyfiye) sınıfları açısından uygulanış biçimi farklıdır. Mektep ve medrese eğitiminin bütünlük içerisinde uygulanan dini eğitim sayesinde ilmiye sınıfının üretkenliği ve Padişaha bağlılığı sağlanmaya çalışılmıştır. Sivil ve askeri bürokrasi açısından neotik tabakalaşma kararı ise “devşirme usulü” ile gerçekleşir. Müslüman olmayan ailelerden alınan küçük yaştaki çocuklar sarayda bulunan Enderun mekteplerinde yetiştirilerek sivil ve askeri bürokrasi için hazırlanırdı. Sonuç olarak stratejik ve yasallaştırma kararları olan bu kararlar Osmanlı’da Padişah dışında başka bir gruba kaynak aktarımını engelleyen ve güç oluşmasını engelleyen tabakalaştırma kararları ile oluşmaktadır (Heper, 1974:36-43).

Hükümdarın merkezde olduğu toplumsal sınıflandırma sadece Platon ve Farabi tarafından yapılmamıştır. Koçu Bey ve Evliya Çelebi gibi birçok Osmanlı âlim ve düşünürleri toplumun dört ana unsura dayandığından bahsetmişlerdir. Bu

düşünce, evrenin dört temel unsuruna (ateş, su, toprak, hava) tekabül eden toplumsal unsurlara dayanmaktadır. Bunlar savaşılar, bilim ve kalem erbabı, tüccarlar ve tarımsal üreticiler şeklinde sıralanmaktadır. Evrenin düzeninin dört ana unsurunun birbiriyle ahenk sağladığı, birbirine baskın çıkmaksızın ve yerini kapmaksızın geçinebileceği düşüncesi bulunur. Ve bu düzenin teminini Padişahın sağlayacağı fikri hâkimdir (Kunt, akt. Çaylak, 1998;103).

Osmanlı'nın merkez-çevre ilişkisinde bütünleştirici bir unsur olarak dinin de önemli bir yeri vardır. Aynı zamanda Osmanlı devlet anlayışının oluşumunda ve gelişiminde de dinin etkisinden bahsedebiliriz. Ve yine İslam'ın içinde devlet yönetimine ve bürokratik mirasa ilişkin önemli örneklerin timsalleri de bulunur. Tarihi ve sosyolojik perspektiften baktığımızda devlet sosyolojik bir olgudur. Kur'an-ı Kerim'de insanların yalnız Allah'a karşı görevleri bildirilmemiş, insanların kendi aralarındaki hukuku da ele alınmıştır. Her şeyden önce fitne, fesat, bozgunculuk vb. olumsuzluklara karşı bir otorite ve düzen olması gerektiği, bunun da kamu otoritesi ile sağlanması istenmiştir. Kur'an'da Yusuf Peygamberin Mısır'daki devlette vazife yaptığı ve ekonomik olarak doğru kararları sonucu, halkı sıkıntılardan kurtardığından bahsedilir. Hz. Süleyman'nın her ne kadar kudretli bir yöneticiyse de işlerini bir vezir sayesinde yürüttüğünden bahsedilir. Nitekim Selçuklu ve Osmanlı da da vezirlerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Nemrut ve Firavun gibi hakla zulmeden devlet adamlarının düştükleri kötü durum anlatılarak, devleti yönetenlerin keyfilikten, zulümden ve baskıdan uzak durmaları öğütlenir. Yine Kur'an'da ve hadislerde devlet yönetiminin genel çerçevesine ışık tutacak birçok yön bulunur. Örneğin *istişare* (danışarak iş yapma), *liyakat* (işin layık olana verilmesi) ve yönetim anlayışları ile ilgili birçok ayet ve hadis bulunmaktadır. Osmanlı'da bürokratik yönetimin yozlaşmasından önce, "istişare" ve "liyakat" e önem verilmekteydi. Al-i İmran suresi 159. Ayette; "işlerde onlarla müşaverede bulun", Nisa Suresi 58. Ayette; "Allah size emanetleri ehline vermenizi ve insanlar arasında adaletle hükmetmenizi emreder." buyrulmaktadır (Özdemir, 2001:83-88).

Yine dört halife döneminde halk arasında yaygın olarak bilinen beyan ve uygulamaları o dönemin devlet yönetimi hakkında, günümüz bürokrasisine de ışık tutan ipuçları vermektedir. Hz. Ömer hilafeti zamanında "Eğer bende bir eğrilik görürseniz, derhal düzeltiniz" demiştir. Yine Hz. Ömer tebaası arasında teftişte iken,

bir kadının ve çocuklarının aç kaldığını öğrenmiş; onun halife olduğunu bilmeyen kadının “Emir çocukların aç olduğunu nerden bilsin?” yakınması üzerine; “Madem bilmeyecekti niye emir oldu?” diyerek cevap vermiş, halkın sorunlarına eğilmiştir. Mehmet Akif’in değişiyle, “Kenar’ı Dicle’de bir kurt kapsa koyunu, Adl-i İlahi Ömer’den sorar onu” dizleriyle devlet yöneticisinin, halka hizmet için var olduğunu ve o dönemin hassasiyetini vurgular. Hz. Ömer bürokrasinin bir amaç olmasını önleyip, halka bir hizmet aracı olması gayretindedir. Bunun için halka kapıların kapalı olmasına kızar, devlet kapılarının halka açık olup olmadığını denetlerdi. “Açık kapı” olarak adlandırılan bu sistemde bürokratların halktan kopuk olmamaları sağlanırdı. Böylece halkın işleri zamanında görülür ve bir nevi bürokratlar halka denetlenirdi. Hz. Ömer döneminde modern demokrasinin temel ilkelerinden olan işbölümünün, ihtisaslaşmanın (alanına göre ayrılma) da olduğu görülür. Bu durumu gösterir biçimde Hz. Ömer tebaaya şöyle demiştir: “Kur’an’la ilgili soru sormak isteyenler, Übey b. Ka’b’a gelsinler. Miras hakkında soru sormak isteyenler Zeyd b. Sabit’e, hukukla ilgili bir şey sormak isteyenler Muaz b. Cebel’e başvursunlar. Maliye ve iktisat hakkında bir şey öğrenmek isteyenler ise bana gelsinler.” Demiştir (Özdemir, 2001:83-88).

Nitekim Osmanlı meşruiyetini sağlamada, halk nezdinde dinin etkisi bulunur. Osmanlı devlet yöneticileri, özellikler Mekke ve Medine’nin alınması ile birlikte, kendilerinin İslam hilafetinin varisi olarak görmüştür. Ve bütün İslam ülkelerinin hamisi rolünü üstlenmiştir. Merkezi dini değerler ile çevresel dini değerler arasında bir kopukluk yoktur. Hatta merkezin çevreyi kontrol etmesinde ve çevre ile bağ kurmasında dinin önemli bir etkisi olduğu söylenebilir. Osmanlı ulema sınıfını kurmuş, dini sınıf tarafından kontrol edilen bir eğitim sistemi oluşturmuştur. Ulemanın geçimi, terfileri devlet tarafından sağlanmış ve gerçekte birer memur haline getirilmiştir. Bu durum ulemanın devlet teşkilatı ile daha çok bütünleşmesini sağlamıştır. Osmanlı eğitimi, kazai ve idari çatıyı kontrol altında bulundurmaları sayesinde, devletin sosyal hayatı kontrol altında tutmasına olanak sağlamıştır (İnalçık, 1968: 42).

Hukuk alanında da merkezin çevreyi kontrol altında tutmasının bir yönü de şer-i hukukun yanında *örf-i hukukun* olmasıdır. Hükümdara devlet içinde mutlak bir mevki sağlayan, devlet menfaatlerini her şeyin üstünde tutmayı temin eden ve

sultanın ifadesiyle belirlenen dünyevi içerikli *örf-i hukukun* olması merkezin çevre üzerindeki etkisini artıran bir etmendir. İmparatorluk buyruğu (irade-i şahane) denilen bu hükümet uygulaması, Osmanlı'nın merkezi bir devlet kurma başarısını gösteren bir unsurdur. Sultan böylesi bir gücü, hem ilahi bir yetki ile Müslümanların sevk ve idare edilmesinde çoban rolü üstlenmesi hem de Türk İmparatorluğu'nun "tör" ya da "yasa" ile varlığını sürdürmesinden kaynaklanır. Diğer bir ifadeyle hem dini etkiden gelen bir meşruluk gücünü hem de gelenekten gelen meşruluk gücünü elinde tutuyordu.

Osmanlı klasik devlet örgütlenmesini ve devleti koruma güdüsünü ortaya çıkaran husus "*nizam-ı âlem*" düşüncesiyle açıklanabilir. Osmanlı toplumunda "*nizam-ı âlem*" düşüncesinin temel amacı, toplumu değiştirmek değil, toplumun dengesini sağlamak yani topluma sürekli biçim vermektir. Padişah her bir ferdi kabiliyetine göre, belli bir mevkide sabit tutacak böylece içtimai düzen sağlanacaktır. Padişah içtimai düzen ve nizam tesis edebilmek için, şeriatın dışında kanunlar, nizamlar vaaz edebilme yetkisine sahip olabilir (Çaylak, 2008:108). Osmanlı toplumunda padişah her gurubun yerini belirlemede mutlak güce sahiptir. Hükümdarların mutlak gücü ve korumakla yükümlü olduğu değerler, adalete dayanan bir içtimai düzen ve emniyetti. Osmanlı yönetim felsefesinin temelinde olan ve hükümdarın mutlak iktidarını meşrulaştıran en önemli etken, adalet dairesi içinde hareket edip etmemesine bağlıdır. Bu adalet nizamı Kutadgu Bilig'den, dini değerlerden Tanzimat'a kadar tekrarlanmıştır.

"*Daire-i Adalet*" kavramının bilinen en meşhur özdeyişi "Adalet olmazsa reaya, reaya olmazsa para, para olmazsa asker, asker olmazsa devlet, adalet olmazsa devlet olmaz" anlayışıdır. Adalet dairesinin merkezi adalet kavramıdır. Osmanlı bu döngü içerisinde adalet düzenini sağlamıştır. Günümüze kadar bu anlayışın tevarüs etmiş anlayışı "Adalet mülkün temelidir" anlayışıdır.

Osmanlı devlet anlayışının bir diğer yönü de "*din-ü devlet*" kavramıdır. Osmanlılar din ve devleti ikiz saymış olmalarına rağmen, devlet-i âli hiçbir İslami devlette olmadığı kadar öneme sahip olmuştur. Asıl korunmaya çalışılan devlettir. Çünkü güçlü bir devletin koruyuculuğundan yararlanmayan dinin sürekliliği sağlanamaz. Diğer bir ifade ile devlet yoksa dini yaşayacak özgürlüklerden yoksun

kalınır. Osmanlı resmi ideolojisinde devletin bekası her şeyin üstünde ve her şeyden önce gelir. Bu o kadar güçlü bir motivasyondur ki; devletin bekası ve nizam-ı âlem için haneden mensupları feda edilebilir ve devlete muhalif oluşumlara asla müsamaha gösterilmez (Ocak, 1999: 104-105).

Osmanlı'da toplum tabakalaşma düzenini ve de merkezin çevreye olan tutumunu etkileyen bir başka özellik ise yürütme görevinde “kul” lardan yararlanılmış olmasıdır. Kul sistemi ömür boyu devlet hizmetinde görevlendirilmek üzere gayr-i müslim çocuklarının yetiştirilmesi sistemiydi. Bu çocuk yaşta devşirilen kul bürokratlar Enderun Mektepleri'nde yetiştirilirdi. Böylece devlete karşı gelebilecek bir beylik ailesinden olmayan çocukların, temelden devlete bağlı ve sadakatle yetiştirilmesi amaçlanıyordu.

Osmanlı'nın devlet geleneğinin ve cumhuriyete intikal eden yönlerinin ve bürokrasinin halktan kopuk olarak nitelendirilmesinin net bir biçimde anlaşılabilmesi için Osmanlı yöneten-yönetilen ilişkisinin net bir analizinin yapılması lazım gelir.

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki seçkin bürokratlar ile çevre arasındaki ayrımın ve toplum yapısının iki katmanlı “yöneten-yönetilen” biçimini almasının temelleri iktisadi siyasette de görülebilir. Osmanlı kısaca belirtmek gerekirse mali bir devlettir. İktisadi siyasetin amacı kırsal ekonomiden azami vergi toplamaktır. Bunu temin eden “tımar sistemi” toprağın tasarruf biçimine ilişkin bir sistemdir. Ekilebilir tüm arazi padişaha ait olup, reaya sadece kullanım hakkına sahiptir. Toprak sipahilere dağıtılıyor ve onların dirliklerindeki köylülerden vergi alınıp, savaş zamanı da asker sağlanıyordu. Böylece devlet vergi gelirlerinin, toprağın ekilip biçilmesinin ve üretim kontrolünü sağlıyor, hem de askerin ihtiyaçlarını sağlamış oluyordu. Sultan-tebaa ilişkisinin, baba-oğul ilişkisine benzetildiği Osmanlı toplumunda sultan, kendisi ile tebaası arasında özel mülkiyeti kalıcılaştıracak, özerk bir gövdenin oluşumuna müsaade etmemiştir. 15. yüzyıl sonlarında yaşamış Osmanlı devlet adamı ve tarihçisi Tursun Beg'e göre, tebaayı, kendi kabiliyetine göre mevkisinde hakkına razı tutmak ve başkasının hakkına göz dikmekten men etme zorunluluğu güçlü bir padişahın varlığını gerektirir. Padişah, toplum içinde tebaasını kabiliyet esasına göre sınıflandırır. İsteddiği gibi alçaltıp yükseltebilir.

Osmanlı toplumsal yapısında bir diğer unsur da “*millet sistemi*” ne göre toplumun örgütlenmesidir. “*Millet sistemi*” indeki millet kavramı; aynı dine inanan insan topluluğunu ifade etmektedir. Findley’e göre Osmanlı’da millet sisteminin uygulanmasında, nebevi geleneğin etkisi vardır. Farklı dinin mensupları, kendi cemaat ve dini liderine bağlı idi. Osmanlı dil ve etnik esasa göre örgütlenmemiştir. Din, mezhep ve cemaat ekseninde örgütlenmiş ve yönetilmiştir. Bu örgütlenme tarzı, merkezin çevreyi kontrol etmesinde, her dini gurubun liderini kendisine sorumlu kılması yoluyla etkin bir işleve sahiptir (Findley, 1994:88-89).

Osmanlı toplum yapısında merkez-çevre ilişkisindeki kültürel farklılık edebiyat alanında da kendini göstermektedir. Örneğin Osmanlı toplumunda “divan edebiyatı-halk edebiyatı” ayrımı bu kültürel ayrışmanın bir göstergesidir. Divan edebiyatı ağdalı ve yüksek kesim edebiyatı iken halk edebiyatı ise daha anlaşılır olması sebebi ile halka hitap eder. Yine bir örnek daha vermek gerekirse Türk gölge oyunu Hacivat-Karagöz bu iki kültür arasındaki farktan yararlanılarak oluşturulmuştur. Bilgiç yapısıyla, alt sınıfları aldatmaya çalışan, kendisini yönetici sınıftan gösterebilmek için çapraşık anlaşılmaz bir dil kullanan Hacivat karakteri ile sokaktaki sıradan basit dili kullanan Karagöz atıştırılır (Mardin, 1991:58-59)

Osmanlı toplumunda merkez-çevre, yöneten-yönetilen ikiliğindeki kültürel tasnif, Osmanlı kültürünün ve de bürokratik kültürünün iki katmanlı yapısını göstermektedir. Merkezde saray kültürü ile yetişen havas (seçkin) zümre, çevrede ise bu kültüre tepki ile yaklaşan bir yandan da gıpta ve özenti ile bakan avam (halk) aşağı tabaka bulunur. Bu ilişki kimi zaman yöneten-yönetilen, baba-evlat, padişah-kul ilişkileri olarak adlandırılır.

## 1.2. PATRİMONYALİZM ve PREBANDALİZM

Patrimonyal bürokrasi yaklaşımı, Weber’in ideal tip olarak çizdiği otorite tiplerinden, geleneksel otoriteye karşılık gelen yönetim biçimlerindedir. Ya da diğer bir tanımlama olarak modern yasal-rasyonel bürokrasi olmayan bürokrasi modelinin adıdır denilebilir. Weber patrimonyalizmi “her şeyden önce geleneklere göre yönlendirilen, fakat kişisel ve mutlak hukuka dayalı bir egemenlik türü olarak tanımlar. Patrimonyal sistemde, otoritenin ve egemenliğin kaynağı sözleşme değil geleneklere bağlıdır. Ülke ve devlet yöneticinin özel mülkü sayılır. Patrimonyal

otoritenin belirgin özelliği, karşı gelinmez normlar sisteminin kutsal sayılmasıdır. Bu durum efendinin kısıtlanmamış keyfilğini ve lütuflarını beraberinde getirir (İnalçık, 1986: 33-45).

Geleneksel otoritenin biçimleri gerentokrasi (yaşlıların idaresi) ve patriyarkalizm (grup içinde en yaşlının idaresi) sistemlerinde rastlanır. Ancak bu iki sistemde, henüz liderin bir yönetim aygıtı oluşmamıştır. Daha çok kabilesel evrede rastlanır. Liderin mal varlığının artması ve toprakların genişlemesiyle aile üyelerinden yönetim konularında yararlanmayı zorunlu kılar. Daha sonrasında ise bölgesel ve merkezi idare örgütleri kurulur. Böylece patrimonyal devlet kurulmuş olur. Bu devleti patrimonyal yapan en önemli etken, ülkede yaşayan insanlar dâhil ülkenin bütün unsurlarının liderin malı olmasıdır. Heper, patrimonyal siyasal sistemlerin işleyişi ile ilgili olarak, birincil ilişkilere dayalı ast üst ilişkisinin olduğundan bahseder. Yönetilenlerin merkezi otoriteyi “devlet baba” gibi gördüğü yöneticinin devlet örgütünü, kişisel amaçları için kullanabileceğinden söz edilir (Heper, 1974:23-25).

Patrimonyal sistemde kurallardan ziyade, geleneksel normların, emir ve yasaklara yasallık kazandırdığı, bir kişiye itaatin ön planda olduğu ve sosyal statünün işe almada liyakatten daha üstün tutularak, doğuştan ayrıcalıklı kimselerin belirli mevkilere atanabildiği siyasal-yönetimsel yapı hâkimdir (Mardin, 1992:209).

Hükümdar geleneklerden aldığı meşruiyetle ülkesini yönetir. Yönetirken, otoritesini ülke düzeyine yayılmış özerk feodal sınıf yoluyla değil, geleceklere hükümdara bağlı “patrimonyal bürokrat” sınıf aracılığıyla kurar. Bu sınıf sayesinde hükümdar, sosyal hareketlenmeleri denetleyen, yönetilenlere devamlı düzen vermeye çalışan biri haline gelmektedir (Mardin, 1992:209-210). Patrimonyal yönetimlerde, siyasal iktidar, tüm iktidar kaynaklarını denetlemede ve gücünü sağlamada semboller ve baba imajını çok iyi kullanır.

Patrimonyalizmin feodalizmden farkı ise; feodalizmin kapitalist öncesi dönemde görülen ekonomik üretim sistemi olarak ele alınmasıdır. Osmanlı toplumu gibi doğu toplumlarında ise üretim biçimi feodal düzendekinden oldukça farklıdır. Doğuda görülen üretim biçimleri feodalizme zıt olarak “Asya Tipi Üretim Tarzı” olarak kavramsallaştırılmıştır. İkinci bir diğer fark ise feodalizm bir üretim sistemi



olmasının yanı sıra feodal lordlar ile kral arasında, feodal sözleşme ile bölünmüş egemenlik biçimidir. Feodalizmde siyasal egemenlik ve güç bir merkezde toplanmamış, bölüşülmüştür. “Patrimonyalizm” de ise bölünmüş bir otorite yoktur. Ve idari memurlar, yöneticiye sözleşme ile değil kişisel olarak bağlanmışlardır. Konumları daimi bir statü değil, yöneticinin lütfu ya da ödülüdür. Feodal memurlar ise kişisel bir bağlılıktan çok yöneticiye “yemin” gibi bir sözleşme ile bağlıdırlar (Erdoğan, 1999:31).

Ayrıca feodalizmde, toprağın tasarruf hakkı askeri hizmet karşılığında miras bırakılabilen bir hak olarak soylular sınıfına ait iken, “patrimonyalizm” de toprak mülkiyeti devlete aittir ve bir hizmet karşılığı yalnızca kullanım hakkı verilebilse de kullanım hakkı mirasla devredilemez (Turner, 1991:27).

Batı’da geleneksel otorite tipine uygun düşen imparatorlukların (Carolenj İmparatorluğu gibi) çözümleriyle egemen olan süreç “prebandalizm” değil feodalizm olmuştur. Bunun içindir ki Batı’da güçlü merkeze sahip imparatorluklar kurulmamış ve yerini yeniden güçlü bir devlete bırakmamıştır. Türk toplumlarında ise, Selçuklulardan Osmanlılara kadar her imparatorluğun bünyesinde prebandalizm (merkezi siyasal erki bölmeyen, zayıflatmayan, idari memurların yöneticiye kişisel olarak bağlı olduğu ve bunun karşılığında bir takım devlet hizmetlerinden istifade ettiği sistem) oluşmuştur. Ve bu olgu sayesinde çözülen devlet yeni patrimonyal tarihsel imparatorluğun doğmasına yol açmıştır. Weber, Türk feodal düzeni dediği tımar düzeni, siyasal merkezîyetçiliğe engel olmayan bir tür prebend (aralık) olarak değerlendirerek, prebendlere dayanan patrimonyal yapıyı, Osmanlı özelinde açıklar. Weber Osmanlı siyasal hâkimiyeti için “sultanizm” kavramını kullanır. Sultanizmle patrimonyal geleneksel sınırlamalardan bağımsız keyfi kararlara dayanan sistemi kasteder (Kazancıgil, 1986:117).

## **2. OSMANLI MODERNLEŞMESİ ve BÜROKRASİ**

Başlangıçta Osmanlı bürokrasisi çok sade bir nitelik taşımaktaydı. Bab (kapı) kelimesi, *Bab-ı ali*, *Bab-ı hümayun* la eş anlamlıydı ve devlet idaresi anlamına gelmekteydi. “Bab-ı Ali” sadrazamın (günümüz manası ile başbakanın) hem hususi konağı hem de hükümet işlerinin yürütüldüğü devlet dairesiydi.

Fatih Sultan Mehmet ile birlikte Osmanlı bürokrasisinin merkez örgütü, yapı ve fonksiyonlarıyla giderek güçlendirildi. Memurların yoğun devlet işlerini gördükleri kurumların başında, saray, bab-ı ali ve defterdarlık gelmekteydi. Bunlar devlet yönetiminin temel kurumlarıydı.

Osmanlı Devleti'nin temelinde zengin dini gruplar mozağini, aşiret topluluklarını, etnik unsurları ve şehirleri yekpare bir çatı altında teşkilatlandırmayı başaran bir merkez bulunmaktaydı. Bu başarının temelinde İslami hoşgörü ve İslam medeniyetinin etkisi kadar güçlü merkezi bürokrasinin de rolü bulunmaktadır. Bu merkezi bürokrasinin temelleri de ulema sınıfının yetiştirdiği ve yönettiği dini eğitim sistemi ile sağlanıyordu. Enderunlarda çocukluktan itibaren askeri, idari görevlere bürokrat yetiştirilmek üzere kurulan bu sistem ile güçlü merkezi bürokrasi tesis edilmiştir (Mardin, 1991:111).

Osmanlı bürokrasisinde görev yapan memurlar “ilmiye”, “kalemiye”, ve “seyfiye” olmak üzere üç sınıfa ayrılmıştır.

*İlmiye*; din, yargı, eğitim, belediye hizmetlerinde çalışan memurların yer aldığı sınıftır. Kadılar, naipeler, imamlar, müderrisler, müftüler, kazaskerler, ilmiye sınıfına mensuptur. *Seyfiye*; kumanda heyeti dışında kalan askeri personeli içermekteydi. *Kalemiye* ise; devletin kayıt, belge ve yazışma işlerini yürüten kâtiplerden oluşmaktaydı. Kalemiye memurları saray hizmeti ve sivil bürokraside görev almaktaydı. Kalemiye üç iş bölümüne ayrılmıştır. Birinci grupta; yöneticilere ve memurlara gönderilecek fermanları, emirleri, buyrukları hazırlayan kâtipler yer almaktaydı. Bu gruptakiler Reisül Küttap başkanlığında çalışmışlardır. İkinci grup; devlet gelirlerini toplamak ve muhasebeden sorumlu kâtiplerdi. Bunlara defterdar nezaret ederdi. Üçüncü grup ise; kamu düzeninin temini, ülke güvenliği ile uğraşan personelin atanması ve maaşlarını düzenleyen kâtipler buluyordu. Bunlarda nişancıya karşı sorumluydular. Nişancı ise bir çeşit devlet sekreteriydi ve devlet bürokrasisinin başıydı. Nişancı örfi hukuk alanında uzman olması gerektiği için çoğu kez ulema içinden seçilirdi.

Osmanlı Devleti'nde memurluk, görerek ve yaparak öğrenilen bir meslekti. Memur olmak isteyenler, bir devlet dairesinde önce “şakird”, ya da “çırak” olarak göreve başlar, “kalfa” nezaretinde iş öğrenirdi. Şakirdler, lonca sisteminde olduğu

gibi bir sınavdan sonra asli memurluğa geçmeye hak kazanırdı. Devlet kademelerinde kademelenme *şakird, kalfa, hecegan* şeklinde rütbelenirdi. Kalemîye sınıfı bürokratlar *paşalığa* kadar yükseltilirdi (Eryılmaz, 2010:241).

Merkezi yönetim dışında, darphane, gümrükler, yeniçeri ocağı ve tophane gibi kurumlarda da kâtipler bulunmaktaydı. Aynı şekilde, eyalet, sancak, kaza yönetimlerinin de kendi kâtipleri vardır. Arşivimizdeki milyonlarca tarihi doküman, Osmanlı'nın düzenli bir kayıt sistemine ve bürokratik devlet niteliğine sahip olduğunu ispatlamaktadır.

Osmanlı devlet adamlarının yenileşmenin gerekliliğinin, diğer bir ifadeyle, bazı şeylerin iyi gitmediğinin farkına varmasından sonra, sorunun askeri alandaki gerilikle ilgili olduğu sanıldı. Böylece yenileşme hareketleri, ilk olarak askeri, teknik alanlarda oldu. Modern bir ordu donanımı ile başlayan yenileşme hareketleri, zaman içinde Batı'nın diğer kurumlarını da almak gerektiği fikrine dönüşmüştür. Modernleşme, Osmanlı'da ilkin “savunmacı modernleşme” temelinde başlamıştır (Parla, 1989:86-88). İlk askeri reformlarla birlikte, modern bir ordunun modern bir bürokrasi ile desteklenmesi gerçeği, Batılı sivil kurumların transfer edilmesiyle, Batılılaşma sürecini tamamlamak gerektiği düşüncesi hâkimdir. Batılılaşma, 19. yüzyıl boyunca esas itibarıyla “patrimonyal bir siyasal sistemin bürokratik kolunun modernleştirilmesi” olarak ortaya çıkmıştır (Heper, 1977:82). Tarihi bürokratik imparatorluk geleneğine sahip Osmanlı yönetim sisteminde devletin ekonomik ve mali alanlardaki düzenlemeleri, toplumdaki çeşitli grupların gerçek dertlerine çözüm ve gereksinimlerinden ziyade siyasal-bürokratik elitlerin gereksinimlerinden oluşmuştur (Heper, 1973:56).

Geleneksel siyasi-idari örgütlenme tarzında ve klasik dönem “yöneten-yönetilen” ilişkisinin temelinde “nizam-ı âlem” ve “kanun-i kadim” uygulamasında görülen bir takım aksamalar, dönemin devlet adamları ve ilim adamları tarafından layihalarla padişahlara sunulmuştur. Bu minvalde Ali Kuşçu, Molla Hüsrev, Sinan Paşa gibi ilim adamlarının, devlet yönetimi, iktisat ve hukuk gibi birçok alanda, devlet yönetiminde kanun ve nizam hâkimiyetinin gerekliliğine değinen, bozulmayı önlemek için tavsiye düzenlemeleri içeren çalışmaları bulunmaktadır.

Osmanlı'da klasik dönemin etkilerinin zayıfladığı yüzyıllarda, otorite ve hizmet boşluğu yeni bir toplumsal güç olmaya aday “ayanlar”ı ortaya çıkarmıştır. Karpat'ın (2006:18-25) deyimiyle değişen toplumda orta sınıfın ilk temelleini atan ayanlar daha sonra güçlenecek ve siyasal iktidardan pay isteme noktasına gelecektir.

Merkezin toplumsal hayattaki kontrol mekanizmasını sağlayan en önemli unsur, tımar sistemiydi. Osmanlı devleti askeri harpteki başarılarının temeli olan vergi sistemi ile askeri organizasyonu birleştirerek devletin toprak kaynaklarını da tımar sayesinde harekete geçiriyordu. Genişleyen topraklar sebebiyle merkeze düşen yük artmış ve iltizam sistemine geçilmiştir. Bu da çevreden merkeze kafa tutabilecek yerel güçlerin ortaya çıkmasına sebep olmuş ve en önemlisi merkezin gelir kaynakları düzenini bozmuştur. Miri arazilerin, tımar ve zeamet topraklarının mültezimlere verilmesi, nedime ve akrabalara vakıflar, arpalık ya da mülk şeklinde tahsis edilmesi merkezi geliri azaltmıştır. Geliri Beytü'l Mal'e giden kaynakların sayısı azalmış ve bu durum devlet hazinesini zayıflatmıştır. Devlet hazine açıklarını kapatmak için, vergilerin oranını artırılmıştır (Çaylak, 1998:144).

Vergi toplamak görevinin ihale ile mültezimlere verilmesi usulü, mültezim aday-sarraf-üst dereceli Osmanlı sivil bürokratı üçgenini oluşturmuştur. Osmanlı bürokratlarının bazıları mültezim adaylarından rüşvetler almışlardır. Mültezimlerin topladığı yüksek vergi yüküne bırakılan halk kimi zaman isyan etmiştir. Celali İsyancıları'nın olduğu ve iç kargaşanın çoğaldığı büyük kaçgun denilen dönem başlamıştır (Heper, 1990:143).

Celali İsyancıları olarak anılan ayaklanmalar esasen köylü ayaklanmaları değil, kendilerine hakları olan topraklar verilmediği için isyan eden küçük toprak soyluları tarafından başlatılmıştır. Daha sonra bunlara ağır vergilerden isyan eden halk, toprakları ellerinden almış sipahiler, sekbanlar, yerel yöneticilerin baskı ve adaletsiz yönetimden şikâyet eden kitleler katılımıyla 1519 yılında başlamıştır. Askeri hizmet karşılığı verilen ikta toprakları üzerindeki klasik tımar düzeninin bozulması, Osmanlı devlet görevlileri arasında padişaha muhalif bir kesimin oluşmasına sebep olmuştur (Mardin, 1992:103-104)

Osmanlı klasik dönemindeki bozulma ve çözülme merkezi otoritenin zayıflaması, daire-i adaletten sapma, tımar sistemi ve toprağa dayalı ordu sisteminin

bozulması gibi askeri, ticari, sosyal, eğitim ve adalet gibi alanlarda bozulmalar gerçekleşmiş. Devlet artan toplumsal ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz kalmış. Kendi siyasi sistem anlayışları çerçevesinde kavramlar üreterek arayış içinde olmuştur. Bu alanlarda değişim zorunlu görülerek modernleşme çabaları Tanzimatla giderek hız kazanmıştır. Batılı anlamda modern idari kurumlar alınarak toplumsal ve kurumsal alanlarda reformlar yapılmıştır.

Geleneksel devlet toplum örgütlenmesinde çözülüşün başlamasında ekonomik ve askeri bozulmaların dışında sosyal baskılar, adam kayırma, rüşvet, iltimasın artması daire-i adaletten çıkılması gibi sebepler bulunmaktadır (Çaylak, 1998: 146).

Söz konusu bozulmalar karşısında, o dönemin ilim adamları Koçi Bey, Katip Çelebi, Defterdar Sarı Mehmet Paşa eserlerinde işlemiş, devlet memurlarının halk üzerinde zulüm ve baskılarına değinmiş, giderek rüşvet, iltimasın arttığından yakınmışlardır. Ayrıca devletin temel görevlerini oluşturan, iç güvenlik, adalet ve ülkeyi dış baskılardan koruma gibi fonksiyonlarını yitirdiğine değinmişlerdir. Koçi Bey, Türk İslam İmparatorlukları'ndan beri tekrarlanan "daire-i adalet" i hatırlatırcasına; "Osmanlı saltanatının kudret ve kudreti asker ile askerinin ayakta kalması hazine ile hazinenin geliri reaya ile reyanın ayakta durması da adalet iledir. Şimdi reaya perişan, âlem harap..." diyerek toplumun ve devletin çözülme sürecini özetlemiştir. Osmanlı Devleti'nin toplumsal ve siyasal çözülme süreci İbn-i Haldun'un devletin yaşamını insanın yaşamına benzettiği meşhur düşüncesiyle açıklanabilir. Asabiyyenin hâkim olduğu göçebe toplum (*gençlik*), yerleşik duruma (*olgunluk*), tümüyle asabiyyenin azaldığı yerleşik durumun getirdiği rahatlık ve sefahatle yıkılması (*ihtiyarlık aşamaları*) ile ifade edilmektedir. Bu gibi sebepler Osmanlı'nın reform ve batılılaşma sürecini başlatmıştır (Çaylak, 1998:144-152). Ve bu sürecin kuramsal oluşumunda bürokrasinin önemli yeri bulunur.

Modernleşme sürecinde Osmanlı'da reformları başlatan devlet adamları öncülüğünde batılılaşma, Batı'nın belirli bazı kurumlarının alınması ve böylece imparatorluğun yıkılmasını engellemek ve önüne geçmek anlamında algılanmıştır (İnalçık, 1968:49).

Batı ile ilk düzenli temaslar, III. Ahmet (1703-1730) döneminin sonlarında sadrazamlık yapmış Nevşehirli İbrahim Paşa zamanında görülür. Bu dönemde batı üstünlüğünü ele alan, yabancı bir memur ile Türk arasındaki diyalog şeklindeki bir belge, sultana ve de Damat İbrahim Paşaya sunulmuştur. Paşa 1720’de III. Ahmet’e Fransa’ya bir elçi göndermeyi tavsiye etmiştir. Dönemin yüksek rütbeli bir Osmanlı bürokratu olan Yirmisekiz Mehmet Çelebi sadrazam tarafından, Fransa’daki yönetim ve eğitim metotlarının Osmanlı’ya uygulanabilirliği üzerine bir rapor hazırlaması için Fransa’ya gönderilmiştir. Bunun sonucunda Yirmi sekizinci Mehmet Çelebi ve Macar mühtedisi İbrahim Müteferrika’nın işbirliği ile 1726 da ilk Osmanlı Matbaası kurulmuştur. Matbaanın kurulmasını içeren fermanında da tarih, tıp, felsefi ilimler, astronomi ve coğrafya ile ilgili kitapların basımına müsaade edilmiştir (Mardin, 1996:156).

1727 yıllarından itibaren Avrupa çizgisinde eğitime geçiş süreci oluşmuştur. Batı tipi askeri örgüt, üniforma, talim ve eğitim gibi hususlarla Osmanlı orduları yeniden yapılanmaya başlamıştır. Sadrazam İbrahim Paşa döneminde Avrupa hal ve hareket tarzı, yaşam biçimi Osmanlı saray muhiti ve bürokratlarınca taklit edilmiştir. Hatta Avrupa’da lale modası da İstanbul’da kendini gösterir. “Lale Devri” olarak anılan bu dönemde sarayın zevk ve sefaya dalmasını eleştiren halk saraya tepki gösterir. Halk desteğini alan yeniçerilerle birlikte sadrazam düşmanları birleşerek “Patrona Halil İsyanı (1730)” nı başlatmışlardır. Burada yönetim durumu açısından önemli bir husus vardır ki o da Batı ile kurulan ilişkilerde ve reformlarda halkın yararının unutulması sonucu reaya ile askerinin arasının giderek açılmasıdır. Osmanlı bürokratları batılılaşmayı kendi menfaatlerine göre alıntılamaşlardır. Batılılaşma ve reformların içeriğinde halk yararının unutulması Osmanlı toplumu içinde, merkezi yönetime tepkiyi doğurmuş. Bunun sonucunda ise Batılılaşma ile filizlenen, Osmanlı’dan Cumhuriyet devrine kadar sürecek; “etki-tepki” ve “yöneten-yönetilen” kitleleri arasındaki uçurum artmıştır (Çaylak, 1998:179).

Batılılaşmaya tepkinin diğer örnekleri ise, Kabakçı İsyanı (1807), Kuleli Vakası (1859) gibi isyanlardır. Patrona isyanını reform karşıtı, maaşlarının düzensiz ödenmesiyle genel ekonomik çöküntüyü hisseden yeniçeriler başlatmıştır. Yeniçerilere destek veren İstanbul’un fakir halkıdır. Bu halk, Osmanlı memurlarının

başını çektiği batılı tarzda lüks hayatın ve lale zevki ile günlük sorunların çözümünü arasında ilişki kuramayan halktır (Mardin, 1991:157-158).

Osmanlı Türk batılılaşma hareketinin babası olarak bilinen III. Selim (1789-1809) devlet içindeki reformların temsilcisi olarak bilinir. III. Selim askeri düzenlemelerden, yeni posta teşkilatına ve hastanelere kadar birçok alanda yeniliğe geçişi sağlamıştır. Orduyu yeniden düzenlemiş, “Nizam-ı Cedid” adında yeni bir ordu kurmuştur. Yeni düzen adıyla eş anlamlı ordu, geleneksellikten uzak “yasal-rasyonel” düzene doğru yöneliş değişimini çağrıştıran ilk tabirdir (Findley, 1994:97-98).

Yine II. Mahmut da amcası III. Selim’in yolundan gitmiş reformları ileriye taşımıştır. II. Mahmut döneminde “Nizam-ı Cedid” ordusu yeniden düzenlenmiş “Sekban-ı Cedid” adında yeni bir ordu kurulmuştur. Senedi ittifak ile ayanlarla sözleşme imzalamış. Osmanlı bürokratlarının giyim kuşamları da Avrupa’ya göre düzenlenmiştir. Tanzimat fermanını II. Mahmut hazırlatmış fakat ilanına ömrü yetmemiştir. Gülhane Hattı Hümayunu (Tanzimat Fermanı) 3 Kasım 1839 yılında sultan Abdülmecit zamanında dönemin hariciye nazırı Mustafa Reşit Paşa tarafından okunmasıyla ilan edilmiştir. Tanzimat padişahın mutlak otoritesini savunarak, merkeziyetçi devlet idaresinin devlet yönetimine mutlak bir şekilde el koymasını ifade etmektedir. Tanzimat kısaca devlet yönetiminde kökten değişiklikler yapacak mahiyette olmasına ve bütün tebaanın haklarını korumakla ilgisi olmasına rağmen; Bab-ı Ali bürokratlarının hayat ve servetlerini korumaya yöneliktir. Tanzimat’ın ilanıyla beraber “servetlerin müsaderesi” usulü ve “siyaseten katl” usulleri kaldırılmıştır. Bu durum çok sayıda yüksek bürokratin güvencesine ve hatırı sayılır servet biriktirmelerine yol açmıştır (Çaylak, 1998:188). Bu sayede Osmanlı bürokratları Tanzimatla birlikte konumlarını daha da güçlendirmiştir.

Tanzimat döneminde hükümdarın kulları olmaktan çıkarak, devletin hizmetkârı haline gelen bürokratlar kendilerini Osmanlı’yı çöküşten kurtaracak yegâne güç olarak görüyorlardı. Tanzimat sonrası 1840 yılı İstanbul’da yerel düzende kurulan yerel meclisler, 1858 tarihli Arazi kanunnamesi gibi düzenlemeler yapılmış. 1864 tarihli “Vilayet Nizamnamesi” ile çevre üzerinde denetim artırılmış,

eyalet sisteminden günümüz vilayet “il” sistemine geçilmiştir (Mardin, 1992:279-295).

Eğitim reformları ile laik dünya görüşüne göre karar verecek bürokratlar yetiştiren yeni eğitim kurumları açılmıştır. 1830’larda Mahalle Mektepleri’nin kapatılıp yerine, 8 yıllık Rüştîye Okulları açılmıştır. 1833’te de devşirme sadık kul bürokratlar yetiştiren Enderun kapatılmıştır. Enderun mekteplerinde temel amaç, sultan ve onun vekillerine bağlı, dini bütün ve Osmanlı geleneklerini iyi bilmektir (Heper, 1977:62-63). Batılı tarzda eğitim kurumları ise biraz da pragmatik amaçlarla açılması bürokrati sultana karşı daha bağımsız bir davranışa sevk etmiştir. Bu dönemde aydın devlet adamları yetiştirmek için açılan diğer batılı tarzda eğitim kurumları şunlardır; Mekteb-i Maarif-i Adliye (1838), Valide Mektebi ya da Dar’ül Maarif(1849), Mekteb-i Aklam(1852), Mekteb-i Fünun-ü Mülkiye(1859), Pariste açılan Mekteb-i Osmani, Galatasaray Lisesi(1868) gibi okullardır (Heper, 1983:248).

Aynı zamanda Tanzimat ile güçlenen merkezîyetçiliğin ürünü olan Jön Türkler bir başka ifadeyle bürokratik inteligenstia da “bu devlet nasıl kurtulabilir?” sorusuna cevap aramıştır. Siyasal ve toplumsal örgütlenme konusunda Jön Türklerin düşüncelerine egemen olan öğeler; pozitivist bir akılcılık, anayasal bir rejim isteği ve halkçılık olarak görülmektedir. Jön Türkler toplumu ilerletmek ve devleti kurtarmak için Batı’nın bilim ve teknolojisinin alınmasını istemişlerdir. Ve bu amacın gerçekleşmesi için de “toplumsal iyi”nin ne olduğunun, aydınların halka inerek aydınlatması gerektiğini vurgulamışlardır (Hanioğlu, 1986:51-72). Osmanlının son dönem zihin yapısı Erken Cumhuriyet Dönemi’ne tevarüs edecektir.

Jön Türklerin devleti yönetmeye ilişkin böylesi bir tutumu, Osmanlı devlet adamlarının, devlet yönetimini bir tür “toplumsal mimarlık” olarak algılamalarının bir sonucuydu (Mardin 1992:193-194).

Modernleşme olgusu toplumun temelinde zaten var olan tabakalaşma düzeni üzerine kurulu merkez-çevre ikiliğini daha da körüklemiştir. Bunun en önemli nedeni Çaha’nın da belirttiği gibi modernleşme çabalarının motor görevini “sivil toplum kurumları” değil bizzat devletin üstlenmesiydi (Çaha, akt. Çaylak, 1998:213). Yani tepeden inme bir batılılaştırma sürecinin yaşanmasıydı.



Batılılaşmayla birlikte toplumda özellikle İstanbul’da iki farklı kültürel yaşam biçimi “büyük gelenek-küçük gelenek” daha da zıtlasmıştır. Bir tarafta alafranga Frenk meşrepler, Levantenler, taş binalar, yabancı törelerle ve batı özentiyle dolu Beyoğlu, bir tarafta ise mahalle sathında beraberliğin yaygın olduğu geleneksel Osmanlı Toplumu vardır. Bu derin ayrım edebi eserlere yansımıştır. Örneğin Ahmet Mithat’ın Felatun “Bey”-Rakım “Efendi” romanı yazarın desteklediği ve alay ettiği iki tip batılılaşmayı anlatır (Mardin, 1991:33- 43).

Bürokrasi-toplum çatışmasının en önemli sebeplerinden birisi de bürokratik seçkinlerin “devlet” ve onun “güç” kullanabilme özelliğine önem atfetmesidir. Bu durum kendilerini devletle özdeşleştirdikleri için ve de kendi çıkarlarını koruma kaygısından ortaya çıkmaktadır. Bürokratik seçkinlerin, toplumsal açılımların yaşandığı ve kitlelerin siyasal hayat üzerinde etkin olmaya başladıkları anda devletin “ayağa düşmesi” söylemiyle korumacı bir tutum içinde ayrıcalıklarının kaybolacağı korkusunu yaşamışlardır (Erdoğan, 1991:34).

Modernleşme, Batı Avrupa’da 17. yüzyıldan başlayarak, bilim ve teknolojiye meydana gelen gelişimlerin sebep olduğu ekonomik büyüme, toplumları yeni bir yaşam tarzına ve de kültürel, kurumsal değişim sürecine sokarak, etkileri dünya genelinde hissedilen sosyal ve siyasal bir örgütlenme biçimi oluşturmuştur. Bu süreç içinde insanlar modernize olmuş yaşam biçimine geçmiş ve düne ait olmayan bir değişime başlamıştır (Köker, 1993:51).

Batı; “Rönesans”, “Sanayi Devrimi”, “Fransız İhtilali” gibi süreçler ile kendi içinde modernleşmeyi yaşamıştır. Batı dışı toplumların modernleşmesi ise daha çok modernleştirilme ve batılaştırılma sürecinde gerçekleşmektedir. Modernleşme kuramının iktisadi alanda kapitalizmi ve siyasal alanda da liberal demokrasiyi idealleştirdiği söylenebilir. Yine siyasal modernleşmenin batılı olmayan toplumlarda yerleşmesi için iki yoldan bahsedilmiştir. Geleneksel doğu toplumları, ya Batılı toplumların dışarıdan müdahalesi sonucunda modernleşecek ya da Batılı modern kültürün düşünsel araçlarıyla donanmış, eğitilmiş bir aydın gurubun ve bu toplumlara yabancı aristokratik bir seçkinlerin yol göstericiliğinde gerçekleşecektir (Köker, 1993;51). Bunlar, Osmanlı özelinde toplumu kendi “iyi”leri doğrultusunda yönetmeye çalışan “modernleştirici intelligentsia” yani bürokratik elitlerden başkası

değildir. Bürokratik modernleşme söz konusu olduğunda, geleneksel-dini-rijid bir norm düzeninden laik bir norm düzenine geçiş gerçekleşecektir. Ve “bürokratik elit”in, “statü elitten”, “işlevsel elite” dönüşeceği varsayılmıştır. Burada “statü elit” yalnızca “bürokratik elit” olmayıp aynı zamanda siyasal bir elittir. Bu elit tipi toplum adına karar verme insiyatifini elinde bulundurur. Toplumdaki diğer gruplar adına daha “doğru”yu bulabilecek yegâne aklın ve muktedirliğin, kendileri olduğuna mutlak inanmaktadırlar. İdeallerinin haklılığına meşruiyet sağlayacak genel söylem ise “kamu yararı”dır (Çaylak, 1998:157).

Osmanlı Devleti 16. yüzyıldan itibaren başlayan duraklama sürecini önleyebilmek için çeşitli girişimlerde bulunmuş ve 18. yüzyılda Avrupa’ya yönelme ihtiyacı hissetmiştir. Osmanlı, Batı’dan önce askeri eğitim, askeri teknik, üniforma ve bir takım kurumlarla birlikte yasalar almaya başlamıştır. Geleneksel Osmanlı kamu bürokrasisi, Tanzimat ile birlikte köklü değişikliklere uğramıştır. II. Mahmut’un son dönemlerinde kurulmaya başlanan bakanlıklara, Tanzimat’la yenileri eklenmiştir. Bakanlıklara yardımcı olacak danışma meclisleri de bu dönemde kurulmuştur. Tanzimat’ın yönetici kadrosu, Osmanlı’nın kurtuluşunu güçlü ve merkeziyetçi bir yönetimde görmekteydi. Taşradaki yetkiler kısıtlanarak yetkiler taşradan merkeze aktarıldı (Eryılmaz, 2010:241).

Bürokratik davranış hep toplumu “düzenlemeye” yönelik davrandığı için ve de bunun karşısına çıkan gerçekleri “kural dışı” saydığı için toplumsal gerçekler, bürokratin zihninde yaşayan “kitaba uygun” Türkiye’ye ters geldiğinde bürokratik eğilim, bu uyumsuzluğu ya görmezden gelir ya da bu uyumsuzluğu oluşturan topluma karşı bir konumda yer alır (Mardin, 1992:206). Bunun yanında bürokratlar, kâğıt üstünde düzeni sağlamak uğruna, toplumsal gerçekleri “hasıraltı” etme konusunda mahir ve uzman oldukları için de toplumdan uzak kalmışlardır. Bu durum modernleşme boyunca gerçekleştirilen “Batıya uygun” reformların, toplumsal ihtiyaçları gidermeye yönelik değil aksine devletin ve bazen de söz konusu reformları gerçekleştiren bürokratların kendi çıkarlarından kaynaklandığı görülecektir. Devlet seçkinlerinin bürokratik düşünüş ve davranış biçimini oluşturan tüm bu hususlar, Türkiye’de “yöneten-yönetilen” kesimlerin niçin bu kadar birbirinden zıt ve kopuk olduğunu anlatmaktadır.

İncelediğimiz konu açısından merkezi önemde olan, bürokratik yönetim geleneği ve bürokratik kültürün kökenlerinin, düşünce ve davranış yapısı Osmanlı'nın gizli toplumsal temellerindedir. Osmanlı'nın Cumhuriyet Türkiye'sine bıraktığı mirasın, tezimizde bütüncül bir biçimde çalışılması meseleye ışık tutacaktır.

### **3. CUMHURİYET TÜRKİYESİ'NDE BÜROKRASİ (1980'E KADAR)**

Modernleşme çabalarının Türk toplumunda oldukça geniş bir zamana yayılan tarihinden bahsetmek mümkündür. Çalışma kapsamının bu kısımda daha çok bürokrasi-modernleşme ilişkisi üzerinde durulmaktadır. Özellikle Osmanlı Devleti'ndeki "batılılaşma" ya da Heper'in tabiriyle "batılaşma" (batılı olmadığımız için batılılaşamayız) çabaları sonucunda oluşan kurumsallaşmanın nasıl gerçekleştiğinin tesbiti ve bunların Cumhuriyet'e nasıl intikal ettiğinin açıklanması gerekmektedir. Osmanlı'nın merkeziyetçi yapısı, merkez çevre-ilişkileri, halktan kopuk yönetici sınıfı, elit bürokrat sınıfı ve aydın zihni yapısından Cumhuriyet'e intikal eden toplumsal-yönetimsel izler taşır. Bürokratik kültürün oluşmasında ve de bürokratik yönetim geleneğinin Cumhuriyet dönemindeki mevcut görüntüleri, Osmanlı modernleşmesi sürecinin devamı niteliği taşır.

#### **3.1. TEK PARTİ DÖNEMİ: ALTIN ÇAĞ**

Cumhuriyet dönemi, Osmanlı Devleti'nden miras olarak güçlü bürokratik yapı ve bürokratik yönetim geleneğini devralmıştır. Ayrıca bürokratlar, yönetim üzerinde sahip olduğu güçlü konumlarını ve imtiyazlarını koruma ve geliştirme anlayışını da Osmanlı'dan Cumhuriyet'e taşımışlardır. Bununla birlikte, Cumhuriyet'in kuruluşu, Osmanlı ideallerinden sistematik bir değişimi de ifade eder (Eryılmaz, 2002:137). Tezin bu kısmında, Osmanlı'dan tek parti dönemi bürokrasiye intikal eden bürokratik kurum, yapı, işleyiş ve gelenek bütüncül bir yaklaşımla incelenecektir.

Yeni bir devlet ve rejim olarak Cumhuriyet; ideallerini, geçmişten kopuk olduğu ileri sürülen değerler üzerine kurmaya çalışsa da Osmanlı toplumsal/kültürel, düşünsel ve kurumsal birikimlerinden birçok unsur tevarüs etmiştir (Önder, 2009:223-226).

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi, reformları geliştirerek devam ettirmek ve ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamak gibi iki temel

göreve sahiptir. Reformları halka benimsetmekte temel amaç, kamu bürokrasisinin görevi olmuştur. Tanzimat Dönemi'nde Heper'in tabiriyle "kısmi batılılaşma" Cumhuriyet'in lider kadrosu tarafından yetersiz görülmüş, radikal bir batılılaşma programı uygulanmıştır. Nitekim Cumhuriyet Halk Fırkası, askeri ve sivil bürokratların hâkimiyetindeydi ve "bürokrasinin partisi" olarak anılıyordu (Eryılmaz, 2002:137-138).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında yeni kurulan devletin hedeflerine ulaşılabilmesi için askeri bürokrasiden destek alınmıştır. Hatta bir süre sivil bürokrasi, askeri bürokrasinin otoritesi altında kademelenmiştir. Özellikle sınıra yakın bölgelerde tümen ve kolordu komutanları, aynı zamanda valilik yapmışlardır. Askeri bürokrasi, mülki görevleri yapamadığı durumda bile hükümet ile sivil bürokrasi arasında aracı bir rol üstlenmiştir (Heper, 1974:101-102).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında bürokrasinin yapısı ve işleyişi fazla gelişmemiştir. Henüz kapsamlı toplumsal ve ekonomik devlet görevleri oluşmadığı için, işçileri, dışişleri, maliye, savunma gibi temel bakanlıklar bulunmaktaydı. Bayındırlık, sağlık, eğitim, tarım gibi bakanlıkların yapısı gelişik değildir. Ancak devletin modernleşme ve ekonomik kalkınmaya yönelik politikaları, bürokrasinin yıldan yıla gelişmesini sağladı. Bu gelişmeyi yıldan yıla artan bürokrat sayılarında da görebiliriz. 1931 yılında 104.115 olan memur sayısı 1938 de 134.779 ve 1946'da ise 222.166'ya yükselmiştir. Tek parti yönetiminin planlanan reformları, İçişleri Bakanlığı bürokrasisinden yararlanmaktaydı. İçişleri Bakanlığı bu misyonu ile diğer bakanlıklara göre daha saygın ve prestijliydi. Parti bürokrasisi aynı zamanda ülke bürokrasisinin temsili niteliğinde bütünleşik bir yapıdaydı. "Parti-devlet bütünleşmesi" olarak adlandırdığımız sistemde parti görevlileri ve yöneticileri aynı zamanda devlet bürokratlarıydı. Bu durumun esas kanıt niteliği ise, CHP'nin parti ambleminde yer alan 6 ok ya da altı umdenin anayasada da yer almasıyla daha da güçlendirildi. İçişleri Bakanı (Recep Peker) resmen Cumhuriyet Halk Partisinin genel sekreteri ve valiler de partinin il başkanı oldular. Siyasi makamlara aday olanlar, parti teşkilatının onayı ile makama gelebiliyordu. Mülki yöneticiler bu sayede siyaseten de güçlü kişiler haline geldiler. Parti içi bürokrasi, devlet bürokrasisi ile aynı bürokratları barındırıyordu (Eryılmaz 2010:243).

Osmanlı-Türk siyasetindeki siyasi parti diyebileceğimiz ilk örgüt askeri-sivil bürokrasi önderliğindeki İttihat ve Terakki Cemiyeti idi. CHP birçok bakımdan İttihat ve Terakki'nin devamı niteliği taşır. Klasik bir siyasi parti olmaktan öte, yeni devleti kuran kadronun oluşturduğu ve bu kadronun ideallerini topluma benimsetmek için oluşturulmuş bir devlet partisi idi (Demirel, 2011:53).

1929 Dünya ekonomik buhranı ve ülkenin yeni savaşıardan kurtulmuş olması gibi faktörlerin etkisiyle 1931 de CHP'nin üçüncü büyük kurultayında “devletçilik ilkesi” parti tüzüğüne eklendi. Devletçilik ilkesi, ülke ekonomisinde, devletin üretim, düzenleme ve denetim bakımından aktif rol oynamasına neden oldu. Belirli amaçlarla mal ve hizmet üretecek kamu işletmeleri (Etibank, Sümerbank gibi) kurulmaya başladı. Bazı imtiyazlı yerel işletmeler devletleştirildi. 1930-1950 yılları arasında 19 kamu iktisadi devlet teşebbüsü kuruldu. Bürokratlar böylece ekonomik ve kalkınma faaliyetlerinde de etkinleşmiş oldu. Tek parti dönemi bürokratları Osmanlı'da bile görülmeyen, yüksek sorumluluktaki önemli mevkilere yükseldiler. Geleneksel olarak Osmanlı yönetici ve bürokratları sadece kamu düzenini korumak ve vergileri toplamak gibi klasik devlet görevlerini yürütüyorlardı. Tek parti dönemi bürokratları ise, bu klasik görevlerle birlikte, sosyal, kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte siyasal sürece de doğrudan katılıyordu. Ve memurların toplumdaki itibarı ve prestiji en yüksek meslekler içindeydi. Cumhuriyet dönemi ilk yılları; toplumsal konumu ve yetkileri yönüyle “bürokrasinin altın dönemi” olarak nitelendirilir (Eryılmaz, 2010:243-244).

Tek parti döneminde bürokrasinin halka tepeden bakan halktan kopuk “halka rağmen halk için” anlayışıyla kararlar alan yapısı bu dönemde Ankara Valiliği ve belediye başkanlığı yapmış Nevzat Tandoğan'ın despotik hukuk tanımaz kişiliğinde vücut bulmuştur. Vali Tandoğan 3 Mayıs 1944 yılında tutuklanıp huzuruna çıkarılan Osman Yüksel Serdengeçti'ye sarf ettiği ve dönemin bürokratik zihniyetini gösteren hakaretamiz sözleri şu şekildedir (<https://www.milatgazetesi.com/gundem/gundem-fasizmin-tecessum-ettigi-kisilik-nevzat-tandogan/haber-71894>,Erişim T:25.03.2018).

“...Anadolulu sizin milliyetçilikle komünizmle ne işiniz var? Milliyetçilik lazımsa bunu biz yaparız. Komünizm gerekirse onu da biz getiririz. Sizin iki vazifeniz var: Birincisi çiftçilik yapıp mahsul yetiştirmek. İkincisi ise, askere çağırdığımızda askere gelmektir.”

Tandoğan'ın bu sözleri tek parti dönemi bürokratik elit zihniyetini en saf haliyle ortaya koymaktadır. Tek parti dönemi bürokrasisi halk adına en doğruyu yapan yegâne muktedirdir. Yapılacak olan reformlar tepeden inmece bir yaklaşımla bürokratik elit tarafından yapılır. Bir bakıma halkın dar kafası ile yönetim işlerine karışmaya hakkı yoktur. Bu anlayış tek parti dönemi bürokrasisinin elde ettiği mutlak güçten gelmektedir.

Yine başka bir olayda belediyeyi mahkemeye verip Danıştay'a şikayette bulunan ve davayı kazanan bir müteahhit, valinin hukuksuzluğu ile karşılaşmıştır. Vali Tandoğan, Danıştay'ın kararını uygulamayıp vatandaşın elinden Danıştay kararını alıp parçaladıktan sonra "burada benim sözüm geçer" diyerek hukuk tanımaz bir tavır sergilemiştir. Halk ile kendisini eşit görmeyen, kendisini halktan üstün gören bürokrasiye örnek teşkil eden bir başka anı ise, Tandoğan'ın yargılandığı bir davada kendisini yargılayan mahkeme reisine "ben bu devletin valisiyim sıradan bir halk gibi yargılanamam" sözüdür.

Tandoğan yine bir gün halk ozanımız Aşık Veysel'i kılık kıyafetini beğenmediği için Ulus sokaklarına almamıştır. Aşık Veysel'in Ankara'ya alınmaması hakkında dönemi gazeteci ve siyaset adamı Aka Gündüz'ün "Ankara'yı Sevenler Cemiyeti başlığı altında kaleme aldığı: "İnkâr etmiyoruz ki eski Ankara'yı emekle tahammülle zorla modern Ankara yapmaya çalışıyoruz" sözleri dönemin yönetenler ve bürokratik-aydın elit kesimiyle halkı zorla moderniteye sürüklediğinin kanıtıdır.

Tek parti döneminde bürokrat ayrıcalıklı bir konumdadır. Halktan ayrı müstesna elit bir kişiliği vardır. Şapkalı-kasketli ayrımı, avam havas ayrımı bunu sıklıkla nitelemek için kullanılır (<https://www.milatgazetesi.com/gundem/gundem-fasizmin-tecessum-ettigi-kisilik-nevzat-tandogan/haber-71894>, Erişim Tarihi: 25.03.2018)

Bürokrasinin "altın yılları" olarak nitelendirildiği tek parti dönemi bürokrasi-siyaset ilişkisi, birbirinden ayrı düşünülemeyen, birbirini tamamlayan kavramlar olarak değerlendirilmiştir. Bürokratlar, tasarlanan ideal toplum düzenini sağlayacak yegâne güç olarak kendilerini görmüşlerdir. Bu durum bürokratların kendilerini, halk iradesinin tartışılmaz yegâne temsilcileri olarak görmelerine sebep olmuştur.

Kendilerini bu şekilde gören bürokratlar, Cumhuriyet Halk Partisi ile bütünleşmiştir. Bu bütünleşme idarenin tarafsızlığını ortadan kaldırmıştır. Nitekim bu durum kendi siyasi görüşünden olmayan iktidara geldiğinde siyaset-bürokrasi ilişkisi daha da kızışmıştır. Tek parti dönemi bürokratları liyakat ve yeterlilik gibi kriterlerden ziyade, partiye sadakat ve siyasal bağlılıkları, rejim karşıtı olmamak gibi kriterlere göre mevkilendirilmiştir (Durgun, akt. Uçman, 2014: 142).

### 3.2. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİ: SARSINTI

Demokrat Parti 1950 de TBMM' ye sunduğu programda, devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması, kamu sektörünün ekonomideki payının azaltılmasını, özel sektörün teşvik edilmesini ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki şirketlerin özelleştirmesi fikrini sunuyordu. Demokrat Parti liberal politika izliyordu. Demokrat Parti'nin iktidar yıllarında özel sektör teşvik edilerek özelleştirmeler gerçekleşti fakat devletçilikten vazgeçilmedi. Nitekim 1951-1960 yılları arasında 13 yeni kamu iktisadi teşebbüsü daha kuruldu. Demokrat Parti çevre ile barışık bir partiydi ve kırsal kesimin daha da desteğini almasını sağlayacak politikalar izledi. Alt yapıya önem vererek her ilde fabrika açılması politikasını benimsemiştir (Eryılmaz, 2010:245).

1946'da Demokrat Parti'nin kurulmasıyla sistem iç ve dış faktörlerin etkisiyle kendini halkın katılımına açmak zorunda kalmış ve çok partili siyasal hayata geçilmiştir. Demokrat Parti'nin kurulması merkezin, çevrenin siyasete katılmasına izin vermesi demektir. Fakat Demokrat Parti kadrolarını oluşturmadan genel seçimler bir yıl öne alınarak erken seçime gidildi. 21 Temmuz 1946 da ilk tek dereceli fakat açık oy gizli sayım usulüyle yapılan, genel seçimlere gidilerek Demokrat Parti 66 milletvekili ile Meclise ikinci parti olarak girmiştir. 1950 de ise ilk gizli oy açık sayımın yapıldığı seçimde, Demokrat Parti ezici çoğunlukla iktidarı elde etmiştir. Demokrat Parti'nin iktidara gelişi, bürokratik elit kesim tarafından "ayaklar baş oldu" tabiriyle nitelendirilmiş, iktidar olsa da "muktedir" görülmemiştir. Bu durum "bürokratik elitlerin" kendi düşüncesini, "toplum yararı" ya da "en doğru" yol olarak görmesi ve bu yolda gidilmesinin "bila kaydu şart halka rağmen halk için" gerekliliğine inanmaları ile açıklanabilir. Politikada çok partili siyasal hayata geçiş ile modernleştirici bürokratik elitin gücü zayıflamıştır.1950-1960 dönemi bürokrasi

açısından büyük bir gerileme itibar ve güç kaybına neden oldu. Bürokrasi toplumdaki hâkim konumunu ve siyasi iktidarla olan güçlü bağımlı kaybetmiş; statü, itibar ve geliri de tek parti dönemine göre azalmıştır (Özbudun, 1995:17).

DP'nin "Bakanlık emrine alma", "Res'en emekliye sevk etme", "Hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama" gibi tedbirleri bürokrasinin hâkim gücünü kaybetmesine neden olmuş ve bürokrasi iktidara bağımlı hale gelmiştir. Ayrıca DP döneminde TBMM'de bürokrat kökenli milletvekili sayısında da azalma görülmüştür. Bu dönemde bürokrasiye ilişkin bir başka gelişme ise, devletin alt yapı yatırımlarının artması ve KİT'lerdeki artış sonucu uzmanlaşmış mühendis, iktisatçı teknik elemanlarda geleneksel bürokratlara göre artış görülmesidir. Burada birinci bölümde literatürde değindiğimiz (bkz. Birinci Bölüm, 28) Merton'un teknokratların yönetimdeki etkisinin artmasına gönderme yapılabilir.

DP döneminde bürokrasinin toplumsal statü kaybı üç boyutta karşımıza çıkmaktadır. Birincisi siyasi nitelikte olup, siyasi iktidar tekeli kaybetmesidir. İkincisi statüsel olup, bürokrasinin siyasi güce bağımlı hale gelmesidir. Üçüncüsü ise mali boyutta olup, bürokrasinin toplumsal mali hiyerarşideki yerini kaybetmesidir (Şaylan akt. Göküş, 2003: 53).

Bürokrasi ile ilgili bir başka kanun ise 5 Temmuz 1954'te 6435 sayılı "Bağlı Buldukları Teşkilat Emrine Alınmak Suretiyle Vazifeden Uzaklaştırılacaklar Hakkında Kanun" dur. DP böylece asker ve yargıçlar hariç tüm devlet memurlarını lüzumlu gördüğü takdirde bakanlık emrine alabiliyordu. Bakanlık emrinde altı ay içinde yeni bir iş verilmemişse hizmet süresi ne olursa olsun emekliye sevk edebiliyordu. Bu işlem hakkında Danıştay'a itiraz yolu da kapatılmıştı. DP böylece bürokrasiyi kendi hâkimiyetine almaya çalışıyordu.

DP dönemi bürokrasinin itibar kaybını gösteren bir başka unsur ise, milletvekili maaşlarının artırılarak, 1. Derece devlet memurundan üstün hale gelmesidir. Milletvekili maaşı 3700 lira iken 1. Derece devlet memuru maaşı 2000 liradır. Bu konu üzerine Mecliste birçok tartışma yaşanmış ve CHP'li Sırrı Atalay: "Biz 2000 liranın üstünde bir maaşı nasıl vicdan huzur içinde alacağız. Milletvekili ödenekleri 1. sınıf devlet memurunun üzerinde olmaması gerekir" (Cumhuriyet 1959:17 Şubat akt Göküş, 2003,52). Burada yine o dönem atanmışların



seçilmişlerden üstün konumda görüldüğü bürokratların geçmişten gelen hâkim konuma alıştikları yorumu yapılabilir.

Demokrat Parti muhalefette iken bürokrasiden sayısız kez şikayet etmiş ve yakınmıştır. Bu şikayetler daha çok memurların yetkilerinin kısıtlanması, keyfiyete engel olunması ve partizan tutumlarının önüne geçilmesi gerektiğiyle ilgili yakınmalardır. Nitekim Demokrat Parti muhalefette iken Celal Bayar, partisinin 1. Genel Kongresinde parti programının 19. maddesindeki “memurlara verilen kanuni yetkilerin, idari otorite temini bahanesiyle keyfi olarak kullanılmasını önlemeyi vazife edineceklerini” belirtmiştir (Tutum, 1972:80).

Demokrat Parti, parti programlarına uygun olarak bürokrasinin siyasi etkinliğini kırmaya yönelik mücadelede bulunmuştur. Bürokratlar ise, tek parti döneminde elde ettiği statüyü korumak için mücadele etmişlerdir. DP ‘liler bu durumu “*milli iradenin kabul edilemez bir biçimde engellenmesi*” olarak yorumlamıştır. Bürokratlar ise, DP’yi “cahil bir çoğunluğun seçtiği yeteneksiz ve ilkesiz politikacılar” şeklinde değerlendirerek, bu politikacılara karşı “kamu yararını” korumayı kendilerine görev addetmişler ve hatta DP iktidarının uyguladığı politikaları, “Kemalist ilkelere karşı yapılan bir ihanet” olarak görmüşlerdir (Özbudun, 1995:17). Bu durum atanmış bürokratların kendisini seçilmişlere üstün görmesi ve halk için halka rağmen (cahil çoğunluğa rağmen kamu yararı) anlayışlarını da yansıtmaktadır.

Bu dönemde bürokrasinin yeni çevre şartlarına uyumu ve kendilerini buna göre değiştirmesi mümkün olmadı. Önceki konumlarını kaybetmek istemeyen bürokrasi ile farklı yönetim anlayışına sahip siyasi iktidar arasında mücadele yaşanmıştır. Demokrat Parti yerel çıkarlara ve taleplere daha duyarlı oldu. Buna karşın yönetici elitin görüşlerini önemsemedi. Bürokrasi, siyasi iktidarın piyasa ekonomisine dayalı politikalarına ve Atatürk devrimleri konusunda esnek tutumuna tepki gösterdi.

Çok partili siyasi hayat, katı hiyerarşik otoriteyi yumuşattı. Demokrat Parti milletvekilleri; bürokrasi ile halk arasında arabulucu rol üstlendi. Halkın sempatisini kazanarak bürokrasi üzerinde baskı kurmada başarılı oldu. 1950 seçimleri ile birlikte, bürokrat kökenli milletvekilleri azaldı. Onun yerine profesyonellerin (avukat, doktor

ve mühendis gibi) ve işadamlarının oranında artış oldu. Bu durum ileride teknokrat hükümetlerinin oluşumunda da etkili olacaktır (Demirel, 2011:153).

### 3.3. 27 MAYIS 1960-12 EYLÜL 1980 ARASI DÖNEM: BÜROKRATİK İKTİDARIN YENİDEN TESİSİ

Asker-sivil bürokratlar ve aydın kesim, Demokrat Parti iktidarına karşı birlikte muhalefet ettiler. Tek parti dönemindeki nüfuzlu konumlarına geri dönmek isteyen bürokrasinin bir yandan etkileri ve gücü azalmış bir yandan da mali sıkıntıya düşmüştü. Bürokrasi, eski günlere duyulan özlem içinde, 27 Mayıs 1960 askeri darbesine sempati ile bakmıştır. Darbe sonrası ivedi olarak Ankara Üniversitesi ve İstanbul Üniversitesi'ndeki hukukçulara hazırlatılan 1961 Anayasası ile parlamento egemenliği kullanacak tek organ olmaktan çıkarıldı ve egemenliğin kullanımını "yetkili organlar"a verdi. Bu yetkili organlar içinde Anayasa Mahkemesi, üniversiteler ve bürokrasi de vardı. Bu dönemde yeni kurumlar oluşturularak bu kurumlara, parlamentonun gücünün bölüştürülme sebebi, parlamentonun belli bürokratik güç elde edenlere karşı risk taşımasıdır denilebilir (Aydın ve Taşkın, 2009:56).

27 Mayıs askeri darbesinden sonra hazırlanan ve halk oylaması ile kabul edilen 1961 Anayasası bir çok araştırmacı tarafından "tepki anayasası" olarak değerlendirilmiştir. Burada sözü edilen tepki bürokrasinin tepkisi olup, yeni anayasada seçilmiş yasama organının egemenliği kullanan tek kurum olması son bulmuştur. Bu egemenliğin son bulması Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yasama ve yürütme organları üzerinde etkin bir yasal denetim kurması, Devlet Planlama Teşkilatı'nın ortaya çıkışı gibi olgularla temellendirilmektedir (Şaylan, 1983:297).

1961 Anayasası ile memurlara, sendika kurma hakkı verilmesi, Danıştay'ın, yürütme organlarının eylem ve işlemleri karşısındaki denetim gücünün artırılması, öğretim elemanlarına siyasi partilere girme hakkının tanınması, bürokrasinin siyasi iktidar karşısındaki konumunun güçlenmesine, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinde sesini duyurabilmesine sebep olan önemli etkenlerdi. 1961 den sonra bürokrasinin gücü tek parti dönemindeki konumuna dönemese de DP dönemine göre arttığı söylenebilir.

1961 Anayasası'nın getirdiği bir diğer düzenleme, teknik bir kurum olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıdır. DPT'de yetişen teknokratlar grubunun ortaya çıkması, bürokrasi ve siyasi iktidar üzerinde "bilgi ve uzmanlık" liyakatlerini kullanarak güçlerini artırmalarına neden olmuştur.

1961 Anayasası'nın getirdiği bir diğer önemli değişiklik ise, askeri bürokrasinin güçlenmesi alanında yaşandı. 27 Mayıs 1960 askeri darbesi sonrasında yapılan yasal düzenlemeler, askeri ve sivil yönetim alanlarını birbirinden ayırmış ve idarenin bütünlüğünü bozmuştur. Bir yanda sivil idare düzeni, diğer yanda askeri idare rejimi olmak üzere her biri kendisine yeten, birbirinden bağımsız iki farklı bürokrasi düzeni doğdu. Bu durum askeri bürokrasinin güçlenip, tabiri caizse kimi zaman yönetimde yedek lastik gibi devreye sokulan darbeci bir kültürü oluşturmasına sebep olmuştur (Eryılmaz, 2010:246).

12 Mart 1970 askeri muhtırası ve bunu izleyen yıllarda (1971 ve 1973) anayasada yapılan önemli değişiklikler, bürokrasi-siyaset ilişkisinde yeni bir evreyi ortaya çıkardı. Anayasa değişiklikleri ile hürriyetler daraltıldı. Bürokrasinin özerkliği kaldırıldı. 1973 yılında başlayan koalisyon hükümetleri döneminde, siyasi iktidarlar, kendi taraflarını bürokrasiye yerleştirerek bürokrasiyi yakın denetimleri altına almaya çalışmışlardır. Bürokrasi siyasallaşmış, yetenekli ve liyakatle alınan bürokratlar yerine partili yönetici tipi tıpkı tek-parti döneminde olduğu gibi hâkim olmuştur (Eryılmaz, 2010:246-247).

#### **4. TÜRKİYE'DE BÜROKRASİNİN LİTERATÜRE YANSIYAN SORUNLARI**

Türk kamu yönetiminde bürokrasi, Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinden devralınan, bürokratik miras üzerine şekillenen bir sistemdir. Türk bürokrasisinin, kendine has özellikleri ve sorunları bulunmaktadır. Türkiye'deki toplumsal gelişmenin Batı'dakinden farklı oluşu, modernleşmeyi yürütecek bir burjuva sınıfının olmayışı, bürokrasiyi hâkim konuma getirmiştir. Türkiye'nin Batı toplumlarından farklı merkeziyetçi ve neo-patrimonyal yapısı, kendine has bürokratik özellikleri ve sorunları bulunur. Tek parti döneminde önemli bir güç kazanan bürokrasi, çok partili siyasal hayata geçişle birlikte güç kaybetmiş ancak, sahip olduğu nüfuzundan kolay vazgeçmemiştir. 27 Mayıs 1960, 12 Mart 1971 ve 12 Eylül 1980 müdahalelerinde olduğu gibi, özellikle askeri kanadıyla sıklıkla iktidar ile baskın karakterli bir ilişki

içine girmiştir. Yürütme organına karşı sorumluluğu olan bürokrasi, özellikle bürokrat kökenli milletvekillerinin sayıca fazla olduğu yasama dönemlerinde, siyaset kurumları karşısında etkinliğini artırmış mali ve sosyal haklarını iyileştirmiştir. Bürokrasinin siyaset karşısında güçlendiği her pozisyonda, elde ettiği gücü kurumsallaştırmaya çalışması da Türk bürokrasisinin bir özelliği olarak sayılabilir (Uçman, 2014:118).

İncelediğimiz zaman aralığı boyutuyla (1960-80) Türkiye’de bürokrasinin genel özellikleri şu şekilde özetlenebilir:

1. Yeni bir devlet ve rejim olarak Türkiye Cumhuriyet’i; ideallerini, geçmişten kopuk olduğu ileri sürülen değerler üzerine kurmaya çalışsa da Osmanlı toplumsal/kültürel, düşünsel ve kurumsal birikimlerinden birçok unsur taşımaktadır. Türk kamu bürokrasisi, Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinden izler taşımaktadır.
2. Türkiye’nin Batı toplumlarından farklı merkezi ve neopatrimonyal yapısı ile vesayetçi bürokrasi özellikleri taşır. Tek Parti döneminde ayrıcalıklı konumlarını sürdürmeye çalışan bürokrasinin, iktidar ile mücadeleleri görülür.
3. Türkiye 1950’de çok partili siyasal hayata geçmiş ve 27 Mayıs Sonrası dönemde koalisyon hükümetleri ile tanışarak demokrasiye adım atmış fakat güçsüz hükümetler bürokrasinin güç alanlarını genişletmiş siyasetin alanını daraltmıştır.
4. Türk kamu bürokrasisi, 1960-1980 dönemlerinde askeri bürokrasi gücünü artırmış, askeri mahkemeler, OYAK gibi kurumlarla Tek Parti Döneminde de görülen güçlü özerk ayrıcalığını artırmış, sivil bürokrasi ise Tek Parti dönemine göre gücünü kaybetmiştir. Bu dönemde askeri bürokrasinin siyasete sık sık etki ederek darbeler geleneğini oluşturduğu görülür.
5. Türk bürokrasisi, biçimselliğe, formaliteye ve sadakate önem veren geleneğe sahiptir. Max Weber’in hukuki-rasyonel bürokrasi modeli esas alınsa da, vizyon odaklı olamamış günlük sorunlar içinde çözüm önerileri aramış, 1960-1980 dönemlerinde gerçekleştirilen idari reformlar uygulamada etkin çözümlere kavuşturulamamıştır.

6. Bugünkü Türk kamu bürokrasisi, Osmanlı dönemindeki yapının devamı niteliğindedir. Devletin temel kuruluşları (Danıştay, Sayıştay, Yargıtay ve bakanlık gibi) ile yerel yönetimler Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan kuruluşlardır. Bu kuruluşlarla birlikte Osmanlıdan, bürokratik kültür ve bürokratik yönetim geleneği de intikal etmiştir.
7. Türk kamu bürokrasisi bu dönemde Merkeziyetçi/otoriter/vesayetçi özellikler taşımaktadır.
8. Kamu personel rejimi, (yasal olarak) kariyer, liyakat ve tarafsızlık ilkelerine dayanır. Burada yasal olarak ibaresi kullanılmıştır ki uygulamada karşılaşılan problemler bu ilkelerin yalnızca yasalarda kaldığını göstermektedir. Nitekim bürokrat hatıratlarında da uygulamadaki bu sorunlar sıkça dile getirilmiştir.

Türkiye'de bürokrasisinin sorunları, akademik literatüre bakıldığında örgütsel ve işlemsel sorunlar olmak üzere iki ana başlık üzerinden tartışılmaktadır.

#### 4.1. YAPISAL (ÖRGÜTSEL) SORUNLAR

Literatürde bürokrasinin örgütsel sorunları; “merkeziyetçilik”, “örgütsel büyüme”, “yönetimde gizlilik” ve “yönetimde tutuculuk” olmak üzere dört ana başlıkta incelenebilir.

##### *Merkeziyetçilik*

Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve otorite yetkisinin başkent örgütlerinde toplanmasıdır. Türkiye Tanzimat'tan gelen bir miras ile merkeziyetçi yönetim anlayışına sahiptir. Merkeziyetçilik bürokratların insiyatif kullanamaması, sorumluluktan kaçınmasını ve merkeze ya da bir üste makama danışmadan iş yapamamasına sebebiyet veren ve de işlerin hantal bir biçimde işlemesine sebep olan önemli bir sorundur. Merkeziyetçilik iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi coğrafi merkeziyetçilik, diğeri ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin, taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar almada ve uygulamada verilen yetkilerin çok az olmasıdır. Örgütsel merkeziyetçilik ise, karar alma ve uygulamada yetkinin en üst otorite ve organlarda toplanmadır (Eryılmaz, 2010:248).

Merkezileşme, üzerinde pek durulmayan *katmanlaşma* (stratification) özelliğiyle yakından ilişkilidir. Örneğin Fransız yönetimi de hiyerarşik bakımdan son

derece katmanlaşmıştır. Katmanlar arası haberleşme iyi işlemez ve katmanlarda grup baskısı oldukça etkilidir. Astın haberleşmeyi aksatmakta zaman kazanma gibi yararı, üstün de karar verirken göz önünde tutulması gereken verileri elde etmesindeki araçlardan yoksun olması gibi bir zararı vardır. Bu durum yönetimde olumsuz sonuçlara yol açmaktadır. Bürokraside merkezileşme ve katmanlaşma haberleşmeye öyle engel olur ki bürokraside kararlar isabetli olmasa bile uzun süre yürürlükte kalırlar. Katmanlaşmanın yol açtığı bu sorun koordinasyon ve hızlı karar almayı da olumsuz etkiler (Crozier, 1972:104).

Yasalarda yetki ve imza devri yer alsa bile uygulanış itibari ile yetki devri ve imza yetkisinin aktarılmasında isteksiz davranılmaktadır. Bu durum kimi zaman taşra örgütlerini işlevsiz kılmış, harekete geçmek için merkezden onay alınmasını bekleyen ağır işleyen bir sistem sorununu meydana getirmektedir. Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde merkeziyetçilik, yönetimin her kademesinde istihdam edilecek yeterli uzman personelin olmayışı sebebiyle haklı görülebilirdi. Fakat günümüzde başkent örgütlerinde olduğu kadar taşra yönetiminde de yeterli personel kapasitesi bulunur. Bu durum Türkiye'de bürokrasinin; siyasi ve idari rejimi korumak, topluma düzen vermek, toplumu kontrol altında tutmak ve devleti toplum karşısında koruma fikriyatına göre biçimlendirildiği için ortaya çıkmaktadır. Ve bu sebeple esas itibariyle yerinden yönetime, yetki devrine ve sivilleşmeye açık olmayan bir merkeziyetçilik hâkimdir. Tezin önceki kısımlarında yer alan yöneten-yönetilen ayrımının derin yapısı, halkın yönetimden (merkezden) uzak tutulmaya çalışılması gibi yönetim kültürünün izleri burada da ortaya çıkmaktadır. Yöneticinin en önemli sermayesi zaman olduğu düşünülürse, merkeziyetçilik otoritenin merkezde ve üstlerde bulunması sebebiyle etkin verimli işlemeyen, hızlı karar almayı engelleyen bir yapıyı oluşturur. Her türlü konuyu üstlerine aktarmak ve onlardan gelecek cevaba göre hareket etmek, bürokratların insiyatif almada isteksiz, sorumluluktan kaçan, hantal bir karaktere bürünür. (Eryılmaz, 2010:248-249). Türk bürokrasisinde tekelcilik anlayışı hâkimdir. Aşırı merkeziyetçilik, yoğun evrak trafiği, karmaşa, yetkisizlik ve belirsizlik gibi sorunları ortaya çıkarmaktadır (Uçman, 2014:120).

### *Örgütsel Büyüme*

Örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç-gereç, ve hizmet üniteleri bakımından niceliksel büyümedir. Devletin görevlerindeki artışla birlikte giderek kurumsallaşması, karmaşık olarak büyüyen örgüt yapısını beraberinde getirir. Bürokrasinin genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşıklığı, bürokratların prestij düşkünlüğü ve kendi çıkarlarını gözetecek biçimde, nüfuz ve otoritelerini artırmaya çalışmaları ile bağlantılıdır (Kabasakal, 1997:85). Nitekim Osmanlı ve Tek Parti Dönemlerinde önemli prestijler elde eden bürokratlar, kendi konumlarını korumuş ve kendi konumlarını kaybedeceklerinden korktuklarında ve siyaseten baskın dönemlerde, karşı tepki olarak konumlarını sağlamlaştıracak yeni kurumlar ortaya çıkmış ve kurumsallaşma yolu ile konumlarını sağlama almışlardır. Buradan hareketle aşırı kurumsallaşmanın da neden olduğu örgütsel büyüme hastalığı üç şekilde karşımıza çıkabilmektedir (Polat, 2011:26):

1. Kimi zaman idari reform başlığında, gerçek devlet gereksinimleri ve devletin görevlerindeki artış sebebiyle örgütsel büyüme gerçekleşir.
2. Kimi zaman bürokrasinin siyasi iktidarlarca baskılandığı dönemlerde, konumlarını korumak için kurumsallaşması örgütsel büyümeye sebep olmaktadır.
3. Kimi zaman da bürokratik mekanizmaya hâkim olmaya çalışan iktidarların kendi yandaşlarına, istihdam alanı oluşturmaya yönelik olarak ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde iş yaptırmakta zorluk yaşadığı bürokratik vesayete karşıt olarak, kendi görüşünde bürokratların yerleştireceği yeni kurumlar oluşur. Bu da örgütsel büyümeye yol açar.

Bu konuda başlığı ve içeriği örgütsel büyüme problemi ve bürokrasinin yapısal özelliğini vurgulayan manidar bir fıkra anlatılır (Uçman, 2014: 121):

“Bir ülkede vatandaşların şikâyet ettiği bürokratik formalitelerle mücadele etmek amacıyla bir bakanlık bünyesinde “Bürokrasi ile Mücadele Şube Müdürlüğü” kurulmuş. Bir süre sonra işin boyutunun daha büyük olduğu anlaşılıp şube müdürlüğü “Bürokrasi ile Mücadele Daire Başkanlığı”na dönüştürülür. Daha sonra bu başkanlık gerekli inceleme ve araştırmaların yapılabilmesi için önce “Bürokrasi ile Mücadele Genel Müdürlüğüne” sonrasında ise genel müdürlükçe yürütülen faaliyetlerin idari reform süreci ile ilişkisi kurularak ‘İdari Reform ve Bürokrasi ile Mücadele Bakanlığı’ kurulmasına karar verilmiş. Daha sonra bu bakanlık diğer kamu kurumların işleyişine o kadar çok müdahale etmiş ki bu bakanlıkça yürütülen işlemlerin incelenmesi amacıyla Başbakanlık bünyesinde ‘İdari Reform ve Bürokrasi

ile Mücadele Bakanlığınca Yürütülen Faaliyetlerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi Şube Müdürlüğü' kurulmuş...”

Bu fıkra biraz abartılı da olsa Türkiye’de bürokrasinin örgütsel büyümesi ve kurumsallaşma sürecini yansıtmaktadır.

### *Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık*

Gizlilik bürokrasinin doğası gereğidir. Weber’e göre bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, bürokratların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim, her zaman “gizli oturumlar yönetimi” olma eğilimindedir. Bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözden saklar. “Resmi sır” kavramı bürokrasinin özgün buluşudur. Bürokrasi parlamento ile olan mücadelesinde, şaşmaz bir iktidar içgüdüğü ile parlamentodan ya da çıkar grupların bilgi edinme savaşına karşı savaş verir. Bu sebeple bürokrasi bilgisi zayıf, kendi konumlarını tehdit etmeyecek etkisiz bir parlamento ister. Bürokrasi gizliliği bir güç unsuru olarak kullanır. Kendisinin bildiği kimsenin bilmediği sırlar, gizlilik sayesinde bürokrata güç katar (Eryılmaz, 2002: 216).

Türkiye’de de bürokrasinin gizliliğinin en önemli sebebi, yönetici ve memurların kendilerini, kamuoyunun ve halkın eleştirilerinden korumaktır. Türk kamu bürokrasisi gizlilik ve resmi sır esasına göre örgütlenmiştir. Bu durum yönetimin, içine girilemez, dışa kapalı ve halkın üzerinde otoriter bir güç olarak algılanması sonucunu doğurmuştur. (Eryılmaz, 2010: 250).

Yönetimde kapalılık, hizmet yürütülen çevre ya da halka karşı duyarsızlığı ifade eder. Gizlilik ise hem dış çevreye hem de yönetimin kendi içindeki kişi ve birimlere karşı izlenen politikadır. Gizlilik ve dışa kapalılık, devlet yönetiminin hem siyasi hem de idari boyutuna egemendir. Ülkemizde bilgi vermek, şeffaflığı sağlamak üzere 2003 yılında “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” çıkarılmış ve bu sorun aşılma çalışılmaktadır. Bilgi edinme hakkının aktif olarak kullanılması, bürokrasinin kapalılık özelliğini ortadan kaldırarak, yönetimin şeffaflaşmasını sağlayacaktır (Uçman, 2014; 122). Kapalı gizli sistemlerin tersi olan “açıklık”, bürokrasinin, yönetilenler eliyle denetlenmesinde etkin bir araçtır. Açıklığın çeşitli yöntemleri bulunur. Birincisi, kişilerin resmi bilgi ve belgelere ulaşabilmesidir. İdari faaliyetlerin izlenebilmesi, dosyaların görülebilmesi ve her türlü bilgi ve belgenin yönetimden alınabilmesi özelliklerini taşır. Açıklığın diğer yöntemi ise kamu



politikası üreten organların, toplantılarına dinleyici olarak katılma hakkı olan halkın, önemli proje ve kararlarda görüşünün alınmasıdır. Bu yöntem katılımcı yönetimin temel koşuludur. Açıklık bir anlamda yöneten-yönetilen ayrımının azalmasına, merkezin çevreye yaklaşarak, otoriter tutumundan vazgeçmesini sağlar. Kamu hizmetleri halk için yürütüldüğüne göre, işlemlerin ve kararların topluma açık olması halkın bürokrasiyi denetlemesini de sağlamakta, yönetim şeffaflık sayesinde daha etkin yönetilmeye açık olmaktadır. (Eryılmaz, 2002;217-218).

#### *Yönetimde Tutuculuk*

Türkiye’de bürokrasi yapısal, olarak gelenekçi ve yeniliklere kapalıdır. Yönetimde tutuculuk, yönetici ve memurların, eski usul ve işleyişi, geçmişte alışık olduğu geleneksel biçimleriyle aynı şekilde uygulaması ve yeniliklere kapalı olmasıdır. Bürokrasi kendi içinde değişime kapalı olduğu gibi, dışarıdan gelen değişimlere de ayak direterek, her türlü yönetime başvurarak değişikliği engelleme eğilimindedir. Ülkemizde siyasi iktidarlar, kendi programlarını uygulayabilmek için, bürokrasi engeliyle karşılaşır. Siyasi iktidarlar, bürokrasi engelini aşmak için üst düzey kamu bürokratlarını kendi siyasi görüşüne uygun kişileri atanması ya da onları çeşitli yollarla ikna etmeye çalışırlar.

Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi için idari reformlar yapılırsa bile, işleyişte eski alışkanlıklar ve uygulamalara bağımlılıklar devam eder. Ve bunun sonucu olarak, kamu yönetimi toplum ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalır.

#### 4.2. İŞLEMSEL SORUNLAR

Bürokrasiye yöneltelen eleştiriler, genellikle bürokrasinin işlemsel yönüyle ilişkilidir. Bürokratik kurumların belirli usul ve kurallar çerçevesinde yürüttükleri hizmet prosedürü, bürokratik işlemler bütünüdür. Bürokratik işlemler, ayrıntılı kurallara, usullere ve prosedürlere bağlı olması sebebiyle vatandaşların eleştirilerine maruz kalır. Ülkemizde bürokrasinin işlemsel sorunları; “kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma”, “yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık”, “rüşvet ve yolsuzluk” ve “aracılar yoluyla işleri yürütme” olmak üzere dört başlık altında toplanabilir.

#### *Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma*

Bürokraside işlemler, ayrıntılı biçimde düzenlenmiş yasalara ve kurallara göre yürütülür. Kuralların kazuistik yapıda olması, bürokratların insiyatif kullanmasını engeller. Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir yetkisinin verilmemesi, bürokrasinin işleyişini yavaşlatmakta ve de bürokratin becerisini sınırlamaktadır. Ülkemizde kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallarla dayanır. Bu durum yönetimde hizmetlerin etkin verimli yürütülmesine göre değil kanuna kurala uygun olup olmamasıyla değerlendirilmiştir. Çoğu kurallar, sorumluluktan kaçmak ve iş yapmak istemeyen yöneticiler için bir sığınma mazeret sebebi olmuştur. Kimi zaman bürokratlar iş yapmak istemedikleri zaman “*benim yapacağım bir şey yok kanunlar böyle emrediyor*” diyerek vatandaş karşısında kendisini temize çıkararak sorumluluktan kaçmışlardır. Ayrıca ayrıntılı kurallar, zamana ve yeni şartlara uyum sağlayamayarak, sık sık kanun ve yönetmelik değişikliklerine sebep olmuştur. Kuralcılık vatandaşın işlerinin kimi zaman ihmaline sebep olmuştur (Eryılmaz, 2010; 252).

#### *Yönetimde Siyasallaşma ve Kayırmacılık*

Bürokraside siyasallaşma sorunu iş başına gelen hükümetlerin izlediği kamu personel politikasında somutlaşmaktadır. Her yeni iktidar, memur atama ve değerlendirmesinde yetenek becerileri temel alan yeterlik (liyakat) yerine siyasal kayırma ile siyasal yağmacılığa dayanan “ganimet sistemini” uygulamaya koymaktadır. Siyasal iktidar personel atamalarında, değiştirmelerinde ve yükseltmelerinde kendi yandaşlarını ön plana almaktadır. Bu tür uygulamalar yönetimin siyasallaşmasına hatta partizan tutumların ötesinde kimi kamu kadrolarının militanlaşmasına sebep olmaktadır. Giderek artan siyasallaşma sonunda kamu kuruluşlarında baskı yapma ve zor kullanma gibi durumlar da yaşanmıştır. Kamu personeli siyasal koşullandırma ve örgütleme etkisiyle kutuplara ayrılmaktadır. 1960’larda bu kutuplaşma ile memurlar siyasal görüşlerine göre, Mem-Der, Pol-Der, Töb-Der, Ülkü-Bir, Pol-Bir gibi türlü dernek çatısı altında toplanmış ve eylemlerde bulunmuşlardır (Çulpan, 1980: 31-33).

Yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık yönetimdeki yozlaşmayı gösteren önemli etkenlerdendir. Türk kamu personel rejiminin en önemli ilkelerinden biri liyakat ve siyasi tarafsızlık ilkesi olmasına rağmen, uygulamada yönetimin, siyasallaşması ve kayırmacılık gibi sorunları taşıdığı görülür. Memurluk bazı

dönemlerde, hükümete ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere bağlı olarak hareket eder. Siyasal iktidar değiştiğinde, müsteşar, genel müdür, daire başkanlıkları, valiler, emniyet müdürleri ve elçiler değişmektedir. Bu değişim orta ve alt kademelere kadar kendisini göstermektedir. Bürokrasinin siyasallaşması idarenin tarafsızlığı ilkesini zedeleyerek, yürütme ve yasama kuvvetlerinin birleşmesine sebep olmaktadır. İktidardaki siyasi partilerin değişmesi, siyaset-bürokrasi çatışmasını sürekli tetiklemektedir. Bu durum yönetimin istikrarını etkilemekte, kurumların homojen yapısı değişerek belli bir parti rejiminin kurumu olabilen yapılanmaları oluşturabilmektedir. Kayırmacılık ise iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi kamu hizmetlerine girmede, liyakat yerine, eş, dost, tanıdık, akraba, hemşeri, meslek dayanışması ve siyasi görüş yakınlığı gibi faktörlerin etkili olmasıdır. Bu durum işe girmede fırsat eşitliğinin kaybolmasına sebep olur. Kayırmacılığın diğer bir türü, kamusal hizmetlerin dağıtımında önceliğin, gerçek ihtiyaç yerleri yerine, belli partiye destek veren ideolojik yakınlığı bulunan yerlere verilmesidir (Eryılmaz, 2010; 253-254).

#### *Yolsuzluk ve Rüşvet*

Yolsuzluk genel olarak kamu görevlisinin kişisel ve siyasi çıkar elde etmek için, kamu yetkisini kötüye kullanmasıdır. Bu anlamda yolsuzluk üç ögeden oluşur. Yetki, yetkinin kötüye kullanımı ve çıkar öğeleridir. Rüşvet, zimmet, irtikap, kayırmacılık, memuriyet görevini kötüye kullanma gibi tutum ve davranışların bütünü yolsuzluk kavramı kapsamında değerlendirilebilir. Rüşvet ise genellikle bir zarardan kurtulmak, çıkar elde etmek, ya da bir işi hızlandırmak amacıyla verilmektedir. Rüşvet bürokratik mekanizmayı kendi lehine çalıştırmanın aracıdır. Bürokrasinin en önemli sorunları arasında, yar alan yolsuzluk ve rüşvet bir dönem Türk bürokrasisinin kronikleşmiş sorunudur (Uçman, 2014; 124-125). Aşırı kuralcılık, otoritenin merkezileşmesi, hizmet arzının yetersizliği, yasakçı devlet anlayışı, sosyal yapının bozulması, bürokrasideki hantallık gibi unsurlar rüşvete sebep olan önemli etkenlerdir (Eryılmaz, 2010; 254).

#### *Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme*

Bir vatandaş, bürokrasinin karmaşık prosedürlerinde işlemlerin ne olduğunu, sürecin nasıl işlediğini bilmediği ve kendisini kamu bürokrasisi karşısında zayıf hissettiği için, işlerinin yürütülmesinde aracılar kullanma ihtiyacı hisseder.

Türkiye’de, bürokrasinin yapı olarak karmaşıklığı ve kuralcılığı sebebiyle, araçlar yoluyla işlemleri yürütme yaygın olarak kullanılır. Aracı olarak genellikle, milletvekilleri, mahalli eşraf, siyasi parti yöneticileri ve eski bürokratlar kullanılır.

Kamu yönetiminde araçların yaygın olarak kullanılması; bürokratik yönetim geleneği, işlemlerde halkın yeterince bilgilendirilmemesi, kolaylık sağlanmaması, süreçlerin karmaşıklığı, işlem süreçlerini ve belgelerini açıklayacak görevlilerin istihdam edilmemesi ya da ilgisizlik nedenleriyle açıklanabilir.

Özet olarak Türk kamu bürokrasisinin sorunu, otorite hiyerarşisinin çok kademeli yapısı ve katılığı, yetkilerin üst kademelerde toplanması, kuralların yoğunluğu, performans ve kalite sorunu yönetimde takdir yetkisinin yetersizliği, tutuculuk, verimsizlik ve halka ilgisizliktir (Eryılmaz, 2010; 254-255).

İkinci bölümde sayılan sorunların elbette toplumsal hayatta ve kültürde de yansımaları olmuştur. Hem fıkralarda, kara mizah niteliğindeki olayların anlatımında hem de bürokrasi çarkının içinde yer alan memur, bürokrat, siyasetçi vb. kişilerin anılarında bu izlere, yansımalara rastlamak mümkündür.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 1960-1980 DÖNEMİ BÜROKRASI VE HATIRATLARDAKİ YANSIMALARI

Seçilmişlere karşı bir grup subay tarafından gerçekleştirilse bile önemli bir sivil bürokratik destek gören 27 Mayıs Darbesi ve takip eden 1961 Anayasası ile “İkinci Cumhuriyet” olarak adlandırılacak şekilde devletin yeniden yapılandırılması söz konusu olmuştur. Bu tarihten itibaren Türkiye siyasal hayatı hemen her yönden oldukça çalkantılı bir dönem yaşamıştır. Kısa ömürlü koalisyon hükümetleri, ekonomik sorunlar, sanayileşme ve kentleşme ile ortaya çıkan alt yapı sorunları ve sosyal sorunlar hem siyasi hem idari makamlardan talepleri artırmış, bu taleplere cevap verebilmek ise oldukça müşkülleşmiştir. Sağ-sol kutuplaşmasının bürokrasinin her kademesinde en derin ölçüde hissedildiği 1960-1980 döneminin ve siyasi iktidar-bürokrasi ilişkisinin hatıratlar ışığında değerlendirilmesinin önemini de artırmaktadır. Çalışmamızın bu kısmında 1960-1980 dönemi siyasal ve sosyal ortamdaki gelişmelerin ışığında hatıratlara yansıyan yönleri ile bürokrasi olgusu incelenecektir. Bu dönemin bürokratik yapısı, işleyişi ve sorunlarına hatıratlar perspektifinde değinmeden önce dönemin siyasal ve sosyal olaylar hatıratlarda yer alan boyutlarıyla da incelenecektir.

#### 1. DARBE SONRASI TÜRKİYE

Demokrat Parti iktidarında en önemli mesele askeri sivil bürokrasi ile uyum sorunuydu. Devletin çıkarlarını en iyi bilen ve bunların gerçek koruyucusu olduklarını iddia ederek güç ve ayrıcalıklarını koruma eğilimi taşıyan bürokrasi sınıfının DP’ye tepkisi ne olacaktı? Bürokratik yapılanma ne kadar kurumsallaşmış ne kadar özerklik kazanmış ve güçlenmişse bürokrasinin seçim hükümetlerinin otoritesini kabul etmesi de o derece güçleşir. Tek partili yıllarda, parti görevleri ile bürokratik görevlerin birleşmesi, bürokratin aynı zamanda CHP görevlisi olması, Demokrat Parti’nin iktidara geldiğinde bürokrat sınıfın tepkisiyle karşılaşmasına yol açmıştır. Valiler kaymakamlar ve jandarmanın önemli kesimi CHP’nin yanında yer almış, DP’yi zayıflatmak için girişimlerde bulunmuşlardır (Demirel, 2011:119-120).

Türkiye'nin sorunlarının temelinde, "halka rağmen" idare etmekte ısrar eden tek parti zihniyeti vardır. Batılaşma adına hareket ettiğini ifade eden bu kesim, milletin değerlerine, sorunlarına, hassasiyetlerine, saygı göstermemekte böylece keyfi kontrol dışı bir idare ortaya çıkmaktadır. Menderes'e göre "bütün bozuklukların sebebi bir vesayet sisteminin ve murakabesizliğin mevcudiyetidir." Menderes'e göre kalkınma, çalışmakla ve halkı harekete geçirmekle olacaktır. Oysa halkın rızasını önemsemeyen bürokratların harekete geçmek ve halka hizmet etmek gibi dertleri yoktur. Bu durumun tersine halkın yoksulluğu ve cehaleti bürokrasinin iktidarına hizmet eder. DP iktidara geldiğinde azınlığın değil, çoğunluğun arzularına göre hareket edeceğini, milletin taleplerine saygılı olarak milletle bir ve beraber olarak kalkınacağını belirtir. DP'nin 1950 seçimlerindeki "Yeter söz milletin!" sloganı bu eğilimi tanımlar. Yıllardır milletine yabancılaşmış, özüne "fildişi kulelerinden" bakan bürokratik elit tarafından kendisini ifade etmesine izin verilmeyen Anadolu halkı, Necip Fazıl'ın "öz vatanında garipsin, öz vatanında parya" ifadelerinde kendisini bulur. Yine bir DP afişinde "köylü vatandaş DP seni kimseye ezdirmez" der. Bir başka seçim afişinde, "memuru vatandaşa, vatandaşı memura düşman eden zihniyet" eleştirilir. Ölümler için kaput bezinin bulunamadığını, kömür, gaz, yağ gibi karne usulüyle dağıtılan mallarda partililerin kayırıldığından şikâyet edilir. 1946 seçimlerinde halka, "DP sizin için ne yaptı da onu destekliyorsunuz?" diye soran CHP Çankırı belediye başkanına bir köylü vatandaş "DP henüz hiçbir şey yapmadı, ama sizleri ayağımıza kadar getirdi. Bu bize yeter" cevabını vermiştir. Buna benzer bürokrasi tarafından ezilen ikinci plana itilen yöneten-yönetilen ayrımını ve halka tepeden bakan bürokratik zihniyetin örnekleri çokça verilebilir. O dönemde sıkça kullanılan *şapkalı/kasketli* ayrımı esasen bu ikiliğin sembolüdür (Demirel 2011:120-123).

10 yıllık Demokrat Parti iktidarı 27 Mayıs 1960'ta bir askeri darbe ile son bulmuştu. Demokrat Parti iktidara gelir gelmez, ordunun üst kademelerinde birçok subayı emekliye ayırmıştı. Zaman zaman birbirinden bağımsız veya irtibatlı gruplar Demokrat Partiyi iktidardan indirecek darbenin hazırlıklarına başlamışlardı. Bu durum 20 Aralık 1957 tarihinde Kurmay Binbaşı Samet Kuşçu'nun Ekspres gazetesi sahibi milletvekili Mithat Perin'e ve DP yakınlığıyla bilinen Tümgeneral Kazım Demirkan'a yaptığı ihbarla "9 Subay Olayı" olarak anılan hadise ile gün yüzüne

çıkmişti. 1957 seçiminden önce Demokrat Parti iktidarına karşı darbe hazırlığında olan 9 subay (Albay Barut, Yüzbaşı Özfırat, Binbaşı Dalkılıç, Yarıbay Güventürk, Binbaşı Ural, Albay Aşkun, Binbaşı Tan, Yüzbaşı Sabuncu, Cemal Yıldırım) tutuklanmıştı. Milli Savunma Bakanı Ethem Menderese gönderilen ihbar mektubunda ihtilal hazırlığında olanların tevkif edilen 9 kişiden ibaret olmadığını daha geniş teşkilatlı Suphi Gürsoytrak, Orhan Erkanlı, Rıza Akaydın ve Dündar Seyhan gibi isimlerin de olduğunu ortaya çıkması ile komiteler dağılmıştı (İpekçi ve Coşar, 2010: 53-71). 1960 yılının Nisan ve Mayıs aylarında darbecilere harekete geçme fırsatı verecek olaylar yaşandı. Nisan ayının başında CHP Lideri “Milli Şef İsmet İnönü”, Kayseri’ye giderken Himmetdede istasyonunda saatlerce durdurulmuş, Kayseri’ye sokulmak istenmemiş, İncesu’da da saldırıya uğramıştı. 18 Nisan’da Meclis’te tümü Demokrat Partililerden oluşan ve mahkeme yetkileriyle donatılmış Tahkikat Komisyonu kuruldu. 27 Nisan’da Komisyona yeni ve olağanüstü yetkiler tanıyan bir kanun geçirildi. Mecliste yaşanan gerilimli tartışmaların ertesinde Kuvvet Komutanı Cemal Gürsel’in başa geçmesi için ikna edilmiş Cemal Madanoğlu’na bağlı grup 25 Mayıs günü harekete geçme kararı almıştır (Aydın ve Taşkın, 2014:61-64; İpekçi ve Coşar, 2010: 53-57).

#### 1.1. 27 MAYIS 1960 DARBESİ VE BÜROKRASIYE AKİSLERİ

Darbe 27 Mayıs 1960 gece 3 sularında TBMM karşısındaki Genel Kurmay Başkanlığı Harp Tarihi Başkanlığı binasından başlatıldı. Saat 4:30 sularında da bir bölük askerle zorla Ankara Radyosu’na giren Albay Alparslan Türkeş “ihtilal bildirisi”ni okudu. Bu bildiri hareketin tarafsızlığı, hiçbir parti ve guruba karşı yapılmadığı, hareketin hukuka bağlılığı ve bütün işlemlerin hukuka bağlılığı özellikle vurgulanıyordu. Ancak gelişmeler bu yönde olmadı. Hareket doğrudan Demokrat Parti’yi hedef almıştı ve bu süreçte kapatılan tek parti de Demokrat parti olmuş, diğer partiler faaliyetlerine devam etmişti. Hatta Demokrat Parti’ye yakın bürokratlar memurlar görevden alınacak ve sürülecek kaymakam, vali ne kadar Demokrat Parti tarafından atanmış memur varsa görevden el çektirilecekti. Yassıada Mahkemeleri gibi olağanüstü bir yargılama kurularak çok tartışılan mahkûmiyetler bulunacaktı. Çok kısa bir süre içinde seçimlere gidileceği ve seçimler sonucunda iktidarın halkın oyları kimi gösterirse göstereceğine ona teslim edileceği taahhüt edildiği halde seçimlere gidilmekte ayak diretilmişti. Hatta uzun süreli cunta yönetimi lehinde kulisler

oluşturulacak ve Demokrat Parti çizgisinde bir iktidarın yeniden iktidara gelişini engelleyecek bir takım önlemler ve tedbirler alınarak parlamento vesayet altında tutulacaktı. Bu bildiriye akılda kalan dikkat çeken bir diğer unsur da “NATO’ya ve CENTO’ya bağlı kalınacağı” vurgusuydu. Bu vurgu özellikle ABD’ye hareketin Batı Kampına karşıt bir hareket olmadığı yönünde güven vermek amacıyla bildiriye yer aldığı açıktır (Aydın ve Taşkın, 2014:61-64).

Bu arada yine belirtmeliyiz ki Demokrat Parti Hükümetini “Anayasayı ihlal” suçuyla yargılayanların o anayasayı koruması beklenirken, kısa sürede ısmarlama yeni bir anayasa hazırlanması da kayda değerdir. Nitekim Ahmet Hamdi Başar hatıratlarında 1961 Anayasası’nın “ısmarlama bir anayasa” olduğu şu sözlerle ifade edilmektedir: (Başar akt. Aydın ve Taşkın, 2014:71)

“İhtilalcilerin hemen ilk gün profesörleri toplayarak uçakla Ankara’ya götürmeleri ve bize ilmin istediği gibi, en iyisinden bir Anayasa yapın siparişi vermeleri şüphesiz onların ne yapacaklarını daha önce kestirememiş insanlar olduğunu gösteriyordu. Bir ev yaptırılacak, mimarlar çağırılıyor bana sanatın icabı neyse ona göre bir ev yap deniyor. Bu ev için ne kullanılacak? Arsası nerededir? Bunların hiç biri belli değildi. İşte Anayasa da böyle ısmarlandı”

Madanoğlu, Anayasa’nın hazırlanması için üniversite profesörleri içinden hangisini çağıracağını bilmiyordu. Madanoğlu’nun aklına iki hafta evvel tanıştığı memleket meselelerini konuştuğu Profesör Nedim Ergüven gelir. Nedim Ergüven’e birkaç profesör adı yazın der. Yazılan isimler Anayasa Komisyonunda yer alır. Bunlar: Sıddık Sami Onar, Naci Şensoy, Hüseyin Nail Kubalı, Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Ragıp Sarıca, Tarık Zafer Tunaya, İsmet Giritli, Muammer Raşit Seviğ. Bu isimler derhal askeri uçakla Ankara’ya götürüldü. Bu kişilerin ortak yanı Demokrat Parti devrinde mücadeleleri ile sivrilmiş kimselerdi. Aralarında Muammer Raşit Seviğ’in olması Kubalı’yı rahatsız etmiş onun öyle bir tutumu olmadığı bilindiğinden bunun burada ne işi var diyordu (İpekçi ve Coşar, 2010:195-197).

Bu hukukçu grup, darbeci subayları, sadece DP ileri gelenlerini değil, aynı zamanda tüm milletvekillerini de tutuklamaya ikna etti. Onlara göre “anayasayı ihlal etmiş olan” milletvekilleri tutuklanmazsa darbenin meşruiyeti sağlanamazdı. Ayrıca daha sonra “Milli Birlik Komitesi” (MBK) adını alacak bir “İhtilal Komitesi” kurulmasını ve idarenin bu komite eliyle yürütülmesi tavsiyesinde bulundular. Bu hukukçular evrensel hukuk ilkelerini boşa çıkaracak “olağanüstü koşullar” manzarası çizerek, bu manzaraya uygun olağan üstü yargılama ve yürütme sürecini



oluşturdular. Bu sürecin hukuka uydurulması ise, sürecin doğal mecrası olan “Yüce Divan”da yürütülmesi yerine kurulacak özel bir mahkemede “Yüksek Adalet Divanı”nda yapılması ve kanunların geriye işlemeziği ilkesi kaldırılarak MBK tarafından çıkarılan kanunlarda belirlenen hükümlerin eski eylemlere uygulanabilir hale getirilmesidir. Bu hukuk komisyonuna MBK tarafından iki ana görev verildi. Bu görevler; 1924 Anayasa’sını kaldıran yeni bir anayasa hazırlanması ve darbenin meşruiyetini kuracak bir “Anayasa Komisyonu Raporu”nun kaleme alınmasıdır (Aydın ve Taşkın, 2014:65).

600 Milletvekilinin idamla yargılanmasının abartılı bulunup asli hükümlülerin fer’i, fer’i hükümlülerin ise asli sayılması hadisesi ileriki kısımda hatıratlarda yer alan boyutu ile anlatılmıştır. Nitekim Milli Birlik Komitesi içerisinde yer alan sonrasında 14’ler olayı olarak adlandırılan MBK’dan ayrılan 14 kişi içinde yer alan MBK genel sekreteri Orhan Erkanlı da hatıratlarında ihtilalin iç yüzünü anlatır. Erkanlı hatıratlarında ihtilalleri ve darbeleri farklı bir bakışla değerlendirmektedir (Erkanlı, 1973:19):

“Askeri darbelerin değişmeyen özelliği gizli örgütler tarafından gerçekleştirilmiş olmalarıdır... MBK’nin başlangıcı da 1955-1956’lara kadar gider. 1956 yılı içinde Türk Ordusu’nda daha bir sürü gizli kuruluş olduğundan hiç şüphe yoktur. Memleket buhrana girdiği zaman orduda birbirinden habersiz örgütler kurulur. Bunların bir kısmı tesadüflerle birleşir, aksiyona geçer, nitekim bizde bir süre sonra ikinci bir örgütle irtibat kurduk ve birleştik, örgütün ilk ismi ‘Atatürkçüler cemiyeti’ idi...”

Erkanlı 27 Mayıs İhtilali’nin nedenlerinin izahına Atatürk’ün ölümünden başlamak gerektiğini 1938 den itibaren 22 senelik gelişmelerin sonucu olduğunu belirtir. 27 Mayıs’ı 10 senelik Demokrat Parti iktidarı süreci içindeki olaylara, uygulamalara, hatalara bağlamanın doğru olmadığını ve yetersiz bir izah olduğunu belirterek şu tespitleri ekler (Erkanlı, 1973:2-4):

“Bugün anlaşılmıştır ki 27 Mayıs yalnız DP iktidarını yıkan ve yeni anayasa düzenini kuran bir hareket olarak değil, Türk Silahlı Kuvvetleri’ni politikaya sokan, sıklıkla sivil idareye müdahale arzusunu ve geleneğini oluşturan bir olay olarak da incelenmelidir. 1971’e kadar dört defa askeri müdahale veya müdahale teşebbüsü olmuştur. Ve şu an bile nevi şahsına münhasır bir askeri yönetimin devam etmekte olduğu inkâr edilemez. Silahlı kuvvetler-iktidar ilişkileri problemi çözümlenmelidir. 1938-1960 dönemindeki tarihi gelişmelere siyasi sosyal ve kültürel yönleriyle göz atmak yalnız 27 Mayıs’ın izahı bakımından değil, günümüz sorunlarına çareler bulmak, milletçe özlenen milli birliği sağlamak, sapmaları önlemek bakımından da faydalı olacaktır. 12 Martçılar da meseleyi derinleştirmemiş veya ihtiyaç hissetmemişler ve bütün suçu ‘anarşistler’ adını taktıkları, mahiyeti, hedefi, teşkilatı iyice bilinmeyen gençler topluluğuna yıkmışlardır. Sorumluluğu da Adalet Parti iktidarına ve parlamentoya yüklemişlerdir. Aldıkları sonuç ise 5-10 kişiyi asıp 500-600 kişiyi hapse atmak suretiyle, açılan derin yaraları derinleştirerek üzerini örtmek ve yeni ayrılık tohumları ekmek aşırılıkları arzulamaktan ibarettir.”

Burada şüphesiz çok önemli tespitler bulunmaktadır. Fakat askerin siyasete sıklıkla müdahil olma arzusunun, gelenek ve hastalık haline dönüşmesi zannımızca 1938 ile başlayan bir süreç değildir. İkinci bölümde tek parti dönemi bürokrasisi başlığında izah edildiği üzere devletin kuruluşu askeri bürokrasinin bu güç ve yetkisi tek parti döneminde oluşmuştur. Zira askeri kumandanlar o dönem hem valilik hem de siyasi parti delegeliği yapmışlardır. Yine tek parti döneminde altın çağını yaşayan bürokrasi, Demokrat Parti döneminde geçmişin özlemi ile darbe sonrası CHP'nin yeniden iktidar olacağı beklentisi ile 27 Mayıs'ı desteklemiştir. Darbenin başarılı olmasında sivil bürokrasinin de etkisi söz konusudur. Birçok bürokratin hatıratında 27 Mayıs darbesine sempatiyle bakarak darbe yerine “devrim” söylemini kullanmıştır. Darbe ve devrim, ihtilal kelimeleri eş anlamlı kelimeler değildir. O dönemde ihtilal ya da devrim nitelemesi darbeyi meşru gösterme ya da sempati beslendiğinin nişanesidir. Erkanlı'nın anlatımıyla:

“27 Mayıs akşamı Türkiye'nin her yerinde DP iktidarı yıkılmış ve askeri yönetim iş başına gelmişti. Memleket radyo tebliğleri, telsiz ve telefon emirleriyle idare ediliyordu. Milli Birlik Komitesi denen hükmi şahsiyet, Türkiye iktidarını ele geçirenler kimlerdi?(...) Biz dâhil hakiki durumu kimse bilmiyordu. 29 Mayıs gecesi... Komite ismini almış olan topluluk başbakanlıkta çalışıyordu. Kapıdaki nöbetçiler beni içeri almadılar. Ortalıkta dolaşan yüzlerce binbaşından ne farkım vardı? Silah zoruyla Başbakanlık'a girebildim. Bakanlar kurulunun toplantı odasında 50-60 kişilik kalabalık kabine kimi oturmuş kimi ayakta her kafadan bir ses... MBK denilen topluluk bu topluluk muydu? Bizim Atatürkçüler Cemiyeti'ne ne olmuştu... Daldığım rüyalardan ayıldım, yıktığımız devletin altında kaldığımızı, çok kısa sürede kendisine komite ismini veren bu gurubu düzene sokamazsak, devleti de kendimizi de batıracağımızı fark ettim”(Erkanlı, 1973:18).

Erkanlı hatıratındaki bu anlatımı ile o dönemin siyasal yaşamındaki kargaşa ortamını özetlemektedir. O sıralarda Komitedeki isimlerin açıklanması düşünüldü. Çünkü çoğu kişi dışarıda “ben komitedenim” diyerek yolsuzluklara başvurmaktadır. 6-7 saat içinde o 50-60 kişi içinden Komiteyi ve devleti idare edecek 38 kişilik liste kapıya asılır. İşte ihtilaller tarihinin en entresan komitesi böylece kurulmuştur (Erkanlı, 1973:18-21).

### 1.2. 27 MAYIS VE BÜROKRASİDE TASFİYELER

Darbeciler Milli Birlik Komitesi adı altında örgütlenip iktidarı ele aldıktan sonra, orduda tasfiye hareketine başladılar. Aslında bu tasfiyeler süreci yalnızca orduda gerçekleşmedi. Üniversiteler ve bürokrasi içinde de tasfiye edilenler oldu. Ordu içinde yaşanan tasfiyelerde “EMİNSU (Emekli İnkılap Subayları Derneği)

Olayı” 235 amiral ve generalle birlikte çeşitli rütbelerden 5 bin kadar subay re’sen emekli edildiler. Emekli edilenler daha sonra Eminsü adı verilen bir dernek kurmuşlardı.

Erkanlı (1973) hatıratında siyasi/ideolojik sadakatin oluşturulması için tasfiyelerin yapıldığını şu şekilde aktarır: “İttihatçıların ordu içinde yaptığı büyük tasfiyeye benzeyen bu olayın amacı, 27 Mayıs ruhunu hâkim kılmak ve bu ruha uzak bulunan personelin ordu içindeki güç ve etkinliğini bertaraf etmektir.” Bilindiği üzere İttihatçılar II. Meşrutiyetin ilanından sonra Abdülhamid’in kadrolarını tasfiye etmek için Aralık 1908’de tensikatla (düzenleme) ilgili yasa çıkararak memur ve ordu içinde büyük bir tasfiye yapmışlardır (Manav, 2017:240-242).

27 Mayıs sürecinde yapılan tasfiyeler İttihatçıların yaptığı tasfiyeleri anımsatmaktadır. Bürokraside kadrolaşmanın, siyasi ve ideolojik yakınlıklara göre oluşturulması, bürokraside siyasallaşma sorununun farklı bir boyutudur. Bürokraside siyasallaşma burada ideolojik fikir yakınlıklarına göre vuku bulmuş tasfiyelerle 27 Mayıs’a taraftar olmayan ya da desteklemeyenler görevden uzaklaştırılmıştır.

Emekli edilen bu subayların maaşlarının da ABD tarafından ödendiği ciddi bir iddia olarak gündemde kalmıştır. Orhan Erkanlı hatıratında bu olayı şu şekilde aktarır (Erkanlı 1973:40):

“Emekliye edilen subayların bir kısmı sivil hizmetlerde, özellikle yeniden kurulması tasarlanan kalkınma örgütlerinde istihdam edilmeleri planlarımız arasındaydı. Çünkü bunların içinde sadece kadro fazlalığı nedeniyle emekli edilmiş, genç bilgili subaylar da vardı. Eminsü’lar ismiyle teşkilatlanan inkılap emeklileri, bütün gayretlerine rağmen orduya geri dönmediler. Sivil iktidarlar kendilerine maaş bakımından dünyada eşi görülmemiş tavizler verdikleri halde her meclis döneminde çıkarılan intibak kanunları ile oturdukları yerden fiilen orduda çalışan arkadaşları gibi maaşlarına zam aldılar. Liste, Komite üyesi generaller (başta Gürsel, Özdilek, Madanoğlu, Ulay) ve Genelkurmay Personel Daireleri yetkilileri tarafından hazırlandı ve komitede bir defa müzakere edilerek karara bağlandı. Yeni kumandanlar... En iyi ihtimalle 8-10 sene sonrasında erişebilecekleri kumanda kademelerine bir günde yerleşti. Heyecan ve memnuniyet içindeydiler; ihtilale yürekten bağlanmışlardı” (Erkanlı, 1973:41-42).

Yine buradaki anlatımla yalnızca sivil bürokrasi değil askeri bürokraside de kademelerin makamların oluşması liyakate, bilgi beceri ve deneyime göre yapılmamıştır. Hatırat anlatımında bir subayın 8-10 senede yükselebileceği bir mevkiye tasfiyeler sürecinde bir anda gelmesi bunu açıkça göstermektedir. Aynı zamanda bürokraside bürokrat nasıl ki siyasal bir yakınlığa göre konumlandırılmakta

ise, askeri bürokraside de darbelere bağlılık gibi zihniyet bağlarına göre konumlandırmalar yapılmıştır.

DP ileri gelenlerini yargılamakla görevli, “Yüksek Adalet Divanı” 18 Ağustos 1960 tarihinde bir kararname ile kuruldu. 29 Ekim 1960 da DP kapatıldı. 27 Ekim’e gelindiğinde ise topyekün tasfiye hareketine geçilmiş 147 üniversite profesörü (147’likler), hiçbir gerekçe sunulmaksızın üniversiteden atılmıştı. Nitekim Cumhuriyet’in ilk kadın profesörlerinden olan ve Mülkiye’de Ebul’ula Mardin, Ali Fuat Başgil ve Nihat Erim’in öğrenciliğinde bulunan, 1978 yılında TBMM’de Kontenjan Senatörlükte yapan Nermin Abadan Unat hatıratında, Mülkiye Profesörlerinden olan eşi Yavuz Abadan’ın 147’liklerden olduğunu sebepsiz yere görevden alındığını aktarmaktadır (Unat, 1998: 197-198).

Tasfiye hareketinin son safhası MBK içinden 14 subayın tasfiye edilmesi olacaktır. Fikir ayrılıkları ile ikiye bölünen MBK içinde de tasfiyeler Ekim ayına gelindiğinde başladı. Alparslan Türkeş Başbakanlık Müsteşarlığından istifa ettirilmiş ve başını çektiği “şahinler” olarak anılan grup tasfiye edilmişti (Aydın ve Taşkın, 2014:73-77).

### 1.3. 1961 ANAYASASI VE VESAYET REJİMİ KURUMLARININ ORTAYA ÇIKIŞI

MBK’de “14’ler”in tasfiyesinin ardından mevcut hükümeti değiştirerek yeni Anayasa sürecine, 5 Ocak 1961 de kurulan II. MBK hükümetiyle gidilecekti. Cemal Madanoğlu’nun hâkim olduğu yeni MBK ve hükümet, bir an önce olağan siyasi hayata geçmek istiyordu. Bu minvalde öncelikle yeni Anayasa ve temel yasaları yapmak için, ulusal idareyi temsil edecek bir meclis oluşturulması gerekiyordu. 6 Ocak 1961 de MBK, CHP’li Turhan Feyzioğlu’nun hazırlayıp onayına sunduğu bir kanunla, “Temsilciler Meclisi” adıyla bir Kurucu Meclis oluşturdu. Kurucu Meclis bilindiği gibi yeniden Anayasa hazırlayan kuruldur. Ve hiçbir yasaya bağlı kalmaksızın, Anayasa yapma yetkisini taşır. Temsilciler Meclisi 22 Mayıs’ta sıkıyönetimin üç ay daha uzatılması kararını aldı. “Temsilciler Meclisi” adıyla kurulan bu meclis temelinde korparatist nitelikler taşır. Siyasi ve sınıfsal temsilin yerine bu meclisin kuruluş temelinde mesleklerin ve baskı gruplarının ya da diğer bir deyişle bürokratik elitlerin temsili esas alınmıştı. Üstelik Mecliste fiilen CHP egemenliği mevcuttu. 276 üyeli mecliste 49 üye doğrudan CHP kontenjanından

katılmıştı. Meslek kuruluşları, üniversiteler, işçi örgütleri ve yargı organlarından Meclise katılan üyeler ile birlikte illerden seçilen üyelerin çoğu CHP eğilimindeydi. Ayrıca Mecliste İsmet İnönü'nün de yer alması CHP'ye moral üstünlük katıyordu.

Sonuç olarak 6 Ocak 1961'de göreve başlayan Temsilciler Meclisi ve Anayasa Komisyonu çalışmaları 9 Ocak'ta tamamlandı. Bu komisyon İstanbul Üniversitesi Komisyonu'nun hazırladığı ön tasarıyı esas almış, Ankara Komisyonu metnini de yardımcı metin olarak kabul etmişti. 27 Mayıs 1961'de de Anayasa taslağını, Seçim Kanunu'yla birlikte kabul ederek referanduma (halk oylamasına) sunma kararı aldı. 9 Temmuz 1961'de halkın %81,05 oranında katılımıyla gerçekleşen referandumla %38,26 "hayır", %61,74 "evet" sonucuyla yeni anayasa kabul edildi.

27 Mayıs 1960 darbesinin ardından Türkiye'yi olağan parlamenter rejime taşıyacak 1961 Anayasası'nın iki niteliği bulunur: Birincisi daha önceki anayasalarda son derece kısıtlı bulunan yurttaş hak ve özgürlük alanını genişletmesi, devletin sosyal niteliğine ağırlık verilmesi ve hukuk devletinde ihtiyaç duyulan bazı kurumların getirilmesidir. İkincisi ise, birinciye zıt şekilde, DP tecrübelerine dayanarak DP zihniyetinde bir partinin tekrar iktidara gelmesini engelleyecek, yeni vesayet kurumlarının getirilmesi ve bu kurumların parlamento üzerinde sıkı denetimini getirerek demokratik alanın olanaklarını zayıflatmasıdır.

1961 Anayasası ile kurulan ve işlevleri yönünden "*vesayet kurumları*" olarak nitelendirilebilecek kurumlar şunlardır (Aydın ve Taşkın, 2014: 73-98):

- Milli Güvenlik Kurulu
- Genel Kurmay Başkanı'nın Konumu
- Cumhuriyet Senatosu
- Kontenjan Senatörlüğü
- Anayasa Mahkemesi
- Askeri Yargı
- Özel Statülü Kurumlar

1961 Anayasası bir anlamda bürokrasinin tepkisidir. Yasama ve yürütme kurumları vesayet altına alınarak yasal denetim altında tutulmak istenmiştir. Sadece 27 Mayıs değil 12 Mart 1971 müdahalesi de politikacılara güvensizlik ve rejim kaygısı sebebiyle ortaya çıkmış ve siyasetin alanını daraltmıştır.

Erkanlı (1972:32-33), 12 Mart 1971 Askeri Muhtırası sonrası kurulan teknokrat hükümetlerini ve de bürokrasiye etkileri konusunda şu eleştirileri yöneltmektedir:

“27 Mayıs’ta denenen ve olumsuz sonuçlar veren partili, tarafsız bakan, derleme kabine sonraları birkaç defa daha tecrübe edildi. Siyasi karar ve sorumluluk mevkisi olan bakanlıklara partisiz teknisyenlerin getirilmesi, bir ihtilal döneminde dahi fayda sağlamadığı gibi 12 Martçılar tarafından kıymetlendirilmedi... Devlet kabineleri bakanları hangi politikayı izleyeceklerdir? Kime karşı sorumludurlar? Hatalarının müeyyidesi nedir? Bir partiye mensup ve dolayısı ile bağlı ve sorumlu değildirler. Devlet hayatında politikada yeterli tecrübeleri yoktur, bakanlıkların değil kilit personelini ve sorunlarını günlük işlerini dahi aylar sonra öğrenirler ve sonra da bu bakanlardan reform yapmaları ve uygulamaları beklenir.”

Türkiye’de altı ay gibi kısa bir süre içinde değişen hükümetler, parlamenter sistemin zaman zaman tıkanması, siyasal sistemde rejim kaygısıyla yapılan askeri müdahaleler seçilmişleri güçsüzleştirmiş, atanmışları güçlü bir konuma getirmiştir. Bürokratik oligarşi ve bürokratik vesayet yönetiminde etkili bir şekilde görülmüştür. Bürokrasinin güçlenmesi yanında, bürokrasinin siyasal çiktılardan etkilenmesi sorunu bürokrasiyi işlemez hale getirmiştir. Bu durumu Erkanlı hatıratında şu şekilde özetlemektedir (Erkanlı, 1972: 33-34):

“Türkiye’de bürokrasi görüldüğünden daha güçlü ve etkilidir. Bir bakıma devleti memur idare eder. Hükümet ve bakanlıklar ne kadar isabetli, doğru kararlar alırlarsa alsın, memura güven ve istikrar veremezseniz başarı şansınız yoktur.” 27 Mayıs bunun en tipik misalidir. Geçici olduğunu durmadan tekrarlayan komite iktidarını zamanla memura işlemez hale getirmiştir. İlk aylar büyük gayret ve ümit içinde vazifelerine sarılan memurlar, ikinci üçüncü ayda komitenin gideceğini anlayınca iktidarın kim olacağını hesaplamaya başlamışlardır. Çünkü bizde memur kendisini bir türlü devletin memuru sayamaz, emniyet ve inanca sahip olamaz. İktidarların memuru ve hizmetlisi zanneder.”

Burada ifade edilen bürokratların siyasi iktidara karşıt şekillenen tutumları sebepsiz değildir. 27 Mayıs’ta yaşanan tasfiyeler süreci çoğu kişiyi yerinden etmiştir. Siyasi iktidar ve bürokrasi ilişkileri bu derece birbirine bağlıdır. Her iktidar değişiminden sonra, genel müdürden, müsteşardan aşağı kademelere kadar inen kadrolaşmalar bürokratların mevcut konumlarını korumak için iktidara tepkisidir (Erkanlı, 1972: 33-34).

## 2. KOALİSYONLAR DÖNEMİ VE BÜROKRASIYE ETKİLERİ

Süleyman Demirel Türkiye'deki bürokratik yapının seçkin ve elitist tutumunu eleştirmektedir. 1960-1970 buhranlarının Türkiye'deki bürokratik seçkin ve elitlerin hâkim ve güçlü konumları sebebiyle yaşandığını belirtmektedir. Meclisin kalitesinin sorgulandığını ve politikacıların beğenilmemesinde bu buhranın etkisi bulunur. Demirel 1961 Anayasasıyla birlikte gelen bazı kurumları da eleştirerek, bu kurumların politikacılara yönelik inançsızlığın bir göstergesi ve siyasetçileri frenlemek için olduğunu belirtmiştir. Demirel'e göre, Türkiye'de siyasetçiye ve halka "yabancılaşmış" bir bürokratik yapı bulunmaktadır. Demirel bürokrasiye karşı eleştirilerini şu şekilde aktarmaktadır (Demirel, 1973: 33-34):

"Kuvvetler ayrılığı prensibine rağmen politik hürriyeti bulunan yasama ve yürütme organları denetleme namı altında yetkisiz ve insiyatifsiz bırakılmıştır. Bunun kökeninde yine politika ve politikacı korkusu yatar. Politika ve politikacı korkusu adeta millet iradesi korkusuna dönüşmüştür. Bu noktada meselenin kökünde diğer bir faktör daha mevcuttur. Bu elit, bürokrat ve halk çatışmasıdır. Elit ve bürokrat Türkiye şartlarında bizatihi, halkın içinden gelmekle beraber halkı ve halkın temsilcilerini beğenmek ve kabullenmekte müşkülât içindedir."

Demirel burada yargı denetimlerinin, bürokratik statükocu elitler tarafından sivil siyasetin alanını daraltma maksadıyla kullanıldığından yakınmaktadır. Bu siyasetin alanını daraltma, güçsüz hükümet güçlü bürokrasinin olduğu bir siyasal ortamı görülür kılmıştır. Bürokrasi siyaset çatışması temelinde atanmış ve seçilmiş ayrımını beraberinde getirmektedir. Türkiye'de bürokrasi kendi konumlarını hâkim kılmak ve ayrıcalıklı konumlarını seçilmişlere bırakmama mücadelesi içinde olmuştur. Burada ifade ettiğimiz bürokratik statükocu elitler birinci bölümde literatürde değinilen Pareto'nun yönetici elitler teorisindeki elitlerin, tek parti dönemindeki ayrıcalıklı konumlarını Demokrat Parti ve Adalet Partisi döneminde kaybederek yeniden kazanmaya çalıştıklarını göstermektedir. Bunu kimi zaman 1961 Anayasasıyla oluşturulan yargı denetimi gibi vesayet aracı kurumlarıyla gerçekleştirdiği görülmektedir. Kimi zaman da askeri bürokrasinin vasıtasıyla 27 Mayıs darbesi ve 12 Mart muhtırası gibi zoraki güç kullanarak yaptıkları görülmektedir.

Demirel, Türkiye'de siyasetin milliyetçilik ve solculuk olarak kutuplaştığını belirtir. Ve solcular "milliyetçi olamazlar" diyerek solcuları "beynelmilelçilikle" tanımlamaktadır. Demirel beynelmilel tanımlamasını uluslararası enternasyonel

hareketin destekçisi anlamında kullanmıştır. Solculuğun ne Cumhuriyetin kuruluşunda ne de 1961 Anayasa çerçevesinde bulunmadığını söyleyen Demirel'e göre; "solculuğun biraz daha ötesi, biraz daha ötesinin Marx'a dayanmadığını kimse iddia edemezdi ve Türkiye'deki anlamıyla solculuk komünizmin önünü açmaktan başka bir şey değildi." Demirel CHP'nin komünist bir organizyon olan sosyalist enternasyonele girişiyle çok uluslu ve gayri milli olduğunu söylüyordu. AP 1977 seçim beyannamesinde anarşinin hedeflerinden birinin, "yedi seçimden birini bile kazanamamış CHP'nin seçimle gelmiş hükümetleri seçimsiz mağlup edebilme ihtirasının tatmini" olduğunu söyleyerek CHP'yi anarşinin destekçisi olarak itham ediyordu (Demirel, 2007: 73-74).

### *12 Mart Sonrası Ara Rejim Hükümetlerinde Bürokrasi*

Türkiye 12 Mart Muhtırasına giden günleri yaşıyordu. Bir süre sonra iktidardan devrilecek olan Başbakan Demirel o günleri şöyle anlatıyor: "31 Mart vak'asında *Volkan* gazetesinin yaptığı kışkırtmayı, 27 Mayıs öncesi *Akis* dergisi yaptı. 12 Mart öncesi de *Ant ve Devrim* gazetesi aynı görevi ifa etti." Bu söz o dönemin medyasının yönlendirme aracı olarak birinci sırada oluşunun da ispatı niteliğindedir. İttihat ve Terakki Partisi'nin önemli paşalarından Cemal Paşa'nın torunu ve devrin önemli gazetecilerinden olan, *Devrim* dergisinde yazıları da bulunan Hasan Cemal anısında *Devrim* gazetesinin orduda çok okunduğunu anlatıyor (Cemal, 2001: 26).

12 Mart müdahalesi Türkiye'de askeri bürokrasinin güçlenmesi ve alt kademeli subaylardan emir komuta zinciri içerisinde darbeci eğilimlerin oluşması açısından önemlidir. 1913 "Bab-ı Ali Baskını" ile başlayan askeri müdahale geleneği ve 27 Mayıs örneğinde olduğu gibi cuntaların ordu yönetimine rağmen el koymaları 12 Mart müdahalesi ile değişmiştir. Bundan sonra ordu da her ne kadar Orgeneral Tağmaç'ın değimiyle "*altımı tutamıyorum*" klişeleri olsa da, kendi emir komuta zinciri içerisinde hiyerarşiyi koruyarak müdahale etme eğilimi başlamıştır. 1961 Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu gibi organların oluşturulması, Milli Savunma Bakanlığının ikincilleştirerek Genelkurmay'ın Başbakanlıkla irtibatlandırılması ordu bürokrasisini güçlendirmişti (Aydın ve Taşkın, 2014: 206).



12 Mart müdahalesinin devrimci sol bir sürece yol açacağı düşünülmüştür. Örneğin içinde Doğu Perinçek, Mihri Belli gibi isimlerin bulunduğu *Aydınlık* ve Milli Demokratik Devrim (MDD) çevresi, Mahir Çayan'ın etkisindeki *Dev-Genç*, başlangıçta “Kemalizmi ve ilerici geleneğini sürdüren Ordunun Demirel Hükümetine karşı tepkisinin bir ifadesi” olarak değerlendirilmişti. Hikmet Kıvılcımlı “*Ordunun Altın Kılıcı*” başlıklı makalesinde muhtırayı, “en azgın alaturka finans-kapital olan Demirel kabinesini deviren ultiatom” olarak değerlendirmiştir. Kıvılcımlı'ya göre ordu kılıcını sosyalizmden yana çekmişti. Doğu Perinçek kontrolündeki *Proleter Devrimci Aydınlık* (PDA) dergisi de benzer yorumlarla doluydu. Bu sosyalist devrimci dernekler 12 Mart'ı coşkuyla karşılayan bildiriler yayınlamışlardır (Aydın ve Taşkın, 2014: 206-207).

*Cumhuriyet Gazetesi* genel yayın yönetmenliği yapmış Hasan Cemal ise o dönemin sol görüşlerini ve gazeteci Doğan Avcıoğlu ile ilgili anılarını yazmış olduğu hatıratında 12 Mart öncesi solu şu şekilde tanımlıyor (Cemal, 2001:123-126):

“Biz her şeye karşıydık kapitalizme Amerikan kapitalizmine, Boğaz Köprüsüne, hatta renkli ve özel televizyona, özel okullara hatta Coca Cola'ya...Bu kampanyayı *Yön* dergisi başlatmıştı... o haftalarda yerli malları haftası kutlamıştık. Coca Cola reklamları asılı olan panoları kırmaya kadar götürmüştük işi. Sloganlar düşünceleri tutsak almıştı o yıllarda. Bende bir düşünce diktatörüyüm.”

Kendisinin o günlerdeki düşüncelerini bu sözleriyle aktarmış sonrasında ise 20 yıl sonra kendisini hatıratlarında eleştirerek 1968 Çekoslovakya işgali, Berlin duvarının yıkılmasını sol düşüncenin yanılması olarak tanımlayarak, 12 Mart'ın sonuçlarında Marksizmin öldüğünü, yıkılacak dedikleri kapitalizmin daha da arttığını söyleyerek öz eleştiri yapmıştır. Sol radikal görüşler o yıllarda *Yön* dergisi ve *Devrim* gazetelerinde örgütlenmiştir. Ve 27 Mayıs sonrası sol çevreyi şu şekilde anlatmaktadır (Cemal, 2001:110-111):

“Çıkaracağımız dergiye isim ararken, *Yön* derken Doğan Avcıoğlu ‘tamam’ demişti. *Yön*ünü şaşırmış nereye gideceğini kestiremeyen bir Türkiye'ye seslenecek iyi bir addi. *Yön* dergisinde bütün yazılar bir çerçeveyi çiziyordu. 1961'de başlayarak 12 Mart Muhtıra'sıyla sonuçlanacak on yıllık çalkantılı bir dönemin siyasal ve ideolojik çerçevesini... Ekonomide devletçi, siyasette çok partili demokrasiye dudak büken, Nasır sosyalizminden Arap baasçılığından, Orduyla politika yapmayı seven özelliklere sahipti... Nato'ya Amerika'ya karşıydı sempatiler Moskova'ya dönüktü... Asker- sivil aydın zümre elele verip Türkiye'de devrime giden yolu açacaktı”

Hasan Cemal o dönem orduda çoğunlukla okunan *Yön* ve *Devrim* çizgisinin bir yerde Baasçılık olarak tanımlamıştır. Marksizmden etkilenmiş, devletçi ve

milliyetçi bir hareket olan Baasçılık Türk solunu da etkilemiş ve bölmüştür. Baasçılık, Arap dünyasında farklı partilerde örgütlenmiş Irakla Suriye’de iktidarları askeri darbelerle ele geçirmişti. Otoriter rejimler, diktalar kurmuştu. Irakta Saddam Hüseyin, Suriye’de Hafız Esad Baasçı geleneğin ürünleriydi.

Erim hükümeti daha kuruluş aşamasında kendi iç istikrarını sağlayamamış kabineye dışarıdan alınan ve “onbirler” olarak anılan bürokratik elitler bürokraside yapılan atamaları beğenmeyerek istifa etmiştir. “Onbirler” istifa mektuplarında yüksek bürokraside siyasi kaygıların bir kenara bırakılarak köklü değişiklikler yapılmasını istemişler ve hükümetin tam yetkili olabilmesi üzerinde durmuşlardır (Karaosmanoğlu akt. Önder, 2009:462).

1970’ler CHP’de ise, “ortanın solu açılımı” üst yönetimin dönüşerek geleneksel politikalarda değişimi getirmiştir. Geçmişte bürokrasiyle iç içe olan CHP rejimi kurtarmak düşüncesinden uzaklaşmıştır. Değişimin lideri Ecevit, bu uzaklaşmayı, “biz artık Türkiye’de olaylara bürokrat aydın açısından bakmıyoruz” sözleriyle vurgularken; CHP’nin bürokrasiyle kökleşen yapısını da kabul ettiğini göstermiştir (Bila akt. Önder, 2009:464). Nitekim bürokrasi ve onun felsefesiyle araya mesafe koymaya çalışan yeni CHP 1973 seçimleri sonrası rejim karşıtı olarak adlandırdıkları MSP ile hükümet kurmuştur.

CHP ve MSP birlikteliğini açıklamak için koalisyon protokolünde ve hükümet programında “devlet-millet kaynaşması” ifadesi kullanılmıştır. Bürokratik devlet anlayışının yöneten-yönetilen ayrımını göstermesi bakımından böyle bir program ifadesi zikredilmiştir. Yine CHP’li devlet bakanı İsmail Hakkı Birler tarafından “önce bürokrasiyi yıkmamız lazım” sözü bu bağlamda değerlendirilebilir. Yine MSP idari sistemin aksaklıklarını eleştirerek 1974’lerde şu ilkeleri önermiştir: “Müşterek Müesseriyyet (ortak etkinlik), Nizam-ı Alem ilkesi ve devlet-millet kaynaşması, adli kaza sistemi, halk sektörüne karşı bölgesel kalkınma şirketleri”. Milli Selamet Partililer o dönemde adli kaza konusunda kamu denetçiliği kurumu denilen bir tür “Ombudsman”lık kurumu önerdiler. Cahit Kayra, “bu masum öneri bize göre bir tür halk mahkemesi kurmayı hedefliyordu ve ardında ‘Kadılık’ı canlandırmak gibi bir niyetleri olduğunu düşündük kabul etmedik” diyerek koalisyonlardaki anlayış farklılıklarının ve anlaşmazlıkların boyutlarını da

göstermektedir. Yine CHP'nin MSP ile koalisyon ortağı olma sebebini şu şekilde açıklar: “Bülent Ecevit'in karizması ve Milli Selamet Parti'nin Adalet Partisi'ne karşı kullanılabilir etkin bir silah olduğuna inanıyorduk.” (Kayra, 2002: 341-345). CHP-MSP koalisyonu geçmişte bürokrasiyle özdeşleşen CHP'nin halktan kopuk elit yapısını ve halka halkçılığa yüzünü döndüğünü kabullenışı olarak yorumlanmaktadır.

Koalisyonlar açısından bir başka dikkat çekici nokta ise, parlamenter demokrasilere özgü bir olgu olan koalisyonların ülkemizde olabildiğince az parti ile kurulmasıdır. Diğer ülkelerle kıyaslandığında İtalya'da dokuz, Hindistan'da yirmi üç partili koalisyonlar oluşturulurken ülkemizde en fazla dört parti ile oluşturulmaktadır. Bu durum ülkemizdeki derin zihniyet farklılıklarının ve uzlaşma kültürümüzün ham halde bulunduğu göstergesi olarak değerlendirilebilir (Kara, 2004: 31-32).

Kamu yönetiminde değişime karşı direnç gösterme ve statükoculuk, bürokraside zorlama ve kendini beğenme, çalışanların değerlendirilmesinde liyakat ölçütlerinden uzak yaklaşımlar, ücretlendirme sistemlerindeki adaletsizlikler, iletişimsizlik, katı hiyerarşi, görev dağılımında karmaşa gibi bürokratik yapının ve çağdışı yönetim anlayışının yan ürünleri kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı zorunlu kılmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:94).

### **3. İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİ (İDARİ REFORM) SÜRECİ ve YAPILAN ÇALIŞMALAR**

İdareyi geliştirme fikri Türkiye idaresi için yeni bir olgu değildir. Türk idarecileri Tanzimat'tan günümüze kadar “idari ıslahat” fikrini slogan olarak kullanmışlardır. Türkiye'de reform çalışmaları Osmanlı'nın son dönemlerinde Tanzimat ile başlamış II. Dünya Savaşı sonrasında 1960'larda ise hız kazanmıştır. Ancak çoğu kez bu fikre değişik anlamlar yüklenmiş, idari meselelerin çok yönlü karakteri göz ardı edilmiştir. Eski Başbakanlardan Refik Saydam idaremizin A'dan Z'ye bozuk olduğu, gerekirse 2-3 bin kişiyi yeniden görevlendirmek suretiyle idareyi yeniden düzenleme “reorganization” fikrini dile getirmiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda idareyi yeniden düzenleme amacıyla girişimlerde bulunulduğu görülmektedir. Ancak ne 1947 yılında Başbakanlığın teklifi ile devlet teşkilatlarında “rasyonalizasyon” tedbirleri tavsiye etmek üzere kurulan

komisyonların çalışmalarından, ne de 1948 yılında Başbakanlığın isteği üzerine daireler ve daire teftiş kurulları tarafından sunulan raporlardan sonuç alınmamıştır. 1960 lara kadar yapılan çalışmalar içinde 1949 yılında Prof. Dr. F. Neumark tarafından Başbakanlığa sunulan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor” (Neumark Raporu), 1950 yılında Mr.Barker başkanlığında bir grup tarafından mali politika ve idari mekanizma konusunda hazırlanan rapor (Barker Raporu), idareyi bir bütün olarak inceleyen (Leim Gruber Raporu) ve 1951 yılında başbakanlığa sunulan Maliye Bakanlığı'nın teşkilat, metod, sevk ve idare, personel meseleleri gibi meseleleri inceleyen (Martin ve Cush) raporundan söz edilebilir (Sürgit, 1968:3-5).

Türkiye idari yapısı Osmanlı idari yapısının temelleri üzerinde eklentiler ve düzeltmeler ile oluşturulmuştur. Birinci Cumhuriyet dönemindeki reform girişimlerinin gösterdiği gibi Türkiye Cumhuriyetinin reform ihtiyacı kuruluş yıllarında da hissedilmiştir. Ancak reform çalışmaları için gerekli uzman eksikliği nedeniyle reformlar yabancı uzmanlar tarafından yürütülmüştür. 1960'ların ilk yılları Türkiye'de yönetsel reform girişimlerinin dönüm noktası olmuştur (Polatoğlu, 2009:158-160).

1960 yılında 91 sayılı kanunla Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) ve 160 sayılı kanunla Devlet Personel Dairesi (DPD) gibi reformcu kuruluşların oluşması ile idarenin sorunlarının tespitine önem verilmiştir. Bu dönemde planlı bir kalkınma dönemine girilmiş, Beş Yıllık Kalkınma Planları hazırlanmıştır. DPT'de akademisyen plancılar da bulunmuştur. Şinasi Orel ve Atilla Karaosmanoğlu İstanbul Üniversitesi İktisat fakültesini ziyarette bulunmuşlar ve fakültenin genç asistanları Oktay Yenal, Sevim Görgün ve Kenan Bulutoğlu'na DPT'ye katılmaları için teklif sunmuş onlar da kabul etmişlerdir. Bu kişilerin özelliklerine kısaca değineceğiz. Çalışmamızda kişileri tanıtmamızın nedeni, o dönem teklif dahi edilemez fikirlerin Türkiye'de çok sonraları haklı görülüp uygulanması olmuştur. Örneğin Oktay Yenal'ın DPT'ye katılması ilginç görülmüştür. DPT'nin kuruluş çalışmaları yapıldığı sıralar, İktisat Fakültesi Dergisi'nde ekonomik politikaların rasyonel bir çerçevede oluşması gerektiğini, planlamanın her derde deva olmadığını, hele merkezi kantitatif planlama ile kalkınmanın hayal olduğunu vurgulayan bir makale yayınlamıştır. Planlamaya fikrine ilke olarak karşı değildir. Fakat DPT'nin süper bir bakanlığa

dönüşmesini istememektedir. O dönem planlamacıların görüşlerine ters fikirler sunmaktadır. Yenal, iki yıl Amerika’da Milton Friedman’ın öğrenciliğinde bulunmuş, bu nedenle de kredi, banka, para konularıyla ilgilenmiştir. Kendisi dışında hemen hemen tümü devletçi planlamacıların dışında bir görüş ortaya atarak, “KİT’lerin bir an evvel özelleştirilmesi” fikrini ortaya atmıştır. Bu fikri ortaya attığında yanıt “sakın bu lafı bir daha ağzına alma” olmuştur (Kansu, 2004: 77). Daha sonraları bilindiği üzere KİT’ler devletin sırtına yük olarak görülmüş ve KİT’ler özelleştirilmiştir. Bu durum Türkiye’de yer alan sorunların sümen altı edildiğini ya da geç fark edildiğini göstermektedir.

DPT’de Asker planlamacılar da bulunmuştur. Müsteşar Orel, MBK’ya yakınlığı sonucu, planlama’nın gereksinim duyacağı kişiler için yedek subaylık yapmakta olanlardan yararlanma olanağı sağlanmıştır. Turgut Özal ve Süleyman Demirel askerliğini yedek subay olarak DPT’de yapmışlardır. Fakat DPT’asker görüntüsü istenmemiş sivil dolaşmaları istenmiştir. Diğer “Asker” plancılar arasında; Demir Demirgil, Talat Halman, Haluk Ceyhan, Ali Nejat Ölçen, Şadi Cindoruk, Osman Edin, Turan Otava, Cevdet Kösemen, Metin Sabuniş ve Saim Evizi gibi isimler bulunmaktadır. Türkiye’de hangi şartlar altında planlama süreçlerinin yaşandığını göstermesi bakımından ilk planlamacılar olan aynı zamanda Yüksek Planlama Kurulu Üyeliği de yapan Günel Kansu’nun hatıratında yer alan ifadeler kıymetlidir. Kansu (2004) anısında, 1960’ta DPT’nin kurulmasını izleyen o ilk aylarda TBMM binasının senato için yapılmış küçük görkemli bölümüne yerleştiğini alt katta ise Ankara Sıkıyönetim Kumandanlığı Komutanı Cemal Madanoğlu Paşa’nın hararetli planlama tartışmaları yaptığını aktarıyor. Kansu hatıratında, o dönem DPT’nin hemen alt katındaki odada MBK’de “tasfiye” hareketinin gerçekleştiğini ve 27 Mayıs’ın kuvvetli albayı ile Alparslan Türkeş dâhil 14 MBK üyelerinin gözaltına alınıp tutuklandıklarına şahit olduklarını aktarmaktadır. Plancılar ise “Yahu bu şartlar altında nasıl plan yapılır?” diye yakınıyor. Bunun üzerine o dönemi yansıtan ironik bir espriyle Nejat Bengül, “yanılıyorsun altında değil üstünde” diyordu (Kansu, 2004: 89).

Çalışmamız açısından Devlet Planlama Teşkilatı’nın hangi siyasal ortam içerisinde Türkiye’de planlama ve idari reform süreçlerine gidildiğini göstermesi dışında üç önemli misyonu daha bulunmaktadır. Birincisi 1960’lı yıllar ile birlikte

bürokraside uzman teknokrat sınıfın artmasını kurum içerisinde görebiliyor olmamız, ikincisi DPT'nin bürokrasinin kurumsallaşma sürecine örnek teşkil etmesi ve kurum içinde yapılan atamaların niteliğidir. Üçüncüsü ise DPT'nin 27 Mayıs darbesinin hemen ardından ivedilikle kurulma nedeni ile ilgilidir.

Türkiye'nin planlı yaşama geçiş sürecinde "nasıl bir planlama"nın yanıtı zihinlerde somutlaşmadan DPT'nin kurulması bu aceleci tavrın kökeninde siyasetçilere duyulan güvensizliğin ve kendilerini sınırlandıracak bir örgütü kurmaktan kaçınacakları endişesinin olduğu söylenebilmektedir (Sezen, 1999:71).

Devlet Planlama Teşkilatı hızla büyüyerek personelin işe alınma ve istihdam biçimindeki değişikliklerle birlikte düşünüldüğünde, örgütün siyasi iktidara alternatif politikalar üretebilen bir yapıdan uzaklaşarak siyasallaşma sürecine girdiği görülmektedir. 1960-1970 dönemini içeren on yıllık süreçte örgütte altı müsteşar değişmiştir. 1965 sonrasında başlangıçta uygulanan personel alımında liyakat ve niteliği önceleyen nesnel sınav sistemi uygulanmamıştır. Siyasal yakınlıklara göre personel alımları gerçekleşmiş, sözleşmeli personele kadrolu personelin çok üzerinde maaşlar ödenmiş, kurumun ücret dengesi bozulmuştur. İlk plancılardan olan Ali Nejat Ölçen'in öncülüğünde kurulan Plancılar Sendikası (PLANSEN) bu duruma tepki olarak kurulmuştur. 1964 yılında 119 olan personel sayısı 1970 yılına gelindiğinde % 500'lük artışla 653'e ulaşmıştır (Sezen, 1999: 93-100).

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet Personel Dairesi (DPD), üniversitelerin ilgili fakülteleri bakanlıklar ve diğer merkezi kuruluşlar tarafından bir yıllık süre içinde hazırlanan Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP) 24.04.1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. MEHTAP'ın hükümete sunduğu tavsiye niteliğindeki maddeler şu konuları içermektedir: Merkezi yönetim kuruluşları arasında görev dağılımı; planlama eşgüdüm etkinliklerinin verimliliğini artırma; mali denetim ve personel yönetiminin etkinliğini artırmaya yönelik tedbirler bulunmaktadır. Aynı zamanda taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin araştırmalar da yapılmıştır. 1971'de yönetimin yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiş, alınması gereken önlemleri belirlemek amacıyla İdari Reform Danışma Kurulu: İdarenin

Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler başlığıyla raporlaştırılmıştır (Akın, 2000:79-85).

Ara dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan idari reform çalışmaları yanında idari teşkilatta bazı yeni kurumlar oluşturulmuştur. Öncelikle Kültür Bakanlığı kurulmuş, Ticaret Bakanlığı ise ikiye bölünerek ayrı bir Ticaret Bakanlığı kurulmuş, Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı ise Ticaret Bakanlığına dâhil edilmiştir. Teknolojideki son gelişmeleri izlemek ve yönetmek için Sanayi Bakanlığı Teknoloji ve Sanayi Bakanlığına dönüşmüştür. Ferit Melen hükümeti zamanında ise, Orman Bakanlığı kurulmuştur. 12 Mart ara rejiminde tüm bu idari düzenlemeler yanında bir başka konu da son on yıl içinde merkeziyetçiliğin zayıfladığına inanılmasıdır. Merkeziyetçiliğin zayıflaması devlet yapısının da çözülmesi ile doğrudan ilişkili görülmüştür. Bu bağlamda Türkiye’de merkezin taşra teşkilatı olarak valilik sistemi il idaresi konumuyla oldukça güçlendirilmiştir. Vali ilde devletin hükümetin ve her bakanlığın temsilcisidir. Bu merkeziyetçi ağ kaymakamlar vasıtasıyla da kurulmuştur (Erim, 2007:503-505).

Burada da görülmektedir ki, kamu yönetiminde bütüncül bir anlayışla reform yapılamamıştır. Kimi zaman merkeziyetçilik sorun olarak algılanarak yalnızca yerel yönetimler ve alt birimler düzenlenmiş, kimi zaman ise idarenin bütünlüğünün zarar gördüğü gerekçesiyle merkeziyetçi yapı artırılmıştır. Türkiye’de reform 2000’li yıllara kadar anlık olarak ve mevcut sorunları gidermeye yönelik atılımlar olarak anlaşılmıştır. Oysa geleceğe yönelik stratejik planlamalar oluşabilecek risk unsurları ile sürekli planlanarak yapılmalıdır. Değişen dünyanın değişmezliği nedeni ile, idari yapı sürekli gelişen ihtiyaçlara yönelik kendisini sürekli olarak yenilemeli revize etmelidir. Bunu yaparken de idareyi bütüncül bir yaklaşımla ele almalıdır.

Türk Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) 1991 yılında Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanması için Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) ön ayak olduğu, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından gerçekleştirilen bir reform çalışmasıdır. KAYA’nın amacı etkin ve verimli işleyen kamu yönetimini sağlayacak tedbirlerin alınmasıdır. Geçmişte de zikredilen aşırı sorunlardan olan merkeziyetçiliğin terk edilerek, mülki ve mahalli idarelerin

güçlendirilmesi, kamu personelini siyasi etkilerin dışında bırakmak, mevzuatların yeniden düzenlenmesi gibi maddeler yer almaktadır (Polatoğlu, 2001:152).

KAYA raporunda amaçlanan maddeler göz önünde bulundurulduğunda bürokraside siyasallaşma, ayrıntılı mevzuat sorunu, verimli işlemeyen hantal yapı ve merkeziyetçilik gibi sorunlar burada da zikredilmektedir. Güler'e göre KAYA, bir reform araştırmasını tutucu ve yeniliklere kapatmış bir niteliktedir. KAYA projesi devletin işlevlerini sorgulamamış, kamu kesiminin daraltılması ya da devletin küçültülmesi üzerine hiçbir değerlendirme yapmamış, özelleştirme ile yüzleşmemiştir. Güler'e göre KAYA yeni dünya düzeni ve küreselleşme sürecinin devletin, anlamı yapısı ve işlevi üzerindeki etkilerini göz ardı eden zamanının gerisinde bir araştırmadır (Güler,1996:39-40).

1990'lı yıllarda artan rekabet ortamı içinde ülkemiz idarede yeniden yapılanmasını gerçekleştirme imkânı bulamamıştır. 2003 yılında Başbakanlık bünyesinde başlatılan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" adlı çalışmalarda yer alan başlıca bürokrasi sorunları şu şekilde incelenmiştir. Türkiye'de kamu idaresinin yeniden yapılanmasını zorunlu kılan dört temel açık bulunmaktadır:

- Stratejik açık: Stratejik bir akış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun, ancak kısa vadeli çözümler üretebilen, aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresini,
- Mali açık: Gelirlerini aşan harcamaları olan ve kaynakları verimli kullanamayı bütçe açığı oluşturan kamu idaresini,
- Performans açığı: Halkın beklentilerini karşılamayı performans açığı veren kamu idaresini,
- Güven açığı: Verimsiz yönetim süreciyle çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile halkın devlete olan güvenini zedeleyen kamu idaresini, belirten açıklardır.

Aşırı merkeziyetçi bir idare yapısı, merkezi birimlerden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yitirerek gereksiz prosedür ve kırtasiyecilikle boğulmuş, görev misyonundan koparak işbölümü ve uyumdan uzak kurumsal yapılar artmış ve büyümüştür. Koordinasyon zayıflığı, kaynak israfının artması, halkın beklenti ve ihtiyaçlarına cevap veremeyen niteliği giderek gerileyen bir idari yapıyı ortaya çıkarmıştır. Yine aşırı merkezileşme ve büyüme rasyonaliteden uzak, geleceğe yönelik hedeflere göre hazırlanmayan kamu bütçesini ve mali sorunları da



beraberinde getirmiştir (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu [KYTKÇ] , 2003: 65-73) .

İdarede yaşanan sorunların temel sebepleri arasında mevcut kamu personel rejimi de önemli bir unsurdur.

- Liyakat sisteminin uygulanamaması ve olması gerektiği gibi işletilmemesi
- Performansa dayanmayan çalışma ve ücret ödemeleri, haksız şekilde farklılaşmış ücretlendirme sistemi
- Aşırı dengesiz personel yapısı (Örneğin tüm personel %16'sı Ankara'da; ve çalışanların %35'i de genel hizmetler sınıfında çalışmaktadır. Burada bile merkeze aşırı dağılan personel yapısı görülebilmektedir).
- Hizmet içi eğitime ve personel niteliğini gerek önemin verilmemesi
- Personel konusunda karmaşık mevzuat düzenlemeleri ve kamu personel rejiminde ortaya çıkan temel sorunlardır.

Kurallara göre çalışma düzeni üzerinde duran ve hata bulma mantığında çalışan denetim, yöneticileri iş yapamaz hale getirmiş, israf ve yolsuzluklara bir çözüm getirmemiştir. Ayrıca keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihlerle amaç dışı kullanılmaları gibi sorunlar eklendiğinde, denetim sistemi de işlemez hale gelmektedir.

Saptanan bu sorunlar yönetimin zihniyet değişimini zorunlu kılmıştır. Yeni yönetim zihniyeti, devlete, halka, vatandaşa ve kamu hizmetlerine yeni bir bakış açısı demektir. Ucu açık kimi zaman idarenin ardına sığındığı, “kamu yararı” kavramının devlet odaklı anlayışından, halk odaklı anlayışına geçilecektir. Halk odaklı, eşit, yaşam kalitesi yüksek vatandaşlık, sorumlulukları kadar hak ve özgürlükleri temel alınan birey ve halkın memnuniyeti için hizmet üreten idare anlayışı esas alınacaktır (KYTKÇG, 2003:79-81).

Bu amaç ve değişim kapsamında kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkeler şu şekilde belirlenmiştir.

- *Kamu Yönetimi Sistemi Bir Bütündür*
- *Yönetişim Yetki Devri ve Yerellik*
- *Gelecek Yönelimli Yönetim ve Performans Denetimi*
- *Yönetimde Halk Odaklılık*

- *Beyana Güven ve Ayrımcılığın Önlenmesi*
- *Kamu Hizmet Standartları*
- *Düzenleyici Etki Analizi*
- *Yönetimde Amaç Birliği, İşbirliği ve Koordinasyon*
- *Bürokrasiyle Mücadele*
- *Yolsuzlukla Mücadele* (Dinçer, 2015: 235-239).

1960-1980 arasında yapılan idari ve akademik çalışmalarda Türk kamu yönetiminin başlıca sorunları şu şekilde saptanmıştır:

- Yönetimde yozlaşma (siyasallaşma, rüşvet, kabilecilik, aracıya başvurma vb.)
- İş yükü ve iş gücündeki dengesizlik, personel (memur) dağılım sorunu
- Kaynak aktarımında etkili olamama, aşırı merkezîyetçilik ve bürokratlaşmadan doğan sorunlar
- Memurların bilgi beceri ve eğitim düzeyinden kaynaklı sorunlar
- Türk yönetsel yapısının yoğunluğundaki hızlı artış (köklü geçmişten gelen kurumların yanında yeni kurumların fazlaca olması),
- Yönetsel yargı alanında Bölge Yönetim Mahkemelerinin olmaması,
- Bürokrasinin, siyasal sistemin çıktılarındaki eksiklik ve aksaklıklardan etkilenmesi
- Yetki devretmede isteksizlik ve üst düzey bürokratlar sorunu: Yetki devretmekte isteksizlik merkezîyetçiliğin bir sonucudur. Merkezde toplanan idare, görevden kaynaklı elde ettiği gücü alt birimlere devretmek istemez. Diğer bir sorun ise üst yöneticiler sorunudur. Ülkemizde yüksek yöneticilerin görevden alınmaları hiçbir esasa bağlı olmayıp bu konuda tam bir sistemsizlik görülür. Türkiye’de siyasal iktidar el değişmeden bir Bakan’ın değişmesi bile, yüksek yöneticiler arasında hatta alt kademelerde tedirginlik yaratır. Bir yüksek yöneticinin daha önceki bir Bakan emrinde bağlılıkla çalışmış olması kişilere bağlılık olarak yorumlanabilmektedir. Bu durum her hükümet değişiminde böyledir. Nitekim “partiler üstü hükümet” olarak takdim edilen Birinci Nihat Erim Kabinesi’nin bir Bakan’ı, yüksek memurların görevden alınmalarının eleştirilmesi karşısında “Elbet alacağız. Bir her şeyden önce Atatürkçü ve reformcu yönetim kadrosunu oluşturmak zorundayız” beyanatı sözünü ettiğimiz tanımızı belgelemeye yeterlidir. Bir taraftan üst yöneticilerin hazırladığı politika Bakan’a ait sayılır. Yönetici hizmet sırasında arka plandadır. Yansız bir

yönetici kitlesi oluşturmak bu bakımdan da eleştirilir: kendi hazırladığı bir politikayı siyasal iktidarın el değiştirmesi üzerine bırakmak zorunda kalan bir üst yönetici istek ve coşkudan yoksun duygusuz bir makineye benzeyeceği eşit yansızlık ve bağlılıkla hizmet etmenin olanaksız olduğu da tartışılmaktadır (Meriç, 1974:73-75).

- Yasa ve mevzuatlardan kaynaklanan yetki ve görev paylaşımındaki belirsizlik sorunu
- Koordinasyon, uyum ve rekabet sorunu (Örneğin bakanlıklar arası ilişkiler)
- Denetim yetersizliğinden kaynaklı sorunlar.

Bürokraside 1960-1980 dönemi idari reform süreçlerinde ve 1980 sonrasında idareyi yeniden düzenlemeye ve sorunları ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalarda sıkça zikredilen, tarihsel süreçte biriken sorunlara hatıratlarda da sıkça rastlanmaktadır. 1960-1980 dönemlerinde sıkça karşılaşılan bürokraside siyasallaşma, nepotizm, rüşvet, kayırmacılık gibi sorunlar hatıratlarda da görülür.

#### **4. HATIRATLARDAKİ BÜROKRASİ: SİSTEM, İŞLEYİŞ VE SORUNLAR**

Türk siyasal ve yönetsel yapısının genel bir görünümünü vermeye çalıştığımız 1960-1980 arası dönem hatıratlara hangi yönleri ile yansıdığını örneklerle somutlaştırmak mümkündür.

Bürokraside en çok karşılaşılan sorunlardan biri yönetimin yozlaşmasıdır. Yönetimde, yozlaşma kavramı; hizmet sunumunda kayırma, siyasallaşma, aracıya başvurma, rüşvet ve kabilecilik türünden olumsuz uygulamaların yaygınlık kazanması halidir. Siyasal nitelikli atamaların yaygınlaşması, yönetilenlere siyasi yakınlıklarına göre hizmet sunulması, yasal veya yasal olmayan bir işlemin gerçekleştirilmesi için memurların rüşvet almaları, kayırma niteliğindeki uygulamalar, yönetim ve yönetilen arasına aracı sokulması, idari bozulmanın en çarpıcı örnekleridir (Oktay, 1997:203).

##### **4.1. HATIRATLARDA SİYASALLAŞMA VE KAYIRMACILIK**

##### **ÖRNEKLERİ VE SİYASETİN BÜROKRASİ'YE ETKİSİ**

Liyakate önem vermeksizin yapılan atamalar kimi zaman ülkelerin adalet, demokrasi ve gelişmişlik düzeyleriyle de ilişkilendirilebilir. Bürokrasinin işe alım süreçlerinde kendi yakınlarına, hemşerilerine, akrabalarına öncelik vererek, liyakati hiçe sayması durumu, bürokrasinin işleyişindeki önemli sorunlardandır. *Liyakat*;

*kişinin yapacağı işin gereklerine uygun yetenek ve vasıflara sahip olmasıdır. Diğer bir deyişle ise; kişinin o işi hak edecek bilgi birikim ve yeterliliğe sahip olmasıdır. Liyakat işe alım sürecinde kişinin, fırsat eşitliği içinde değerlendirilip, üstün nitelikleri ile diğerlerinden sıyrılmasını da gerektirir. Liyakate göre işe alma, kimi zaman kişiyi adil olarak yapılan yazılı ya da sözlü sınav vasıtasıyla değerlendirmeye tabi tutarak sağlanır.*

Kamu kesiminde yüksek düzeyden alt derecelerdeki görevlere kadar yapılan atamalarda parti çıkarlarının gözetildiği görülmektedir. Koalisyonu oluşturan kanatların kamu yönetimini bir tür bölüşme havası içine girdikleri görülür. Bürokrasi çevreleri içinde belirtilen görüş ve yakınmalar, yönetim-siyaset ilişkileri sorunu ve bürokrasi sorunları olarak tartışılmaktadır. Yönetimin siyasallaşması; en genel ifade ile idarenin, siyasal gücün etkisi altına girmesidir. Diğer bir ifade ile siyasal güç, yönetimi farklı şekillerde etkilemektedir. Örneğin; siyasal grupların yönetime karışması, siyasal kişi ya da grupların yönetimi kendi çıkarları doğrultusunda karar almaya zorlamaları, iktidarın kendisini destekleyen gruba, yönetim aygıtı aracılığı ile çıkar sağlaması biçiminde olabilmektedir (Tutum,1976:9-11).

Çalışmamızın bu kısmında bürokraside siyasallaşma sorunu ve siyasallaşmanın ileri bir biçimi olan partizanlık olgusu hatıratlarla da görülür kılınacaktır.

Teoman Yazgan 1960'ta Mülkiye'den mezun olduktan sonra Devlet Demir Yollarında memurluk yaşamına başlamıştır. Bir süre Maiyet Memurluğu ve 27 Mayıs sonrası süreçte kısa bir süre Kozaklı Kaymakam Vekilliği yapmıştır. Ziraat Bankası Müfettişliği, Ziraat Bankası'nda çeşitli üst düzey görevlere kadar ulaşan, *Milliyet* gazetesinde ekonomi ve bankacılıkla ilgili yazılar da yazan, Teoman Yazgan'ın Türk bürokrasisi kadrolarında liyakate önem verilmeksizin, kayırmacılık ve siyasi yakınlıklara göre oluşturulan kadrolara ilişkin, bir müfettişle diyalogundan anımsadığı hatıratında yer alan bir tespit ve eleştirisi kayda değerdir:

Bir gün Mülkiye Müfettişi Hilmi İnanç ağabey dedi ki “Merih Yıldızına ulaşacak kadar sanayileşebiliriz ama Bakan'dan en küçük bürokrata kadar kadro kurmayı beceremeyeceğiz...” Yazgan (2000), bir kamu kurumunda genel müdür olmanın sorumluluğunun bir uçağa pilot olmakla aynı seviyede olduğunu

belirtmekte, fakat Türkiye’de bu önemi hiçe sayan ve liyakate dayanmayan birçok örneğin olduğunu şu şekilde belirtmektedir:

“Evinin bahçesinde kışlık odunlarını dizerken, radyodan bakan olduğunu duyan emekli paşalar, 1974 Sadi Irmak Hükümeti’nde her ikisinin de adının Nermin olması nedeniyle, Prof Dr. Nermin Abadan’ın yerine, yanlışlıkla Kültür Bakanlığı’na atanan Nermin Neftçi’nin, siyaset dünyasında ve özellikle de Bülent Ecevit de oluşturduğu şaşkınlık, otel resepsiyon memurluğundan, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinden birine genel müdür olabilen kişiler, Harita Mühendisliğinden, büyük bir kamu bankasına genel müdür olarak atanmayı başarabilen insanlar, ilk devlet memurluğuna genel müdür olarak başlayan genç beyinler... Gibi daha yüzlerce liyakate ve yetilere önem verilmeksizin oluşturulan kadrolar vardır. Üst kademelerden itibaren başlayan isabetsiz ve gelişigüzel atamalar zinciri, bürokrasimizde alt kademelerin oluşturulmasında da çeşitli problemlere sebep olmaktadır” (Yazgan, 2000: 93-94).

Bürokraside siyasallaşma ve partizanlık sorunu en sık karşılaşılan sorunlar arasında yer almaktadır.

Bürokraside siyasallaşma sorunu yalnızca atamalar ve yer değiştirmeler konusunda görülmemiştir. Siyasallaşma sonucu bürokrasi içinde partizanlığın giderek artarak, memurların kutuplaştıkları da görülmüştür. İdeolojik yapıları dernekler kurulmuş, memurlar kendi siyasi görüşlerine yakın derneklerin çatısı altında toplanarak kutuplaşmışlardır. Ziya Çoker’in hatıratında bu konudan birçok defa bahsedilmiştir. Ziya Çoker 1947 yılında Mülkiye’den mezun olmuş birçok ilçede kaymakamlık, birçok ilimizde valilik ve İçişleri Bakanlığı’nda müsteşarlık görevlerinde bulunmuş mülki idare amirlerimizdendir. Çoker, siyasallaşmaya örnek olarak kendisinin İçişleri Bakanı Hasan Fehmi Güneş tarafından sırf Bursalı CHP’liler kendisini Vali olarak Bursa’da istemedi için müsteşar olarak atandığını anlatmaktadır. Yine aynı hatıratında Çoker İçişleri Bakanı Hasan Fehmi Güneş’in Pol-Derle ilişkileri olduğunu ve bakanın kendi ağzı ile o dönem Emniyet Genel Müdürlüğü’nün Pol-Der adındaki solcu derneğin hâkimiyetinde olduğunu söylediğini aktarmaktadır (Çoker, 1996:58-60). Bilindiği üzere Pol-Bir sağ eğilimli polisleri temsil eden polis derneği ve Pol-Der ise, sol eğilimli polisleri barındıran polis meslek gruplarını temsil eden dernektir. O dönem birçok memur grupları bu tür siyasi derneklerle kutuplaşmıştır. Bu anı bize bürokraside siyasallaşma hizipleşme sorununun hangi boyutlarda olduğunu ve siyasal nitelikli derneklerin devlet kurumlarında partizanlığa varan boyutlarla karşımıza çıktığını göstermektedir.

Çoker bürokraside siyasallaşmayı gösteren bir başka anısında ise Bursa Valiliği sırasında yüzünü hiç görmediği CHP’li il yöneticisi tarafından sürekli olarak arandığını söylemektedir. Aranma sebeplerinin memur tayin, terfi, tezkiyesiyle ve Bursa sorunları ile ilgili fikirler olduğunu söylemektedir. Çoker yine bir gün arandığını, CHP’li il yöneticisinin yazıhanesi önünde bir polisin bir kamyon şoförünü sokak ortasında dövdüğünü haber verdiğini aktarmaktadır. Çoker parti yöneticisinin nihayet olumlu bir iş yaptığını düşünerek olay yerine yönlendirdiği emniyet mensupları ile olayı suçüstü saptar. Olayın raporunu alır ve o polisi görevden uzaklaştırarak hakkında soruşturma açılması emrini verir. Partinin il yöneticisi bir süre sonra Vali Çoker’i arayarak: “Vali Bey size aktardığım konuya gösterdiğiniz duyarlılığa teşekkür ederim. Ancak ben konuyu araştırdım. Şoförü döven polis yabancı değil, bizdenmiş kendisini göreve iade etmenizi rica ediyorum.” der. Bunun üzerine Çoker birikmiş bütün hıncını alarak parti il yöneticisine tepkisini koyar (Çoker, 2004:242).

Burada ifade edilen “*o bizden*” ifadesi ile siyasi kayırmacılık ya da kabilecilik sorunlarının bürokrasideki görünümünü açıkça ifade etmektedir. “Bizdense sorun yok” anlayışı ile adalet olgusunu ve idareyi etkisi altına alan kabilecilik, siyasi kayırmacılık gibi sorunlar yozlaşmanın boyutlarını ve adalet hissinin nasıl yitirildiğini bizlere göstermektedir. Burada anlatılan anıda partililerin (siyasilerin) yöneticiler üzerindeki etkisi de görülmektedir.

Türk idaresinin kadrolaşmasında, uzmanı olunmayan alana yapılan atamalar, bakan atamalarında liyakate önem verilmemesi, bakanlık bürokrasisinin işleyişini öğrenmeden değişen bakanlar gibi üst yöneticiden alt kademelere kadar yapılan atamaların olduğunu bizlere gösteren durumlarla karşılaşmıştır.

Bu örnekleri içeren bir anısında Teoman Yazgan, *Mülkiyeliler Birliği*’nden arkadaşı Yalçın Poyraz ile beraberken 13 ajansında, 12 Mart 1971 Askeri Muhtırasını öğrenir. Muhtıradan sonra hükümet kurma görevi Nihat Erim’e verilmiştir. Yazgan, Ruh ve Sinir hastalıkları doktoru olan arkadaşı Cevdet Aykan’ın bakan olacağı duyumunu alır ancak Sağlık Bakanı olacağını düşündükleri Cevdet Aykan, meclis dışından Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanı olur. “Teknokrat Hükümetleri” olarak da anılan, 12 Mart Muhtırasının ardından kurulan “Reform Hükümeti”nde Cevdet Aykan hiç anlamadığı, teknik bilgi gerektiren bir bakanlığın

başına atanmıştır. Tamamen rastgele kurulan bu hükümette kimse yerini bulmamıştır. Kooperatifler Müfettişi Doğan Kitaplı ise, Devlet Bakanı olmuştur. Nitekim alanı olmayan bir konuda bakan olan Aykan bu bakanlıkta pek faydalı olamamıştı. 1971 Aralık ayının ilk günlerinde I. Nihat Erim Hükümet'inden sonra kurulan II. Nihat Erim Hükümeti'nde Cevdet Aykan bu kez Sağlık Bakanı olarak görev aldıysa da, bu hükümetin 5 ay kadar dayanabilmesi sonucu Bakanlık serüveni de bitmiştir (Yazgan, 2000: 96-97).

Burada da görüldüğü gibi çeşitli nedenlerle sık sık değiştirilen bakanlar, bürokrasinin istikrar ve düzen içinde işlerliğini ortadan kaldırmaktadır. Aynı hükümet dönemlerinde bile, bakanların yeri sık sık değiştirilmektedir. Üst düzeydeki bürokratlar ne yapacaklarını, nasıl hareket edeceklerini bilmedikleri için şaşırıp kalmaktadırlar.

Yazgan bu anısında bürokrasimizde yalnızca ihtisas alanına ve liyakate göre görevlendirme yapılmadığını eleştirmekle kalmıyor bir taraftan da sıklıkla hükümetlerin değişmesi ve düzen kurulamaması sebebiyle, bürokrasinin dikiş tutmadığından da bahsediyor. Bu konuya bir başka anısında da şu şekilde değinmiştir (Yazgan, 2000: 88-89):

“Bendeniz Teoman Yazgan, 1969 yılında Ziraat Bankasında Genel Müdürlükte Para ve Tahvil İşleri Müdür Yardımcısı olarak yöneticilik serüvenim başladı. 1969-1982 yılları arasındaki 13 yıllık Ziraat Bankası üst yöneticilik yaşamımda, 8 Genel Müdür, 9 hükümet değişti. Bu duruma göre 1,5 yılda bir Genel Müdür değişmiş oluyor, beşi de Banka bünyesi dışından geldiği düşünülürse tam bir kargaşa hali çıkıyor ortaya(...). Genel Müdürler ise, birkaç yıl içinde, bankayı tam anlamaya ve konuları çözmeye başlamışken, bu kez kendileri görevden alınıyor(...). Bu hep böyle sürüp gitti. Üstelik her Genel Müdürün huyu, karpisleri ve kişiliği de çok farklı olduğu için, Banka üst yöneticileri de ne yapacağını hangi kalıba gireceğini şaşırıyor.”

Burada değinildiği gibi 1960-1980 dönemi koalisyon hükümetleri, sıklıkla değişen istikrarsız hükümetler, siyasi çalkantılar ve bu siyasi ortamın bürokrasiye etkileri, bürokrasinin neden daha çok olumsuz anlam kazandığını açıklar. Devlet Planlama Teşkilatı uzmanlarından olan, 15 ve 16. dönem İstanbul Milletvekilliği ve Hacettepe Üniversitesi'nde öğretim görevliliği yapmış, önemli ekonomistlerimizden olan Ali Nejat Ölçen de hatıratında sürekli değişen iktidarların bürokrasideki etkisini “*Her siyasal iktidar değişiminde kamu kuruluşları deprem geçirir. Değerliler değersiz, değersizler değerli olmaya başlar. Can ve mal güvenliği vardır ama masa güvenliği yoktur*” şeklinde ifade etmektedir (Ölçen, 1996:63).

Burada siyasi iktidarların değişimiyle sürekli değişen mevkiler, sonuç olarak bürokrasinin siyasallaşmasına ve de konumunu korumak için inisiyatif almaktan kaçınan bürokratları doğurmakta aynı zamanda yerleşik düzeni ve adaptasyonu da bozmaktadır. Kadroların sürekli değiştiği dönemlerden ve bürokrasinin evrak işlerinden, kimi zaman bürokratların bile bürokrasiden yakındıkları hatıratlarda görölmektedir.

Bu duruma güzel bir örnek Ölçen'in hatıratında yer almaktadır. Ali Nejat Ölçen Devlet Planlama Teşkilatında iken Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının matematiksel işlemleri bittikten sonra, ekonominin çözüm bekleyen sorunlarını araştırmak üzere Almanya'ya gönderilir. Ancak bu süreçte Genel Sekretere kadar tüm kadrolar değişmiştir. Ve genel sekreterlikten Ölçen'e görevi başında bulunmadığı gerekçesiyle 16 Eylül 1962 tarihinden itibaren aylık ücret ödenmeyeceği ve görevine son verileceği yazan sarı bir zarf gönderilmiştir. Cevaben Ölçen: "Uçak biletimi bile alarak buraya beni siz gönderdiniz, aynı zamanda hem Ankara'da hem burada nasıl bulunabilirim? Mademki müstafî sayacaksınız neden benden istifa mektubu bekliyorsunuz (...) Sevgili örgütümden istifa edip ayrılmam mümkün değildir. Saygılarımla." diyerek devamında hatıratında şu serzenişte bulunur (Ölçen, 1996: 65).

"Bu tür yazıların sonuna saygılar sunmak benim önemli görevlerimden biri olmuştur. Sonu saygıyla biten yazılardan ötürü hiçbir bürokrat sorumlu tutulmaz. Saygı bizim devletimizin temel taşlarından biridir. Saygı sınırlarını aşmadan istediğiniz kadar saygısızlık edebilirsiniz."

Burada ifade edilen iğneleme ile karışık esprili bir üslupla değinilen bir gerçeklik bulunur ki; o da bürokrasinin oluşturduğu prosedürler ve samimiyetsiz, ağdalı dil vasıtasıyla bürokrasinin hiyerarşiyi hatırlatan ezici bir dil kullanmasıdır. Sürekli değişen kadroların sebep olduğu bu durum sebebiyle Ali Nejat Ölçen'e DPT'den ivedi, kişiye özel sarı zarflar gelmeye devam etmiş mektuplarla o durumda karşılayamayacağı bir takım belgeler istenmiştir. Ölçen bu yazışmalardan ve bürokrasiden bıkmış olacak ki: "*Örgüte gönderdiğim bu tür yazıların zarfını artık tükürükleyip yapıştırmaya başlamıştım. Böylece ödeşiyorduk. Beni ezmeye çalışan bürokrasiye nasıl tüküreceğimi iyice öğrenmiştim*" diyerek "*bürokrat olarak bürokrasiye haddini bildirdiğini*" düşünmektedir (Ölçen, 1996: 61-65).



Bürokraside siyasallaşma sorununa başka bir örnek de Kemal Baytaş'ın hatıratında rastlanmaktadır. Kemal Baytaş Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünü (TODAİE) bitirmiş; kamudaki görevine 1954 yılında Devlet Su İşlerinde işçi kadrosunda mühendislik yaparak başlamış 4-5 yıl sonrasında ise Ankara Çubuk Barajı İşletme Mühendisliği'ne geçmiş 1955 yılında DSİ Genel Müdürü Süleyman Demirel ile tanışmıştır. Tanıştıktan bir hafta sonra ise kendisi tarafından 27 yaşında Ankara Çubuk Barajı İşletme Müdürlüğüne atanmış, 1973-1979 yıllarında Turizm ve Tanıtma Bakanlığı Müsteşar Yardımcılığı, 1979-1982 Turizm ve Tanıtma Başkanlığı Müsteşarı olarak görev yapmıştır. Baytaş, hatıratında CHP-MSP koalisyon ortaklığı döneminde Turizm ve Tanıtma Bakanı olan Orhan Birgit tarafından sırf Süleyman Demirel ile yakınlığı sebebiyle Müsteşar Yardımcılığı görevinden alındığını ifade etmektedir. Tenzilirütbe ile üç kademe düşürülerek Mersin Bölge Müdürlüğüne atanan Baytaş, Danışta'ya yürütmeyi durdurma davası açmış. Danıştay 5. Daire 1975/2372 nolu karar ile işlem iptal edilmiştir. Daha önceki hükümetleri Danıştay kararına uymadığı gerekçesiyle “aşiretlikle” suçlayan CHP'nin Danıştay kararını 6-7 ay uygulamadığı ve maaş almasını da engellediğini aktarmaktadır (Baytaş, 2002:36-38).

Bürokrasi kadrolarına yapılan alımlar, kimi zaman liyakati ve fırsat eşitliğini dikkate almaksızın yapılır. Kimi zaman bürokraside liyakat yerine “nepotizm” denilen kayırmacılık ile yapılabilmektedir. *Nepotizm* (kayırmacılık) sözcüğü Latince de yeğen anlamına gelen “nepos” kelime kökünden gelmiştir. *Nepotizm* Rönesans döneminde bazı Papa'ların yeğenlerine üst düzey işlere aldırma işlemidir. Bu durum kilisenin etkinliğini ve saygınlığını azaltmış, diğer kişilerin moralini olumsuz etkilemiştir (Ford vd., akt. Ören, 2015:344). “*Nepotizm*” örgütlerde kadrolaşmada, “*ahbap çavuş ilişkisi*”, “*adam kayırma*” veya “*torpil*” olarak adlandırılan usulsüzlükler şeklinde gerçekleşebilmektedir. Bu gibi sorunlar bürokrasinin yapısal ve işlemsel sorunları olmakla birlikte, hepsi birer etik ve yönetsel yozlaşmanın da konusudur.

Yönetimde Nepotizm yalnızca eş dost ve akraba kayırmacılığı anlamına gelmez. Yönetsel yozlaşma açısından şunlar da nepotizm kapsamında değerlendirilmektedir (Ören, 2015:345-346):

- Adam kayırmacılığı

- Akraba, eş-dost kayırmacılığı (nepotizm), hemşericilik
- Siyasal kayırmacılık (siyasi patronaj)
- Hizmet kayırmacılığı
- Lobicilik
- Aracılar yoluyla işleri yürütme
- Rant kollama ve vurgunculuk
- Rüşvet ve irtikâp; zimmet ve ihtilas
- Hediye alma
- Verimsizlik, etkisizlik, israf
- Yetersiz hazırlanma
- Sorumluluktan kaçma/sorumluluğu yayma
- Değişime gönülsüzlük/direnç gösterme

Türk bürokrasisinde bu sorunlara sıklıkla rastlanır. Bürokrasinin işlemsel sorunları olarak adlandırdığımız bu sorunlar bürokratların hatıratlarında da kendilerine yer bulmaktadırlar.

Hatıratlarda bürokrasinin işlemsel sorunlarından olan “*kayırmacılık*” a birçok örnekte rastlanabilmektedir. Yazgan bu durumu bizzat kendisi yaşamış, hatıratında da yer vermiştir. Mülkiyeyi bitirdikten sonra uzaktan akrabası olan dönemin Tarım Bakanı, “herkes bir şey istemeye geliyor, sen neden gelmiyorsun, bekliyorum...” diye ilgi gösterir ve çağırır. Yazgan bunun üzerine Bakanın Özel Kalem Müdür’ünden randevu alır gider. Gördüğü manzara üzerine şaşırır. Bakanın kapısından merdivenlere kıvrılarak devam eden insan kuyruğu, caddeye kadar uzamaktadır. Özel Kalem Müdürü, bu kalabalığa şaşırın Yazgan’ı tebessümle karşılayarak, “önemli bir şey değil, Salı ve Perşembe günleri Sayın Bakanın dert dinleme günleridir. Sen yabancı değilsin geç Bakan Beyin yanındaki boş koltuğa otur” der. Bu ilgiden hoşnut olmasına rağmen ülkenin düzenine, insanların çaresizliğine ve fırsatçılığına oldukça şaşırır. Yazgan’ın anlatımıyla; “Bakan Nedim Ökten iyi niyetli, insancıl, herkese yardımcı olmaya gayret eden bir insandı. Kapısı ardına kadar açık, caddeye kadar kıvrılarak uzayan kuyruğa dizilmiş torpili olmayan insanlarla tek tek ilgilenip yardımcı olmaya çalışırdı. Hiç unutmam, en ön sırada sırası gelen 45 yaşlarında bir kurmay albay vardı. Sırası çoktan gelmesine rağmen, bir türlü paşa yapılmadığından ve hakkının yendiğinden yakınmıştı. Nedim Abi hiç

üşenmemiş herkesin gözü önünde, zamanın Milli Savunma Bakanı Ethem Menderes'e telefon etmiş ve albayın durumunun tetkik edilmesini ve mümkünse paşa yapılmasını rica etmişti.” Halkın işi biter ve sıra nihayet Yazgan'a gelir ve Yazgan Maliye ve iktisat Şubesinden mezun olduğunu eğer bir görev düşünülürse o göreve hazır olduğunu söyler. Ve Bakan Müfettiş muavinliğini uygun görerek, talimat verir. Fakat müfettiş muavinliği için daha önce bakanlıkların genel müdürlüklerinin birinde çalışma zorunluluğu vardır. Öncelikle “Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğüne müfettiş olarak atadıktan sonra bizim kurula aktarsak daha uygun olacaktır” denilir. Fakat orada da 5 yıl görev tecrübe zorunluluğu vardır. Ve bunun için yönetmelik değiştirilir. Bilindiği üzere yönetmeliğin bir maddesinin bile değiştirilmesi için, Bakanlık önergesinin Danıştay tarafından da görüşülüp benimsenmesinden sonra, Bakanlar Kurulu kararıyla mümkündür. Karar Danıştay'dan da olumlu görüşle geçerek Bakanlar Kuruluna sevk edilir. Bakanlar imzaladıktan sonra birkaç gün içinde de karar Başbakan Adnan Menderesin masasındadır. Yazgan bu olumlu haberi aldığında tarih 25 Mayıs 1960'ı gösterir. Ancak iki gün sonra ihtilal olmuştur. Yazgan'ın işi de bu şekilde sonuçlanamamıştır. Bu olaydan birkaç ay sonra Teoman Yazgan ile ilgili olan değişiklik Orgeneral Cemal Gürsel başkanlığındaki yeni hükümet tarafından da geçer. Ve Yazgan için çıkarılan yasa, sınıf arkadaşı Orhan Kılıcı'ya yarar. Orhan Kılıcı kaymakamlık mesleğinden Devlet Üretme Çiftliği Genel Müdürlüğü Müfettişliğine geçer. Orhan Kılıcı, “sen maddeyi değiştirdin ben yararlandım” diyerek Yazgan'a takılır. Burada anlatılan hatıratıda da görüldüğü gibi kimi zaman kişiye özel yönetmelik bile değiştirildiği görülmüştür.

Burada anlatılan işe alım sürecinde liyakatsizlik ya da “nepotizm” açıkça görülür. Ülkemizde bürokrasinin işleyişinde yer alan bu tür olumsuzluklar, bürokrasinin idari işlerde etkin ve verimli hizmet aracı olmasını zorlaştırmaktadır.

Yazgan, 27 Mayıs 1960 Darbesi sürecinde Ankara'da maiyet memurluğu yapmaktadır. Ankara Valiliği'nde askeri düzen hâkim olmuştur. Askeri yönetimin yeni Ankara Valisi Tuğgeneral İrfan Baştuğ, bir grup vatandaş tarafından, vilayet girişinde kurban kesilerek karşılanır. Eski Vali Dilaver Argun ise, gözaltına alınarak Yassıada'ya gönderilir. Ve yeni vali muavinleri atanır. Kasım ayına doğru bir bakanlık onayıyla Türkiye geneli boş bulunan kaymakamlıklar için bütün maiyet

memurları Kaymakam vekili olarak atanmıştır. Zira o dönem boş bulunan kaymakamlıkların dışında, askeri yönetim tarafından birçok kaymakama da işten el çektilmiş veya gözaltına alınmıştı. Bu nedenle birçok ilçe kaymakamlığı boş bulunuyordu. Bu atamalar sonucu Teoman Yazgan da o dönem daha 4 yıl önce kurulan 600 kadar nüfusu olan Nevşehir'in Kozaklı ilçesine atanır. Ve dört ay süren kaymakamlığı sürecinde birçok olayla karşılaşır. İlçeye gitmek istemeyip görevinden istifa etmeyi bile düşünür, fakat bir gün Kozaklı'dan CHP'li olarak bilinen kişiler Ankara'ya odasına kadar gelirler. Uzakça bir yerden kendisini almaya gelmeleri Yazgan'ı gururlandırır. Oysa ilçenin CHP'li ileri gelenlerinin esas maksadı belirir. İlçeye döndüklerinde Yazgan'ı kendileri tayin ettirdikleri izlenimi vermeye çalışırlar. Demokrat Parti kapatıldığı için CHP'nin karşısında olan kişiler, Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi saflarında yer alırlardı. Yazgan bu ortamda gelişen hatırasını şu şekilde aktarıyor (Yazgan, 2000: 29-30):

“İlçeye geldiğim ilk günlerde beni CHP'nin adamı olarak düşündükleri için, CKMP'li kişilerin bana çok soğuk davrandıklarını gördüm. İlçede bu bölgede Osman Bölükbaşı etkili olduğu için CKMP daha güçlü bir görünüm içindeydi. CHP'li olan kişilerin lideri Doktor Cafer Bey, CKMP taraftarlarının lideri ise Avukat Ramazan Beydi. Ancak beni tayin ettirmiş gözükten CHP taraftarları ile aram çabuk koptu. Bir gün Cafer Bey odama geldi. Kendisinin de doğum yeri olan yakın küçük bir köyün muhtarlığı için bir isim öneriyordu. Önerilen kişinin soyadı aynı olunca sorduğumda amcasının oğlu olduğunu ihtilalden önceki CHP'li muhtar olduğunu öğrendim. Kaldı ki Milli Birlik Komitesi aldığı bir kararla, Türkiye'nin her yerinde köy muhtarlıklarına o köyün ilkokul öğretmeni getirilmişti. Milli Mirlik Komitesinin kararına aykırı olarak eski muhtarı yeniden atayamazdım. Böylelikle ilçede CHP'li olan ne kadar kişi varsa hepsi karşıma geçti.”

Buradaki olay bir bürokrat olan kaymakamın ilçede yönetsel kararları alırken siyasi çıkar grupları arasında dengeleri gözetme durumunda kalması ve siyasetin toplum ve bürokrasi üzerindeki baskısını bizlere göstermektedir.

Yazgan'ın siyasi kutuplaşmayı ya da siyaset ve bürokrasi çatışmasını gösteren bir diğer anısında ise odasında otururken Savcı Mehmet Bey'in telaşla odasına girdiğini ve halkın galeyana halinde kahvelerde toplantılar düzenlediğini söylemiştir (Yazgan, 2000: 28-30):

“Siz bu sabah bir kişiyi bekçi başı olarak atamışsınız. Oysa o kişi eski demokratlardan ve kuyruklardanmış... Biliyorsunuz İlçe Halkı 27 Mayıs taraftarı... Bu nedenle infial halinde olan halk, madem eski demokratlara ve kuyruklara iş veriliyor Adnan Menderes de Yassı Ada'dan bırakılsın ne farkı var diyerek kahvelerde ayaklanmışlar. Kozaklı'da bekçi başı görevi bir süredir boş bulunuyormuş. İlan verilmiş ve ilçede emniyet teşkilatı olmadığı için jandarma gelen

iki adayı çeşitli yönlerden değerlendirmelere tabi tutulduktan sonra Osman isminde bir kişide fikir birliğine varılmış ben de hiçbir sakınca görmemiş hemen onaylamışım. Olay bu kadar basit ve önemsizdi. Osman Demokrat Partiye oy vermiş ya da bu biliniyor olabilirdi. Bu durum ile atanmasının ya da Adnan Menderes'in Yassı ada'dan bırakılması benzetmesi ile ne ilgisi vardı. Daha ilk olayda küçük bir ilçede Kaymakamlık yapmanın ve siyasi çıkar grupları arasında denge kurmanın ne denli zor bir iş olduğunu anlamışım.”

Buradan hareketle şu çıkarım yapılabilir ki, Türk siyasal hayatında çok partili hayata daha 10 yıl önce 1950 de geçmiş olan Türkiye'nin 27 Mayıs 1960 darbesini yaşaması halkı kutuplaştırmış, demokrasiyi zedelemiştir. Siyasi kutuplaşma artmış, Demokrat Partililer “*düşük*”, “*kuyruk*” gibi aşağılamalara ve yaftalamalara maruz kalmışlardır. Bu siyasi çatışma ortamı bürokrasiyi etkilemiş, hükümetler kendi siyasi görüşündeki isimleri kadrolara yerleştirmiş, eski kadrolar tasfiye edilmiştir. Siyasi kayırmacılık (siyasi patronaj) ilişkileri kadrolaşmada etkili olmuştur.

27 Mayıs'ın ülke siyasetinde ve bürokrasideki etkileri hatıratlarda sıklıkla anlatılır. 27 Mayıs ile birçok usulsüz yargılama, tutuklama ve görevden almalar gerçekleşmiştir. Darbe ve sonrası dönemlerde ise alışlagelmişin dışında uygulamalar yaşanabilmektedir. Teoman Yazgan yine kaymakamlık yaptığı darbe sonrası dönemde Nevşehir'in Kozaklı ilçesinde hem kaymakamlık hem de belediye başkanlığı görevini beraber yürüttüğünü söylüyor. O dönemde kaymakamlar aynı zamanda belediye başkanlığı görevini de yürütüyorlardı (Yazgan, 2000: 43).

Yazgan, Nevşehir Hükümet binasına geldiğinde, Vali Rafet Paşa'nın yanına uğrar. 27 Mayıs Darbesi'nden önce Kara Kuvvetleri Merkez Dairesi Başkanı olan Tuğgeneral Rafet Paşa, darbeden sonra daha önemli görevlerin kendisine verileceğini beklerken, hiç beklemediği bir anda emekliye sevk edilmiş daha sonra silah arkadaşları daha fazla üzülmesin diye Paşaya valilik görevi vermişlerdir. Yazgan, “kendisi idare hukukundan anlamadığı halde, sanırım görevi iyi niyetle yürütmeye çalışıyordu” diyerek hukuk işleri için Rafet Paşa'nın kendisini yönlendirdiğini belirtir. Rafet Paşa; “Hukuk İşleri Müdürü Atilla Bey'e uğrayıver, o da mülkiyelidir” der ve Yazgan'ı bir işlem için Mülkiyeli bir ağabeyine yönlendirir.

“Hukuk İşleri Müdürü'nün odasına giden Yazgan, fakültede kendisinden üç sınıf büyük olan Atilla Vural'la karşılaşır. Atilla Vural 27 Mayıs gecesi ve sonra başından geçenleri şu şekilde anlatır: (Yazgan, 2000: 32-33)

“Daha mesleğimin başında Hukuk İşleri Müdürü olarak indirilmemi sakın garip karşılama... Başıma gelenleri bilsen buna da şükür dersin. Ben aslında Yassıada’dan geliyorum. 6 ay orada tutuklu kaldım Daha sonra suçsuz görülerek Nevşehir Hukuk İşleri Müdürlüğü’ne atandım. 26 Mayıs gecesi biraz geç uyumuştum. O dönemde Urfa’nın Bozova ilçesinde kaymakamlık yapıyordum. Sabaha karşı, kapım şiddetle çalınarak uyandırıldım. Kapının önünde İlçe Jandarma Komutanı Yüzbaşı, birkaç subay ve er vardı. Bana “ihtilal oldu derhal görevini Yüzbaşı’ya devret ve evinden ayrılma” gibisinden ihtarlarda bulundular. Ben de uyku sersemiyle “Bu ihtilal nerden çıktı... Bakalım yabancı ülkeler ne diyor” gibisinden laflar etmişim. Vay sen misin bunu diyen... İhtilale karşı geliyor denilerek önce gözaltına alındım. Sonra da askeri uçakla Yassıada’ya sevk edildim. 6 ay sonra suçsuz bulunarak serbest bırakıldım. Ama kaymakamlık görevi yerine bu küçük ilin Hukuk İşleri Müdürlüğü’ne atandım. İadei itibar edersem tekrar kaymakam olabileceğim.”

Yazgan bu duruma şaşırarak şunları söyler: “Olay bana çok garip gelmişti. Ben daha mesleğimin ilk günlerinde ve yirmi üç yaşında, Türkiye’de devlet memuru olmanın ve hatta kaymakam olmanın çok zor ve sürprizli bir uğraş olduğunu sezinlemeye başlamıştım. Beni bu dikenli yolda ne gibi saçmalıklar bekliyordu? Kim bilir... Bu arada Atilla ağabey Rafet Paşa’dan “yeniden kaymakam olabilir” sicilini alabilmek için ihtilale bağlılığını her fırsatta dile getiriyor ve hatta paşanın iki kızından biriyle bile evlenebileceğini söylüyordu. Nitekim şu sıralar kaymakamlıktan Konya Valiliğine yükselmiş bulunuyor. Arada bir karşılaştıkça Türkiye’nin geçirdiği badireleri anımsayarak tatlı tatlı gülüşürüz (Yazgan, 2000: 32-33).”

Yazgan, Kozaklı ilçesi kaymakamlığı görevine geldiğinde kapatılan Demokrat Parti’ye ait Nevşehir özel plakalı bir araç Vali Paşa’nın sözlü emriyle Kozaklı Kaymakamlığına makam arabası olarak verilir. Fakat verildiğinde neredeyse hurda olan araca eski kaymakam tarafından belediyenin kamyon hesabından 8000 lira dolayında bir masrafla yenileme bakımı yapılır. Belediye Encümeni de usulsüz bir karar alarak bu bedelin yerine konması için, piyasada aracın ücret karşılığı çalıştırılmasına karar verilmiş hatta 4000 lira kadar tutarı karşılanmıştır. Yazgan göreve geldiğinde bu uygulamaya son vermek istemesine rağmen, memur arkadaşlarının ısrarları üzerine 8000 liralık tamirat masrafı kapatılana kadar, resmi işlerden fırsat kaldıkça bu tuhaf uygulamayı devam ettirmek durumunda kalır. Daha sonrasında şehrin ileri gelen memurları aracı Kayseri’deki bir konsere gitmek için alırlar. Hatta Yazgan’ı da çağırırlar. Yazgan gelmek istemediğini söyler ve memurları uğurlar. Bu olay ilçe meydanında cereyan ettiği için vatandaş görür. Sarhoş olarak döndükleri geziden o dönemin rayicisiyle 150 lira olan araba ücretini vermemişler ya da vermek istememişler. Bu olay sonrasında bir şikâyetle Yazgan

hakkında o dönem soruşturma açılmıştır. İsnat edilen suç, “Kaymakamlık makam arabasının, ücretsiz olarak arkadaşlarına tahsisi” dir. Yazgan bu durumu önemsememiş olay karşısında “son derece saçma ve komik bir durum... İhtilal ortamının getirdiği garip bir olay... Sanki resmi aracın ücretle tahsisi mümkün olabilirmiş gibi... Söylemeye gerek yok ki, konu üzerinde öyle uzun boylu durmaya gerek bile görmemişim.”der. Zaten bu soruşturma olayından çok kısa bir süre sonra Ziraat Bankasında Müfettiş Yardımcısı olarak göreve başlamak üzere Kozaklı’dan ayrılır.

Fakat bu olaydan 15 ay sonra aynı suçlamayla, Türk Ceza Kanunu’nun 240. Maddesi uyarınca “görevi kötüye kullanmaktan” dava açılır. Yazgan devamında “Nevşehir Asliye Ceza Mahkemesinden gönderilen kalınca bir dosyada kaymakam vekili olmam dolayısıyla İl İdare Kurulu tarafından hakkımda, Memurin Muhakemat Kanunu’na göre “Lüzumu Muhakeme” kararı da alınmıştı. Üstelik Vali Rafet Paşa’nın kurul başkanı sıfatıyla kararda imzası da vardı. Dosyanın son sahifeleri ise, İçişleri Bakanlığı’nın, benim mahkemeye sevkimi sağlayacak bir sürü belgeden oluşuyordu. Bütün bu sözüm ona suçluluk belgelerinin sonunda da, ihtilal yönetiminin İçişleri Bakanı Tümgeneral Muharrem İhsan Kızıloğlu’nun, “Mahkemeye sevki uygundur” onayı yer alıyordu. Kendimi bir an büyük bir ihtilal suçlusu gibi hissettim, ancak avukat arkadaşım tuhaf bir şaşkınlık içinde olmasına rağmen, kıkır kıkır gülüyordu. Avukat arkadaşımınla 25 yıl önce şu müşterek yargıya vardık. Başıma gelen bu mantık dışı dava olayı, ihtilal yönetimlerinin, belki de farkında olmadan gündeme getirdiği garip ve tuhaf durumlardan sadece birisi... Hukuk kurallarının nasıl yorumlanacağı, nasıl yönlendirileceği ya da kimin okkanın altına gideceği hiç belli olmuyor.” Daha sonra Yazgan 1 yıldan 3 yıla kadar hapis istemiyle yargılanırken af kanunu çıkacağı yönündeki haberlere “bu ülkede ne kadar da çok af kanunu çıkıyor diye eleştirirken gün gelip o af kanunundan yararlanacağım hiç aklıma gelmezdi” diyor. Buradaki hadisede hukuka ve o dönemin ihtilal ortamının yarattığı olaylara eleştiriler bulunuyor. Hakikaten de Türk siyasal hayatı bunun gibi birçok trajikomik hadiselerle doludur.

27 Mayıs 1960 darbesinden sonra devam eden hukuki süreci, hâkim bir akrabasıyla tartışan Yazgan o döneme ilişkin şunları belirtiyor:

“Bilindiği gibi başta Celal Bayar, Adnan Menderes olmak üzere bütün Bakanlar kurulu üyeleri ile altı yüzü aşkın milletvekili, Türk Ceza Kanunu’nun 146. maddesi uyarınca Anayasa’yı ihlal suçundan yargılanıyorlardı. Kanunun tarif ettiği anayasayı ihlal suçunun, “Anayasa ile teşekkül etmiş olan Büyük Millet Meclisi’ni iskata veya görevini yapmaktan alıkoymaya cebren teşebbüs etmek...” şeklinde olmasına rağmen, Anayasayı ihlal suçunu, “Anayasa’ya aykırı Tahkikat Komisyonu Kanunu’nu çıkarmak” tarzında yorumlayan zamanın idaresi bir sorunla karşılaşmıştı. Hatırladığım kadarıyla, 146. Maddenin (765 sayılı Türk Ceza Kanununun 146. Maddesi) 1. ve 2. fıkrası o günkü haliyle, anayasayı ihlal suçunu aslen ve fer’en işleyenlere, aynı şekilde idam cezası öngörüyordu. Anayasayı ihlal ettiği varsayılan Hükümet üyeleri ile altı yüzü aşkın milletvekilini idam cezası ile yargılamanın biraz tuhaf kaçacağını düşünen Milli Birlik Komitesi, 11.07.1960 tarihli ve 15 sayılı kanun ile “anayasayı fer’en ihlal edenlere 5 seneden 15 seneye kadar ağır hapis cezası verilir” hükmünü getirmişti. Ancak bu düzenlemeye rağmen, bir sorun daha çıkmıştı. Daha sonra, Yassıada’da görev yapan bir hâkim akrabamdan da öğrendiğim üzere kim asli suçlu kim fer’i suçlu olacaktı. İşin normali, Tahkikat Komisyonu Kanunu çıkaran Büyük Millet Meclisi üyeleri asli suçlu (yani esas idamla yargılanacak kişiler altı yüzü aşkın TBMM üyeleri), bu kanunu uygulamak zorunda olan Hükümet Üyeleri ise fer’i suçluydu. Fakat bu mantıkla altı yüzü aşkın kişinin idam talebi ile yargılanmasının yine abes olacağını düşünen zamanın idaresi, asli suçluyu fer’i, fer’i suçluyu asli diye yorumlayarak, milletvekillerine 5- 15 yıl arası değişen hapis cezaları verilmesini sağlamıştı.

27 Mayıs 1960 darbesinden sonra yapılan ilk genel seçimlerde hiçbir parti tek başına hükümet kuracak çoğunluğu elde edememişti. Uzun pazarlıklardan sonra İsmet İnönü’nün başkanlığında CHP (Cumhuriyet Halk Partisi) ve AP’den (Adalet Partisi) oluşan Türkiye’nin ilk koalisyon hükümeti 20 Kasım 1961’de kuruldu. Erhan Bener, bu siyasal süreçte, Maliye Bakanlığı’nda Hazine Genel Müdür Yardımcılığı görevinde bulunmaktadır. Ve bu siyasal ortamın bürokratlar üzerindeki etkisini şu şekilde dile getirmektedir (Bener, 1998:4-5):



“Genellikle bir hükümet değişikliği ya da salt bakanın değişmesi olasılığı belirlediğinde, üst düzeydeki yöneticileri bir tedirginlik sarar. Yeni hükümet üyeleri ve özellikle yeni Bakan’ın kim olabileceği üzerine yapılan tahminler, bunlar arasında yakın ya da uzak ilişkiler üzerine kurulan düşler ya da tasalar, bu yöneticilerin davranışlarını büyük ölçüde etkilediği gibi, üstten başlayarak alt düzeydeki memurlara da yansır ve işler genellikle sürüncemede kalır. İhtilalden sonra yapılan ilk seçim sonrası kurulan hükümette, birbirine zıt eğilimli iki partinin yer alması bir bakıma, üst düzeydeki bürokratları rahatlatacak bir durumdu. Ortaklardan sadece birine şirin görünmek, yerini korumaya yetebilirdi.”

Erhan Bener bu ifadesiyle siyasetin bürokrasiye etkisini göstermektedir. Bürokratların mevcut konumlarını korumak için hükümette yer alan siyasal partiye şirin görünmek kaygısı taşıdıklarını açıkça belirtmektedir. Bu durum bürokrasinin siyasallaşması sorununu da beraberinde getirmekte ve bürokraside siyasal hiziplerin ve gruplaşmaların oluşmasına da sebep olmaktadır. Oysa bürokrasi tarafsız devlet hizmetinin yürütülmesini sağlayan bir araç konumundadır. Fakat literatürde Weber’in makine örgüt biçimi realitede insan faktörünü, ruhsal, psikolojik ve sosyal unsurları barındırdığından işlememektedir. Şüphesiz bunda Türk bürokratik kültürünün ve geçmişten gelen Türk yönetim geleneğinin etkileri de bulunmaktadır. Bürokrasi-siyaset ilişkileri kimi zaman çatışmacı, kimi zaman uzlaşmacı unsurlar taşır. Fakat Türkiye’de koalisyon hükümetleri çoğu zaman uzlaşmacı tavır yerine, çatışmacı bir tavrın oluşmasına sebep olmuştur. Tezimizin 1960-1980 dönemini incelemesi, siyaset bürokrasi çatışmasında çalkantılı yıllar olması, bürokrasinin işlemsel ve yapısal sorunlarını tespit ve tasdik etmede adeta bir laboratuvar ortamını bizlere sunmaktadır.

#### 4.2. HATIRATLARDA YOLSUZLUK VE RÜŞVET SORUNU

Yolsuzluk ve rüşvet bürokraside en sık karşılaşılan sorunlardır. Rüşvet veren yönüyle bakıldığında rüşvet, bürokraside işlerinin hallolmasını isteyenler için hızlandırıcı bir etki olarak görülür. Bu durum bürokraside işlerin ağır işlemesi sonucu ortaya çıkmıştır denilebilir. Rüşvet alan memur yönüyle bakıldığında ise, bu durum yönetimde yozlaşma ve etik sorununu gündeme getirmektedir. Rüşvet işlemlerin hızlandırılması için verilebileceği gibi bir işin yapılmaması için de verilebilir. Rüşvet bürokraside hızlandırıcı bir rol oynasa da yönetim düzen ve işleyişini bozmakta yönetimde ahlak ve etik sorununu çıkarmaktadır. Yolsuzluk ise işin yasal sürecinin dışına çıkarak kamu yararını bireysel menfaat unsurlarına çevirme yolları olarak karşımıza çıkmaktadır (Tekeli ve Şaylan, 1974:111-113).

Bürokraside yolsuzluk sorunu ile ilgili bir anısını anlatan Baytaş olayı şu şekilde aktarmaktadır (Baytaş, 2002:39).

“1973 yılında Bakan Ahmet İhsan Kırmımlı zamanında Ankara’da Atatürk Bulvarında Celal Bayar’a ait bir arsa Turizm Bankası tarafından kamulaştırılıyor. Orhan Birgit zamanında ise arsanın ünlü bir kişinin yararı uğruna kamulaştırılmasından vazgeçilip başkasına satıldığı gerekçesiyle ilk başta 6.123.200 TL bedelle kamulaştırılması öngörülen arsa İş Bankasından Turizm Bankası genel müdürlüğüne 19.500.00TL bedelle alınıyor. Ve kamulaştırma yapılmaması sebebiyle devlet 13.000.000 TL zarara uğratılıyor.”

Erhan Bener Mülkiyeyi bitirdikten sonra Vergi Müfettişi olarak yeni göreve başlamıştır. İstanbul’da ülkemizin önemli felsefecilerinden amcası Cemil Sena Ongun’un yanında kalmaktadır. İşe gidecekken amcası evin bina vergisinin son günü olduğunu söyleyerek Bener’den Kadıköy Vergi Dairesine yatırmasını ister. Aslında burada da bürokraside araçlar vasıtasıyla işleri halletme sorunundan da bahsedilebilir. Fakat hatıratında bürokrasinin işleyişindeki başka bir sorunu da işaret etmektedir. İşten kısa süreli izin alıp gecikeceğini söyleyerek vergiyi yatırmaya gittiğinde, mesai saati yeni başlamış, banko önü boştur. Tahsilat servisi bankosunun ardındaki memur oturmuş çayla sigarasını içiyor, bir yandan da gazetesini okumaktadır. Bener çekinerek yaklaşır.

-“Affedersiniz, vergi yatırmak istiyorum” der.

-Memur ise, “görmüyor musun? Şimdi işim var biraz bekle” der. Ve sanki Bener’e inat çayını daha yavaş yudumlar gibi gazetenin spor sayfasından sonra tefrikasını da okumaya başlar. Erhan Bener, işe geç kaldığı için yeniden yaklaşır.

-“Özür dilerim, şu benim işe bir baksanız!” diyerek tepkisini belli eder.

-“Acelen ne birader? Mesai daha yeni başladı. Biraz soluk alalım.”

-Bener: “ben de devlet memuruyum da” diyerek ekler.

Memur: “Devlet memuruysan burada mesai saatinde işin ne” der.

-“Amirimden izin aldım.”

-“İzin aldıysan bekleyebilirsin!”

-Bener yine, “haklısın” diyerek iki adım çekilip bekler.

Memur bu kez fazla bekletmez. “Getir bakalım” diyerek hazır olan belgeleri alır şöylece bir göz atıp. Bürokrasinin halk dilinde olumsuz anılmasını sağlayan o

meşhur sözünü söyler. “İyi biz kaydını yapalım -bugün git yarın gel.” Bener bunun üzerine her şeyin tam olduğunu ve verginin son günü olduğunu yarına kalırsa cezaya düşeceğini söyler. Memur’un tavrı yine aynıdır “Son güne bırakmasaydın o zaman”. Mesainin yeni başladığını sırada bekleyen olmadığını belirten Bener, “*Yalnız senin işinle mi uğraşacağız bugün git yarın gel dedim sana*” diyerek başını sallar ve sonrasında “*peki peki bir beş lira ver bakalım der.*”

-Ne olacak beş lira

-Makbuza pul yapışacak.

Sınavı yeni veren Bener, pulun o zaman için 5 lira değil 5 kuruş olduğunu söyler. Memursa bunun karşısında “*ya...peki bizim hakkımız?*” dediğinde Bener iyice sinirlenir ve “*siz açıkça rüşvet istiyorsunuz?*”

“*Şimdi de hakaret ediyorsun görev başındaki memura? Rüşvet ne demek? Peki biz üç çocuğu nasıl geçindireceğiz aldığımız maaşla? Söyle bakalım. Kira ne veriyorum? Üç çocuklu karının karnını neyle doyuruyorum? Yüz on yedi lira yetmiş beş kuruş aylıkla olur mu bu? Hadi bakalım ver beş lirayı keseyim makbuzu*”. Diyerek rüşveti meşrulaştırmaya çalışır.

Erhan Bener büyük bir öfkeyle cebinden kimliği uzatır burnuna: “*Ben müfettişim. Senden bunun hesabını soracağım*” der. Memur ise “*daha önce söyleseydin ya müfettiş olduğunu bey kardeşim senden para istemezdik*” diyerek rüşvetin yanında, bürokraside çifte standart uygulanması, ya da adamına göre farklı tavırlar takınılmasına da örnek olacak bir tutum sergiler (Bener, 1998: 26-28).

Sıradan halk olan Bener’e farklı, Müfettiş Bener’e farklı tutum ve davranış takınan memur konuşması da hatıratında açıkça görülmektedir. Bürokrasi çoğu zaman halk için ezici ve sert bir tavır sergiler. Bu sebeple çoğu kişi bir vatandaş olarak değil toplumdaki resmi statü, kimliği ya da nüfuzu aracılığıyla işlerini gördürmektedir (polis, müfettiş, sanayici vb). Bürokrasi ile sıradan vatandaşın arası hep açık olmuştur. Bürokrasinin ezici ve sert üslubu ile karşılaşan halk bürokrasi kapısından mahcup, ezilerek büzülerek girmiştir çoğu zaman. Abdurrahim Karakoç’un *İsyanlı Sukut* şiiri de bürokrasinin bu yönünü açıkça belirtir ([www.antoloji.com/isyanli-sukut-siiri/](http://www.antoloji.com/isyanli-sukut-siiri/), Erişim Tarihi: 19.05.2019).

“Gitmişti makama arz-ı hal için  
“Bey” dedi, yutkundu eğdi başını.  
Bir azar yedi ki oldu o biçim  
“Şey” dedi, yutkundu eğdi başını.  
Kapıdan dört büklüm çıktı dışarı  
Gözler çakmak çakmak, benzi sapsarı  
Bir baktı konağa alttan yukarı  
“Vay” dedi yutkundu eğdi başını...”

Bu şiir bizlere bürokrasi ve halk arasındaki kopukluğu göstermekle birlikte bürokraside adamına göre muamele edildiğini de gösterir niteliktedir.

Bürokrasilerin ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile de alakalı olabileceğini belirtmiştik. Bürokrasi sadece ülkemizde değil diğer ülkelerde de bir sorundur. Bürokraside kırtasiyecilik ve “bugün git yarın gel” anlayışının başka ülkelerde de yaşandığını gösteren bir başka olay da Büyükelçi İldeniz Divanlıoğlu’nun hatıratında yer almaktadır. İldeniz Divanlıoğlu 1955 yılında göreve başlayarak Dışişleri Bakanlığı’nda Birleşmiş Milletler Dairesinde görevler almış, Cumhurbaşkanlarımız Cevdet Sunay, Fahri Korutürk ve dönemin Dışişleri Bakanı İhsan Sabri Çağlayangil’e birçok resmi görüşmede tercümanlık ve çeşitli ülkelerde Büyükelçilik yapmış diplomatlarımızdandır (Divanlıoğlu, 2007:10). Aynı zamanda ihtilal komitesindeki 14’lerin ülkeden uzaklaştırılmak üzere “müsteşar” sıfatı ile büyükelçiliklere tayin edildiği dönemde, Yeni Delhi’ye Müsteşar olarak gönderilen Alparslan Türkeş ile başkatiplik görevinde iken tanışıp yakın dostluk kurduğunu aktarmaktadır (Divanlıoğlu, 2007:37).

Divanlıoğlu hatıratında diğer ülkelerde de bürokrasinin kırtasiyeciliğini ve bugün git yarın gel anlayışını gösteren hatırasında Irak ehliyeti almak için tam yirmi üç gün bitmek tükenmez işlemlerle uğraştığını aktarıyor. Odalarla ayrılmış birimlerde yetkililer arasında mekik dokuduğunu, önlerine saygıyla sunduğu Arapça yazıya bazen sadece bir nokta koyarak ya da bir iki çizgi çizerek başka odalara havale ettiklerini hayretle izlediğini ifade ediyor. Bu işlemlerde yanlışlık olduğu için de evrakların ve işlemlerin tam üç kez tekrarlandığını aktarıyor. Vatandaş bezdiren bu kırtasiyecilik bizdeki “bugün git yarın gel” anlamına gelen deyim in Irakta “bacir inşaallah” diğer Arap ülkelerinde de “burka inşaallah” ile işin “yarın” a kalması anlamında daha sık kullanıldığını aktarmaktadır (Divanlıoğlu, 2007:14-15).

Ziya Çoker de Türkiye’de bürokrasinin kırtasiyecilik sorunu ile ilgili olarak Maiyet Memurluğu’na atanmasından sonra birçok evrak işlemleriyle uğraştığını bir anısında şu şekilde dile getirir (Çoker,2004: 69-70):

“İlk atama coşkusu içinde yolluklarını almadan yeni görev yerlerine atanan arkadaşlarımız bizlere kendilerinin yol harcırasını ancak dört ay süre sonra alabildiklerini söyleyerek bizlere bu işlemleri bir an önce yapmamızı öğütüyorlardı. Yolluklarımızın hemen arkamızdan gönderileceği oyalamalarına aldırmandan işlemleri halledebilmek için on beşten çok odaya girdik bir takım şeflerle kavga ettik memurların bir bölümüne yalvardık bir takımını üst mevkilere şikâyette bulunmakla korkuttuk ve işlemlerimiz ikinci günün sonunda tamamlanmıştı.”

Bu olayı Çoker, devlet kırtasiyeciliği ve uyuşuk memur davranışı ile ilk karşılaşması olarak aktarmakta, görev yaşamlarının başlangıcında düş kırıklıklarının ilk basamağına adım attıklarını anlatmaktadır. Bürokrasinin ancak tehdit yakarma ve yalvarmalarla işlerlik kazandığı görülmektedir.

Bürokraside en çok karşılaşılan sorunlardan biri daha önce ifade edildiği gibi rüşvettir. Başka bir rüşvet teklif etme olayı da şu şekildedir: Hazine ve Kambiyo Dairesi, bir üst denetim organı olarak bankaların Kambiyo işlemlerini de denetler. Aile ortaklığı biçiminde kurulup işletilmekte olan küçük bir bankanın en büyük şubesinin işlemlerinde büyük yanlışlar yapıldığı saptandığı için kambiyo işlemleri yapma yetkisi alınır. O dönem bankanın Genel Müdürü kararı değiştirmek için Bakan’ın ve Bener’in huzuruna sıklıkla çıkar. Yetkileri alınan şubenin ikisi ortaokul biri de ilkokul mezunu olan memurlarını değiştirdikleri artık yüksek tahsilli memurlar çalıştırdıklarına dair Bener’e bir belge sunar. Bener bakar ki memurlardan yüksek tahsilli olanı bankanın sahiplerinden birinin oğludur. Bener: “Böyle kurnazlıkları bırakın. Doğru dürüst adam bulun. Yetiştirin. Kambiyo işlemleri zordur. Sorumluluk gerektiren işlerdir” der. O dönemde bir banka yayınından Erhan Bener’in kambiyo işlemleri ile ilgili birkaç kitabı basılmıştır. Genel müdür cebinden bir tomar para çıkararak masaya koyar ve “*o zaman senin kitaplardan bu kadarlık bizim bankaya yolla da bizim memurlara vereyim okusun öğrensinler*” der. Bener soğukkanlılığını yitirmeden: “*Kitapları ben satmıyorum. Kitapçılardan alabilirsin*” diyerek zile basarak odacıyı çağırır. Ve odacıya “*bak genel müdür beyefendi bu yıl henüz zekâtını dağıtmamış. Şu masanın üzerinde duran paralar zekâtıymış al bakalım*” der. Bener’in şaka yapmadığını gören rüşvet teklif eden genel müdür masadan paraları aldığı gibi kaçır. Yine buna benzer başka bir anıda da işi

sürüncemede kalan bir iş adamı Bener'e İtalya'dan alınma ipek bir kravat vermeye kalkar bu kez Bener alır odacıya "beyefendi paltosunu tuttuğunu unutmamış sana kravat getirmiş" diyerek kapıcıya verir (Bener, 1998: 171-172). Rüşvet teklif etmek o dönemde ve her dönemde işleri yürütme aracı olarak kullanılıyordu.

Türkiye'de Recep Yazıcıoğlu ve Hüseyin Ögütçen gibi iz bırakan halkla bütünleşen valilerimiz olmuştur. Mülki İdare Amirleri'nin en güçlü temsilcilerinden olan Hüseyin Ögütçen; imarcılığı ile tanınmış, turizm, termal turizm konularında çok başarılı eserler vermiş valililerimizdendir. Hüseyin Ögütçen'in valiliği döneminde kazandırdığı eserler *Türk İdare Dergisi'nde* arkadaşı Vali Mehmet Aldan tarafından "İz Bırakan Mülki İdare Amirleri" kısmında derlenmiştir (Aldan, 1996, 251-274).

Ögütçen hatıratında bürokrasinin merkezîyetçi yapısından kaynaklı sorunları tespit eden kaynak ve personel aktarımında eşitsiz dağılımı gösteren, o döneme ilişkin değerli bilgileri bizlere sunmaktadır.

Ögütçen 1967-1970 yıllarında Hakkari Valiliğinde bulunmuştur. Bir anısında 1968 yılına değin Hakkari'ye daha önce hiçbir Başbakanın uğramadığını ilk kez Süleyman Demirel'in ziyaret ettiğinden bahsediyor (Ögütçen, 1995:243-244). Çukurca, Uludere, Beytüşşebap'ta o zamanlar kira ile tutulan hükümet konakları, çardak benzeri gecekonduvan kötü kaymakamlık binalarının olduğunu aktarıyor. Bu binalarda Türk bayrağı dalgalandığından ve Türkiye Cumhuriyeti temsil edildiğinden bahsediyor. 1967 yıllarına dek bu bölgelerin unutulmuşluğunu gün yüzüne çıkarmaktadır. Maliye Bakanlığı Milli Emlak Müdürlüğü ve DPT ile ilişki kurularak bu üç ilçede Türkiye'nin diğer ilçelerinde uygulanan projeye göre modern betonarme hükümet binaları ihale edilerek inşaatlarına başlanmış.

Ögütçen, kaynak ve personel aktarımında eşit olmayan dağılımı ve rüşvet gibi sorunları içeren diğer anısını 6 Aralık 1969 günü Doğu İlleri Valiler Toplantısında şu şekilde dile getirmiştir (Ögütçen, 1995:262-264):

"Devlet doğuya en iyi memurlarını atmalıdır. En iyi valilerini, en iyi hâkimlerini, en iyi emniyet müdürlerini ve jandarma komutanlarını, en iyi öğretmenlerini... Doğu sürgün yeri sayıldıkça ve başarısız memurlar ceza olarak bu bölgelere atandıkça Ankara Doğu'dan iyi haber beklememelidir..."

Ögütçen'in bu ifadelere ek olarak sicili kabarık ilçe jandarma komutan vekilinin Çorum'un bir köyünde görevi kötüye kullandığı mahkemesinin iki yıl

sürdüğünü avukatının Barolar Birliği Başkanı olduğu, af çıktığı istifa eder denilerek Hakkâri'ye sürüldüğü burada da yakaladığı suçlarını rüşvet karşılığı bıraktığını ve halka eziyetlerde bulunduğunu aktarıyor. Ögütçen (1995)'in bu ifadeleri ile Doğu'ya sürülmüş, vatandaşı devletten uzaklaştıran başarısız ve düzeni bozan memurlardan, rüşvet sorunundan yakınmaktadır. Doğu'nun sürgün yeri olarak görülmesi ve başarısız memurların bu bölgeye atılması kadrolaşmadaki eksikliklerin farklı bir boyutunu da bizlere göstermektedir.

### *Bürokrasi'de Bir Başka Kayırmacılık Anlayışı: Mülkiye Olmak*

Büyük Britanya'da da en prestijli Oxford ve Cambridge Üniversiteleri üst düzey kamu görevlisi yetiştirilmesi konusunda bir tekele sahiptirler. Fransa'daki durum da buna benzer nitelikte Paris Siyasal Bilimler Enstitüsü ve Ulusal İdare Okulu'nun bir ayrıcalığı bulunmaktadır. Her iki ülkede de eğitim sistemindeki farklılıklar ne olursa olsun, bu eğitim kurumlarına girebilmek “devletli soylular” arasında katılma şansının olması için pratikte zorunlu öncüdür. Büyük Britanya'da 1960'lı yıllara dek üst düzey memurların ezici çoğunluğu, toplumsal ayıklamada belirli bir rol oynayan ve “ailelerin çocuklarına bir ayrıcalık satın almalarının en iyi yollarından biri” olan paralı özel okullar ve Oxford ya da Cambridge çıkışlı olmaktadır (Dreyfus, 2007:243-244). Türkiye'de “devletli” olmanın bir koşulu Mülkiyeli olma şartıdır. Bu durum bürokrasiye memur alımında kayırmacılığın başka bir boyutunu ifade etmektedir.

Bürokraside günümüzde nispeten kırılmış gibi gözükse de mülkiyeli olmanın bir ayrıcalığı bulunmaktadır. Bu ayrımcılık siyasallaşmanın bir başka boyutudur.

Mülkiye 1859 yılında nötr bir kamu yönetimi kurma ve içişleri hizmetinde yetenekli padişaha sadık sivil bürokrat yetiştirme amacı ile “Mektebi Fünun-ü Mülkiye (Mektebi Mükiyei Şahane)” adı ile İstanbul'da kurulmuştur. Önceleri Dahiliye Nezaretine bağlıdır. İkinci Meşrutiyet'in ilanı ile 1908'de adında değişiklik yapılarak “Mektebi Mülkiye” olarak anılmaya başlandı. 1915'te kapatıldı ve 1918'de yeniden açıldı. “Mektebi Mülkiye” 1920'de statüsünde değişiklik yapılarak Maarif Nezareti'ne bağlanmıştır. 1946'da ise Atatürk'ün talimatı ile “Mektebi Mülkiye” İstanbul'da Yıldız'dan Ankara'ya taşınır ve ismi “Siyasal Bilgiler Okulu” olarak değiştirilir. 1950'lerde ise 5627 sayılı yasa ile Ankara Üniversitesi'ne bağlanarak

“Siyasal Bilgiler Fakültesi” olmuştur. Sloganı ise “önce Mülkiye, sonra Türkiye, Türkiye için Mülkiye” dir (Unat, 1998:165-168).

Erhan Bener Mülkiyeli olmanın ayrıcalıkları ile karşılaştığını anılarında anlatmaktadır. Bener Mülkiyeyi bitirdikten sonra Vergi Şubesinde staj görür. Staja düzenli olarak gidip orada ders çalışan Bener, birimin genel müdür ve yardımcısını bir ay hiç görmemiştir. Bir gün şubeden içeri genel müdür girdiğinde de tüm memurların ayağa kalktığını, şube müdürünün genel müdürü karşılamaya koşarken koltuğunu devirdiğini, ama kimsenin gülemediğini belirtiyor. Buradan anlaşılıyor ki bürokrasi hiyerarşi ast üst ilişkileri o dönemde oldukça belirgin sert bir biçimde görülüyordu. Genel Müdür girer girmez Şube Müdürüne sert bir üslupla, “*stajyerler nerde?*” diye sormuş, şube müdürü ise “*gelmiyorlar efendim bir tek arkadaşımız devamlı geliyor*” diyerek Bener’i gösterir. Genel Müdür “*O sen misin? Öğleye doğru odama gel*” diyerek yanına çağırıştır. Öğleden sonra genel müdürün makamına çıkan Bener orada 40 yaşlarında hiç evlenmemiş ve bundan gurur duyan sekreterin yanında bekler önce. Sekreter’in bulunduğu konum Genel Müdür’ün kapısı önünde küçükçe bir odada küçükçük masadadır. Sekreter “Ne istiyorsunuz, randevunuz var mı?”, gibi sorularla Bener’i karşılar. Bener’in “Genel müdür beyefendi beni görmek istemişlerdi? Stajyer Mülkiyelim gibi” cevaplarla, Mülkiyeli olduğunu belirttiikten sonra sekreterin yüzünde belli belirsiz bir sevimlilik belirir ve “buyurun, beyefendi sizi bekliyor diyerek içeri alır”. Bener sekreter odasından iki kapı daha aşarak bu kez genişçe içi kalın halı, kadife perde ve makaron koltuklu lüks döşenmiş bir odaya girer. Bürokraside hiyerarşi yalnızca ast üst ilişkisini değil odaların ve masaların büyüklüğünü de düzenlemektedir. Masa büyüdükçe rütbe artar. Genel müdür az önceki tavrından eser kalmamış güleç bir tavırla “*Gel bakalım delikanlı! İnsan Mülkiyeli olur, benim servisimde çalışır da Mülkiyeli ağabeyini görmeye gelmez mi hiç? Biz Mülkiyeliler birbirimizin kardeşi sayılırız. Ne zaman başın sıkışsa hemen gel*” diyerek ilgi gösterir. Sigara ikram eder.

Mülkiyeli olmak bürokraside o dönem için epey avantaj sağlıyordu. Hatıratlardan bu açıkça anlaşılmaktadır. Yine Genel Müdür bunu gösterir biçimde “*Bu ülkeyi yücelten de batıran da üç okul mezunlarıdır. Mülkiye, Harbiye ve Tıbbiye, askerle doktorları bir kenara bırak Mülkiyeli olmak büyük iştir hele bir de maliye müfettişi oldun mu ülkenin sorumlu kişilerinin başına geliyorsun demektir.*” diyerek



meseleyi özetler. (Bener: 1998: 15-19). Mülkiyeli olmanın önemine yine değineceğiz fakat Erhan Bener Genel Müdür'ün odasında iken, hiyerarşinin ast üst ilişkileri, oda ve masa büyüklüğünden başka tavrı da etkilediğini gösteren bir hadise yaşanır. Odaya sekreter gelir “il müdürü geldi iki gündür atlatıyorum ama” diyerek ziyaretçiyi takdim eder. Genel Müdür “gelsin gelsin. Hazır genç arkadaşımız buradayken dersini vereyim herifin der.” İl müdürü odaya girer. İl Müdürü genel müdür'ün eline sarılıp öpmeye çalışır. Genel Müdür il müdürüne “Dur bakalım hele, ne var ne istiyorsun?”la başlayan konuşmada adamı öyle azarlar ki yerin dibine sokar ve ağır laflar da kullanır. İl müdürü Genel Müdür'e “Aman beyefendi yirmi beş senelik memurum elinizi ayağınızı öpeyim okulda okuyan çocuklarım var müfettiş beyin bana haksızlık ettiğini göreceksiniz” diye aman diler. Genel Müdür “sus sus Müfettiş haksızlık etmez, hem çocuk yaparken bana mı sordun, beni kızdırmadan çek git” diyerek kovar. Erhan Bener'e de yönetici olmanın inceliklerini şu sözlerle belirtir. “Bu heriflere böyle davranacaksın sözden anlamaz bunlar akli sıra rüşvet yemiyorum diye beni kandıracak. Bunların en az yiyeni deveyi havuduyla yutar.” der. Bu konuşmaya şahit olan Erhan Bener bile oturduğu yerde büzüşüp kalmıştır. Derken telefon çalar. Az önceki Genel Müdür yaslandığı koltuktan doğrulur, bir eliyle telefonu yakalarken öbür eliyle de ceketinin düğmelerini iliklemeye çabalar. Birden üslup değişir: “Buyurun beyefendi, bendenizim efendim, haklısınız beyefendi öyledir efendim, kuşkusuz beyefendi, emredersiniz efendim” gibi cümleler kurar. Buradaki anı da hiyerarşinin, aynı insan üzerindeki farklı etkileri gösterir. Bürokraside hiyerarşik düzen, bürokratik kültürü etkilemesinin yanında, hitap şekillerini, ast üst biçiminde örgütlenmiş insan ilişkilerini, hatta hitap şekillerini dahi belirlemektedir.

Yine başka bir anıda Maliye Bakanlığı Müsteşar yardımcısı, Bener'e “Maliye Bakanlığında yükselmek için ne gerektiğini biliyor musun? Beş (M) sertifikasına sahip olman gerek der”. Bener o da nedir üstat? Diyerek sorar. Müsteşar espriyle;

*“önce iki (M), yani (M)ülkiye (M)ektebi.*

*Sonra öteki iki (M), yani (M)aliye (M)üfettişi,*

*beşinci (M) de (M)asonluk, sen bunların ancak üçüne sahiptin, zor yükselirsin, iyi bile yükselmişsin”* der (Bener, 1998: 200-201). Bu anı şakayla karışık

söylenmiş olsa bile o dönemin birçok gerçeğini de belirtir. Mülkiyeli olmak ve diğer özellikler o dönemde ve dahi günümüzde önemlidir.

Devlet dairelerinden birine işi düşen vatandaşın, her şeyden önce, kime ve nasıl başvuracağını bilememesi, başvurduğu yerde kendisine yetkiyle yanıt verecek kimseyi bulamaması, bu yüzden de bazen en küçük işini bile araya tanıdıklar, politikacılar koyarak en üst düzeyde çözümlenmeye çalışması bürokraside sıkça karşılaşılan olaylardır. Bunun temel nedenleri arasında, yetki ve sorumlulukların iyi dağıtılamamış olması ve yetki sahiplerinin çeşitli nedenlerle yetkilerini kullanmaktan kaçınmaları yer almaktadır. Bener bu duruma ilişkin şunları söyler:

“Gezdiğim gördüğüm birçok ülkede Bakanlıklarda iş takip edildiğine hiç rastlamadım. Çünkü bakanlıklar, yürütmenin karar organlarıdır. İşlerin sonuçlandığı yer değildir. Ne var ki bakanlıkların kapısına ‘iş takip edilemez’ levhaları koymakla bu işin çözülemeyeceğini bilmemiz gerekir. İşin yasal cevabından öte, hukuksal ve teknik yönleri iyi bilmeyen dilekçe sahibi kişilerin ikna edilmeleri gerektiği gözden kaçırılmamalıdır.”

Bürokrasi memurun sürekli olarak yaptığı basit ama uzmanlık işleridir, halk nezdinde ise karmaşık, zor ve anlaşılmasız işlemlerdir. Bir memur her gün yüzlerce vatandaşa laf anlatmaktan bıkip usanmamalıdır. Bürokrat devletin hizmetlisidir. Devlet ise halkın hizmetinde olmalıdır. Dolayısıyla bürokrat veya memur, halkın hizmetindedir. Bu durumu şuna benzetebiliriz, doktora ya da cerraha bir rahatsızlığı üzerinden tedavi olmaya giden hasta doktorun teknik bilgi ve ilmine vakıf olmasa dahi, buradaki ilişki koyun kasap ilişkisi olmadığından, açıklamalar ile kani olduktan sonra tedavi ya da ameliyat olabilir. Sanıyorum ülkemizde bürokrasi işlerinin halk nezdinde karmaşık olma sebebi yönetici sınıfın halkı “cahil laf anlatılmaz varsayılarak” açıklama kıtlığı içinde, çaresizliğe terk etmekten ileri gelmektedir. Bener bu durumu bir anısında şu şekilde aktarır (Bener, 1998:170):

“Meslek yaşantımda, çıkmaza giren işlerin çözümlenmesinden ötürü bana teşekkür mektubu yollayan çok kişi biliyorum. Ama bunlar içinde birisi benim için daha değerli, bir işyeri sahibi, gönderdiği mektupta aylarca sürüncemede kalan bir isteğinin yerine getirilemeyişinin nedenlerini kendisine açıkça anlatmamdan ötürü bana teşekkür etmesiydi”

Bener’in değindiği gibi halk karışık bürokrasi işleri karşısında uzmanlaşmış, işlerinde özensizleşen bürokrat davranışı karşısında kimi zaman kendisini çaresiz hissetmektedir. Bener bürokrasi işlemlerinin vatandaşa izah edilmesi gerektiğini bu hatıratında açıkça ifade etmiştir.

### 4.3. HATIRATLARDA KURALCILIK VE SORUMLULUKTAN

#### KAÇINMA SORUNU

Özellikle insanlara güvensizlikten kaynaklanan aşırı kontrol düşüncesi, işlemlerin en küçük ayrıntılarına kadar, çok keskin kurallara bağlı tutulmasına sebep olmuştur. Bu sebeple “*gereğinden çok kâğıt gereğinden çok imza*” diye tanımlanabilecek olan *kırtasiyecilik* doğmuştur. Esasen amaca uygun, amaç için yeterli temel bir takım kurallar olması kamu yönetimi için zorunluluktur. Ancak uygulamada, kurallar ve araçlar amacın çok üstüne çıkmakta, hatta amacın yerini almaktadır. Örneğin savcıdan ya da doktordan, son öğrenim dereceleri belgelendiği halde, sırf yönetmelikte belirtiliyor diye ilkokul diplomasının istenmesi, hem kırtasiyeciliğe hem de kuralcılığın aşırı boyutlara ulaştığına bir örnektir. Bunun gibi kuralların, amacı da dikkate almayan katı uygulaması, halkı kırtasiyecilikten yani bürokrasiden bıktırmaktadır. Hatta bürokratin karmaşık işlemi olan bir vatandaş bekletmesi ya da başından savması da görülür. Bürokratik engellerin diğer bir kaynağı mevzuattır. Mevzuat açık anlaşılır olduğu ölçü de gereksiz kırtasiyecilik azalır. Görev, yetki ve sorumlulukların çok iyi düşünülerek yasalaştırılmaları gerekir ki herhangi bir yetki görev karmaşası yaşanmasın. Bürokrasideki aşırılık kuralların çokluğundan ve açıkça ve net izahının olmayışından kaynaklanır. Bunun sonucu olarak memurlar arası görev, yetki ve sorumlulukların birbirine karışması hiyerarşik çatışmalara neden olmakta bunun zararını ise hizmet bekleyen halk çekmektedir. Aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik nedeniyle de hizmetler yavaşlamakta, işler karmaşık bir hal aldığı için işini izleyen halk da memur da konuya tam hâkim olamamakta, iş sahipleri çeşitli makam ve masa sahipleri arasında koşuşturmaktadır. İletişim zorlaşmaktadır. Halk ile memur birbirini anlamamakta, güven duymamakta çatışma ve anlaşmazlıklar çoğalmaktadır. Gereksiz bürokratik engellerin ve kuralcılığın aşırılışması yolsuzluğu da beraberinde getirmektedir. Yasal yetkiler, üst derecedeki bürokratlar ve politikacılar eliyle bir mal gibi satılabilmektedir (Çoker, 1996:46).

Nitekim Ziya Çoker aşırı kuralcılığa örnek olarak bir anısında Viranşehir’den yer değiştirilmek suretiyle Derik ilçesine kaymakam olarak atanır. Öğretmen olan eşi ve 1,5 yaşındaki oğlunu zorunlu olarak Viranşehir’de bırakacağı için 15 günü Viranşehir’de geçirir. Yasal 15 günlük sürenin son günü Pazar günü Derik’e geçen

Çoker'i kaymakam vekili ve İlçe Jandarma Komutanı karşılar. Ertesi gün Valilik kanalıyla Bakanlığa bir yazı yazarak ilçeye ve işe Pazar günü geldiğini bildirir. Bakanlıktan Valilik kanalıyla bir yazı gelir. Bu yazıda Çoker'in yer değiştirmede tanınan 15 günlük sürenin son günü olan Pazar günü Derik'e geldiğinin İlçe Jandarma Komutanlığı tarafından belgelenmesi bu belgenin de acele bakanlığa gönderilmesi istenir. Çoker bu durum karşısında şunları söyler (Çoker 1996: 47-48):

“Bir kaymakamı, kışın ortasında, sadece partililerin baskısıyla aile sorunlarını da dikkate almadan gerekçesiz olarak yer değiştiren Bakanlık büyük bir görev duyarlılığı içinde benden bir günün hesabını soruyordu. Hem de Jandarmanın amiri olan benim yazıma güvenmiyor, jandarmadan yazı almamı istiyordu. Güzel bir üslupla bakanlığa şunları yazdım; Viranşehir'den naklen atandığım Derik ilçesine 15 günlük sürenin son günü olan Pazar günü gidip gitmediğim konusunda duraksamaya düşmüş ve benim bu konudaki yazımı geçersiz kabul etmiş bulunuyorsunuz. Benim Derik İlçesine Pazar ya da Pazartesi günü gitmiş olmam çok önemlidir. Bakanlığımızın bu konudaki duyarlılığını anlayışla karşılıyorum. Ancak bu konuyu benim emrim altında bulunan Jandarmadan alınacak bir yazı ile belgelendirmeye kalkarsam ve bu belgeyi baskı ile elde edip etmediğim konusunda da kuşku ve duraksamaya düşebilirsiniz. Bu bakımdan bu çok önemli sorunun çözümü için ilçeye bir müfettiş göndererek soruşturma açılmasını takdirlerinize arz ederim”

Türk bürokrasisinin en başından beri kurtulamadığı hastalıklardan belki en önemlisi devletin çeşitli kuruluşları, bakanlıkları, daireleri arasında koordinasyon sorunu, karşılıklı görüşme anlaşma alışkanlıklarının bulunmaması daha da ötesi bakanlıklar içindeki genel müdürlüklerin, şubelerin bile birbirlerini rakip ve düşman gibi görmeleridir. Bu duruma hatıratında değinen Bener şunları dile getirmektedir (Bener, 1998:186):

“Bütün bakanlıklar Maliye Bakanlığına düşman gözüyle bakar. Çünkü Maliye Bakanlığı onların başarıya ulaşmaları için gerekli parayı vermekte kiskanç davranır. Özellikle dış ekonomik ilişkiler açısından Maliye Bakanlığı ile Dış İşleri Bakanlığı sürekli çekişme halindedir. İki tarafın yöneticileri birbirlerini güç duruma düşürmekten aldıkları zevki yabancı bir ülkeye karşı kazandıkları başarıdan bile önemli saymışlardır.”

Bener bürokraside uyum ve koordinasyon sorunuyla ilgili bir anısında 1961 yılında IMF ile Kambiyo Kontrol Dairesi bir vergi yasası hazırlanması hakkında görüşmeler yaptığını, Gelirler Genel Müdürlüğü'ne durum bildirilerek yasa taslağı hazırlanması istendiğini fakat IMF ile görüşmelerde Gelirler Genel Müdürlüğü'nün olmaması sebebiyle müdürlüğün kaprise kapılarak istenilen biçimde taslağı hazırlamadığını belirtiyor.

Bürokrasinin siyasal çıktılardan etkilenen yönünü anlattığı bir hatırasında Bener, 27 Mayıs 1960'dan sonra bürokrasinin sorumluluk almaktan kaçınılarak çekingen bir tavırla bir takım bürokratların kenara çekildiğini belirtiyor. Yeniden başlayan çok partili hükümetler döneminde ise bürokratların politikacılarla yakın ilişkiler kurduklarını belirtmektedir (Bener, 1998:195).

Türkiye'de bürokrasinin bir stratejik planlama çerçevesinde çalışmadığını sorunların günlük çözümlerle halledildiğini vizyon ve gelecek odaklı olmadığını gösteren 1970'lerde Bener bir hatıratında şunları ifade eder (Bener, 1998:196-197):

“Hazinede çalıştığım süre boyunca hiçbir zaman hazinenin nakit sıkıntısı çekmediğini görmedim. Ay sonlarında herkesi bir telaş alırdı. Ayın birinde memurların aylıkları ödenecek miydi? gibi çıkmazlar bulunurdu. Ama nasıl oluyorsa kendisini vazgeçilmez göstermek isteyen bazı genel müdürler hep de dâhiyane bir buluşla son dakikada kamu bankalarından bono karşılığı para bulur ve durumu kurtardıklarını söylerlerdi. Kimse de hazinenin neden doğru dürüst bir ödeme planı yapmadığını sormazdı. Her şey günü gününe yönetilirdi.”

Hatıratlarda yer alan yönleri ile 1960-1980 dönemi bürokrasi yasal-rasyonel bürokrasi modelinden uzak, siyasal sistemin çıktılardan etkilenen ve siyasetin alanını daraltan vesayetçi bir niteliğe sahiptir. Literatürde bürokrasinin yapısal özelliklerinden ve işleyişinden kaynaklanan sorunlar hatıratlarda da söz konusu olmuştur. Türk kamu bürokrasisinin en önemli özelliklerinden olan merkeziyetçilik, üst bürokratlar sınıfında toplanan güce neden olmuştur. Katmanlaşmış merkeziyetçi yapı nedeniyle koordinasyon uyum ve görev paylaşım sorunları hatıratlarda bakanlıklar arası uyum problemleri ile de görülmüştür. Bürokrasinin işleyişinden kaynaklı sorunlar, yönetimde yozlaşma, rüşvet, siyasallaşma ve nepotizm sorunlarına hatıratlarda sıkça anlatılan sorunlar arasında yer almıştır. Bürokrat yönetimde etkisini devam ettirebilmek nüfuzunu artırmak ve yönetimde hâkim konumunu korumak için siyaset ile gerilimler yaşamıştır. Yönetimde yer alan bu tür sorunlar kimi zaman idari reform ve yeniden yapılanmalar ile aşılmaya çalışılmış ancak sorunları çözmede yeterli etkinliğe ulaşılamamıştır. Yöneten yönetilen ayrımı keskin çizgilerle birbirinden ayrılmış, kasketli-şapkalı ayrımı ile sembolleşmiş, bürokrat kendisini halktan üstün görmüştür. Halka rağmen halk için modernleştirici bir rol üstlenen bürokrasi reformları kimi zaman yönetimdeki aksaklıkları gidermek için kullansa da kimi zaman yönetimdeki etkinliğini devam ettirmek için kullanmıştır.

## SONUÇ

Devletlerin oluşum süreçleri ile paralellik gösteren bürokrasi olgusu tüm devletin yürütme gücü olarak karşımıza çıkmaktadır. Batı toplumları kendi modernleşme süreci içerisinde modern bürokrasilerin oluşumuna şahit olurken doğu toplumları ise Weber'in patrimonyal bürokrasilerden neo-patrimonyal bürokrasiye geçişi batılaşma ve modernleştirilme süreci içerisinde kendine has özellikleri ile dönüşüm yaşamıştır. Feodal toplumlardan, mutlak monarşilere ve ulus devletlere bir dönüşüm yaşayan batı toplumlarında modern bürokrasilerin oluşum süreçleri doğu toplumlarında bürokrasinin gelişim süreçlerinden farklılık arz etmektedir. Çalışmada Batı'da modern bürokrasinin gelişim süreci ele alınarak Osmanlı/Türk bürokrasisini tanımlayabilecek kavramlar ile teorik çerçeve çizilmiştir.

Osmanlı klasik dönem devlet anlayışının giderek yozlaşması bozulması yönetimde ıslah değişimleri zorunlu hale getirmiştir. Osmanlı'da otoriteyi sağlayan tımar sistemine, kul sistemine ve millet sistemine bağlı yapının giderek merkezden kopması otoriteyi yıpratmıştır. Merkezi otoriteyi yeniden sağlamaya yönelik modern bürokrasinin gerekliliği batılılaşmayı beraberinde getirmiştir. Askeri alanda başlayan yenileşme çabaları özellikle Tanzimat döneminde eğitim, hukuk ve idari alanlarda çeşitlenmiş ve hız kazanmıştır. Tek parti dönemi ve erken Cumhuriyet dönemi olarak adlandırılan Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında ise köklü bir modernleşme süreci yaşanmıştır. Modernleşme sürecinin tepeden inme, merkezden çevreye doğru zoraki biçimde yaşanması yöneten-yönetilen ayrımını derinleştirmiş, halk kendisine yabancılaşan bürokrasiye buğuz ile bakmıştır.

Nitekim literatürde tespit edilen Türk bürokrasisinin neopatrimonyal, vesayetçi, otoriter, statükocu özellikleri, merkeziyetçi, gizliliğe önem veren, dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk, kırtasiyecilik, siyasallaşma, kayırmacılık gibi yapısal, işlemsel sorunları ile dönemin siyasal olaylarının siyasetçi ve bürokrat hatıratlarında yansımalarının olduğu tespit edilmiştir. Konuya ilişkin kırka yakın hatırat incelenerek çalışmayla ilgili olduğu tespit edilen hatıratlara üçüncü bölümde yer verilmiştir. Önceden seçilmiş olan çalışmanın dönemini konu alan hatıratların birçoğu askeri ve öznel konularda yer alması bakımından bürokrasiye ve konumuza

dair çıkarım yapılamadığı için çalışmanın üçüncü bölümünde bütün hatıratlara yer verilememiştir.

Türk kamu yönetiminde bürokrasi Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinden devralınan, bürokratik miras üzerine şekillenen bir sistemdir. Yeni bir devlet ve rejim olarak Türkiye Cumhuriyeti ideallerini geçmişten kopuk olduğu ileri sürülen değerler üzerine kurmaya çalışsa da Osmanlı toplumsal/kültürel, düşünsel ve kurumsal birikimlerinden birçok unsur taşımaktadır. Türk kamu bürokrasisi Osmanlı bürokratik yönetim geleneğinden izler taşımaktadır.

Türkiye’de 1960-1980 dönemi, bürokrasi perspektifinde incelendiğinde, o dönemde bürokraside en sık karşılaşılan sorunların rüşvet, aracılar yoluyla işlemleri yürütme, sorumluluktan kaçınma, siyasallaşma ve kayırmacılık gibi bürokrasinin işleyişinden kaynaklı sorunlar olduğu görülmektedir. O dönemde işlemez hale gelen hantallaşmış bürokrasiyi harekete geçirmek için ve statüsü kadar ekonomik üstünlüklerini de kaybeden bürokratların bir kısmının rüşvet aldıkları görülmektedir. Hatıratlarda görülen bir başka unsur ise, halkın bürokrasi ile ilgili işlemlerini kendileri yürütmekten çekinerek yine bürokrat/memur mesleğinde olan tanıdıkları aracılığı ile yürütmeleridir. Bu durum Osmanlı-Türk bürokratik yönetici unsurlarının halktan kopuk, halka tepeden bakan yönünü ve halkın bürokratin ezici tutumu karşısındaki çekingen tavrını göstermektedir. Halka ve kendisine yabancılaşmış bürokrasi davranışının Osmanlı’dan Cumhuriyet’e tevarüs ettiği görülmektedir.

Hatıratlarda tek parti döneminde ayrıcalıklı üstün statüsünü ve hâkim konumunu Demokrat Parti döneminde kaybeden sivil bürokrasinin, 27 Mayıs 1960 darbesine sempati ile bakarak bürokrasinin partisi olarak adlandırılan CHP’nin yeniden iktidar olma beklentisini taşıdığı görülmektedir. 1961 Anayasası ile oluşturulan bürokratik vesayeti koruyacak yeni kurumların ortaya çıkışı, bürokrasiyi kendi zihniyeti dışındaki siyasi partilerin iktidarına karşı koruyacak bir önlem olarak görülmüştür. Osmanlı son dönemi ve tek parti döneminde modernleştirici ve kamu yararını koruyan yegâne muktedir konumunda kendisini gören bürokrasinin, DP dönemi ile zedelene bu misyonunu 1960 sonrası kurulan Milli Güvenlik Kurumu, Anayasa Mahkemesi, Cumhuriyet Senatosu ve TRT, DPT, DPD gibi özel statülü kurumlar aracılığı ile yeniden kazanmaya çalıştığı görülür. DPT’nin bürokrasinin

idari kararların alınmasında siyasetin etkinliğini kırmak için aracı bir kurum olduğu görülür. DPT içerisinde uzmanlığı sayesinde üstün konumda yer edinen teknokrat sınıfı bürokraside uzmanlaşma sonucu hâkim hale gelen yeni bir sınıfı ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde idarenin yeniden düzenlenmesinde, kalkınma planlarının hazırlanmasında DPT etkin rol oynamıştır. İdarenin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar kağıt üzerinde kalmış, uygulamaya geçirilememiş reformlar, idarenin kendisini sürekli yenilemesi gerektiği fikrini yadsıyarak anlık sorun çözmeye yönelik uygulamalar olarak kalmıştır. Sorunları kaynağında çözmeye yönelik vizyon odaklı kalıcı çözümler getirilemediği hatıratlara somut olarak yansıyan örneklerle doludur.

Hatıratlarda nepotizm/kayırmacılığın bir diğer yönü olarak 1960-1980 dönemlerinde “Mülkiyeli olmak” bir ayrıcalık haline gelmiş; Mülkiye, bürokrat sınıfının oluşumunda etkin ve ayrıcalıklı bir okul olma niteliğini korumuştur. Yine bu dönemde sendika kurma gibi geniş hak ve özgürlüklerin 1961 Anayasası ile sağlanması kutuplaşmaları beraberinde getirmiş ideolojik, *Pol-Bir, Pol-Der* vb. gibi meslek sendikalarının oluşmasına neden olmuştur. Bürokrasi içinde partizan uygulama yapan memurlar artmış, sağ-sol kutuplaşması ile kendi görüşüne yakın dernek ve sendikalara üye olmuşlardır.

27 Mayıs darbe süreci sonrasında, Osmanlı’da İttihatçıların II. Abdülhamit kadrolarını tasfiye ettiği sürece benzer tasfiyeler süreci yaşanmıştır. “*Darbe ruhunu hâkim kılmak*” için yapılan bu süreçte 27 Mayıs darbesine karşı tutumda olan kişiler ve DP safında yer alanlar tasfiye edilmiştir. Üniversitelerde 147 akademisyen gereksiz görevden atılmıştır. Bu tasfiye süreci ordu içerisinde de yapılmış, bu sayede ordu içinde birçok üst ve alt rütbeli asker on yılda erişebileceği makam ve rütbelere bir gün içinde erişmiştir. Tek parti döneminde hem parti delegeşi hem de vali görevleri de yapmış askeri bürokrat sınıf, kendine rejimi koruyucu bir görev ve misyon vaz’ederek 1960-1980 dönemlerinde siyasal sisteme sık sık müdahalelerde bulunmuştur.

Türkiye 1960 sonrası koalisyon hükümetleri ile tanışmış, bu dönemde siyasi iktidar-bürokrasi çatışması yaşanmış, güçsüz hükümetler bürokrasinin güçlenmesine sebep olmuş ve bürokrasi siyasetin alanını daraltmıştır. Koalisyon hükümetleri döneminde altı ay gibi kısa süreli hükümetler ve siyasi istikrarsızlar, parlamenter



sitemin zaman zaman tıkanması, siyasal sitemde rejim kaygısıyla yapılan askeri müdahaleler sonucu seçilmişler güçsüzleşmiş, atanmışlar güçlenmiş, bürokrat kendi mevcut konumlarını düşünerek kendisini devlet memuru olarak görmemiş iktidarın tutumuna göre şekil almıştır. Bu durum bürokrasinin siyasal çıktılardan etkilenme özelliğini göstermektedir. 12 Mart 1971 muhtırası ile askeri bürokrasi yeniden siyasete müdahalede bulunmuştur.

Hatıratlarda da görülmüştür ki Türkiye’de bürokrasi sanıldığından çok daha güçlüdür. Bir bakıma devleti bürokrat idare eder. Bürokrasi siyasi karar alıcıların uygulayıcısı olarak ikincil konumunda yer alması gerekirken Türkiye’de bu durumun aksine bürokrasi kendisini seçilmişlerden daha üstün görmektedir. Türkiye’de bürokratik vesayet ve bürokratik oligarşinin etkili olması atanmışları ve bürokrasiyi güçlü kılmıştır. Yine hatıratlarda bürokrasinin siyasal çıktılardan etkilen yönü sıklıkla görülmektedir. Koalisyon dönemlerinde sürekli değişen istikrarsız hükümetler, bürokratları olumsuz etkilemiş sürekli değişen kadrolar ve bakan kabineleri idarede uyum sorunlarını meydana getirmiştir. Bir bakanın çalışma prensibine alışmış üst düzey bürokrat, kabinelerin sürekli değişmesi ile yeniden adaptasyon süreci yaşamak durumunda kalmıştır. Siyasal yakınlıklara göre yapılan atamalar bürokrasinin siyasallaşması ve siyasetinde bürokratlaşması sorununu meydana getirmiş bu tür sorunlar hatıratlarda da sıkça ifade edilmiştir. Birinci bölümde değinilen Marksist düşünce de bürokrasinin sınıfsız topluma geçişte bir araç olarak yaşanarak giderek etkisiz hale gelerek yok olacağı düşüncesinin aksine bürokrasinin giderek güç ve etkisini artırmıştır. Yine birinci bölümde değinilen Weber’in rasyonel-hukuki bürokrasi sınırlaması bürokrasiyi makine örgüt benzetmesi olarak tanımlaması ve bürokraside uygulayıcı insan faktörünü atlaması, bürokrasiyi kusursuz işleyen aygıt olmaktan çıkarmaktadır. Weber bürokrasi ve demokrasi ile çatışan yönünü kabul etmiştir. Bürokrasi yapısal ve işlemsel yönleri ile 1960-1980 dönemlerinde olduğu gibi günümüzde de şikayet edilen ve sorunlu bir yapı olarak görülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). *Bürokrasi*, Ankara: A.Ü.S.B.F Yayınları.
- Ağca, H. (2003). *Yazılı Anlatım*. Ankara: Gündüz Eğitim ve Yayıncılık.
- Ahmad, F. (2011). *İttihatçılıktan Kemalizme*. (Fatmagül Berktaý Baltalı çev.). (6. Basım). İstanbul: Kaynak Yayınları.
- Akar, Ş. ve Karakoç, İ. (2004). Siyasi Tarih Kaynağı Olarak Hatırat ve Gezi Notları. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*. Cilt 2 sayı 1 383-421.
- Akın, C. (2000). Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*,427,s.s. 77-108.
- Akıncı, A. ve Usta, S. (2018). *Bir Alman Yönetim Yaklaşımı Olarak Kameralizm*. Journal of Political Administrative and Local Studies, Sayı.1, 67-86.
- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme* (4. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aldan, M. (1992). *Mülki İdarede Bir Ömür*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- Aldan, M. (1996). İz Bırakan Mülki İdare Amirleri. *Türk İdare Dergisi*. Yıl 68.sayı 413. Sayfa .251.
- Apan, A. (2015). *Türkiye' de Mülki İdare: Tarihsel Gelişim ve İşlevsel Dönüşüm*. Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı (Pozitif Matbaa).
- Arcayürek, C. (1984). *Cüneyt Arcayürek Açıklıyor-4*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Arslan, A. (2009). *Belgelerle Türkiye*. (3. Baskı). Ankara: Uzman Matbaacılık.
- Aydın, A. H. (2012). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, G. (2012). *Vali: Düşündüklerim ve Yaşadıklarım*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Aydın, N. (2012). *Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokrasi İronisi*. Sayıştay Dergisi, Sayı.85, 51-67.
- Aydın, S. ve Taşkın, Y. (2014). *1960' tan Günümüze Türkiye Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

- Aykaç, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: YÖK Matbaası.
- Aytekin, E. (1967). *İhtilal Çıkmazı*. İstanbul: Dünya Matbaası.
- Başgil, F. A. (2013b). *Hatıralar*, İstanbul: Kubbealtı Yayınevi.
- Başoğlu, M. (1995). *1960-1978 Olayları Anılar-Yorumlar*. İstanbul: Kastaş Yayınları.
- Batur, M. (1985). *Anılar ve Görüşler*. (2. Baskı). İstanbul: Milliyet Yayınları.
- Baytaş, K. (2002). *Bir Bürokrat ve Devlet Baba*. (2. Baskı). İstanbul: Doğan Kitapçılık.
- Bener, E. (1991). *Bir Büyük Bürokratın Romanı "Memduh Aytür"*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Bener, E. (1998). *Gezgin Bürokratlar-Kalem Efendileri Bürokrat Yurt Dışında I*. Ankara: T. C. Kültür Bakanlığı Yayınları.
- Bener, E. (2002). *Bürokratlar*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Berkem, A. R. (1999). *Yaşadığımız Olaylar 1933-1980*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Basımevi ve Film Merkezi.
- Birinci, A. (2010). *Hatırat (1876-1958)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Birinci, A. (2012). *Tarihin Hududunda Hatırat Kitapları, Matbuat Yasakları ve Arşiv Meseleleri*.
- Cebesoy, A. F. (1960). *Siyasi Hatıralar*. İstanbul: Doğan Kardeş Yayınları.
- Cem, İ. (1976). *TRT' de 500 Gün*. İstanbul: Gelişim Yayınları.
- Cemal, H. (1999). *Kimse Kızmasın Kendimi Yazdım* (9. Baskı), İstanbul: Doğan Kitap.
- Cizre, Ü. (1999). *Muktedirlerin Siyaseti*, (C. Ekiz, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Croizer, M. (1972). Yönetimde Tutukluk, *Amme İdaresi Dergisi*. Cil5, Sayı 1, 102-115

- Çaylak, A. (1998). *Osmanlı'da Yöneten ve Yönetilen Bir Şerif Mardin Çözümlemesi*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Çetin, H. (Ed.). (2014). *Siyaset Bilimi* (4. Baskı). Ankara: Orion Kitapevi.
- Çevik, H. H. (2004). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları* (2.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çınar, K. ve Bayram, A. K. (2007). *İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9(1). 11-24.
- Çoker, Z. (1996). *Bir Valinin İl Yönetimine İlişkin Görüş ve Anıları: Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Kazancı Kitabevi.
- Çoker, Z. (2004). *Seçilmişler Atanmışlar İnsanlar: Bir Bürokratin Anıları*. Ankara: Kalemci Matbaacılık.
- Çulpan, R. (1980). Bürokratik Sistemin Yozlaşması. *Amme İdaresi Dergisi*. 13.(2). 31-45.
- Demir, Ö. ve Acar, M. (1997). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*. Konya: Vadi Yayınları.
- Demirel, S. (1973). *1971 Buhranı ve Aydınlığa Doğru*. Ankara: Doğu Matbaası.
- Demirel, T. (2007). *Adalet Partisi: İdeoloji ve Politika*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Demirel, T. (2011). *Türkiye'nin Uzun On Yılı Demokrat Parti ve 27 Mayıs Darbesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Diñer, Ö. (2015). *Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?*. İstanbul: Alfa Basım.
- Diñer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Divanlıoğlu, İ. (2007). *Emekli Büyükelçi Horoz Gibi Ötünce*. İstanbul: Doğan Kitapçılık.
- Dizdar, S. (2015). *Bir Zamanlar Mülkiye (1964-1970) Anılar*, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

- Dreyfus, F. (2007). *Bürokrasinin İcadı Fransa Büyük Britanya ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Devlete Hizmet Etmek (18.- 20. Yüzyıl)*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Erim, N. (2007). *12 Mart Anıları*. İstanbul: YKY Yayınları.
- Erkanlı, O. (1972). *Anılar, Sorunlar Sorumlular*. (2. Baskı). İstanbul: Baha Matbaası.
- Erkin, B. (2010). *Hatırat 1876-1958*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Erkin, F. C. (1980). *Dışişlerinde 34 Yıl Anılar Yorumlar Cilt 1*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Eryılmaz, B. (1993). *Bürokrasi*. İzmir: Yayın yok.
- Eryılmaz, B. (1998). *Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi-İktidar İlişkileri: Türkiye' de Yönetim Geleneği*, İstanbul: İlke Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2010). *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. (3. Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform Babıali(1789-1922)*. (L. Boyacı, İ. Akyol, Çev.). İstanbul: İz Yayıncılık.
- Findley, C. V. (2011). *Kalemiyeden Mülkiyeye Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi*. (2. Basım). (G. Ç. Güven, Çev.). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Göküş, M. (2010). Osmanlı İmparatorluğu' ndan Modern Türkiye'ye Yöneten-Yönetilen İlişkilerinin Gelişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*. 15(3). 227-249.
- Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE
- Güngör, E. (Ed.). (2012). *Hatırat (1913-1922) Cemal Paşa* (2.Baskı). İstanbul: Dün Bugün Yarın Yayınları.
- Günver, S. (1985). *Fatin Rüştü Zorlu'nun Öyküsü*, Ankara: Bilgi Yayınevi.

- Güzel, S. Ç. (2017). *Süleyman Demirel'in Askeri ve Sivil Bürokrasi İle İlişkileri*. E-Şarkiyat İlmî Araştırmalar Dergisi. cilt. 9 sayı.2. 545-565.
- Haytaoğlu, E. –İnan, S. (2011). *Yakın Dönem Türk Politik Tarihi* (3. Baskı). Ankara: Anı Yayıncılık.
- Heper, M. (1973). *Modernleşme ve Bürokrasi/Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara: Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Heper, M. (1974). *Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği*, Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Heper, M. (1974). Değişen Türkiye’de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri. *Amme İdaresi Dergisi*. 7(2).76-100.
- Heper, M. (1977). *Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, İstanbul: Boğaziçi Yayınları.
- Heper, M. (1985). *19. y.y.da Osmanlı Bürokrasisi; Tanzimat’ tan Cumhuriyet’e Türkiye Ansiklopedisi Cilt:1*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Heper, M. (2010). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. (3. Baskı). (Nalan Soyarık çev.). Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- Heywood, A. (2006). *Siyaset*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Heywood, A. (2007). *Siyasi İdeolojiler*. Ankara: Adres Yayınevi.
- İnan, K. (1993). *Devlet İdaresi*. İstanbul: Ötüken Neşriyat A. Ş. 3. Basım.
- İnan, K. (1993). *Dış Politika*. İstanbul: Ötüken Neşriyat A. Ş.
- İnan, K. (2002). *Türkiye’de Devlet İdaresi*. (6. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- İpekçi, A. ve Coşar, Ö. S. (2010). *İhtilalin İçyüzü*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kabaklı, A. (2002). *Müllete Vurulan Canlı Pranga: Bürokrasi*. İstanbul: Türk Edebiyat Vakfı Yayınları.
- Kabasakal, Ö. (1997). *Bürokrasi Siyaset – Toplum İlişkisi Üzerine Bir Deneme*. *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl.3, Sayı.13.

- Kalaycıoğlu, E. ve Sarıbay A. Y. (2009). *Türkiye’de Politik Değişim ve Modernleşme* (4. Baskı). Bursa: Dora Yayıncılık.
- Kansu, G. (2004). *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’ nin Öyküsü*. İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Kapani, M. (1997). *Politika Bilimine Giriş*. (9. Baskı). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kara, M. A. (2004). *Türk Siyasal Yaşamında 1961 Sonrası Bir Olgu Demokrasi ve Uzlaşma Kültürü Açısından Koalisyonlar*. İstanbul: Otopsi Yayınları
- Kara, M. A. (2007). *Türk Siyasal Yaşamında Koalisyon*. İstanbul: Cumhuriyet Kitapları.
- Karatepe, Ş. (2011). *Tek Parti Dönemi* .(4. Baskı). İstanbul: İz Yayıncılık.
- Karpat, K. H. (2006). *Osmanlı’da Değişim, Modernleşme ve Uluslaşma*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kazancı, M. (1975). Teknokrat ve Yönetim İçindeki Konumu. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*. Sayı.39, 20-27.
- Kazancıgil, A. (1986). Türkiye’de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm, (derl.) E. Kalaycıoğlu ve A. Y. Sarıbay. *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Kesgin, B. (2017). *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi*. (2.Baskı). İstanbul: Açılım Kitap.
- Koçaş, S. (1977). *Atatürk’ten 12 Mart’a Anılar Cilt 2*. İstanbul: Tomurcuk Matbaası.
- Kongar, E. (1976). *Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme: Yönetim Sosyolojisi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kökden, U. (2013). *Tedirgin Zamanlar 1966-1988*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Köker, L. (2008). Siyasi Teknokratizm İletişimsel Demokrasiye Karşı: *Demokrasi Eleştiri ve Türkiye*. Ankara: Dipnot Yayınları.
- Manav, N. (2017). II. Meşrutiyet’te Abdülhamid Dönemi Kadroların Tasfiyesi ve Tekaüd Sandıkları. *Bilecik Şeyh Edabali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*.1 (2), 240-260.

- Mardin, Ş. (1991). *Türk Modernleşmesi Makaleler 4*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (1992). *Türkiye’de Toplum ve Siyaset Makaleler 1* (3. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mardin, Ş. (1996). *Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Mazıcı, R. (2011). *Tek Parti Dönemi*. İstanbul: Pozitif Yayınları.
- Meriç, O. Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*. 7 (3), 73-78.
- Mises. L. V. (2000). *Bürokrasi*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Mouzelis, N. P. (2001). *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*. (H. Bahadır Akın çev.). Konya: Çizgi Kitapevi.
- Mumcu, U. (1995). *Kazım Karabekir Anlatıyor*. (16. Basım). İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Nohutçu, A. (2016). *Kamu Yönetimi*. (12. Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ocak, A. Y. (1999). *Osmanlı Toplumunda Zındıklar ve Mülhidler 15. ve 17. Yüzyıllar (2.Baskı)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Okay, O. (1997). *TDV İslam Ansiklopedisi*. İstanbul TDV Yayınları. (16). 445.
- Oktay, C. (1997). *Siyasal Sistem ve Bürokrasi: Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Bürokrasi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Öğütçen, H. (1995). *Bir İdarecinin Zamanla Yarışı*. İstanbul: Türk İdareciler Derneği Yayını.
- Ölçen, A. N. (1996). *Devlet Yokuşu: Anı*. Ankara: Doruk Yayıncılık.
- Önal, S. (2002). *Hüsrev Gerede’nin Anıları. Kurtuluş Savaşı Atatürk ve Devrimler*. İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Önder, Ö. (2009). *Türkiye’de Sivil Bürokratik Elitlerin Dönüşümü (1960-1980)*. (Yayınlanmış Doktora Tezi) Gazi Üniversitesi, Ankara.
- Ören, N. (2015). Örgütlerde Nepotizm ve Önemi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*. Yıl 3, Sayı 20, Sayfa 340-354.



- Özarpınar, Y. (1997). *Batılılaşma Meselesi ve Mümtaz Turhan*. İstanbul: Kubbealtı Neşriyat.
- Özbudun, E. (1995). *Türkiye'de Devlet Seçkinleri ve Demokratik Siyasal Kültür*. Ankara: Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.
- Özdemir, H. (2001). *Osmanlı Devletinde Bürokrasi*. İstanbul: Okumuş Adam Yayıncılık ve Eğitim Hizmetleri.
- Özen, Ş. (1996). *Bürokratik Kültür I*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Parla, T. (1995). *Türkiye'de Siyasal Kültürün Resmi Kaynakları Cilt 3: Kemalist Tek-Parti İdeolojisi ve CHP'nin Altı Ok'u*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Plümer, F. (2001). *Anılar Toplumun Hizmetinde Bir Ömür*. Ankara: Özyurt Matbaacılık.
- Polatoğlu, A. (2009). *Türk Kamu Yönetimi: Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım*. Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları.
- Ritzer, G. (2012). *Modern Sosyoloji Kuramları (7. Baskı)*. (H. Hülür, çev.). Ankara: DeKi Basım Yayın.
- Roskin, M. G. (2012). *Çağdaş Devlet Sistemleri Sistem, Coğrafya, Kültür (3.Baskı)*. (B. Seçilmişoğlu çev.). Ankara: Liberte Yayınları.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınevi.
- Savaş, V. (2012). *Anılarım Bir Dönemin Perde Arkası*. İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Sayan, İ. Ö. (2010). *Prof. Dr. Kurthan Fişek İçin Yönetim Üzerine*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Sevil, M. (1999). *Türkiye'de Modernleşme ve Modernleştiriciler*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*. Ankara: TODAİE.

- Şahin, A. (1998). *Bürokrasi Kuramı ve Türk Bürokrasisi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Konya.
- Şaylan, G. (1974). *Türkiye’de Kapitalizm Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Şaylan, G. (1983). *Cumhuriyet Bürokrasisi. Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi. C.2*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tekeli, İ. ve Şaylan, G. (1974). Rüşvet Kuramı. *Amme İdaresi Dergisi. Cilt 7, Sayı 3*, 110-113.
- Terzi, A. M. (2012). *Türk Devlet Geleneğinde Bürokrasi ve Memur*, Ankara: Türkiye Kamu Sen Yayınları.
- Tunçay, M. (1999). *Türkiye Cumhuriyeti’nde Tek Parti Yönetimi Kurulması (1923-1931)*. İstanbul: Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı.
- Tunçay, M. (2006). *Eleştirel Tarih Yazıları. (2. Baskı)*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Turner, B. S. (1991). *Max Weber ve İslam*, (Y. Aktay, çev.). Ankara: Vadi Yayınları.
- Tutum, C. (1976). Yönetimin Siyasallaşması ve Partizanlık. *Amme İdaresi Dergisi. Cilt. 9, Sayı 4*, s.10-17.
- Türköne, M. (2003). *Türk Modernleşmesi*. Ankara: Lotus Yayınları.
- Ubicini, M. A. (1998). *Osmanlı’da Modernleşme Sancısı*. (Cemal Aydın çev.). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Uçman, H. (2014). *Türkiye’de Bürokrasi ve Siyaset Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına*, Ankara: Bizim Büro Matbaacılık.
- Unat, N. (1998). *Kum Saatini İzlerken (2. Baskı)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ural, A. A. (1999). *Meclis Hatıraları Malatya Milletvekili M. Bülent Çaparoğlu’nun Hatıraları*. İstanbul: Şule Yayınları.
- Ünlü, F. (2001). *Eymür’ün Aynası: Eski MİT Yöneticisi Anlatıyor. (2. Basım)*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Weber, M. (2013). *Bürokrasi ve Otorite.. (6. Baskı)*. (H. Bahadır Akın çev.). Ankara: Liberte Yayınları.

www.antoloji.com/isyarli-sukut-siiri/, (Erişim Tarihi: 19.05.2019).

www.atam.gov.tr, (Erişim Tarihi: 05.02.2019).

www.milatgazetesi.com/gundem/gundem-fasizmin-tecessum-ettigi-kisilik-nevzat-tandogan/haber-71894 , (Erişim Tarihi: 25.03.2018)

www.turkedebiyati.org, (Erişim Tarihi: 22.01.2019).

Yavuz, İ. U. (2002). *Bir Bürokratın Hatıraları:Mavi Defter*, Ankara: Alternatif Yayınları.

Yavuz, M. (2017). *Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi Kurumunun Rolü: Heper ve Küçükömer Üzerinden Karşılaştirmalı Bir Analiz Denemesi*. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi. 53. 194-208.

Yazgan, T. (2000). *Bürokratlar Nereye Koşuyor?: Mülkiyeli Spor Yönetici ve de Gazeteci Bir Bürokratın Anıları, Gözlemleri*. İstanbul: Tekin Yayınevi.

Yıldız, A. (2001). *İhtilalin İçinden Anılar, Değerlendirmeler*. İstanbul: Alan Yayıncılık.

Yıldız, S. (2002). *Bürokrasinin Dramı*. Ankara: Alp Yayınevi.

Yıldız, A. (1990). *Sosyal Bilimler Ansiklopedisi*. İstanbul: Risale Basın Yayın.

Yılmaz, A. (1997). *Siyasal ve Bürokratik Yozlaşma*. Yeni Türkiye Dergisi, Yıl.3, Sayı.13.

Zürcher, E. J. (2015). *Osmanlı İmparatorluğundan Atatürk Türkiye'sine: Bir Ulusun İşası Jön Türk Mirası*. (Lütfi Yalçın çev.) Ankara: Akılçelen Kitap.

Zürcher, E. J. (2012). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (27. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.