

Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset

Şenol DURGUN*

Siyasal bir rejim olan demokrasi ile bir yönetim kurumu olan bürokrasi arasında, uyumsuzluk olduğu zaman gerilimler yaşanmaktadır. Bu durum bürokrasi karşıtı hareketleri yaygınlaştırmaktadır. Gerilimin yaşandığı ülkelerde bürokrasinin konumu genelde çok iyi belirlenmemiştir. Oysa ideal bir idari sistemde bürokrasi birincil amaç olarak siyasal kararları uygulamayı benimser. Siyasal normları veri olarak alır ve onlar üzerinde herhangi bir tartışmaya girmez. Konumu, sistem açısından net bir şekilde belirlendiğinden gerilim ve tartışma yaratılacak durumlarla da karşılaşmaz. Yalnız bu durum her tarafta aynı değildir. Bürokrasinin ortaya çıkışıyla beraber, değişik ülkelerde farklı uygulamalar görmekteyiz. Bu farklılıklar ister istemez bürokrasi ile ilgili tartışmaları daha çok gündeme getirmektedir. Özellikle siyasal istikrarı yakalamış gelişmiş ülkelerde yasama organının kabul ettiği bir yasa, kamuoyunda taşıdığı meşruiyetten dolayı, bürokratik mekanizma içinde rahat bir şekilde bağlayıcılık taşımaktadır. Tersinden siyasal istikrar ve dengeler yönünden oturmuşluk taşımayan ülkelerde ise durum daha farklı olup, bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler sorunlar yumağı halindedir. Çünkü bürokrasi dışı kurum ve örgütlerin zayıf olduğu bu toplumlarda bürokratlar giderek kurallara uymaya isteksiz bir tutum içine girmeye yönelmektedirler. Bunun sonucunda kamu hizmetleri her gün biraz daha aksamaktadır. Bu tarz koşulların ortaya çıktığı az gelişmiş toplumların bir süre sonra vardıkları nokta, devletin içinde bir grubun - askeri ya da polis vs. gibi- siyasal iktidarı ele geçirerek otoriter yönetimini ilan etmesidir. Zaten bu tarz ülkelerde bürokrasi ile siyaset arasındaki ilişkiler daha sorunlu bir görünüm çizmektedir. Çünkü bu ülkelerde, bürokrasi verimli ve etkin hizmet sunma aracından ziyade siyasal boyutuyla öne çıkmaktadır.

Ülkemiz açısından bakıldığında ise; kenarın ya da kırsal kesimin siyasete biçimsel olarak katılması mümkün olmakla birlikte, bürokraside etkin olan kesimle, kenarın temsilcileri olarak siyaset yapan siyasal iktidarlar arasında Cumhuriyet dönemi boyunca -değişik oranlarda da olsa-önemli sorunlar yaşandığı görülmektedir. Yaşanan bazı olaylar nedeniyle (Susurluk, Kasım 1996), bürokrasinin bir kısmının önemli konulardan hükümeti haberdar etmediği ve kendi

*Assistant Prof, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

başlarına hükümetin yerine geçerek politika tayin ettikleri durumlar değişik dönemlerde kamuoyuna yansımıştır. Buradan hareketle Türk Kamu Yönetiminde, bürokrasi bütünüyle denetim altına alınmadığı, hükümetlerin bilgisi ve iradesi dışında kararlar alıp uyguladığı, sorumsuz bir iktidar gücü kullandığı anlaşılmaktadır. Bir iktidar aracı olarak karşımıza çıkan bürokrasi yaklaşık 200 yıllık modernleşme serüvenimiz dikkate alındığında, bürokratik yönetim açısından ilginç bir görünüm sunmaktadır.

Bu görüntünün anlaşılabilirliği de bürokrasinin siyasal süreçteki yerinin analiziyle mümkün olacaktır. Bunun için de bürokrasinin sosyal sistemdeki yeri ve rolüne ilişkin niteliğinin ortaya konması gerekmektedir. Nitekim, çalışmada da temel problemiği -Türkiye uygulaması bağlamında- bu yaklaşım oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle bürokrasi kamu hizmetlerinin yürütülmesine yönelik araçsal nitelikte bir aygıt mıdır? Yoksa siyaset yapma yetkisine sahip bulunan meşru siyasal organın elinde bir uygulama aracı olmaktan çıkıp, onun yerine geçen ve genel politika hedefleri tayin eden bir organ mıdır? soruları çalışmanın temel problemiğini teşkil etmektedir.

Bürokrasi-Siyaset İlişkilerinde Kuramsal Çerçeve

Bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki çok yakın bir ilişkidir. Kamu örgütleri diğer bir ifadeyle kamu bürokrasisi siyasal sistem içinde faaliyet gösterir. Dolayısıyla kesin çizgilerle bürokrasi-siyaset ayrımı yapmak oldukça güçtür. Uygulama ideal anlamıyla görülmemekle birlikte, siyasetle-bürokrasi arasındaki ilişkileri anlamak bakımından genelde üç farklı yaklaşım ortaya konulmaktadır. Bunlardan ilki ve genel olarak kabul göreni; siyasal sistemin uygulanması istenen politikayı tayin ettiği, buna karşılık bürokrasinin görevinin, tayin edilen politikaların istenen şekilde uygulamak olduğudur (Berkman, 1975; 16). Bu yaklaşıma göre ister otoriter, ister monarşi veya demokrasi, hangi tür rejimlerde olursa olsun, bürokrasi ve bürokratlar üzerinde siyasetçilerin denetimi sözkonusudur. Yoksa siyasal sistemin varlığı tehlike altında demektir. Bürokratlar için siyaset idari konular değildir, kendilerini ilgilendirmemektedir. Siyasi konular siyasetçilerin ve teknik-idari konular bürokratların alanı olarak görülmektedir. Burada bürokratların siyasalere kesin itaatı vardır. Bürokrasi siyasetin tamamen denetimi altındadır. İdeal anlamda bürokratlar siyasal tercihi olmayan, olaylara tarafsız yaklaşım başındaki siyasi sorumlusu tarafından verilen her kararı uygulayan yönetsel elemanlar kümesi olarak görülmektedir.

İkinci yaklaşım ise, ilkinden farklı olup, bürokrasiye, dolayısıyla bürokratlara farklı roller biçmektedir. Buna göre, bürokrasinin idari rolü olduğu kadar, siyasi rolü de vardır. Bürokrasi siyaset oluşturma sürecinin dahili bir unsuru olarak görüldüğünden, siyasi rolü önemle vurgulanır. Çünkü devletin yerine getirmesi

gereken işlevleri sayısal olarak artıp karmaşıklaştıkça bunların çözümü daha çok uzmanlığı gerektirmektedir. Bu durumda süreklilik arz eden bürokrasi durmadan artan ve çeşitlenen toplum ihtiyaçlarını karşılayacak yöntemleri geliştirmede, belirli aralıklarla değişen siyasi otoriteye göre daha avantajlı olmaktadır. İşlevsel uzmanlığın zorunluluğu, bürokrasiyi öne çıkarınca kural oluşturma işlevi bürokrasinin alanına kaymıştır. Burada bürokrasi kuralları geliştirmekte, yürütme ve yasama organı da bu kuralları denetlemektedir. Aslında siyasi görevlerle yönetim görevlerini birbirinden ayırmak, bu alanda verilen ölçütler açık olmadığından zor olmaktadır. İşlevler birbirinin içinde, birbirinin devamı durumundadır (Tortop-İsbir-Aykaç, 1999; 32-33; Ergun ve Polatoğlu, 1992; 240). Yani siyasetçilerle bürokratların işbirliği içinde olmak zorunda olduğu vurgulanmakta ve bürokrasinin günümüzde karmaşıklaşan problemleri çözmeye yararlanması gereken bir unsur olarak düşünülmemekte ve yararına inanılmaktadır (Albrow, 1970; 91-92). Bazen de zorunluluktan dolayı geçiş halindeki toplumlarda, siyasal organların güçsüzlüğü, siyasal faaliyetlerin geniş ölçüde devlet, dolayısıyla bürokratlar tarafından üstlenilmesi ile sonuçlanmaktadır. Bu tür ülkelerde devletin üstlendiği hizmetler de büyük artışlar meydana gelmekte, kamu kuruluşları sayı ve hacim olarak geniş ölçüde büyümektedir. Buna karşılık parlamenter kurumlar fonksiyonlarını etkin bir şekilde yerine getirememektedir (La Palombara, 1971; 65). Bu nedenle de bürokrasinin sistem içindeki konumu güçlenmekte ve siyasal alanda hakimiyeti sözkonusu olmaktadır.

Üçüncü yaklaşım ise; depolitize devlet anlayışı çerçevesinde yönetilenleri keyfilikten koruyacak, objektif ve yansız davranacak (Günaydın, 2002; 6) "rasyonel" ve "verimli" bir idare oluşturmak için son yıllarda idarenin üst kurullar oluşturulmak yoluyla, siyasal müdahale ve denetimlerden uzak tutulması anlayışıdır. Bu amaçla üst düzey bürokratların, idari sistem içerisinde siyasetçiler karşısında bazı özerk yetkilerle donatılması savunulmaktadır. Bürokratik otoritenin sınırlı sorumluluğunu kabul ederek iktidardaki siyasetçilerin yetkilerini partizanca veya başka biçimlerde kötüye kullanmalarına karşı bir önlem olarak ve ayrıca idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlamak için üst düzey bürokratlar yetkilendirilmek istenir. Buna göre üst düzey bürokratların yetkilendirilmesi, genel kamu yararının geliştirilmesini sağlayabilir. Böylece siyasal gücün kötüye kullanılması ve bazı menfaat gruplarının imtiyazlarına engel olunabilir. Bunun yanında girişimci ve verimli/etkin idare anlayışının geliştirilmesine ve idarede etkililiğin artırılmasına yardım edilebilir. Bu yaklaşım son zamanlarda Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların önerdikleri bir modeldir. Burada bu yaklaşımla idarenin tarafsızlığı, etkinliği ve verimliliği ihtiyacı ile siyasi temsil arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır (Eryılmaz, 2002; 96).

Cumhuriyete İntikal Eden Miras

Bürokratik yönetim sistemimiz her ne kadar XV ve XVI. yüzyıllardaki Osmanlı yönetim sistemine biçimsel yönden benzemese de, sahip olduğu pek çok özellikler yönünden incelendiğinde, bu özelliklerin o dönemlerde olduğu ve günümüze kadar geldiğini görürüz. Bugün itibariyle bakıldığında yaklaşık olarak 1930'larda temel biçimini almış olan Türk bürokratik yönetim sistemi biçimsel bakımdan ana çizgileriyle XIX. Yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir devamı ve benzeri niteliğindedir (Yalçındağ, 1970; 20). 1923'te kurulan Cumhuriyet, 1839'da görülen yolun bir merhalesidir. Bu tarihi bir bütün olarak kavramadığımız taktirde, Cumhuriyetin "yeni" olarak sunduğu bir çok şeyi gerçekten yeni zannedebiliriz (Türköne, 1992; 41). Her ne kadar İmparatorluktan Cumhuriyete doğru bir geçiş yaşansa da, yönetim gelenekleri ve siyasal kültür çoğunlukla benzer şekilde Cumhuriyete intikal etmiştir.

Osmanlı Devletini gelişiminin bir bölümü açısından sahip oldukları nitelikler nedeniyle tarihi bürokratik imparatorluklar içinde sayabiliriz. Çünkü tarihi bürokratik imparatorlukların belli başlı iki özelliği Osmanlı Devleti için de geçerlidir. Öncelikle bu tür devletlerde bürokrasi siyasal sistem içinde aşırı bağımsızlık kazanır. İkinci olarak bürokrasinin üst kademeleri idari olduğu kadar siyasal uğraşların da yeri haline gelir (Heper, 1974; 2). Siyasi-idari sistemin birbirinden farklılaşmadığı, birbiri içine geçtiği Osmanlı Devletinde de bürokrasi siyasal hayatta önemini ve önceliğini daima korumuştur. Siyasal sistemin her türlü toplumsal alana üstünlüğü ve dolayısıyla aracı kurumların yokluğu, padişahın temsilcisi bürokrasinin hakim durumunu güçlendiren faktördür. Padişah adına ve onun vekili olarak görev yapan bürokratların uyruklar ile ilişkilerinde kendileri de birer padişahı. Bürokrasi ile uyruklar arasında bir uçurum mevcuttu. Padişah iradesine kayıtsız şartsız bağlı olan yöneticiler aynı zamanda o iradeyi uygulamada da kayıtsız şartsız güç sahibiydiler. Reayanın yüklendiği bir çok yükümlülüğün bağıştıkları (Berkes; 31). Osmanlı sisteminde kamu görevlilerinin kul sistemi* içinde yetiştirilmelerinin nedeni, topluma dayalı olmayan bir devlete hizmet edeceklerinden toplum içinden gelmelerini önlemek içindir. Dağılma döneminde bile kamu görevlileri halkın dışındadır ve halktan kopukturlar. Bunlar devlet ile özdeşleşmiş bir insan kütesidir. Bağlı oldukları şey padişahın kişiliğinde yansıyan Osmanlı Devleti'dir (Divitçioğlu, 1981; 65).

Daha sonra ise, İmparatorluğun sultan adına yönetilmesi kavramı (kulların sultan otoritesine tabi olması), yerini profesyonel kişilerin sorumlu birer yurttaş olarak ülke yönetiminde söz sahibi olduğu yeni bir anlayışa bıraktı; bu yeni süreçte profesyonel yöneticiler kendi uzmanlık bilgilerini kullanarak sultandan bağımsız kararlar

* Özellikle gayr-ı müslim ahaliden ve harp esirlerinin çocukları, özel bir eğitime tabi tutularak yönetimde ve ardında sadık ve yetenekli elemanlar olmak üzere yetiştirilmesine ve kullanılmasına kul sistemi diyoruz. Osmanlılarda kul sistemini iki kaynak beslemektedir: İlki, harp esirleri, para ile satın alınan esirler ve tabi olan hanedanların rehin olarak gönderdikleri çocuklardır. İkincisi devşirme yöntemiyle sağlanan çocuklardır (Yalçındağ, 1970; 20).

alıyorlar, üstelik bu kararları sultanın onayına bile sunmuyorlardı (Göçek, 1999; 183). Bu anlayış XVIII. Yüzyılda ve devamında bürokratik merkezin Osmanlı geleneklerine uygun olarak sistemi yeni bir ideal çerçevesinde toplama isteğinden dolayıdır. Nitekim bu dönemden sonra bir takım düzenlemelerin bu meyanda artışı söz konusudur. Yapılan düzenlemeler bürokrasinin gücünü artıracığından ve merkezleşmeyi sağlayacağından bürokratlar reformcu olmuştur. Batı ile olan düzenli diplomatik ilişkiler Batı düşüncesinin, kurumlarının, teknolojisinin Osmanlıya girişini sağlamıştır. 19. yüzyıldan itibaren Batı'dan birbiri ardına yeni kurumların kopya yoluyla aktarılması bir moda halini almıştır (Weiker, 1973; 101-102)

Tanzimat bürokratları, devletin kendi kurumlarıyla temsil edilmesi isteğindedirler. Bu dönemde padişahın sistem içinde üstün konumunun korunması desteklenirken, siyaset oluşturmada insiyatif bürokratlarda olması gerektiği düşüncesindedirler. Bunun için de bürokratların güvenceye sahip olması gerekiyordu. Bu amaçla bürokratları en çok meşgul eden konu, bürokrasinin otonomisini tesis edebilmektir (Heper, 1974; 148-149). Kul statüsünden kurtularak yasaların sınırladığı alan içinde yetki ve haklara sahip, suç ile ceza arasında ilişkilerin genel kurallar çerçevesinde düzenlendiği bir yapı veya ortamda görev yapmak, memur statüsüne ulaşma imkanını ortaya çıkarıyordu. Oysa kul statüsünde kişi için hiçbir güvence söz konusu değil. Ömrü boyunca canı-malı hükümdarın tek bir sözüne bağlıdır. Bu şekilde yapılan düzenlemelerle devlet padişahın elinden bürokratların etkin olduğu kurumlara doğru kaydırılıyordu (Kalaycıoğlu, 1986; 13).

Bürokratik yöneticileri modernleşme hareketlerine iten neden merkezi güçlendirme önlemidir. Bu önlemi gerçekleştirmek için yeni kurumların toplumun her alanına nüfuz etmesini sağlamaya yönelik girişimler belirgin biçimde ön plana çıkmıştır. Bunun amacı, Sultanın doğrudan müdahalelerini en aza indirerek, kendi içinde işleyiş tutarlılığı olan, kişisel ilişkilerle değil de hukuki temele dayanan bir ilişkiler sistemi kurmaktır. Yeniden düzenleme çabaları sonucu Bab-ı Ali ülkenin fiili yönetimini tamamen ele almış, yönetici kadro da daha fazla nüfuz yeteneği kazanan bürokrasi ile devletin her alanına hakim olmuştur (Hanioğlu, 1989; 57). İlke olarak siyaset yapımından padişah sorumluydu da bakanlıklar üstü çeşitli kurullar (Meclis-i Dar-ı Şuara-yı Bab-ı Ali, Meclis-i Vala-ı Ahkam-ı Adliye) tarafından yasama işleri yerine getirilmiştir. Bu kurulların üyeleri ise sivil bürokratlardır (Lewis, 1988; 99).

Tanzimat bürokratinin özelliği devlet yönetiminde yalnızca kendilerini yetenekli gören, batı tipi eğitim görmüş kapalı bir grup olarak ortaya çıkmalarıdır. Onlar kendilerini padişahın değil, devletin hizmetlisi olarak görmüşlerdir. Onlarda şimdiye kadar süregelen bir gelenekle, kendileri tarafından oluşturulan siyasetin kamu yararına olacağı ve genel iradeyi en iyi temsil edeceği düşüncesi hakimdir. Üzerinde durdukları en önemli nokta, sivil bürokrasinin siyasal bağımsızlığını devam ettirmesidir (Heper, 1974; 69-70). Gerçekten, bu zamanda sivil bürokrasinin

emredilene yapma durumundan, politika oluşturma, öneride bulunma, alternatif çözümler üretme aşamasına geldiğini gösteren uygulamaların varlığı dikkati çekmektedir (Aykaç, 1997; 150).

Sivil bürokratların oluşturduğu yapı, II. Abdülhamit döneminde tamamen tersine dönmüştür. Devletin kendi şahsında temsil edilmesini isteyen Sultan, Bab-ı Ali'yi bir nevi iş takipçisi daire konumuna getirmiştir. Yine aynı şekilde Tanzimat'ın oluşturmak istediği liyakata dayalı memuriyetin yerine kişisel sadakata dayalı bir bürokrasi oluşturulmaya çalışılmıştır (Hanioglu, 1989; 57-58). Tanzimat bürokratlarının etkili yönetim mevkillerinden, siyaset sahnesinde hakim unsur olarak ortaya çıkmalarından dolayı, uzaklaştırılmalarına rağmen kazanılan bürokratik davranış geleneği devam etmiş ve bürokratlar Abdülhamit'e karşı muhalefetin odak noktasını oluşturmuşlardır.

19. yüzyılın sonunda İttihat ve Terakki ile birlikte askeri bürokrasi siyaset sahnesinde etkili bir unsur olarak yer aldı. Bürokrasi, İttihat ve Terakki Partisi ile birlikte siyasallaştığı, teknik uzmanlığı yerine siyasi yakınlık faktörünün öne çıktığı bir görünüm sergilemektedir (Eryılmaz, 2002; 36). Bu dönemde gerek sivil, gerekse asker kesimi yönünden olsun bürokrasinin her iki kanadı da bir noktada birleşmektedir: Topluma hakim olmak. Tanzimattan itibaren de bürokrasi bunun için çaba harcamaktadır. Nitekim I. ve II. Meşrutiyet yılları bu uğraşın olayları ile doludur (Yalçındağ, 50). Onlara göre, ancak bu tarz hakimiyetle toplum sorunlarını çözmek mümkün olacaktı. Bunun için bürokrasinin modernize edilmesi ve güçlendirilmesi gerekiyordu. Nitekim bu anlayış Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin de temelini oluşturmuştur. Çünkü Cumhuriyet rejimi daha homojen ve modern bir toplum yaratmak amacıyla, yönetici elitlerine uygun gerekli ve operasyonel görünen iddialı bir programla ortaya çıkmış (Yayla, 1997; 151) olması, bürokrasiyi bir bütün olarak ülke sorunları açısından çok etkili kılmıştır. Bu açıdan bürokrasinin işlevi sadece idari değil, aynı zamanda siyasi nitelik de taşımaktaydı.

Tek Parti Döneminde Bürokrasi

Cumhuriyet, pek çok alanda olduğu gibi, İmparatorluğun bürokratik mirasını da almıştır. Her ne kadar yönetim yapısında bir takım değişiklikler yaşansa da, 600 yıllık bir devlet yönetim geleneğinin izlerine günümüz Türkiye'sinin bürokratik yapısında rastlamak hala mümkündür (Aykaç, 1997; 161). Cumhuriyetin ilk yıllarında bu etki çok daha yoğundu. Özellikle Cumhuriyetin ilanından Demokrat Parti'nin iktidara geldiği 1950 yılına kadar uzanan dönemde bürokrasi altın yıllarını yaşamıştır (Heper, 1974; 89). Osmanlı zamanında olduğu gibi bürokrasi Cumhuriyette de, toplumu bir arada tutmak için devleti zorunlu görmüştür (Heper, 1974; 50). Bu yüzdendir ki Cumhuriyet dönemi bürokrasisi kuruluş aşamasında iki temel misyona sahipti. Birincisi, Osmanlı'nın son dönemlerinde başlayan, ancak savaşla inkitaya uğrayan reformları, kurulan yeni devletle birlikte yeniden

başlanarak geliştirerek devam ettirmek, yerleştirmek; ikincisi ise, ekonomik kalkınmada kamu bürokrasisinin öncülüğünü sağlamaktır. Nitekim reformları halka benimsetmede temel misyon, kamu bürokrasisine verildi. Bu konuda Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF)'ndan da yararlanıldı. Bu zamanda CHF asker-sivil bürokratların hakimiyetindeydi. Bundan dolayı parti daha sonraları bürokrasinin partisi olarak da nitelendirildi (Bayraktar, 1993; 143).

Yeni siyasal kültürel ve ekonomik programların uygulanması ve bunların gerçekleştirilmesinde askeri bürokrasi kullanıldı. Hatta öngörülen hedeflere kısa sürede varabilmek ve programlarda herhangi bir sapma olmaması için iş daha sıkı tutulup, bir ara sivil bürokrasi, askeri bürokrasinin otoritesi altına verilmiştir. Özellikle sınıra yakın bölgelerdeki tümen ve kolordu komutanları, aynı zamanda valilik görevi yapmışlardır. Başlangıçtaki bu durum, daha sonraları değiştirilerek, askeri bürokrasinin siyasal hayattaki rolünün kademeli bir şekilde azaltılması ile sivil bürokrasiye daha fazla ağırlık verilmesi yoluna gidilmiştir. Elbette burada Atatürk'ün karizması çok önemliydi. 1924 yılında kabul edilen kanunla Genel Kurmay Başkanı kabineden ayrılmış, buna karşılık Meclisin askeri bürokrasiye doğrudan doğruya denetleyemeyeceği kuralı kabul edilmiştir (Eryılmaz, 2002; 137-138). Yine de bazı durumlarda askeri bürokrasi, bizzat mülki görevler görmediği durumlarda dahi hükümet ile sivil bürokrasi arasında bir aracı rolü oynamaya devam etmiştir (Heper, 1974; 92).

Bu dönem içinde bürokratların statü ve prestijleri oldukça yüksek gözükmektedir. Çünkü Cumhuriyeti kuran siyasal kadrolarla bürokrasinin yakın ilişkisi toplumsal statüsünün yükselmesini sağlamaktadır. Cumhuriyetin başlangıç yıllarında bürokrasinin sayısal büyüklüğü küçük düzeyde iken, bir çok temel hizmet ve işlevinin kamu eliyle yerine getirilmesi zorunluluğu bürokrasinin hızla genişlemesine neden olmuştur (Şaylan, 1989; 299-300). Bu zamanda etkin güç bürokrasi idi. Zamanın tek etkili legal siyasi gücü olan CHP, saflarında geniş ölçüde bürokrasiye yer veriyordu (Şaylan, 1986; 76). Artık CHP de bürokratikleşmişti. Bürokratik ve politik güç büyük bir oranda kaynaşarak, bir aygıt ortaya çıkararak kamunun üzerine memurların isteğini empoze edebiliyorlardı (Heper, 1974; 74). Nitekim 1935 yılında toplanan parti kongresinde, devlet-parti özdeşliğinin resmen kurulduğu ilan edilerek; İçişleri Bakanı Cumhuriyet Halk Partisi'nin resmen genel sekreteri ve valiler de partinin il başkanı oldular. Bölge müfettişleri, hem parti hem de hükümet işlerini denetlemekle görevlendirildiler ve bütün millet CHP'nin üyesi sayıldı. Mülki yöneticiler, idari görevlerinin yanında siyasi işlerle de uğraşmaya başladılar. Böylece devlet yönetiminde bürokrasi ile siyaset iç içe girdi ve bürokrasi ile siyaset kurumu arasında fonksiyonel bir ayrım yapılmadı. Siyasi makamlara aday olacak olanlar, parti örgütünün ve yöneticilerinin onayını almak zorunda oldukları için, mülki yöneticilerin parti başkanı olmaları nedeni ile siyaseten güçlü kişiler haline geldiler (Aykaç, 1997; 163-Eryılmaz, 2002; 139). Bu bağlamda TBMM'de de

CHP bir danışma organı niteliğinde olup, alınan kararları bu dönemde meşrulaştırma işlevi görmüştür (Öz, 1996; 142). Yani yasama organı tamamen bürokratik siyasetin güdümüne girmişti.

Yeni dönemde siyasetle bütünleşen bürokrasi, yeni devletin benimsemiş olduğu değer ve ilkeleri toplumda yerleştirme fonksiyonunu benimsemişti (Heper, 1977; 72). Zira kendisine özgü hiçbir dinamiği bulunmadığı için, belli bir ölçüde iktidar odağı konumunda bulunabilmesi ancak diğer bütün toplumsal dinamiklerin önünü kesebildiği, bu dinamiklerden herhangi birinin diğerleri karşısında hakim hale gelmesini engelleyebildiği ölçüde mümkün olabilecekti. Bunun için bürokrasi bu konumunu koruyup güçlendirebilmesi için sözkonusu immobilizmi topyekün bir ideolojiye dönüştürüp toplumun tümüne empoze etmesi gerekirdi (Cangızbay, 2002; 117). Bundan dolayı devlete yaslanmaları zorunluluk arz etmekteydi. Ancak bu şekilde toplum üstü konumlarını sürdürebileceklerdi. Bunun karşılığında da yeni devlet bürokratlardan Cumhuriyetin gayelerine sadık olmalarını istiyordu. Bürokratların Cumhuriyet rejimi, Atatürkçü düşünce olarak adlandırılan değer sisteminin şampiyonları, öncüleri olmasının istenmesiyle onlara biçilen misyon idari değil, siyasiydi. Özellikle de tek parti döneminde siyasal parti fonksiyonlarını bürokrasiye devrederek bürokrasinin bu fonksiyonu ana vazife haline getirilmişti (Heper, 1985; 62-70). Modern demokratik ülkelere nazaran bürokrasiye daha fazla iş yüklenmişti. 1930'ların sonuna doğru sivil bürokrasinin toplumda ve siyasal sistemde yerini sağlamlaştırması ve statik-devrimci ilkeleri siyasal tutumunun temeli olarak benimsemesi ile bürokratik yönetim anlayışı doruğuna erişmiştir. Ancak aynı yıllar siyasal ve bürokratik elitin işbirliğine son verecek toplumsal hareketlenmelerin de başladığı yıllar olmaktadır (Heper 1974; 116). Bu dönemde, bürokratlar artan güç ve prestijleri itibariyle, siyasi kararları uygulayıcı olmaktan çok, siyaset yapıcı veya başlatıcısı olmak istegindeydiler (Heper, 1985; 72).

Her ne kadar 1939 yılında toplanan parti kurultayında parti ile bürokrasi arasındaki özdeşlik valilerin partinin il başkanlığından ayrılması ile gevşetilmeye çalışıldıysa da, parti-devlet birliği anlayışı devam etmiştir. Devletin değişik kademelerindeki bürokratik elite siyasi güç verilince, asker-memur kökenli adaylar TBMM'ye doğal olarak seçilme olanaklarını gösterdiler. Bürokrat kökenli üyeler, tek parti dönemi boyunca TBMM'de en büyük meslek grubunu meydana getirmiştir. Bu açıdan bakıldığında tek parti yönetiminin seçkin devletçi ve otoriter bir idare sistemine dayanması sebebiyle kamu yöneticileri, Osmanlı Devleti'nde görülmeyen yüksek sorumluluk makamlarında önemli imkan ve statü itibarlarından yararlandılar. Geleneksel olarak Osmanlı kamu yöneticileri, kamu düzenini korumak ve vergileri toplamak gibi klasik devlet işlerini yürütürken; tek parti dönemindeki bürokratlar ise; bunlara ilaveten, sosyal ve kültürel hizmetler, ekonomik kalkınma ve gelişme faaliyetleri ile birlikte, siyasi sürece doğrudan katılma olanağı elde ettiler. Kamu politikalarının oluşturulmasına ve yürütülmesinde

zorunlu olarak aktif rol oynadılar. (Eryılmaz, 2002; 139-142). Çünkü kurulan yeni devletle tasarlanan ideal bir toplum sözkonusudur. Böyle bir toplum da henüz vücut bulmadığından, kaçınılmaz olarak bürokratlar, kendilerini "ideal" in temsilcileri ve ideal toplum adına halk iradesinin tartışılmaz temsilcileri (Bayraktar, 1999; 157) olarak görmekteydiler.

Çok Partili Dönem ve Bürokrasi

1940'lardan sonra gelişmeye başlayan yeni grupların siyasal hayatta artan etkisi 1946 yılında Demokrat Parti'nin kurulması ile çok partili siyasal yaşama geçilmiş ve CHP'nin yaklaşan seçimlerde şansını artırmak için sınırlı da olsa önceki politikalarından tavizler vermesi sonucu, 1940'ların sonuna doğru bürokratik elit devrimciliğin önderliğini üstlendiğini görüyoruz. 1950'de CHP seçimi kaybettiği zaman sivil bürokrasi, "demokrasi" ile birlikte devrimcilerin de korunması misyonunun kendisine düştüğüne inanmıştır. Bu açıdan bakıldığında, yeni siyasal aktörler açısından başlıca sorun, sivil bürokrasinin tarafsızlığını sağlamak olmuştur (Heper, 1974; 190). Nitekim DP 1950'deki seçimlerden önce, program çalışmaları esnasında bürokrasiyi karşısına almamaya özen gösteren bir siyaset izlemiş, seçim çalışmalarında eleştirilerini, bürokrasi yerine CHP üzerinde yoğunlaştırmıştır. Ayrıca bürokrasiye geçmişte yaptığı işlerden dolayı soruşturmaya tabi tutulmayacağı konusunda güvence vermiştir. Ancak bunlara rağmen, bürokratik elit, Türkiye'deki halk ve politikacılarının her ikisini de demokrasi için uygun bulmadığı gibi, siyasal makamları 1950'den sonra dolduran kenarın temsilcilerine de sempati ile bakmamıştır. Bunlar DP'yi, Cumhuriyetçi değer ve kurumların özüne karşı bir tehdit olarak görmüşlerdir. Böylece kendilerine ülkeyi temsil misyonu ve misyonu taşıma fonksiyonu atfederek ve bu rolden meşruluklarını çıkarmaktaydılar. Haliyle yönetimi de sadece kendileri için uygun görmekteydiler (Heper, 1985; 77). Bürokrasideki bu anlayış, yeni siyasal güçlerin (DP) siyasi görüşleri ve yaklaşımı ile çatışmıştır. Çünkü yeni siyasal aktörlerin yaklaşımları, bürokratik yönetim anlayışının tamamen karşısındaydı.

Yeni dönemde, tek-parti döneminde iktidarla bütünleşen ve iktidarı doğrudan kullanıyormuş gibi görünen bürokrasi yerine iktidara bağımlı, muhalefetle ilişkileri kesilmiş bir bürokrasi talebi ön plana çıkmıştır (Şaylan, 1989; 305). Evvelki dönemin önceliklerini göz önünde tutmayan, buna karşılık geniş kitlelerin istemlerine bir ölçüde de olsa duyarlı olan bir siyasal yaklaşım, emredici kurallara dayalı bir siyaset yapımı anlayışı ile bağdaşmasına imkan yoktu. Bu dönem bürokratları, Türkiye'de demokratik hayatın yerleştirilmesinden ziyade, "inkılapların korunması ve muhafazası" peşindeydi. Nitekim yeni siyasal elite rağmen, sivil bürokratik elit siyasal etkinliğini sürdürmeye çalışıyordu. Bu tutum, bürokratik yönetim geleneğinin ağır hücumlara maruz kalması demektir. Ancak yaşanan gerilimlere rağmen bürokrasinin siyasal etkinliğinin bertaraf edilmesi

söz konusu olmamıştır. Yine de bürokrasinin siyasal gücünün geçmişe oranla kırılması yönündeki çabalar bir ölçüde başarılı olmuştur. Yalnız bu tutum bürokrasiyi etkin ve verimli kılma çabalarını ikinci planda bırakmıştır (Heper, 1977; 100). Bu dönemde DP, yerel çıkarlara ve taleplere daha duyarlı davranırken, bürokratik elitin görüşlerine fazla önem vermemiştir. Onu iktidarın ortağı olarak görmek istemiyordu. Bu yüzden bürokrasi ile güç yarışı içine girerek bürokrasinin sistem içindeki egemenliğini sona erdirmeyi amaçlamaktaydı. Bu konuda DP, 10 yıllık iktidarı boyunca devamlı bir çaba içerisinde olmuş ve tedbirler almaya çalışmıştır (Aykaç, 1997; 170). Bu açıdan DP iktidarı tarafından alınan "bakanlık emrine alma", "re'sen emekliye sevk etme", hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama gibi yasal önlemler elbette eski iktidarla bütünleşmiş yüksek düzeydeki bürokratlara karşı yöneltilmiş eylemlerdi. Bu eylemlerle bürokrasinin otonomisi bir ölçüde kırılıp, bağımlı hale getirilmesi sağlanırken, egemenliğin tek sahibi olarak görülen TBMM'de bürokrat kökenli milletvekillerinin oranı düştü, onun yerine serbest meslek sahibi, iş adamları, eşraf vs gibi insanların oranında artış oldu (Şaylan, 1989; 305). Böylece 1950-60 arasında gelişmelerle, bürokrasinin tek parti dönemindeki altın yıllarında gerileme baş göstermişti. Kuşkusuz en önemli değişim ise, ona Türk toplumu özgü ayrıcalıklı durumu sağlayan, siyasal iktidar monopolünün önemli ölçüde elinden çıkmış olmasıdır. Bütün bunlara rağmen yine de sivil bürokrasi yalnızca siyasal kararları uygulayan bir kurum durumuna indirgenememiştir.

Bürokrasinin Karşı Atağı

Çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte başlayan bürokrasi-siyasi iktidar gerilimi, bürokrasinin gerek mali yönden, gerekse güç ve itibar yönünden kayba uğraması, onu DP iktidarına muhalif olmaya itmişti. Demokrasinin en basit prensibinin uygulanmaya başlanması egemen siyasal blok olarak adlandıracağımız asker-sivil bürokrasi ve onlarla ittifak halindeki güçlere uyarıcı etkiler yapmış ve bu durumu tarihsel iktidarlarına yönelik ciddi bir tehdit olarak algılamışlardı (Bilgin, 1997; 27). Bunun için 27 Mayıs 1960 askeri darbesi, bu kesimin eski güzel günleri geri getirtmek için dahil oldukları, destekledikleri ve büyük beklentiler taşıdıkları bir hareketti. Bu amaçla ara dönemde hazırlanan anayasa ile birlikte parti merkezli siyasetin gücünü frenleyecek tedbirlerin alınmasıyla bürokrasiye belirli bir güç, otonomi kazandırılmıştı. Artık parlamento millet egemenliğini kullanacak tek organ olmaktan çıkarılarak, özerk bazı kuruluşlar meydana getirilmişti. Bunların içinde Anayasa Mahkemesi, üniversiteler, TRT, Milli Güvenlik Kurulu vs. gibi kuruluşlar bulunmaktadır. Bu kuruluşların önemli bir özelliği, bunları meydana getiren ve yöneten kadronun ya bürokrat ya da bürokrat kökenli oluşu teşkil etmektedir. Yeni anayasa bir yandan siyasal özgürlükler konusunda bir açılım sunarken, aslında temsili kurumların etkinliğini önemli oranda sınırlayarak, onların yetkilerini temsili

olmayan bürokratik kuruluşlarla paylaşma durumunu getirmiştir. Atanmışların seçilmişlere karşı güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Anayasanın idarenin işleyişine, kamu personelinin özlük ve sendikal haklarına ilişkin olarak getirdiği ilkeleri de dikkate alırsak, 1961 Anayasasının, Türk bürokrasisini siyasal güçlerin salt ve basit bir aleti durumuna düşürmek yerine, ekonomik ve toplumsal gelişmede sesini duyurabilecek ve yararlı rol oynayabilecek bir güç olmasının yollarını hazırlamış olduğunu görürüz (Yalçındağ, 1970; 57). Yapılan düzenlemelerle askeri ve sivil yönetim alanları birbirinden ayrılmış ve idarenin bütünlüğü bozulmuştur. Bir taraftan sivil idare düzeni, diğer taraftan askeri idare rejimi olmak üzere, her biri kendine yeter iki farklı bürokrasi düzeni ortaya çıkmıştır. Özellikle bürokrasinin asker kesimi maaş ve sosyal imkanlarını artırmak için kitle halinde üretim aracı sahibi olmaya itmiştir. Bu şekilde önemli oranda gelir sağlamanın devamlı ve garantili yolu açılmış olacaktı. Nitekim yönetici bürokrat bir grubun öncülüğü ile bütün subaylar Ordu Yardımlaşma Kurumu (OYAK) yoluyla kapitalist sınıflar haline dönüştürülüyordu. Böylece DP döneminde nisbi olarak fakirleşen subay grubu yeni düzenlemelerle durumunu düzeltiyordu (Küçükömer, 1989; 129). Bunun yanında 1961 Anayasası ile Milli Güvenlik Kurulu'nun kurulması ve Genel Kurmay Başkanlığı'nın Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olmaktan çıkarılmasıyla askeri bürokrasi devlet yönetiminde etkili ve güçlü bir konuma da kavuşuyordu. Aynı zamanda yapılan düzenlemeler bürokrasi ve dolayısıyla da bürokratları gelişen yerel güçler karşısında varlıklarını koruma altına da alıyordu. Ayrıca yeni anayasa ile yasama ve yürütmenin üzerinde etkin bir yasal denetimde (Anayasa Mahkemesi, Danıştay vs) kurulmuştu. Bununla beraber yeni anayasa ile başlayan yeni dönemde, sivil bürokrasi askeri bürokrasi gibi eski otonomisine kavuşamadığı, buna ek olarak toplumsal konumdaki gerilemenin iyileşmeyip kötüleşmeye devam ettiği görülmektedir. Her ne kadar sivil bürokratik kesim de, askeri bürokrasinin yaptığı gibi üretim araçlarına sahip olmak gibi teşebbüslerde bulunsalar da (MEYAK, Memur Yardımlaşma Kurumu) uygulama askeri alanda olduğu gibi başarılı sonuçlar vermemiştir.

İktisadi ve sosyal imkanlar yönünden olduğu gibi yönetim alanında da etkinliklerini artırmak için kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte siyasal iktidar üzerinde bilgi ve uzmanlık yönlerini kullanmak istemişlerdir (Bayraktar, 1993; 153). Böylece siyasal iktidar üzerinde uzmanlık gücünü konuşurarak kamu politikalarının oluşturulmasında önemli avantajlar ve imkanlar kazanacaklarını düşünmüşlerdi. Ancak bu düzenlemeler, sivil bürokrasinin gücünü artıramamıştı. Askeri bürokrasinin OYAK başarısı, sivil bürokrasiden maaş ve imkanlar yönünden farklı bir konuma gelmesinin yanında, siyasal iktidar karşısında ayrıcalıklı bir konum kazanmasına da neden olmuştur (Şaylan, 1989; 305-306). Çünkü önceleri 5399 sayılı Kanun ile kurulan "Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği", 1961 Anayasası ile daha etkin olacak şekilde yeniden yapılandırılarak

"Milli Güvenlik Kurulu" olarak Anayasal bir kurum niteliğine kavuşturulmuştur. Başlangıçta "tavsiye edici" niteliğinde olan kararları, 1971 yılında yapılan değişiklikler ile Bakanlar Kuruluna bildiren bir otoriteye dönüştürülmüştür (Başbuğ, 1997; 291). Meydana gelen bu değişikliklerle birlikte artık sivil bürokrasi ile askeri bürokrasi arasında sosyo-ekonomik konularda evvelce kültürel sorunlarda olduğu kadar paralellik bulunmamaktadır. Yine de bürokrasinin bu dönemde Türk siyasi hayatında etkisini tamamen kaybettiğini söylemek zordur. Çünkü Osmanlı-Türk Devletinde bürokratik elit, toplumdaki yerini yalnızca devlet otoritesine dayanarak korumamıştır. Ondokuzuncu yüzyılda maliye ve diplomasi konularının 20. yüzyılda ise Batı uygarlığının benimsetilmesi sorunu önem kazandığı için bürokratik elit aynı zamanda fonksiyonel bir elit olmuştur (Heper, 1974; 80). Bu açıdandır ki, sivil ve askeri bürokrasi eliyle yürütülen siyasetin önceliği topluma karşı daima mesafeli durma, onun adına hareket etmek ve karar almak şeklinde (Tosun-Tosun, 1994; 4) olması, aynı zamanda taşıdığı fonksiyonelliğinden kaynaklanmaktadır.

Sosyo-ekonomik kalkınma sorunlarının ön plana geçtiği 1960'larda, bürokrasi de farklılaşmakta, Devlet Planlama Teşkilatı ve sosyo-ekonomik kalkınma ile ilgili diğer bakanlık ve bürokratik kuruluşların bir anlamda eski bürokratik gelenekten yavaş yavaş sıyrılmaya başladığı görülse de, yine belli bir devletçilik anlayışını sürdüren grupların belirlediği söylenebilir (Heper, 1973; 115). Bununla beraber 1960'lı yılların ortalarından itibaren bürokrasinin partizanlaşmaya başladığı ve bu durumun bürokrasi içinde rant sağlamaya uyumlu işlevsel yönünü ortaya çıkardığı söylenmektedir (Şaylan, 1989; 307). Oysa bürokrasinin siyasi etkinliğinin görece olarak azalması ve partizanlaşmasına bakılarak, işlevsel elit türünün içerdiği liyakat bürokrasisine doğru hemen bir gelişme olduğunu söylemek kolay gözükmemektedir. Gerçi bürokrasinin siyasi elit ve çeşitli sosyo-ekonomik gruplarla arasındaki buzların giderek eridiği ve bu gruplar karşısındaki siyasi etkinliğinin siyasi bağımlılık biçimine dönüşmeye başladığı ileri sürülmektedir (Heper, 1974; 80). Yine de bürokrasi Türkiye'de rasyonel olduğu çok kuşku olan bir mantık çerçevesinde faaliyet göstermekte, bu mantığın uzantıları olan bürokratik yapı ve uygulamalar Türkiye'nin sosyo-ekonomik yapısı açısından bir fonksiyona sahip bulunmamaktadır (Türk Kamu Bü., 1983; 128). Halbuki geleneksel Weberian anlayışa göre, devlet insanların kurumsallaşmasını yansıtmaktadır.

12 Mart 1971 muhtırası ve sonrasında Anayasada yapılan bazı düzenlemelerle bürokrasi-siyaset ilişkilerinde yeni bir dönem başlamıştır. Bu dönemde yapılan değişiklikler özellikle özerk hale getirilen bazı kurumların özerkliğinin kaldırılarak, bu tarz özerk kurumların varlığından istifade ederek gittikçe güçlenen sivil toplum kuruluşlarına karşı devletin konumunun, dolayısıyla bürokrasinin güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Böylece örgütlenme düzeyi düşük olan toplumumuzda bürokrasi ve onunla yakın ilişkide bulunan kesimlerin devleti elinde tutmaları kolaylaşmıştı (Akin, 1995; 66). Bu da batılı anlamda modernleşme ve demokratikleşme iddiasında

olan devletin siyasal özgürlükler ve temel haklar konusunda negatif bir tutum içine kolayca girmesinin yolunun açılması demektir.

1960'dan sonra bürokrasi açısından yaşanan önemli gelişmelerden biri ise, bürokrasinin hem hacim olarak hem de sayısal olarak büyümesidir. Bu zamanda yerel bürokrasiler de devlet bürokrasisi kadar geniş, güçlü, belirgin ve hiyerarşik olmasa da büyümüştür (Kavruk, 2002; 248). Bununla birlikte sivil bürokratik kesim açısından bürokratik yönetim yine de belli bir ölçüde de olsa devam etmiş ve girişimci orta sınıfların az gelişmiş olduğu ve giderek fazla siyasal etkinliğe sahip olmadığı Türkiye'de idari reform fikri ve ilkeleri genellikle ya bürokrasi tarafından geliştirilmiş yada teknik yardım sağlayan dış kuruluş veya ülkelerce önerilmiştir. Özellikle bu döneme kadar bürokrasi, yalnızca "hukuki teminat" ve "mali imkanlar" konuları üzerinde durmuş, idarenin verimli ve etkin çalışması ile ilgili atılımlar, siyasal iktidar kanalı ile siyasal denetimlerini hissettirebilecek güçlü girişimci sınıflar bulunmadığından fazla başarılı olamamıştır (Heper, 1974; 84).

1973'lerden sonra ise, Türkiye'de devlet çağdaşlaşmanın öncülüğü misyonunu sürdürecektir solğu kaybetmiştir (İnsel, 1990; 14). Koalisyon hükümetleri 1973'den sonra iktidara geldiklerinde Cumhuriyet tarihinde görülmedik oranda memurları değiştirerek, onları politize ederek denetimi altına almaya çalışmışlardır. Bu açıdan bu tarih (1973-74) sivil bürokratik elit yönetimi açısından sonun başlangıcı olmaktadır. Bundan sonra, çoğunlukla bürokratlar sadece yaşamaya basit bilgi veren kişiler durumuna geldiler (Heper, 1985; 93). Artık bürokrasinin siyasal alandaki etkinliği ve kendilerini devletin muhafızı olarak görme anlayışı kırılmıştı. Bürokrasi aşırı derecede partizanlaşmıştı. Bu durum bürokrasinin sadece üst kademeleri için değil, orta ve hatta alt kademeler için de geçerli idi.

1980'li yıllara gelindiğinde global ölçekte yaşanan değişiklikler sonucunda bürokratik yapı, örgütlenişi ve işleyişiyle kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir biçimde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme istidadından yoksun bir görünüm sergilemekteydi. Yani bürokratik yapı, ekonomik ve sosyal gelişmelere ayak uyduramamış, onların gerisinde kalmıştı (Karaer, 1987; 29). Sistem yozlaşmıştı. Ayrıca bürokratik seçkinlerin merkezin kenara karşı toleransından dolayı rahatsız olmaları, 1980 askeri müdahalesini getirmişti. Bu müdahale ile birlikte 1960'dan itibaren MGK'nın kurulması ile birlikte askeri bürokrasinin artan rolü zirveye çıkmıştı (Bayraktar, 1993; 157). Hazırlanan yeni anayasa ile MGK'nın durumu, 1961 Anayasasında yapılan düzenlemelerden daha ileri götürülerek, MGK'nın kararları Bakanlar Kurulu tarafından "öncelikle dikkate" alınan bir konuma getirilmiştir. Yani MGK artık danışma ya da tavsiye niteliğinde bir kurul olmaktan çıkmış, aldığı kararlar Bakanlar Kurulu tarafından öncelikle dikkate alınması gerekli bir otoriteye dönüştürülmüştür. Daha sonra 9.11.1983 tarihli 2945 sayılı yasa ile MGK'nın Anayasada belirtilen görevleri önceki döneme göre biraz daha genişletilmiştir (Başbuğ, 1997; 291). Her

ne kadar 3.10.2001'de Milli Güvenlik Kurulunun yapısı ve işleyişi ile ilgili bazı değişiklikler yapılırsa da (asker-sivil üye dengesi-siviller lehine değiştirilmesi; aldığı kararların "öncelikle dikkate alınır" ibaresinin kaldırılarak yerine "değerlendirilir" in konulduğu, aldığı kararların tekrar "tavsiye" edici olduğu vurgulanması) artık 1961'den beri Türk siyasetinin bürokrasinin bir başka kanadının (askeri bürokrasinin) bakışları altına girmiş olduğunu göstermektedir. Bu durum özellikle 1971 müdahalesinden sonra kendini daha da hissettirmişti. Temel meseleler, kararlar şimdi olduğu gibi, o zaman da askerlerle uzlaşma sağlanarak ele alınıyordu. Sivil bürokrasinin siyasal etkinliği sözkonusu olmamaktadır. Askerler yeni durumda yürütmenin içerisinde, Bakanlar Kurulu dahilinde bir örgütlenmenin içinde olmadıkları, aksine daha güçlü ve özerk yapıya kavuşmuşlardı. Bu konudaki en önemli gösterge, belki de MGK'nın yapısında kendini bulmaktadır. Çünkü sivil iradenin üzerinde özerk bir otorite Demoklesin kılıcı gibi durmaktadır. Bu otoritenin devamlılığı ise kuruldandan da daha geniş yetkilerle donattığı sekreteryaya ile devam ettirilmektedir. Öyle ki, tanınan yetkiler hiçbir sivil bürokratın sahip olamayacağı kadar geniştir. Tanınan yetkilerle, askeri bürokrasinin sivil bürokratlardan savcının, polis, istihbaratın yetkilerinden tutun da bir çok alana kadar; sözgelimi hiçbir kamusal organa hatta Meclise de tanınmayan yetkilerle donatılmış olması askeri bürokrasinin yürütme ve Meclis üzerindeki vesayetini sergilemesi bakımından ilginçtir (Başbuğ, 1997; 294).

Böylece, askeri bürokratik elitin sivil bürokratik kurumlara, siyasal partilere ve sivil toplum örgütlerine güvenmediğini, bunların çeşitli radikal siyasal düşüncelerin etkisinde açık kurumlar olarak görmesi onu sistem içinde daha kuvvetli bir şekilde yapılanmaya itmisti. Bu bağlamda egemenlik sadece parlamento ve hükümette toplanmayıp, siyasal aktörlerle MGK'nun askeri üyeleri arasında paylaşılmaktadır. Ancak siyasi iktidar ile askeri iktidar yapıları arasındaki egemenlik paylaşımı, askeri otorite lehine düzenlenmiş bir görünüm vermektedir (Tosun, 2001; 351). Böylece askeri bürokrasi sistem içindeki yerleşimi ile sivil siyaseti ve toplumu sürekli olarak gözetim altında tutmakta, temel siyasal kararları telkin etmekte ve işin iyice rayından çıktığına inandığı bir durumda da doğrudan siyasete el koyabilmektedirler (Erdoğan, 1997; 56).

Üst Kurullar Bürokrasisi

1980 sonrasında global ölçekte teknolojik alanda baş döndürücü nitelikte yaşanan bir değişim, yönetsel alanda da yapısal değişimi zorunlu kılmaktadır. Gerçekten de yeni teknolojik gelişmelerin yeni fırsatlar yaratması, aynı zamanda ortaya çıkan taleplerin de karşılanmasını gündeme getirmiştir (Yazıcı, 2001; 6). Bu taleplerin karşılanması da eski teknolojik yapıya göre biçimlendirilmiş ve çalışma düzeni oluşturulmuş bürokratik yapılarla mümkün değildi. Global ölçekteki bu durum ülkemiz açısından da geçerli idi. Nitekim, ortaya çıkan taleplere daha

rasyonel ve verimli karşılıklar bulabilmek için Türk Kamu Yönetimi içerisinde 1980'lerde başlayan tartışmalar sonunda 1990'lı yıllarda bazı sonuçlar vermeye başladı. Bu zamana kadar kamu yönetimimizde görülmeyen bazı değişiklikler, yapılanmalar sözkonusuydu. Bunlar büyük ölçüde IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri ve etkileriyle gerçekleştirilen üst kurullar bürokrasisidir.

Üst kurullarla birlikte idarenin ve ekonominin siyaset karşısındaki özerkliğinin sağlanması, bu alanların gümbirlik populist müdahalelerden uzak tutulması, gerek idari ve gerekse iktisadi anlamda istikrarı sağlayacak özerk yapıların oluşturulması ve idarede rasyonel ve verimli anlayışın hakim olunması amaçlanmıştır. Bu yüzdendir ki son yıllarda bu kurulların sayısında hızlı bir artışın varlığı göze çarpmaktadır. Ülkemizde bu üst kurullara ilk örnek Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) dur. Daha sonra buna Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu (BDDK), Rekabet Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Şeker Kurulu ve Telekomünikasyon Üst Kurulu vs gibi çok sayıda kurullar da eklenmiştir. Bu kurulların hepsi idari ve mali yönden özerk bir statüye sahiptir. Bu kurullar bir yandan görevli oldukları alanda düzenleme yetkisi kullanarak kurullar koyarken, diğer yandan da bu kurullara uygun hareket edilmesini gözetip denetlemekte ve gerektiğinde önemli parasal ve idari yaptırımlar uygulayabilmektedir. Bu tür kuruluşların bir başka önemli özellikleri de bazı uyuşmazlıkları çözme yetkisine sahip olmalarıdır. Bu nedenle üst kurulların devlet düzeninde üç gücün (yasama, yürütme ve yargı) yetkilerine benzer yetkilerle donatıldığı, dolayısıyla salt idari kuruluş değil, karma ve melez nitelikte kuruluşlar olarak da nitelendirilmektedirler (Tan, 2002; 266).

Kamu yönetiminde üst kurullara dayalı bir yapı oluşturulması, şüphesiz siyasetin alanını daraltmaya ve bu alanları tekno-bürokratlara bırakmaya yönelik bir yaklaşımın sonucudur. Böylece bu kurulların varlığı ile, piyasa sisteminin kurallarına yetkili oldukları alanlarda/konularda daha "rasyonel" karar verebilecekleri, siyasal iktidarların piyasa sisteminin "rasyonel devlet" anlayışı mantığına aykırı olası populist politikaların önüne geçebilecekleri düşünülmektedir (Eryılmaz, 2002; 162). Oysa kurulan bu üst kurullar, mali ve idari özellikleri ve sahip oldukları yetkileri nedeniyle yeni birer iktidar odakları olmaktadır. Yürütmenin daha önce doğrudan karar verdikleri, yürüttükleri veya denetledikleri alanlar, onlardan alınarak özerk organlara geçmektedir. Dolayısıyla önemli kamu politikası alanları, "kurul" biçiminde örgütlenen bürokrasilere transfer olmaktadır. Bu üst kurul bürokrasileri, yetkilerini kendi sorumlulukları altında bağımsız olarak kullanacaklarından dolayı, hükümetten bağımsız ayrı birer kamu otoritesi olarak, kendilerince kamu politikası oluşturma ve yürütme yetkisine sahip olacaklar demektir. Ancak özerk statülü bir yapılanma siyasetçilerin bu alanlara müdahalesini önleyebilir, fakat bu kurulların siyasallaşmasına engel olamaz (Eryılmaz, 2002; 163). Şu halde üst kurullar hem kamu gücünü kullanmak istemektedirler hem de

kamu gücüne tabi olmak istememektedirler (Dönmez, 2002; 8). Nitekim kurulların denetimine Anayasal açıdan bakıldığında, bunların bir komisyon marifetiyle denetlenmesi ve bu denetimler sonunda, yılda bir kez TBMM'nin bilgilendirilmesi, parlamento denetiminin açıkça devre dışı bırakılmasının (Karanfiloğlu,2002;9) anlamı bu olsa gerekir.

Böyle tarz bir yapılanma ise bürokrat endeksli politikaların hakimiyetinin güçlendirilmesi olacağından dolayı seçilmişlerin etkinliğinden ziyade, atanmışların/bürokratların hakimiyeti demektir. Bürokratların sistem içerisinde güçlendirilmesi, siyasetin denetiminin dışına çıkarılması anlamına da gelmektedir. Böylece bürokraside "seçkinci" bakış çerçevesinde bir siyasallaşma yaşanmaktadır. Ancak buradaki siyasallaşma, aynı zamanda siyasal partiler dışı ve tabandan uzak bir siyasallaşma olarak karşımıza çıkmaktadır.

SONUÇ

Geleneksel ve modern kurumların yan yana işlev gördüğü az gelişmiş ülkelerde bürokrasi genellikle tamamen toplum kendi gelişmesinin ürünü olmayıp, gelişmiş bir ülkeden aynen alınan ve alınan ülkenin özelliklerini bünyesinde barındıran bir yapıya sahiptir. Bürokrasi dışı kurum ve kuruluşların bu ülkelerde zayıf olması ya da hiç olmaması, bürokrasiyi ya da bürokratları siyasal bir sistem karşısında bir güç kaynağı yapmaktadır. Bu ise kalkınma sorunları bakımından bürokratları işlevsel olmayan bir tutum ve davranış içine sokmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde siyasal kurumlar zayıflarken, bürokratik kurumlar giderek güçlenmektedir. Oysa modern demokratik ülkelerde düzen, seçim düzeni ve siyasal parti sistemi tarafından sağlanmaktadır. Böyle bir düzende bürokrasi/bürokratlar siyasal iktidarın belirlediği doğrultuda görev yapmakta, herhangi bir kişiye karşı itaat değil, onun aracılığı ile topluma ve devlete karşı sorumluluklarını yerine getirmek durumunda olduğunu bilmektedirler. Çünkü, bürokrasinin halka ya da hizmet yürüttüğü çevreye karşı sorumluluğu siyasi değil, idaridir. Demokratik siyasal sistemde, siyasi kurumların fonksiyonlarını yerine getirmelerine yardımcı olmak için oluşturulan ikinci derece kurumlardır. Halbuki bürokrasinin etkin olduğu/egemen olduğu toplumlarda, yasama organı bürokrasi tarafından yönetime meşruiyet sağlayacak bir unsur olarak muhtemelen müsamaha ile karşılanacak, fakat hiçbir zaman yasamanın topluma tam anlamı ile egemen olmasına imkan verilmeyecek ve birincil bir organ olarak görülmeyecektir.

Ülkemiz açısından bakıldığında görülecektir ki, benzer durumlar sözkonusudur. Cumhuriyet bürokrasisinin yönetim anlayışına önemli etkilerde bulunan Osmanlı bürokrasisi hem siyasi hem de idari fonksiyonlar taşıyordu. Yani siyasi-idari sistemin birbirinden farklılaşmadığı, birbirinin içine girdiği bir sistem mevcuttu. Bu yüzden Osmanlı bürokrasisi siyasal hayatta önemini ve önceliğini daima korumuştur. Cumhuriyet döneminde de bürokratik yönetim anlayışı özellikle 1950'li

yıllara kadar sivil bürokrasi açısından altın yıllarını yaşamıştır. Cumhuriyet yönetimi her ne kadar farklı bir idare ve toplum oluşturma anlayışında olsa da, aynen Osmanlı'da olduğu gibi siyasal faaliyetler geniş ölçüde devlet tarafından (dolayısıyla bürokrasi) üstlenilmiştir. Kültürel toplum kurma aracı olarak oluşturulan yeni ilkeler bürokratların temel misyonu olmuştur.

1950'den 1960'a kadar olan dönemde sivil bürokratik kesimin etkinliği azalsa da, 1960'lara kadar etkin olan bürokratik siyasetin esas sürükleyici gücü sivil bürokrasi idi. Askeri bürokrasi yeni devletin kurulması ve yerleştirilmesinde oldukça etkin konumdaydı. Ancak daha sonra 1960'a kadar askeri bürokrasi siyasetin dışında tutulmaya özen gösterilmişti. Yine de oluşturulan yeni siyasal ve kültürel amaçlar için askeri bürokrasi hep yedek bir güç olarak kullanılmıştı.

Cumhuriyeti kuran siyasal kadrolarla bürokrasinin yakın ilişkisi toplumsal statüsünün yükselmesini sağlamıştı. Bu dönemde bürokrasi ve politik güç büyük oranda kaynaşmıştı. Çok partili hayata geçildikten sonra, kaynaşmanın doğal sonucu olarak, kaynaşılan siyasi partinin (CHP) karşısındaki partiye de doğal olarak muhalif kalmış, bu ise bürokrasi ve siyaset arasında büyük sıkıntıların ve gerilimlerin yaşanmasına neden olmuştu. Bu devrin bürokratları, yeni siyasal partiyi (DP) ve iktidarı, cumhuriyetçi değer ve kurumların özüne karşı bir tehdit olarak görüyordu. Bunun için bürokratik elit cumhuriyetin temellendirdiği ilkeleri "tehlikede" görmüştü. Atatürk reformlarının "korunması" ve "muhafazası" ilkesi bürokratik hakimiyetleri için temel misyonları haline gelmişti. Yani bürokratik elit, Atatürkçülüğü benimsemekten çok, onu amaçları (iktidar hakimiyeti) için kullanıyordu. Bu bakımdan geleneksel siyasal bürokratik elite karşı tepki olarak ortaya çıkan yeni siyasal elite karşılık olarak, Cumhuriyetçi değerler ve reformlar ileri sürülerek, sivil bürokratik elit etkinliğini sürdürmeye çalışıyordu. Ancak bu çaba DP döneminde pek başarılı olamamış, bu dönemde sivil bürokratik kesim büyük ölçüde maddi ve manevi kayba uğramıştı. Bu durum sivil bürokratik kesimi DP'ye karşı birleşmeye itmişti. Nitekim 1960 askeri darbesi sivil bürokratik kesimle askeri bürokrasinin bir kanadı tarafından yapılmıştı. 1960 askeri darbesiyle bürokratlar gelişen yeni güçler karşısında askeri bürokrasiyle işbirliğine girerek etkinliklerini sürdürme amacındaydılar.

1960'dan sonra da sivil bürokrasi etkinliğini kaybetmeye devam ediyordu. Bu dönemden itibaren askeri bürokrasi ön plana geçmeye başlamıştı. Sivil bürokraside ise büyük oranda partizanlaşma sözkonusuydu. Buna rağmen, yeni bürokrasinin görece olarak siyasal etkinliğinin azalması ve yok olmasına bakılarak Weberian anlamda liyakat bürokrasisine doğru bir gelişme olduğunu da söyleyemeyiz.

1973'den sonra sivil bürokratik kesimin ağırlığı bürokratik siyaset açısından neredeyse sıfırlanmıştı. 1980'lere gelindiğinde, 1960 sonrasında sonra gittikçe devlet içinde MGK'nun varlığıyla birlikte, ağırlığı artan askeri bürokrasinin gücünün varlığını görüyoruz. Yapılan yeni anayasa ile birlikte MGK'nın yapısı ve

işlevleri yeniden düzenleniyor ve onun sistem içindeki konumu daha da güçlendiriliyordu. Nitekim bundan sonra Türk siyaseti MGK şemsiyesi altında askeri bürokrasinin kontrolüne girmişti.

1990'larda ise Türk Kamu Yönetiminde bir başka hareketlenmenin başladığı yıllar olmaktadır. Burada ise günlük popülist eylem ve etkilerden kamu kurumlarını kurtarmak amacıyla dışarıdan gelen telkinler (IMF, Dünya Bankası vs) yoluyla üst kurullar bürokrasisine doğru bir kayışın başladığı yıllar olarak karşımıza çıkmaktadır. 1960'lardan sonra gerek partizanlaşma, gerekse alınan başka siyasi kararlar doğrultusunda siyasetin kontrolü atına giren sivil bürokrasi, yaratılan bu özerk üst kurullarla siyasal alan karşısında dokunulmaz hareket alanları bulmaya başlıyor. Çünkü devlet memurlarını siyasi baskılardan kurtarma gerekçesi, aslında bürokrasiyi ön plana çıkararak ve siyasi iktidarların memurlar üzerindeki gücünü zayıflatan önemli faktörlerden birisidir. Belli alanlarda oluşan bu yapılanma halen Türk Kamu Yönetimi içinde devam eden bir eğilim olarak karşımıza çıkmış bulunmaktadır.

Kısaca, Osmanlı-Türk geleneğinde bürokrasi ve bürokratlar idari fonksiyondan çok siyasi fonksiyon görmüşlerdir. Bu durum modern demokratik ülkelerde görülen bir husus değildir. Zira kamu bürokrasisinin kullandığı yetkiler kendine ait değildir. Bu yetkiler onlara anayasaya bağlı olarak temsili siyasi organlarca verilmiştir. Çünkü otoritenin kaynağı bürokrasi değil, demokrasidir. İdari amaçlar ve programlar yasalarla ve hükümet kararlarıyla belirlenir. Gerçek yetkinin sahibi temsili siyasi organlar olduğu için, sözkonusu yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek ya da geriye almak hakkı da bu organlara ait olmaktadır. Türkiye gibi demokratik yönden gelişmemiş ülkelerde bürokratik yapı ve işlemler, vatandaşın esas almak ve ona değer vermektense çok, idareyi vatandaş karşısında korumak, idarenin yapmaya çalıştıklarını vatandaşın bozmamasına dönük bir hareket anlayışı içerisinde düzenlenmiştir. Bu durum biraz da bürokrasi dışı örgütlenmelerin olmamasından kaynaklanmaktadır. Her şeyin bürokrasi ve bürokratlar kanalıyla görüldüğü, siyasal yaşamın tüm alanlarını kapsadığı ve onlar üzerinde yer aldığı için zamanla Türk kamu bürokrasisinin siyasal işlev ve etkinlikleri modern bürokrasilerin asıl görevi olan idari işlevlerinin aksaması pahasına çok artmıştır. Bu yüzdendir ki, siyasetle bürokrasi arasında mutlaka bir uyumun oluşturulması gerekmektedir. Şayet bu olmazsa, idari takdir yetkisi, tarafsız biçimde değil, siyasi kararlara karşı bir sabotaj niteliğine dönüşebilir.

KAYNAKÇA

ALBROW, Martin: Bureaucracy, London 1970

AKIN, Fetullah; "Yeni Bir Değişim Stratejisi Olarak Özelleştirme", İkibine Beş Kala Türkiye ve Dünya, Türk-Ar, Ankara 1995

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK SİYASET

- AYKAÇ, Burhan: Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara 1997
- BAŞBUĞ, Aydın: "Ya Milli Güvenlik Kurulu Ya Demokratik Cumhuriyet", Yeni Türkiye, S.18, Kasım-Aralık 1997
- BAYRAKTAR, Gonca: "Demokrasinin Önündeki Engel Zihniyet: Toplum Mühendisliği", Yeni Türkiye, S.29, Eylül-Ekim 1999
- BAYRAKTAR, Gonca: Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü, G.Ü. S.B.E., Yayınlanmamış Master Tezi, Ankara 1993
- BERKES, Niyazi: Türkiye'de Çağdaşlaşma, Doğu-Batı Yayınları, İstanbul
- BERKMAN, Ümit: "Administrative Reform of Bureaucratic Reform: The Choice for the Under developed Countries", ODTÜ Gelişme Dergisi, S. 9, 1975
- BİLGİN, Vedat: "Türkiye'de Anti Demokratik Geleneğin Gücü Nereden Geliyor?" Yeni Türkiye, S.17, Yıl: 3, Eylül-Ekim 1997
- CANGIZBAY, Kadir; Çok Hukukluluk, Laiklik ve Laikrasi, Liberte Yayınları, Ankara 2002
- DİVİTÇİOĞLU, Sencer: Asya Üretim Tarzı ve Osmanlı Toplumunu, Sermet Matbaası, Kırklareli 1981
- DÖNMEZ, Zuhâl; "Üst Kurullar", Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl: 3, Sayı: 10, Mayıs-Haziran 2002
- ERDOĞAN, Mustafa: "Türkiye'de Siyasal Sistem ve Demokrasi", Yeni Türkiye, S.17, Yıl: 3, Eylül-Ekim 1997
- ERGUN, Turgay-POLATOĞLU, Aykut: Kamu Yönetimine Giriş, 4. Baskı, TODAİE Yayını, Ankara 1992
- ERYILMAZ, Bilal: Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime-, Alfa Yayınları, İstanbul 2002
- GÖÇEK, Fatma Müge: Burjuvazinin Yükselişi İmparatorluğun Çöküşü-Osmanlı Batılılaşması ve Toplumsal Değişme, Ayraç Yayınları, Ankara 1999
- GÜNAYDIN, Gökhan; "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler", Kamu Yönetimi Dünyası, Yıl 3, Sayı 10, Mayıs-Haziran 2002
- HANIOĞLU, M. Şükrü: "Tanzimat Bürokrasisine Dönüş Arzuları ve Jön Türkler", Türkiye Günü, S.8, 1989
- HEPER, Metin: "Değişen Türkiye'de Bazı Geleneksel Üst Kademe Yöneticiliği", AİD, C.7, S.2, 1974
- HEPER, Metin: Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yayını, Ankara 1974
- HEPER, Metin: Modernleşme ve Bürokrasi, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş, Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara 1973
- HEPER, Metin: The State Tradition in Turkey, Beverley, 1985
- HEPER, Metin: Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul 1977

- İNSEL, Ahmet: Türkiye Toplumunun Bunalımı, Birikim Yayınları, İstanbul 1990
- KALAYCIOĞLU, Ersin-SARIBAY, Ali Yaşar: "Tanzimat: Modernleşme Arayışı ve Siyasal Değişme", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi, Der. Ersin Kalaycıoğlu ve Ali Yaşar Sarıbay, 1. Basım, Beta Yayını, İstanbul 1986
- KARAER, Tacettin: "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", AİD, C.20, S.3, 1987
- KARANFİLOĞLU, Ali Yasin, "Özerk Kurulların Denetimleri de Özerk mi?", Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Yıl 3, Sayı 10, Mayıs-Haziran 2002
- KAVRUK, Hikmet: Anakent'e Bakış: Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara 2002
- KÜÇÜKÖMER, İdris: Düzenin Yabancılaşması, 2. Baskı, Alan Yayıncılık, İstanbul 1989
- LA PALOMBARA, Joseph "Bürokratlar ve Siyasal Gelişme: Çelişmeli Bir Görüş", Çev. Selçuk Yalçındağ, AİD, C.4, S.2, 1971
- LEWIS, Bernard: Modern Türkiye'nin Doğuşu, Çev. Metin Kıratlı, 3. Baskı, Türk Tarih Kurumu Yayını, Ankara 1988
- ÖZ, Esat; Otoriterizm ve Siyaset-Türkiye'de Tek Parti Rejimi ve Siyasal Katılma-, Yetkin Yayınları, Ankara 1996
- ŞAYLAN, Gencay: "Cumhuriyet Bürokrasisi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C.2, İstanbul 1989
- ŞAYLAN, Gencay: Türkiye'de Kapitalizm ve Siyasal İdeoloji, TODAİE Yayınları, Ankara 1986
- TAN, Turgut: "Bağımsız İdari Otoriteler Veya Düzenleyici Kurullar", A.İ.D., C.35, S.2, 2002
- TORTOP, Nuri-İSBİR, Eyüp G.-AYKAÇ, Burhan: Yönetim Bilimi, Üçüncü Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara 1999
- TOSUN, Gülgün Erdoğan: Devlet-Sivil Toplum İlişkisi, Alfa Yayınları, İstanbul 2001
- TOSUN, Gülgün Erdoğan-TOSUN, Tanju: Türkiye'nin Siyasal İktidar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri, Alfa Yayınları, İstanbul 1999
- Türk Kamu Bürokrasisi, TÜSİAD Araştırma Grubu, 1983
- TÜRKÖNE, Mümtazer: "Tanzimat'ın Sonu", Türkiye Günlüğü, Sayı: 20, Güz 1992
- WEIKER, Walter F.: "Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform", Çev. Semay Büyükdavras ve Erkan Oyal, AİD, C. 6, S. 1, 1973
- YALÇINDAĞ, Selçuk: "Kamu Yönetim Sisteminin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", AİD, C.5, 1970
- YAYLA, Atilla: "İslam-Laiklik ve Demokrasi", Yeni Türkiye, Sayı: 17, Yıl: 3, Eylül-Ekim 1997
- YAZICI, Erdinç: "Endüstri İlişkileri Sisteminde Değişimi Üreten Temel Dinamikler", G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, C.3, S.3, Kış 2001