
TÜRK YÖNETİM GELENEĞİNDE DEĞİŞİM: “SİYASET ODAKLI” BÜROKRASİDEN “KAMU POLİTİKASI ODAKLI” BÜROKRASIYE

*
*Ahmet Nohutçu**

ÖZET

Bu makale siyasal, sosyal, kültürel ve yönetsel belirleyiciler ışığında Türk ‘bürokratik yönetim geleneği’ nin gelişimini incelemektedir. Tanzimat dönemi dahil olmak üzere, Osmanlı İmparatorluğu’nda bürokrasinin kurgulanış tarzının ve bileşenlerinin, Cumhuriyet’in bütün bürokratik ilişkilerini, süreçlerini ve kurumlarını baskın biçimde şekillendirdiği öne sürülmektedir. Geleneksel bürokratik yapı, küreselleşme, bilgi devrimi ve çağdaş teknolojik gelişmeler çerçevesinde işlevsiz hale gelmiştir. Bu nedenle, sivil toplum ve sivil alan yerine siyasal toplum ve siyasal alanı tercih eden ve siyasal bir aktör gibi davranan “siyaset odaklı bürokrasi” temelli geleneksel ve tarihsel “yönetim geleneği” nin değişmesi zorunludur. Bu yazıda, geleneksel bürokratik kurum, süreç ve mekanizmalarıyla “siyaset odaklı bürokrasi” nin, “kamu politikası odaklı bürokrasiye” dönüşümü ve çağdaş gelişmelerin başarılabilmesi için stratejik,

* Yrd. Doç. Dr. , Kocaeli Üniv., İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

sivil toplum merkezli, şeffaf, hesapverebilir, rekabetçi, etkin ve ussal bir kamu yönetimi sisteminin kaçınılmazlığı tartışılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türk bürokratik yönetim geleneği, Osmanlı bürokrasisi, siyaset odaklı bürokrasi, kamu politikası odaklı bürokrasi, bilgi toplumu, çağdaş bürokratik yapılanma.

GİRİŞ

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de bürokrasinin siyasal yapı, kurum ve süreçlerle içiçe geçmiş ilişkisi, daima en kompleks ve çetrefil konulardan biri olagelmıştır. Yakın Cumhuriyet tarihimize damgasını vuran, sırasıyla siyasetin bürokratikleşmesi ve bürokrasinin siyasallaşması olguları, aslında Osmanlı-Türk yönetim geleneğinin harcında ve mayasında şekillenmiştir. Son zamanlarda sıkça telaffuz ve şikayet edilen siyasal ve toplumsal değişim ve dönüşümlerin önündeki en büyük engelin, betonlaşmış bürokratik yapı ve mekanizma olduğu gerçeğinin altında, kökleri uzun yıllara uzanan bürokrasinin siyaset odaklı belirlenimi, gelişimi ve siyaset merkezli yapılanması yatmaktadır. Tarım toplumunun koşullanmalarına ve geleneklerine uygun bir yapılanma ve zihniyete sahip Türk kamu bürokrasisi (Eryılmaz, 2004b: 63) küreselleşme, AB'ye uyum süreci ve bilgi toplumunun değişime zorlayan dinamikleri karşısında savunmacı bir refleksle geleneksel yönetim tarzı ve siyaset yapma anlayışına sıkı sıkıya sahip çıkmaktadır.

Sanayi devriminin nitelik ve koşullarına, konjonktürel gelişmelerin etkisi, dış baskılar ve diğer bir takım zorlamalarla uyum sağlayan Türk kamu bürokrasisi, kritik bir dönemece girmiş bulunmaktadır. Yüzyılların birikimiyle yerleşmiş merkezîyetçi, patrimonyal, kayırmacı, kollamacı ve nepotist ilişkilerle örülmüş, devletin emrinde ve kamunun üstünde seçkinci bir mantaliteye sahip Türk bürokratik yapılanması; bilgi iletişim devriminin ve bilgi toplumunun ilkeleri, süreçleri ve kurumsal yapılanmasının çok dışında adeta farklı bir evrende bulunmaktadır. Değişim hem rol ve statü kaybı korkusuyla, hem de yoğun kaliteli insan ve üretkenlik içeren talepleriyle türkütücü gelmektedir. Bürokrasi, doğal olarak, tüm sosyal ve siyasal kurumlar gibi korunma içgüdüleriyle değişime tepki göstermektedir. Oysa değişim süreci, sanıldığı gibi bürokrasiyi zayıflatıp kaldırmamakta, tersine, daha işlevsel, etkin ve güçlü kılmaktadır. Çünkü kamusal anlamda yönetsel bir örgütün olmadığı bir toplum ne geçmişte vardır, ne de gelecekte olacaktır. Bürokratik kurumsallaşmanın hikmet-i mevcudiyeti, toplum geneline ait hizmet ve eylemleri sunmasına dayanır. Bürokrasinin, klasik '*yönetim-siyaset dikotomisi*' tezinde belirtildiği üzere siyasetten soyutlanıp salt "*teknik bir aygıt*" olmasını beklemek de hayal olur. Ancak değişimin hızı, hassas bir den-

gede kurulu bürokrasi-siyasetçi ilişkisini ve dengesini, tek tek siyasal, yönetsel, toplumsal, ekonomik ve kültürel alanlarda yeniden tanımlayarak devletten toplum lehine olmak üzere yeniden kurgulamaktadır.

Bu makalede Türk kamu bürokrasisinin tarihsel gelişim sürecinde siyasal, toplumsal, kültürel, yönetsel değer ve belirleyiciler çerçevesinde oluşumu, gelişimi ve dönüşümü analiz edilerek bürokrasinin siyaset kurumuyla özdeşleşmesini, siyasal bir aktör gibi davranmasını, vatandaş yerine devleti, sivil alan yerine siyasal alanı savunmasını ve benimsemesini içeren "siyaset odaklı bürokrasi" modelinden; toplum ya da insan merkezli, bilgi, birikim ve deneyimini kamusal politikaların verimli, rasyonel ve eşitlikçi uygulamasını sağlayacak şekilde kullanmasını öngören, bu konuda siyasal alana seçenek, öneri ve stratejiler sunan, hatta kendi içinde yer alan uzmanlaşmış kuruluş ve örgütlere rekabet ve mücadele zemini hazırlayan "kamu politikası odaklı bürokrasi" modeline geçişin zorunluluğu üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda bürokratik mekanizmanın Osmanlı'nın kuruluş yükseliş dönemindeki kurgulanış biçim ve zihniyeti ile Tanzimat'tan sonra aldığı yeni kurumsal yapının çözümlenmesine geniş yer verilmiştir. Çünkü günümüzdeki bürokratik sorun ve sıkıntıların, bürokrasiye karşı toplumda oluşan antipatinin temelinde Osmanlı döneminde oluşturulan "bürokratik yönetim geleneği" bulunmaktadır. Bu geleneğin aynısıyla Cumhuriyet'e miras kalması ve belli başlı sosyo-ekonomik ve siyasal dönemeç ve kopuşlarla katmerlenerek günümüze ulaşması serüveni, yazının sonraki bölümünün tartışma temasını oluşturmaktadır. Son bölümde ise bürokrasinin, bu tarihsel süreçte tıkanma noktasına dayandığı, savunmacı refleksiyle ortaya koyduğu tepkilerin kendi varlığı ve konumunu daha da tehdit etme düzeyine ulaştığı tezinden hareketle, tarihsel "yönetim geleneğini" değiştirip dönüştürmesinin *sine qua non* bir nitelik gösterdiği savlanmaktadır.

KAVRAM VE TERMİNOLOJİ ÜZERİNE

Bürokrasi ile ilgili siyaset ve yönetim bilimleri literatürüne yüzeysel bir şekilde göz atıldığında bir kavram kargaşası dikkati çekmektedir. Bu kavramsal bulanıklığın temel nedeni "bürokrasi"ye yüklenen anlamların açık olmamasından kaynaklanmaktadır. Kimi çalışmalarda bürokrasi Osmanlı'dan günümüze değişen, gelişen ve kamu hizmetlerinden sorumlu "devlet örgütü" olarak alınmakta ve bu bağlamda bürokrasinin artık tıkandığı ve aşılması gereken bir olgu olduğu savunulmaktadır. Oysa bürokrasinin devlet örgütü ve yapısı olarak alındığında, aşılmasının gerekliliği söylemi ya da "post", "matrix", "ad hoc" gibi ön eklerle nitelendirilmesi, geçerliliği olan bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü bürokrasi, bir örgüt olarak ta-

rihin en eski devirlerine, Çin, Mısır ve Roma uygarlıklarına kadar uzanır ve hangi sosyo-ekonomik, teknolojik uygarlık düzeyine ulaşırsa ulaşılsın var olacaktır. Ayrıca bürokrasi genel ve geniş anlamda örgütsel mekanizma olarak alındığında, özel sektör örgütlerini de kapsar. Buradaki yanlış, bürokrasinin başlangıçta örgütsel yapı olarak tanımlanmasına karşılık, aşılması önerilen modelin "Weberian ideal tip bürokrasi" yaklaşımı olarak sunulmasında ortaya çıkmaktadır. Çıkış ve sonuç yargıları kendi içinde tutarlı olsa da, iki tanımlama birbirine bağlandığında, sonuçta bir kavram ve anlam tutarsızlığına, kargaşasına ve metodolojik problemlere yol açmaktadır.

Diğer bir kavramsal problem ise, kavramlaştırma düzeyinde bürokrasinin Weberian çerçevede tanımlanmasına rağmen analiz düzeyinde bu bağlamla çelişecek ifadelerin kullanımudur. Bilindiği gibi Weber bürokrasiyi merkezîlik, yazılı belgeler, kesinlik, gayri şahsîlik, teknik süreçler gibi özellikleri olan "yasal-ussal" egemenlik tipinin yönetsel mekanizması olarak kavramsallaştırmıştır. Türk bürokrasi literatüründe, geleneksel otoritenin yönetim biçimi olan patrimonyal yönetim örgütünün Osmanlı bürokrasisini oluşturduğu, hatta "tarihî bürokratik imparatorluk" (Heper, 2003: 112) biçiminde belirtildikten sonra bu geleneğin miras kaldığı Cumhuriyet yönetiminin "neo-patrimonyal" bürokrasi" (Heper, 1977) ya da "patrimonyal-yasal" tip bürokrasi olduğu ifade edilmektedir. Sonuçta, Türk bürokratik yapısını, "patrimonyal" ve "yasal" gibi Weber'in farklı dönem ve durumlar için kullandığı kavram ve süreçlerin ucube bir karışımıyla tanımlamak, bürokrasi ile ilgili zihinsel ve kategorik ayrımları bulanıklaştırmaktadır.

Oysa Emre'nin de (2003: 495) yerinde belirttiği gibi Türkiye'de klasik Weberian anlamda "bürokratik örgüt modeli" hiç olmamıştır. Türkiye'de olan, "kişisel ilişkiler düzeninden" (Emre, 2003: 496) başkası değildir. Dolayısıyla Weberian terminolojiyle yapılacak bir bürokrasi analizi ne teknik süreçler ne de "yasal-ussal" otorite bakımından Türk yönetsel aygıtıyla örtüşmemektedir (Heper, 1974: 164). Evet, Tanzimat dönemi için Weber'in kullandığı "merkezîlik" ve "gizlilik" nitelikleri; Cumhuriyet sonrası için "yasallık" nitelikleri Türk bürokratik yapısını çok yerinde olarak karakterize etse de; aracı kullanma, adam kayırma, kollama (clientalism), hemşehricilik, aşırı siyasallaşma, yolsuzluk ve rüşvet gibi kişisel temelli birincil ilişkilerin yadsınamaz ağırlığı, Weberian bürokratik örgütle hiçbir biçimde uzlaşmayan, hatta tamamen çelişen bir tablo çizmektedir. Dolayısıyla Heper'in (1974) kavramsallaştırdığı "bürokratik yönetim geleneği" (bureaucratic ruling tradition) Weberci anlamda bürokrasi kavramı ile örtüşmemektedir. Nitekim Heper daha sonra (1985) Türk yönetsel yapılanmasını "devlet geleneği" (the state tradition) kavramıyla tanımlamış ve Türk siyasal, toplumsal kültü-

rünü ve tarihsel özelliklerini değişken olarak alan bu analiz, literatüre çok sağlıklı veriler ve çözümler kazandırmıştır.

Sonuç olarak, Türk yönetim geleneğini ve sürecini yalnızca Weberian bürokrasi kavramsallaştırması ile açıklamaya çalışmak konunun bulanmasına neden olmakta ve sağlıklı çözümlere engel olmaktadır. Bu bağlamda Türk yönetim geleneğinin Weberian anlamda en uygun tanımı, moda deyişle, "alaturka bürokrasi" olabilir. "Alaturka bürokrasi" Weber'in "geleneksel" ve "yasal-ussal" otorite biçimlerinin kimi öğelerini harmanlayan, Osmanlı-Türk tarihsel gelişiminden toplumsal, siyasal ve kültürel renkler taşıyan *sui generis* bir yönetim tarzıdır. Bu çerçevede "bürokratik yönetim geleneğinden" çok "Türk yönetim geleneği" kavramlaştırması uygun görünmektedir. Bu makalede, "bürokrasi" kavramı Weberian anlamda değil, geniş ve genel ölçekte kamu hizmeti sunmakla görevli devlet örgütü olarak kullanılmaktadır. Siyaset kavramı ise halk adına kamusal politika, süreç ve seçenekleri belirleme otoritesi, siyasal iktidar ya da hükümet olarak alınmaktadır.

OSMANLININ MİRASI: TÜRK YÖNETİM GELENEĞİNİN OLUŞMASI

Türkiye'de sorumsuz iktidar gücünü kullanan, hükümetlerin bilgisi ve idaresi dışında eylem ve işlemlerde bulunan, sahip olduğu yönetsel "takdir yetkisini" siyasal kararların engellenmesinde kullanan, yönetsel olmaktan çok siyasal işlev ve etkinliklere sahip bürokratik oligarşinin ve güncel bürokratik problemlerin izlerini sürdürdüğümüzde, karşımıza klasik dönemde yapılanmaya başlayan Osmanlı yönetim örgütü çıkmaktadır. Gerçekten de Osmanlı yönetim geleneğinin, zihniyetinin ve yapısal koşullarının doğru bir biçimde anlaşılması, günümüz bürokrasi-siyaset çatışması ve sorunlarının çözümlenmesi ve düzeltimi için gerçekçi veri ve seçenekleri sağlayacaktır.

Öncelikle Osmanlıdaki bürokratik kurumlaşma Avrupa'daki gibi toplumsal baskı, talep ve dönüşümlerle değil, siyasal-bürokrat elitin çabalarıyla olmuştur (Heper, 2003: 117). Bu bağlamda Weber'in "*patrimonyal*" ya da "*prebendalist*" olarak örnek gösterdiği Osmanlı iktidar tipi (Kazancı, 1982) çok yerine oturmamaktadır. Patrimonyal monarşide her türlü yönetsel mevki ve itibar şahsî iktidar sahibi olan hükümdarın bir lütfudur ve görevlilerin tümü onun hizmetkarıdır. Hükümdar, keyfi arzu ve idaresine göre kural koyar, atama yapar, işlem ve eylemde bulunur (Findley 1996: 5-6). Oysa Osmanlı, burada betimlenen saf patrimonyal yönetim tarzından farklılıklar göstermektedir. Osmanlı bürokrasisi, rasyonel kural ve usullere göre işleyen, içe dönük ve görece özerk bir yapıya sahipti (İnalçık, 1994: 21; Kongar, 2003: 106). Tımar, vergi sistemi ve padişah üçlüsünde şekillenen bürokratik

mekanizma sayesinde üretim aksamıyor; artı ürün denetleniyor ve merkeze aktarılıyor; aynı zamanda iç ve dış güvenlik sağlanıyordu. Fatih Sultan Mehmet ile statik normlar topluma empoze edilmiş, padişah için "adab", bürokrasi için de "had" gelenekleri kurumsallaşmıştı (Heper, 1985: 26,28). Ayrıca padişaha kullarının esenliğini gözetme yükümlülüğü getiren "hisbe" kurumu (İnalçık, 1973: 65-69), padişahın tebaasına âdil davranmasının, son keredede yine kendi siyasal meşruiyetini pekiştireceğini simgeleyen "adalet dönğüsü" (circle of justice) (Heper, 1985: 25) olguları, Weber'in kavramsallaştırdığı patrimonyal yönetim tipinin Osmanlıyı açıklamada yetersiz kaldığının örnekleridir. Weber, patrimonyal monarşi kuramını Avrupa'daki feodal düzende krallar, feodal beyler ve vassal ilişkisi üzerine kurgulamıştı. Oysa Osmanlı'nın monarşik düzeni, kendi tarihsel, toplumsal ve kültürel özelliklerine özgü karakterler taşıyordu.

Klasik dönem Osmanlı bürokrasisi, sanıldığına tersine, güçsüz ve basit bir merkezî örgüte sahipti. Bundan dolayı da ayrıntılı kayıt ve tasnif sistemi yoktu. Yönetsel süreçler, Fatih ile başlayan "milletler sistemi" sonucu bir takım zümresel, bölgesel ya da dinsel imtiyazlardan ötürü hak ve yükümlülükler açısından eşitlikçi bir nitelik taşımıyordu. İrsî egemenlik ve yöneticilik vardı. Merkezî örgütün uzmanlaşmamış, güçsüz yapısını korumak ve desteklemek için yaptırım ve cezaların dozu despotik düzeyde aşırılıklara kayabiliyordu (Ortaylı, 2000: 15-19).

Ama Osmanlı bürokrasisinin günümüze uzanan mirası, bu konjonktürel, işlevsel ve kurumsal özelliklerinden çok yapısal ilişkiler, süreçler ve mekanizmalar yumağıdır. Osmanlı padişahları, mevcut olası siyasal iktidar odaklarına izin vermemek için çok titiz davranmışlardır. Fatih'in Çandarlı Halil Paşa'yı katlettirmesinden sonra önemli yönetsel mevkilerde Türk asıllı hiçbir yöneticiye rastlanmamaktadır. Benzer biçimde saraydan hiçbir Türk aileye kız verilmemiş ve Türk aileden kız alınmamış, sermaye birikimini engelleyen sosyal ve ekonomik mekanizmalar oluşturulmuştur. Merkezde ve taşradaki yönetici ve bürokrat kesim ise Türk asıllı olmayan devşirmelerden toplanmıştır. Bunlar "kul" statüsünde, üzerlerinde "siyaseten katl" ve "müsadere" kurumlarının kıldan ipliklerine bağlı Demokles'in kılıcı olduğu halde, padişaha ve devlete kayıtsız şartsız bir sadakat ile hizmete koşulmuşlardır.

İşte Türk bürokratik zihniyetinin tohumu burada atılmıştır. Bürokratların ne mekanik ne de organik olarak toplumsal bağları, tabanları ve meşruiyetleri olmadığı için, halka yabancı ve duyarsız bir biçimde, önceleri sadece padişaha, Tanzimat sonrasında ise tam bir sadakatle devlet ve devlet siyasetine "liyakat" kesbetmeye çalışmışlar ve hâlâ da çalışmaktadırlar. Meşruiyetleri-

nin ve varlıklarının temeli siyasal iktidar/monarşi/hükümet olunca, biricik amaçları da iktidarın ve devletin devamı, gelişmesi olmaktadır. Kuramsal ve kurumsal olarak bürokratik örgütün devletin kamusal hizmetlerini yerine getiren bir mekanizma olduğu ve dolayısıyla toplumun gereksinim ve önceliklerine duyarlı olması gerekirken, yukarıda belirtilen nedenden ötürü Osmanlı bürokrasisi, iktidarın ve devletin arzu ve emirlerine duyarlı hale gelmiştir. “Sadakat”, topluma değil siyasete özgülenmiştir. “Liyakat” teknik ve yönetsel değil, siyasal bazda sağlanmıştır. Sonuçta, bürokrasi ile siyaset, gerek amaçsal, gerekse süreçsel olarak iç içe geçip birbiriyle özdeşleşmiş, aslında teknik anlamda kamu görevlisi olan bürokratlar kendilerini siyasal iktidarla aynı düzeyde, hatta Tanzimat ve Cumhuriyet’in bazı dönemlerinde siyasetçilerden daha fazla siyasal ve ideolojik misyonun sahibi görmüşlerdir.

Bu yapısal gelişimin ikinci bir yönü de topluma olan yansımalarıdır. Sosyolojik ve kültürel olarak kendilerinden olmayan yönetici sınıf karşısında toplum, bürokrasiye yabancılaşmış ve uzaklaşmıştır. Halk, yöneticileri ve görevlileri ulaşamayacakları bir sınıf olarak görmüş, statükonun tüm yerel/özerk merkezkaç güçlerini yok eden (İnsel, 1990: 35) uygulamaları sonucu sivil toplum ve aracı yapılar hiçbir biçimde yeşeremediğinden (Heper, 1985: 32) kişisel yöntem ve ilişkilerle sorunları çözmeye çalışmıştır. Bu gelenek günümüze damgasını vuran temel belirleyicilerden biridir. Osmanlı geleneğindeki halktan soğuk ve kopuk ama iktidara çok yakın bürokrat, bugün de kendini devletin asıl sahibi görür ve halka karşı duyarsız, ilgisiz, güvensiz ve kuşkuludur. Toplum da, giderek yaygınlaşan sivil toplum anlayışı ve örgütlerine rağmen merkezîyetçi, ceberut, kutsal devlet geleneğinin izleri ve kalıntısı yüzünden yönetimle işlerini hâlâ kişisel ilişkiler, adam kullanma, kayırma, rüşvet, iltimas gibi “yasal-ussal” bürokrasinin ilkelerine aykırı bir tarzda yerine getirir.

Osmanlıdaki “*mukaddes ve gayrî mesul*” devlet anlayışı ve iktidara saygıyı emreden askerlik geleneği (Fişek, 1977: 238-239), iktidarın ve devletin kimi zaman emrinde, kimi zaman da iktidarın ve devletin sahibi olarak gören bürokratik zihniyet ve kurumsal yapının perçinlenip kökleşmesinde etkili olmuştur. İleride görüleceği üzere bürokrat sınıf zamanla ciddi bir otonomi kazanmış, siyasetçilerin yetkisinde olan konularda kendini tek, “doğru” ve son söz sahibi görmüş, kendisine yöneltilen her türlü eleştiriyi devlete, rejime doğrultulan bir saldırı olarak nitelemiş ve giderek koyulaşan bir “*oligarşik yapıya*” bürünmüştür. Türk halkının toplulukçu, dayanışmacı, cemaatçi, yetkeci, kolektif yapısı ve kültürü ise bu bürokratik oligarşinin patolojik biçimlere ulaşmasında uygun zemini oluşturmuştur.

16. yüzyılın sonundan ve 17. yüzyılın başından itibaren Osmanlı'nın bu klasik yapılanması iç ve dış bir takım toplumsal, ekonomik ve siyasî koşulların etkisiyle tedricî olarak bozulmaya başlar. Değişimler karşısında çözüm üretme kapasitesi ve dinamizminden yoksun geleneksel ve durağan siyasal iktidar, bu işi kotarması için bürokratlara yetki vermeye ve hareket alanı açmaya başlar. Aslında tohumları İmparatorluğun kuruluş ve yükselme zamanında atılan ve günümüze kadar süregelecek olan bürokrasinin siyasallaşması, devletleşmesi, siyasal otonomi kazanması, devleti kurtarma misyonunu kazanması süreci bu dönemde filizlenmeye başlamıştır. *Sokollu Mehmet Paşalar, Köprülüler, Tarhuncu Ahmet Paşalar* padişahlar tarafından devleti kurtarma siyasetiyle görevlendirilmiş bürokratlardan başkası değillerdi. Yine 1631 tarihinde yazdığı *Risalesi* ile bir saray görevlisi olan *Koçi Bey* de günümüze kadar gelen "devletin nasıl kurtarılacağı" muamması üzerine çözüm üreten ve bürokrasinin siyasal misyon kazanmasına neden olan öncü ve temsilcilerindendir.

Klasik dönemden Tanzimata geçiş köprüsü olan 17. ve 18. yüzyıl, siyasal ve yönetsel alanda arayışların, çözümler üretmeye çalışmanın ve bunalımların dönemidir. Merkez, yavaş yavaş gücünü kaybederken "adab" geleneğinin yerine neyi koyacağını şaşırmakta, Osmanlı "soyluları" ve halk, Avrupadakilerin tersine merkezle dikey bağlantılı oldukları için sorumluluk ve risk alıp dönüştürücü talep ve çözüm üretmemekteydiler (Heper, 1985: 32,33,41). Bu arada III. ve IV. Murat gibi padişahlar, kokuşmuş saray yönetiminin önce yolsuzluğuna göz yumup sonra temizlemek istemişlerdir (Heper, 2003). Aslında bu geçiş dönemlerine özgü bürokrasiyi kasten yozlaştırma çabaları daha sonraları da görülmüştür. Örneğin II. Abdülhamit ve İttihat-Terakki döneminde; tek partili yaşamdan çok partili yaşama uyum süreci olan 1950'li yıllarda Demokrat Parti'nin Cumhuriyet Halk Partisi'nden daha muarız siyasal rakibi olan bürokrasiyi alt etme uğraşlarında; yine neo-liberal döneme geçiş kavşağı olan 1980'lerde Özal'ın "benim memurum işini bilir" ya da "anayasayı bir kez delme" "ruhsatlarında" hep bürokrasinin yozlaştırılıp partizanlaştırılarak siyasal iktidarın meşruiyetini sağlamlaştırma çabalarına tanık olunmuştur.

18. yüzyılda III. Selim tarafından gerçekleştirilen kısıtlı reformlar, daha çok askerî alanda olmuş, Avrupa'nın tekniğini almak gibi naif bir niyetle çıkılan yol sırasıyla, Avrupa'nın yönetsel ve mâlî kurumlarını, ekonomik hegemonyasını, meşrûfî siyasal modelini, Osmanlı'nın sonunu ve Türkiye Cumhuriyeti'ni getirmiştir. Tüm bu süreç ve istasyonlarda bürokrasi daima merkezî bir rol oynamıştır.. Özellikle Tanzimatla birlikte bürokrasi padişaha olan bağlılığını ve "kul"luğunu tam anlamıyla devlete yönlendirmiş, tüm

yönetmel, mâlî, diplomatik ve siyasal reformlarda karar verici ve belirleyici, baskın siyasal aktör olmuştur.

Tanzimat döneminde bürokrasi bir taraftan sultana yaptığı biatını bozarak devletin sadık koruyucusu, hamîsi ve hizmetçisi olurken diğer taraftan klasik dönemdeki halktan kopuk ve uzak tavrını değiştirmeden pekiştirmiştir. Tanzimat bürokratları yönetilenlere karşı kültürel üstünlüklerine inanıyorlar; statü, talep ve dayatmalarını, aldıkları batılı resmî eğitime dayandırıyorlar; Avrupa'ya karşı onlardan gibi görünmeye çalışıyorlardı (Karpaz, 1973: 263). Dönem boyunca yapılan ıslahat ve reformların tamamı, toplumun talep ve baskılarıyla değil, bürokratik elitin siyasal tercihleriyle şekillenmiştir. Çünkü toplumda lonca ve vakıf gibi bir takım belediye hizmetleri gören sosyal kurumlar olmakla beraber bunların ne devletle toplum arasında tampon, aracılık ve işbirliği yapacak işlev ve kültürleri (Heper, 1985) ne de yerel yönetim birimleri ve sivil toplum örgütleri olacak kadar özyönetim gelenekleri vardı (Tekeli & Ortaylı, 1978).

Tanzimatla birlikte her biri farklı görev ve işlevdeki ilmiye, seyfiye, mülkiye ve kalemiye sınıflarından oluşan bürokrasi, "modern" anlamda kurumsallaşmasını tamamlamıştır. Bu dönemde daha çok Bonapartist etkiyle şekillenmiş Fransa'nın merkezî teşkilat yapısı ve kurumları ithal edilerek merkezî yönetim, yerel yönetimler, yargı, eğitim gibi işlevsel farklılaşmanın olduğu siyasal-bürokratik sistem oluşturulmuştur. Bütüncül ve stratejik perspektiften yoksun aydın bürokrat kesim, bu reform hareketleri sürecinde, geleneksel kurum ve mekanizmaları ortadan kaldır(a)madığı için işlevsel, kurumsal, toplumsal ve hukukî düalliteye sebep olmuştur. Yasaların sistematik kodifikasyonu yapılmamış, bürokratik sistemde birçok yasal sistem ve gelenek bir arada barınmaya başlamıştı (Turan, 2003: 129). Ayrıca kurumsal olduğu kadar kişisel ve düşünsel düallite ve çekişmeler de boy göstermeye başlamıştı (Kongar, 1981:461,462). Bu ayrımların bir kısmı, gelenekseller ile batı yanlıları arasında yaşanırken diğer bir ayrım da yeniden yapılanmanın yöntem ve politikaları ile ilgili olarak ortaya çıkmıştır. Örneğin *Keçecizade Fuat Paşa*, *Prens Sabahattin* gibi aydın ve yöneticiler yerel yönetimleri, özel girişimcilik ve bireysellik gibi demokratik ve "çevre" yanlı görüşleri desteklerken; *Ahmet Cevdet Paşa*, *Ahmet Rıza* gibi diğer bir kesim ise otoriter, güçlü, merkezîyetçi devletin vazgeçilmez olduğunu ileri sürmüştür (Eryılmaz, 2004a: 135).

Görüldüğü gibi 19. yüzyılda "statü elit" Avrupa'da bürokrat ve siyasetçilerden girişimci grupların egemenliğine girerken, Osmanlı'da sivil bürokrasinin tekeline teslim ediliyor, "özel ussallığa" dayanan, "ideal" kamu yararını ve siyasî tercihleri tartışıp belirleyen "gardiyan tip bürokrasi" kurumsalla-

şıyor (Heper, 2003: 117-119), merkezîn taşradaki ajanı olarak valilerin yetkisi geniş oranlarda artırılıyordu. Bürokrasi, nitelik ve işlev bakımından farklılaşp artarken hacim ve nicelik bakımından katlanarak artıyordu. Bugünü aratmayacak bezdirici prosedürler, Ziya Paşa'nın; mantar gibi türeyen memur sayısı ise Namık Kemal'in şikayetlerine sebep oluyordu.

Özetle, Tanzimat döneminde bürokrasi, iktidarı padişahdan devralmış (Türköne, 1995:63-64), siyasal işlev ve özerklik kazanmış, devlet siyasetinde inisiyatif edinmiş, memur statüsü ve güvencesine kavuşmuş, gerektiğinde yasama işlevini üstlenmiş ve modernleştiricilik misyonunu tekeline almış; Babıâlfisi, kabinesi, merkez ve taşra teşkilatıyla Cumhuriyet'e miras bıracaçağı kurumsallaşmasını tamamlamıştı. Bürokrasi, kökleşmesini öylesine tamamlamıştı ki, Cumhuriyet'e doğru ne II. Abdülhamit'in iktidarı Babıâlf'den saraya taşıyıp bürokrasiyi manipüle etme girişimi, ne de sivil-asker bürokrat kökenlilerden oluşan ve siyasal bir örgüt olan İttihat ve Terakki'nin iktidarı eline alması, bürokratik yapılanmayı zedeleyememiştir. Hatta bu girişimler, bürokrasinin Cumhuriyet'in tek parti dönemindeki meşruiyetinin ve alternatifsiz kurucu unsur olmasının zeminini hazırlamıştır. Göymen'e göre (2004: 31), asker-sivil-aydın bürokratik güçler ortaklığı ile gerçekleştirilen Tanzimat reformları sonucu ortaya bir tür "*savunmacı modernleşme*" ve "*Batı'ya rağmen batılulaşma*" çıktı. Bu ortaklığın çabalarıyla, batı türü kurum ve süreçlerin ithali sonucunda, kendine özgü bir merkezî yönetim, özenle korunan seçkinci anlayış, yer yer yabancı düşmanlığıyla beslenen siyasal ve ekonomik bir milliyetçilik ve laiklik çerçevesinde Cumhuriyet kurulmuştur. Daha sonra ise, tek partili dönemin sonu olan 1946'ya kadar, giderek yoğunluğunu ve ağırlığını artıracak "*bürokratik yönetim geleneği*" kurumsallaşmıştır.

CUMHURİYET DÖNEMİNDE BÜROKRASİ

29 Ekim 1923'te siyasal rejim değişmekle birlikte, Osmanlı bürokrasisinin kurumsal yapısı, yönetim geleneği, siyasal kültür ve ahlakı tüm kamburlarıyla birlikte Cumhuriyet'e miras kaldı (Ergun & Polatoğlu, 1988: 78). Aslında bu mirasın zihinsel, yapısal boyutu Osmanlı'nın kuruluş ve klasik döneminden; kurumları, süreçleri ve mekanizmaları ise Tanzimat döneminden tevarüs ediliyordu. Yani katlanarak ve katmerlenerek gelen bir mirastı bu. Cumhuriyet'i kuranlar, Tanzimat reformlarının meyveleriyle büyümüş, "modernleşmeyi" misyon olarak benimsemiş, son dönem Osmanlı sivil-asker bürokrat ve aydın kesimden başkası değildi.

"*Ulus devlet inşa*" projesinin mimarları olan elitist sivil-asker bürokrat ve aydın kesim, hem siyasal, kültürel, yasal ve sosyal reformların dizaynında, hem uygulanmasında, hem bekciliğinde, hem de 1930'ların devletçi iklimi-

nin ekonomik kalkınma hamlesini sahiplenmesinde egemenlik ve önderliğini büyük bir titizlik ve kıskançlıkla korumasını bildi. Bürokrasi ve yönetim geleneği tek parti döneminde zirvesine ulaştı ve Heper'in (1974) deyimıyla "altın yıllarını" yaşadı. Gerçekten de tek parti döneminde bürokrasi, Osmanlı dönemindeki otorite ve hareket alanını kat kat genişleterek sosyal ve kültürel hizmetlerden ekonomik kalkınmaya, siyasal sürece aktif olarak katılmaktan kamu politikası oluşturma sürecindeki baskın rolüne kadar bir dizi alanda ortaksız egemenliğe kavuştu (Eryılmaz, 2001: 230). Gerek kamu görevlilerindeki rakamsal artış, gerekse "egemenliği kayıtsız şartsız elinde" bulunduran halkın siyasal "temsil" organı olan Meclisteki bürokrat kökenli milletvekillerinin oranındaki ezici çoğunluk, bürokrasiyi her açıdan "merkezî" baş köşesine oturtuyor ve "ceberut bürokrasi" kavramsallaştırmasını meşru kılıyordu. Devletçilik politikalarıyla başlayan "müdahaleci ekonomi" anlayışı ile (İnsel, 1990: 149) bürokrasi, millet adına ve yerine "tam bağımsızlık ve egemenliğini" ilan ediyor (Şaylan, 1983: 300,301), modern devletin siyasal, yönetsel, hukuksal, ekonomik, toplumsal, kültürel ve askerî tüm işlev ve rollerini "kahramanca" üstleniyordu.

Bürokrasi tek parti döneminde devletle özdeş, siyaset kurumuyla birleşik, kendi içinde bütünleşmiş ve uyumlu bir yapıya sahip olmakla birlikte - Atatürk'ün isteği ve özeniyle- asker bürokrasinin kanadı siyasetten ayrı tutulmaya çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilanının hemen akabinde Atatürk askerî yöneticileri bürokrasi ve siyaset arasında seçim yapmaya zorlamıştır. Bununla birlikte kuvvet kumandanları bakanla eşit statüde tutulmuş (Turan, 2003: 125), hatta sınır bölgelerindeki komutanlar aynı zamanda o bölgenin mülkî amiri/valisi olmuşlardır (Eryılmaz, 2004a:137). Gerçekte burada, askerî bürokrasi son derece rasyonel ve usta bir manevrayla sivil bürokrasiden aralarındaki uyum ve koordinasyon bozulmadan ayrılırken, özellikle 1960'larda belirecek sivil ve askerî bürokrasi arasındaki çatlağın ve kutuplaşmanın tohumları atılıyordu. Cumhuriyet'in ilk yıllarında aktif siyaset karşısında mesleklerini tercih eden askerî sınıf, sonraki tüm Türk siyasal yaşamında bir taraftan kendisini Atatürk reformları ve Cumhuriyetle özdeşleştirip bu değerlerin savunmasını üstlenirken, diğer taraftan "dışında ve üstünde gördüğü" siyaseti takip etme ve gerekirse müdahale etme hakkını kendisinin en temel misyonu olarak benimseyecektir.

Tek parti döneminde, Osmanlı'daki "adab" geleneğinin yerini, pragmatik mantaliteye sahip tek partili rejim ve resmî ideolojiden oluşan "Atatürkçü devlet felsefesi" alıyordu (Heper, 1985). Buna göre Atatürkçülük aslında politik bir manifesto değildi. Kemalistlerin sonradan sığınmaya çalıştıkları ve amaç olarak gösterdikleri elitizm ise bir araçtı. Amaç Avrupa'nın birkaç

yüzyılda ulaştığı uygarlık ve kalkınmışlık düzeyine kısa sürede ulaşmaktı. İşte bürokrasi böyle bir amaçta en etkin ve belirleyici "araç" olarak görülüyordu. Ama Osmanlı'dan gelen elitist, halktan kopuk ve yabancılaşmış tavrı ve geleneği yüzünden bürokrasi, devlet ve siyasetteki gibi araçla amacı özdeşleştirdi. Bürokrasi, Atatürk'ün "çağdaş uygarlığa ulaşma" projesindeki yönetsel mekanizmayı ve ideolojiyi pratik ve pragmatik politika olarak algılamasının tersine olarak, kalkınmayı ve uygarlaşmayı kendi iktidarını, yetki ve otoritesini genişletmekte bir araç olarak kullandı. Sonuçta, bir taraftan yüksek toplumsal ve siyasal itibar, statü, ayrıcalık ve prestij kazanan bürokratlar diğer taraftan halkı küçümseyen seçkin tavrı ve ülkenin de içinde bulunduğu ekonomik sıkıntılar yüzünden "çevre"nin tepkisi, öfkesi ve antipatisini çektiler. Dış gelişmelerin etkisiyle çok partili sisteme geçilir geçilmez bu antipati, CHP-bürokrasi ittifakının iktidardan inmesine neden oldu.

Çok partili döneme geçilir geçilmez "çevre", "merkez" in siyasetine müdahale etmekte vakit kaybetmemiş ve devlet-merkezli siyasetten parti-merkezli siyasete geçilmiştir (Heper, 1990: 609). Çok partili siyasal yaşama alışma yılları olan 1950'ler toplumsal dönüşüm açısından da bir dönüm noktası olmuş, toplumun pasifliği son bularak devlet karşısında özerk bir alan meydana getirme mücadelesi başlamış, "Yeter! Söz Milletindir" sloganının atmosferinde talepleri ve eleştirileri olan bir toplum oluşmuştur (Kongar, 1985: 407).

1950-1960 döneminin siyasal liberalizasyon havası içinde en büyük kutuplaşma DP ile bürokratik kesim arasında olmuştur. Tek parti döneminde kendini devletin sahibi ve en etkin siyasal aktör olarak bulan bürokrasi, yıllardır toplumda biriken tepkilerin sonucu frenlenmiş, geniş ölçüde güç, yetki ve itibar kaybına uğramıştır. İktidar partisi, aslında kendisi de CHP'den "oğul verdiği", dolayısıyla aynı siyasal kültürün taşıyıcısı olduğu için, bürokrasinin tıpkı tek parti döneminde olduğu gibi yalnız kendi safında ve emrinde olmasını, muhalefetle ilişkisiz hatta soğuk olmasını talep etmiştir. Yüzyıllardır "çevre"nin uzağında ve üzerinde olan bürokrasinin, halkın talep ve dileklerini seslendiren DP'nin bu isteğini anlaması, kabullenmesi olanaksızdı. Dolayısıyla siyasal alan, DP'nin muhalefet partisinden çok bürokrasi ile çekişmesine sahne oldu. Heper'e göre (1990: 609) siyasal seçkinler bürokrasinin gücünü kırmak için, kamu görevlilerini mâlî açıdan zayıflatarak yetenekli insanların bürokrasiye girme heveslerini engellemek; yüksek düzeydeki bürokratların önerilerini dikkate almamak ve KİT'ler gibi kolayca denetim altına alabilecekleri yeni ekonomik girişimler ve alternatif bürokrasiler yaratmaktan oluşan üç bilinçli strateji izlemiştir.

Tüm bu bürokrasiyi siyasal etkinlikten uzaklaştırma politikalarına ve bürokrat kökenli milletvekili sayısının Meclis'te önemli ölçüde düşmesine rağmen, bürokrasi yine de tam anlamıyla siyasal iktidarın istediği konuma indirgenememiştir. Sivil bürokrasi bir taraftan sahip olduğu takdir yetkisi ile iktidarın icraatlarını sabote ederek "*olumsuz politika*" (negative politics) yolunu seçerken (Heper, 2003: 120) diğer taraftan eski müttefiki askerî bürokrasi ve CHP ile de organik bağınu sürdürmüştür. Ayrıca bu dönemde ekonomik liberalleşme ve özelleştirme gibi politikalarla birlikte, hükümetin siyasal rant kapısı olarak işine geldiği için "*devletçilik*" uygulamalarına devam edilmiş ve 13 yeni KİT daha açılmıştır (Şaylan, 1983:303). Bu politikalar ekonomik işlevli bürokrasinin palazlanarak klasik işlevli olandan ayrılmasına ve bürokrasinin yolsuzluklara, kayırmalara ve siyasetin finansman aracı olmasına giden yolun başlamasına neden olmuştur.

1960'a gelindiğinde siyasetin mecrasından sapmaya başlaması üzerine kendini devletin, Atatürkçülüğün ve Cumhuriyet'in koruyucusu olarak gören ordu, siyasete el koyup kuralları yeniden düzenlemiştir. İnönü çok partili siyasete geçme kararı alınırken askerleri rejimin güvenliğinin bozulmacağı bunun güvencesinin kendisi olacağına dair ikna etmişti (Heper, 1985: 53). 1950'lerin sonunda rejimin güvencesi olan İnönü'nün yaşamı da tehlikeye girince askerî sınıf doğal olarak müdahale hakkının doğduğundan emin olmuştu. 1961 Anayasası, önceki dönemde aşırı giden siyasal iktidarı dizginlemek için geleneksel bürokratik eliti güçlendirip özerkleştirmiştir. Bu anlamda 1961 Anayasası, yoğun itibar, güç ve sosyal statü kaybına uğrayan, geleneksel yönetim ve siyaset yapma tarzını (modus operandi) kaybeden bürokratik elitin, eski gücüne kavuşabilmek için son bir karşı hamlesidir. Gerçekten de 1960 darbesinin mağdur cumhurbaşkanı Celal Bayar, söz konusu Anayasa'nın bürokrat ve aydınların meşruiyetini sağlamak kaygısıyla hazırlandığını söylemeden edemez (Heper, 1985: 89). 1961 Anayasası bir taraftan siyasal özgürlükler konusunda cömert davranırken beri taraftan da halkın temsilcisi olan seçilmişlerin özerkleşip güçlenen asker-sivil bürokrasi tarafından denetlenmesi yolunu açmıştır.

Bu dönemde oluşturulan MGK, Anayasa Mahkemesi, TRT, DPT gibi kuruluşlar bürokrasinin güçlendirilip özerkleştirilerek siyaset karşısında dengeleyici unsur olması amacının örnekleridir. Örneğin DPT sivil bürokrasinin kalesi ve eğitim merkezî haline gelerek döneme damgasını vurur. Burada çalışanlar siyaset ya da bürokrasinin tepe noktalarını tutmaya başlarlar. DPT hem yetiştirdiği tekno-bürokratlarla kamu politikalarında belirleyici unsur olmaya çalışırken hem de sivil bürokrasinin gücünü artıracak "*devlet kapitalizmi*" (Heper, 1985: 92) politikalarını savunup uygular. Aslında DPT tüm bu

etkinlik ve politikalarıyla 1970'lerde bürokrasinin siyasallaşım yozlaşmasının da zemin ve çerçevesini hazırlamıştır.

1961 Anayasa'sının hak ve özgürlüklerine sınırlamalar getiren, devleti sivil toplum karşısında yeniden güçlendiren 1971 muhtırası bürokrasi için de önemli bir kavşaktır. Bu dönemden sonra 1960'ların yukarıda betimlenen ortamında tohumları atılan bürokratik siyasallaşım tüm aşırılığıyla filiz verir. 1960'ların bürokratik geleneğinde pişen özellikle sağ liderler, 1970'lerde bürokrasiyi kendi yandaş ve destekleyicisi yapmaya çalışırlar. Bu da, bürokrasinin partizanlaşmasına, çok yüksek oranlarda yönetici mevkilerinde mobilizasyona neden olur. 1970'lerin siyasal kutuplaşım, parçalanım ve karmaşasının ivme kazanmasının nedeni de budur. Bu dönemde sivil bürokrasi yaklaşık 150 yıldır sürdürdüğü çağdaşlaşımın, değışim ve gelişim sürecinin öncülüğü misyonunu kaybeder (İnsel, 1990: 14). Artık sivil-asker bürokratik ittifak kesin ve net çizgilerle bölünmüş, cumhuriyetin kuruluşundaki Atatürkçülük, demokrasi, laiklik gibi değerlerin koruyuculuğu görevi ittifakın sivil kanadından ayrılarak askerî bürokrasinin uhdesine tevdi edilmiştir. 1970'lerle toplumsal kültürün toplulukçuluk, sosyolojik anlamda cemaatçilik, dayanışım gibi özellikleri, siyasallaşım bürokraside kayırmacılık, yandaşlık, iltimas, partizanlık, hemşehricilik gibi patolojik ve dejenere edici sonuçlar doğurarak yerleşip köklemiştir.

1980'e gelindiğinde rejim koruyuculuğunda tek başına kalmış ve bu nedenle "hassasiyetleri" de doruk noktasına ulaşmış olan askerî bürokrasi, artan sivil şiddet, ekonomik kriz, iç ve dış güvenlik tehditlerini gerekçe göstererek siyasete yeniden müdahalede bulunup, "neo-liberalizm" odaklı "yeni sağ" politikaların ülkeye girmesi için uygun zemin ve koşulları hazırlamıştır. 1980-1983 arasında egemen olan askerî rejim Atatürkçü düşüncenin bürokratik versiyonunu reddetmiş, Atatürkçülüğü siyasal bir manifesto olarak değil pragmatik bir teknik olarak değerlendirmiş, siyasete ve bürokrasiye rasyonelite getirme amacını gütmüştür (Heper, 1985: 130,131,145). 1960 darbesinin temel hedefi nasıl aşırılaşım siyasal iktidar ise, 1980 müdahalesi de hem siyaseti hem de siyasallaşım ve kokuşım bürokrasiyi tımar etmeyi amaçlamıştır. Askerî yönetimin hazırladığı 1982 Anayasası bu düşünsel temelden hareketle merkezîyetçi yönetim yapısı, ağır idarî vesayet, sınırlı birey ve sivil toplum hakları ve cömert kısıtlamalarıyla devleti ön plana çıkarmıştır. Önceki döneme göre yetkileri artırılan cumhurbaşkanı, eylem ve işlemlerinden dolayı sorumsuz tutulmuştur. Yine Milli Güvenlik Kurulu'nun yönetimdeki yetki ve rolü artırılmış, kararlarının Bakanlar Kurulunca "öncelikle dikkate alınacağı" hükme bağlanmıştır. Bu son düzenleme 3 Ekim 2001 tarihinde AB üyelik sürecinde 35 maddeyi kapsayacak biçimde yapılan anayasa değışiklik paketiyle MGK'nun kararları-

nın "taaviye" niteliğinde olduğu ve Bakanlar Kurulunca "değerlendirileceği" biçiminde değiştirilmiştir.

1983'ten sonraki sivil iktidarlar döneminde bürokrasi, tam bir yozlaşma girdabına girmiştir. Dönemin iktidar partisi ANAP, bürokrasi ile mücadeleyi yalnız kırtasiyecilik ve hantallıktan kurtuluş, verimliliği yakalama çerçevesinde ele almış, bürokrasinin yapısal ve kurumsal yanı olan merkezîyetçi zihniyetini ve geleneksel tutumunu aynen benimsemiştir (Eryılmaz, 2004a: 152,153). Bu dönem liberalleşmenin yalnızca ekonomik alana özgü olduğu, siyasal ve yönetsel olarak merkezîyetçiliğin devam ettiği bir dönemdir. Çünkü uluslararası konjoktüre uygun olarak liberal politikalar ancak güçlü yönetimler eliyle (*less but strong governments*) uygulanabiliyordu. Bunun bir yolu olarak tıpkı Tanzimatta olduğu gibi bürokrasi içinde yeni bir düalite yaratılmıştır: Geleneksel ve "çağdaş" bürokrasi ayrımı. Neo-liberal politikaları "bürokratik yönetim geleneği" ve zihniyetiyle yaşama geçirebilmenin olanağı yoktu. O nedenle bağımsız ve özerk statüde, esnek örgütsel yapılanmaya sahip Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurulu, Radyo Televizyon Üst Kurulu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları gibi modern bürokratik kurumlar yaratıldı. Bu yeni kurumlara gerek başlarındaki donanımlı yöneticiler, gerek çalışanlarının mâlî ve ekonomik doyumları bakımından çok önem verilirken geleneksel bürokrasi ve görevliler kendi hallerine terk edildiler. Hatta, tarihte III. ve IV. Murat, II. Abdülhamit ve DP döneminde olduğu gibi yolsuzluk ve yozlaşmalarına göz yumuldu.

Bu dönem gerçekten de bürokrasideki değer erozyonunun, iş bitiriciliğin, rüşvet, iltimas ve kayırmacılığın zirveye çıktığı bir dönemdir. KİT'ler ve tüm kamu kurum ve kuruluşları, siyasetin finansman aracı ve "arपालığı" haline geldi. Siyasal iktidara sadık ve vefalı, iktidar partisinin gönüllü destekleyicisi olan kamu görevlileri liyakat, tecrübe ve yeteneklerine bakılmaksızın önemli yöneticilik pozisyonlarına getirildiler. Yakın zamanlarda ortaya çıkan ve miktarı 20 milyar doları aşan banka hortumculuğunun, hayalî ihracatların, artık toplumca kanıksanan siyasal, ekonomik skandalların ve tüm bunların sonucunda, "Uluslararası Etik Yönetimler" sıralamasında Türkiye'nin sonlara yakın olan yerinin kökleri, bu dönemdeki uygulama ve politikalara kadar uzanmaktadır. 1980'lerde yeni kurulan özerk ve bağımsız kurullar ile daha önce askerî kesimle yollarını ayırmış olan sivil bürokrasi kendi içinde yeni bir bölünme yaşamış, geleneksel yapıyı sürdüren "eski" kesim, bir yandan sosyal statü ve mâlî imkan kaybına uğrarken diğer yandan etik olarak yozlaşma ve yolsuzluk batağına saplanmıştır.

1980'lerin neo-liberal politikaları 1990'larda küreselleşmenin kazandırdığı ivmeyle ulusal ekonomileri birbirine bağlamış ve ulusal ekonomilerin rekabete uyum sağlayıp ayakta kalabilmeleri piyasa temelli yaklaşımları (*market-based economy*) benimsemeleri ile mümkün olabilmıştır. Türkiye'de de bu gelişime uyum sağlayıp yanıt vermek üzere Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası kuruluşların yol göstermesiyle piyasa modelinin koşullarına uygun, sanayi, ticaret, enerji ve tarım gibi daha önce devletin kontrol ve tekelinde olan alanlarda serbestçe karar verip düzenleme yapma yetkisine sahip "hakem" statüsünde "üst kurullar" oluşturulmuştur. Açıklanan küresel gelişime yanıt vermek ve ekonomiyi siyaset ve yönetimin kontrol ve etkisinden bağımsız kılmak üzere oluşturulan bu kurullar, başlıca müsebbibinin siyasal ve bürokratik kesim olarak gösterildiği Kasım 2000 ve Şubat 2001 ekonomik krizlerinden sonra sayı ve işlev olarak artırılmış ve "*üst kurullar bürokrasisi*" dönemi başlamıştır (Eryılmaz, 2004a: 160-162). Günümüzde her biri gündemde olan ve bazılarının son derece kritik yönetsel, ekonomik işlevleri bulunan aşağıda belirtilen 11 civarında üst kurul bulunmaktadır:

Radyo Televizyon Üst Kurulu Başkanlığı

Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı

Rekabet Kurulu Başkanlığı

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu

Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu Başkanlığı

Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu

Tütün, Tütün Mamulleri, Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu Başkanlığı

Şeker Kurumu

Kamu İhale Kurumu

Telekomünikasyon Kurumu Başkanlığı

Türkiye Muhasebe Standartları Kurumu Başkanlığı

Bu üst kurullar, geleneksel bürokratik örgütlerden farklı olarak yönetsel ve mâlî özerklikleri olan, idarî yargı ve Devlet Denetleme Kurulu'nun denetimi kapsamında, yıllık olarak ilgili Bakan'a hesap verme niteliğinde rapor sunma zorunluluğu bulunan, ilgili kuruluş statüsünde ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Ekonomiyi siyasetçilerin popülist politikalarından kurtarıp rasyonel ve verimli işlemesini sağlamakla görevli olan bu üst kurulların her biri, ayrı bir kamu otoritesi olarak kamu politikası oluşturma ve uygulama gücüne sahip yeni iktidar odakları olma yolunda-

dırlar (Eryılmaz, 2004a: 162-164). Gerçekten de söz konusu kurullar, görevli oldukları alanda kurallar getirme, uygulama ve denetlemede bulunma, gereken durumlarda ağır mâlî ve yönetsel yaptırımlar koyma, uyuşmazlıkları çözme yetkileri olduğu için salt yönetsel değil kendine özgü yasama ve yargı işlevleri de olan karma ve melez kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (Tan, 2002: 266). Bu kurullar her ne kadar siyasal etkilerden bağımsız teknik, profesyonel ve uzman kuruluşlar olarak tasarlanıp oluşturulsalar da bazılarının oluşumunun sadece iktidar partisinin atama yetkisine bırakılması, Türkiye gibi güçlü ve köklü bürokratik geleneğe sahip bir ülkede kolayca siyasallaşmaları olasılığını ve potansiyelini kuvvetlendirmektedir.

GENEL SAPTAMA VE DEĞERLENDİRMELER

Tarım ve sanayi devrimlerinden sonra bilgi ve iletişim devriminin eşğinde bulunduğumuz 21. yüzyılın başlarında teknolojik, ekonomik, siyasal, yönetsel kültürel tüm alanlarda önemli değişim ve dönüşümlere tanıklık ediyoruz. Devlet olgusunun ayrılmaz aracı olan bürokratik örgüt ve süreçler de bu değişim sürecinden payını almaktadır. Tarım toplumunda, Osmanlı'da gördüğümüz üzere, siyasal iktidara sahip hükümdara (kişisel yönetim) bağlı olan bürokrasi (patrimonyalizm), sanayi devrimiyle bağlılığını sanayi toplumunun siyasal yapılanması olan ulus-devlete yöneltmiştir. Bilgi toplumu ise siyasal, sosyal ve kültürel örgütlenmesini "insan" temelinde kurgulamaktadır. Üreten, düşünen ve kutsallığını kendi dışında hiçbir şeyden almayan, yalnız kendi varlığından dolayı her türlü onur, hak ve özgürlüğü hak eden insan, devletin, bürokrasinin ve tüm sosyal, ekonomik, siyasal örgütlenmelerin odağıdır. Dolayısıyla bürokrasi bilgi toplumunda devlete değil insana, siyasal topluma değil bireysel ve toplu hakların merkezindeki sivil topluma hizmet edecektir. Bu bağlamda tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de oligarşik bir yapıya bürünen ve değişimin önünde direnen, tıkanan ve kriz yaşayan bürokratik ve yönetsel sistem, ilişki, süreç ve mekanizmalar, dönüşüm doğrultusunda yeniden yapılanmak ya da yapılandırılmak zorundadır. Bu aslında ne devletin, ne bürokrasinin yok olması hatta azaltılması (downsizing) değil, tersine, değişimlerin doğru okunarak sivil toplum merkezinde yeniden tanımlanması, yapılandırılması, bazı geleneksel işlevlerin ayıklanıp gereken yeni işlevlerin eklenmesi (rightsizing) sürecidir.

Bu süreç diğer ülkeler ile karşılaştırıldığında ülkemiz için, Osmanlı-Türk bürokratik yönetim geleneği ve zihniyetinden gelen bir yığın ek zorluklar, açmazlar ve komplikasyonlarla doludur. Her şeyden önce bürokrasinin Osmanlı İmparatorluğu'nda kurgulanış biçimi, bugüne değin gelen bir dizi sorunların tohumlarını atmıştır. Orhan Gazi'den itibaren eski Türk yönetim

geleneğinden farklı olarak iktidar ailenin değil hükümdarın malı sayılmış, Fatih'in Çandarlı Halil Paşayı öldürmesiyle Müslüman-Türk halkın yönetimle tüm bağları kesilmiş ve bürokratik mevkiler, halkla hiçbir mekanik-organik bağı olmayan devşirmelere bırakılmıştı. Bunun bürokratik yönetim geleneğinin oluşmasına iki önemli yansıması olmuştur. Öncelikle halka yabancı ve uzak, halkla ilişkisi olmayan bu yönetici sınıfın tek bağlılık ve sadakati iktidarın sahibi hükümdara olmuştur. İkinci olarak, halk hiçbir toplumsal tabanı olmayan ve dikey bağlarla bağlı olduğu yöneticilerini yabancı ve üst bir toplumsal sınıf olarak görmüştür. Bu iki taraflı zihniyet ve ilişki tarzı, kurumlar ve biçimsel süreçlerin değiştiği Tanzimat dönemi ve Cumhuriyet'te de devam etmiştir. Tanzimat'la birlikte iç ve dış koşulların değişimi ve baskısıyla bürokrasi sadakat ve bağlılığını devlete yöneltmiş, ancak halka uzaktan ve tepeden bakmaya, toplumun hiçbir söz hakkı, talebi ve gereksinmesine kulak asmadan "*kamu yararını*" belirleme ve tanımlamada kendisini tek yetkili saymayı sürdürmüştür.. Halk ise, bürokrasinin bu konum ve tavırlarından dolayı resmî yollarla yöneticilere ulaşma ve isteklerini dile getirerek ciddiye alınma imkanı ve "*şansı*" bulamadığı için, resmî işlerinin halli için rüşvet, aracı kullanma, ortak tanıdık, hemşehricilik, adam kayırma, kişisel ilişkiler gibi hep ikincil ve gayr-i resmî yol ve yöntemlere başvurmayı yeğlemiştir. Bu zihniyet ve ilişki yapılanması, siyasal rejim değişse de Tanzimatla oluşan diğer biçimsel bürokratik kurum, gelenek ve kültürle birlikte Cumhuriyet'e aktarılmış, "*yol-yordamı*" değişse de günümüz bürokrasi-halk ilişkileri pratiğinde de hâlâ geçerliliğini sürdürmektedir.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan "*bürokratik yönetim geleneğinin*" sağlıklı ve doğru anlaşılması gerçekten de günümüz bürokrasi-siyaset ilişkilerinin çözümlenmesinde son derece yol gösterici olacaktır. Osmanlıda normlar oluşurken dinsel etkiden çok gelenekler önemli yere sahipti. Osmanlı bürokrasisi için devletin "*ebed-müddet*" devamı, "*niz'am-ı âlem*" vazifesini sürdürmesi temel misyondur ve bu yapılırken de "*kanun-u kadîm*"e azamî riayet edilir. "*Âdettendir ve daima böyle olmuştur*" düsturu yer etmiştir. Böyle olunca Osmanlı'nın son döneminde Tanzimat Paşaları, padişahı devlete yönelttikleri bağlılıklarını ve devletin korunup kurtarılması misyonunu varlıklarının gereği olarak kabullenmişler, bu atmosferde yetişip Cumhuriyet'i kuran sivil-askerî bürokrasi ve aydın kesim de kendisini devletin asıl sahibi ve hizmetkârı görmüş, bu dönemde bürokrasi altın yıllarını yaşamıştır. Çok partili yaşama geçişle birlikte toplum, seçkin ve yabancı tavırlarından dolayı yüzyıllardır biriktirdiği antipati ve öfkesiyle bürokrasinin yetki ve iktidarı için frene basmış, bürokrasi ise 1960 darbesiyle tekrar eski gücü ve statüsünü geri kazanma ümidine kapılsa bile artık değişim ve

uygarlaşma sürecinin sözcüsü olma misyonunu yitirmiştir. İleriki dönemler ise, bürokrasinin mâlî, ekonomik, toplumsal itibar ve statü bakımından giderek kötüye gitmesine, partizanlaşıp siyasetin finansman aracı olmasına, sonunda da her türlü değer erozyonuna uğrayıp yolsuzluk ve yozlaşma batağına saplanmasına tanıklık etmiştir.

Toplumsal karakter ve kültür ile örgütlerin yapıları, süreçleri, ilişkileri ve davranışları arasında bir etkileşim olduğu yönetim ve toplumbilim disiplinleri tarafından kabul edilen bir gerçektir. Bugün 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda kamu görevlilerinin tarafsızlık, nesnellik, Anayasa ve yasalara bağlılık gibi uyacağı kurallar ve kaçınması gereken etik olmayan davranışlar son derece açık biçimde sayılmasına rağmen bürokrasinin içine düştüğü yolsuzluk ve ahlak problemleri toplumsal kültür ve geleneklerin patolojik biçimde yönetime yansımından kaynaklanmaktadır. Türkiye'de kamu yönetimi otoriter; merkezîyetçi; devletin kutsal, sorgulanamaz ve dokunulamaz olduğuna inanan; birey yerine kamusal bilincin egemen olduğu; bireysel özgürlüğü keyfîlik olarak algılayan; "adam sendeci"; askerî otoriteyi içselleştirmiş; kollektif olmaya adanma ve "adanmacı"; belirsizlikten kaçınan; dıştan denetime inanan ve kaderci bir kültürel temele oturmaktadır (Güvenç, 1993; Özen, 1996). Böyle bir toplumsal-kültürel çerçevede, Osmanlı-Türk yönetim geleneğini ve yapısal özelliklerini de hesaba katınca bürokratik yapı ve zihniyet, yasalara rağmen bugün Türkiye'nin değişim ve dönüşüm sürecinin önündeki en büyük engellerden biri olarak ortaya çıkmaktadır.

Türk bürokratik yönetim geleneği, farklı biçimlerde de olsa siyaset, siyasal norm ve işlevler merkezinde yapılanmıştır. Osmanlı-Türk yönetim geleneğinde bürokrasi, siyasetle ilişkisinde hep uçlarda bir salınım izlemiştir. Bürokrasi, Osmanlı'nın klasik döneminde padişahın "boynu kıldan ince kulu" iken, Tanzimattan başlayarak 1960'lara varıncaya değin devletin üst siyasetinin sahibi, belirleyicisi ve dominant aktörü olmuş, 1970'lerden sonra ise tekrar siyasal iktidarın aracı ve oyuncağı durumuna gelmiştir. Gerek kuramsal gerek güncel yönetim pratiğinde bürokrasinin siyasetle ilişkide bulunması *sine qua non* bir gerçektir. Ancak bu ilişki sosyo-ekonomik gelişmesini tamamlamış toplumlarda rasyonel bir dengeye oturmuşken, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, yukarıda betimlendiği gibi bir uçtan diğerine savrulmaktadır. Siyaset ile bürokrasi arasındaki dengelyi kurarken artık bilgi toplumu rüzgarının yol açtığı dönüşümlerle giderek güçlenerek siyasal arenaya giren yerel yönetim örgütleri, sivil toplum kuruluşları, gönüllü kuruluşlar, mesleki kurumlar ve basını da hesaba alma zorunluluğu doğmuştur.

Yönetimsel kültür durağan bir olgu değildir, tersine iç ve dış dinamiklerle değişir ve değiştirilebilir. Türk bürokrasisi de bilgi toplumuyla birlikte değişen yeni siyasal, toplumsal, ekonomik yapı ve mekanizmalara uyum sağlamak ve şimdiye kadar siyasal meşruiyete ve ilişkilere dayandırdığı varlığını ilk defa rasyonellik, verimlilik ve etkinlik gibi yönetimsel amaçlara çevirerek kendi kurumsal kültürünü ve zihniyetini değiştirmek zorundadır. Sanayi devrimini 150 yıl sonradan takip etmeye çalışmamız, bu yüzden de siyasal, ekonomik ve toplumsal gelişmemizi hep yüzeysel, yukarıdan-aşağıya, geçici, zorlama ve dayatma mekanizma ve yollarla gerçekleştirmeye çalışmamız insanımıza ve devletimize çok pahalıya ve acılara mal olmuştur. Küresel bazda bilgi toplumuna dönüşümün yaşandığı bir evrede bürokrasi kendi yetki, hareket alanı, geleneksel egemenlik ve yapılanmasını kurtarma uğruna Türkiye'nin bu sürece uyum çalışmalarına ayak bağı olmaktan çıkmak zorundadır. Tersine diğer toplumsal, siyasal aktörlerin yanında yönetimsel bir paydaş olarak profesyonel bilgi, birikim, deneyim ve uzmanlığını etkinlik, verimlilik, saydamlık, açıklık, hesapverebilirlik (accountability) ve hukukilik ilkeleri çerçevesinde demokratik müzakere sürecine bir katkı olarak sunmalıdır. Bu yolla bürokrasi, çağdaş "bürokratik siyaset" (bureaucratic politics) kavramı çerçevesinde diğer sivil toplum kuruluşları, yerel yönetim örgütleri, basın ve diğer aktörlerle ortaklık ve işbirliği içinde birikimini ve uzmanlığını paylaşan, siyasal ve sosyal süreçlere destek olan, kamu politikaları oluşumu sürecine katkıda bulunan, insan odaklı, devlete ve siyasete değil topluma duyarlı ve halkın hizmetinde "kamu politikası odaklı" bir yönetimsel örgüt biçimine dönüşecektir.

KAYNAKÇA

- Emre, Cahit (2003). **Yönetim Bilimi Yazıları**, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ergun, Turgay & Polatoğlu, Aykut (1988). **Kamu Yönetimine Giriş**, 3. Basım, Ankara: TODAİE.
- Eryılmaz, Bilal (2001). **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Eryılmaz, Bilal (2004a). **Bürokrasi ve Siyaset: Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, 2. Basım, İstanbul: Alfa.
- Eryılmaz, Bilal (2004b). "Kamu Yönetiminde Değişim", **II. Kamu Yönetimi Formu**, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları, s.50-64.
- Findley, Carter V. (1996). **Kalemiyeden Mülkiyeye: Osmanlı Memurlarının Toplumsal Tarihi**, (çev. G.Ç.Güven), İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Fişek, Kurthan (1977). **Yönetime Katılma**, Ankara: TODAİE.

- Göymen, Korel (2004). "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu", **Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Çanakkale: Pozitif Basımcılık, s.31-37.
- Güvenç, Bozkurt (1993). **Türk Kimliği**, Ankara: Kültür Bakanlığı Yayını
- Heper, Metin (1974). **Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nde Gelişimi**, Ankara: ODTÜ Yayını, Yayın No:23.
- Heper, Metin (1977). **Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme**, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.
- Heper, Metin (1985). **The State Tradition in Turkey**. Beverley: The Eothen Press.
- Heper, Metin (1990). "The State and Debureaucratization: The Case of Turkey", **International Social Science Journal**, V.42, No:4.
- Heper, Metin (2003). "Osmanlı – Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü: Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, B.Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman (ed.), Ankara Yargı Yayınevi, s. 109-120.
- İnalcık, Halil (1973). **The Ottoman Empire: The Classical Age 1300-1600**, Londra: Weiden and Nicolson.
- İnalcık, Halil (1994). "Sultanizm Üzerine Yorumlar: Max Weber'in Osmanlı Siyasal Sistemi Tiplemesi", **Dünü ve Bugünüyle Toplum ve Ekonomi**, s.7, İstanbul: Bağlam Yayınları, s.5-26.
- İnsel, Ahmet (1990). **Türkiye Toplumunun Bunalımı**, İstanbul: Birikim Yayınları.
- Karpat, Kemal H. (1973). "Structural Change, Historical Stages of Modernization and the Role of Social Groups in Turkish Politics, Social Groups and The Political System After 1960", **Social Change and Politics in Turkey**, K.H.Karpat (ed.), Leiden E. J. Brill.
- Kazançgil, Ali (1982). "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm", **Toplum ve Bilim**, s.17 Bahar, s.64-87.
- Kongar, Emre (1981). **Atatürk ve Devrim Kuramları**, Ankara: İş Bankası Yayınları.
- Kongar, Emre (1985). **Toplumsal Değişme Kuramları ve Türkiye Gerçeği**, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kongar, Emre (2003). "Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkileri Üzerine Bir Deneme", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, B.Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman (ed.), Ankara Yargı Yayınevi, s. 97-108.
- Ortaylı, İlber (2000). **Osmanlı İmparatorluğunda İktisadi ve Sosyal Değişim Makaleler 1**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özen, Şükrü (1996). **Bürokratik Kültür 1: Yönetimsel Değerlerin Toplumsal Değerleri**, Ankara: TODAİE.

- Şaylan, Gencay (1983). "Cumhuriyet Bürokrasisi", **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, c.2, Ankara: İletişim Yayınları.
- Tan, Turgut (2002). "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar", **Amme İdaresi Dergisi**, c.35, s.2.
- Tekeli, İlhan & Ortaylı, İlber (1978). **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara: Türk İdareciler Derneği.
- Turan, İlter (2003). "Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim", **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, B.Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman (ed.), Ankara Yargı Yayınevi, s. 121.143.
- Türköne, Mümtazer (1995). **Osmanlı Modernleşmesinin Kökleri**, Yakın Tarih Dizisi 1, İstanbul: İz Yayınları.

ABSTRACT

CHANGE IN TURKISH RULING TRADITION: FROM "POLITICS-ORIENTED" BUREAUCRACY TO "PUBLIC POLICY-ORIENTED" BUREAUCRACY

This article explores the evolution of Turkish 'bureaucratic ruling tradition' in the light of political, social, cultural and administrative determinants. It has been argued that the structuring style and components of bureaucracy in the Ottoman Empire, including the latest period of Tanzimat, has dominantly shaped all bureaucratic relations, processes and institutions of the Republic. In this vein, the classical bureaucratic edifice came to a dead end within the framework of globalization, information revolution and contemporary technological developments. Therefore, it is compulsory to change classical historical 'ruling tradition' based on 'politics-oriented bureaucracy' which acts like a political actor serving and preferring political society and realm instead of civil ones. In this article, it has been proposed that transformation of these classical bureaucratic institutions, procedures and mechanisms into 'public policy-oriented bureaucracy' is inevitable for achieving contemporary developments which compel strategic, civil society centered, transparent, accountable, competitive, efficient and rational public administration system.

Key Words: Turkish bureaucratic ruling tradition, the Ottoman bureaucracy, politics-oriented bureaucracy, public policy-oriented bureaucracy, information society, contemporary bureaucratic structuring.