

Türk Siyasal Hayatında Bürokrasi - Siyaset İlişkisi

The Relationship Between Bureaucracy and Politics in Turkish Political Life

Emre Aydilek, Dr., Kastamonu Üniversitesi BAP Koordinatörlüğü, E-posta: emreaydilek@hotmail.com
ORCID ID: 0000-0002-4767-2424
Derleme/Compilation

Anahtar Kelimeler:

Devlet, Bürokrasi,
Siyasal İktidar

Öz

Bürokrasi-siyaset ilişkisi, sosyal bilimlerde çok sayıda akademik çalışmaya konu olmuş önemli bir kavramsal tartışmayı ifade eder. Akademik yazında, bu ilişki üzerine farklı yaklaşımların farklı bakış açıları ve kavramsallaştırmaları bulunmaktadır. Bu çalışmada, siyaset-yönetim ilişkisi, kuramsal yaklaşımlar yardımıyla analitik bir düzlemde tartışılacak, ardından Türkiye özelinde tarihsel bir gelişim üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır. Daha öz bir ifadeyle, temelde ana akım paradigmalardan liberal ve marksist bakış açılarındaki yaklaşımları çerçevesinde Türkiye’de siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkinin genel düzeyi irdelenecektir.

Keywords:

State, Bureaucracy,
Political Power

Abstract

The relationship between bureaucracy and politics refers to an important conceptual debate in social sciences that has been the subject of numerous academic studies. In the academic literature, there are different perspectives and conceptualizations of different approaches to this relationship. In this study, policy-management relations, with the help of theoretical approaches will be discussed at an analytical level, and then will be explained through a historical development in particular Turkey. More words essence, the overall level of the relationship between the basic mainstream liberal and Marxist paradigms in perspective for Turkey in the framework of political and bureaucratic approaches will be discussed.

Başvuru Tarihi: 06.12.2019

Yayına Kabul Tarihi: 13.12.2019

Giriş

Modern dönemde, yönetsel süreçler çoğunlukla siyaset ve bürokrasi olmak üzere iki temel belirleyici tarafından şekillendirilmektedir. Genel düzlemde toplumun, özelde bireyin yaşamını şekillendiren temel ekten, siyasal iktidarın ve bürokrasinin yürütme gücü çerçevesinde aldığı kararlar ve gerçekleştirdiği uygulamalardır. Dolayısıyla gündelik yaşamı belirleyen bu iki temel unsura ait parametreler, bunların nitelikleri ve birbirleriyle ilişkileri ilgi çekici olmaktadır.

Bu çalışmada Türk siyasal hayatında bürokrasi ve siyaset arasındaki ilişki araştırma konusu olarak seçilmiştir. Bürokrasi-siyaset ilişkisinin Türkiye özelinde tarihsel ve kuramsal açıdan irdelendiği çalışma, iki temel bölümden oluşmaktadır. İlk olarak devlet, bürokrasi, siyaset gibi kavramlara yönelik açıklamalara ve bunlar arasındaki ilişkilere geniş biçimde yer verilmiş, kavramsal ve kuramsal açıklamalar analitik bir biçimde ortaya konmaya çalışılmıştır. Böylece, inceleme konusu için yönetsel bir altyapı inşa edilmiştir. Ardından bu altyapının yardımıyla Cumhuriyet dönemi, genel hatlarıyla bürokrasi-siyaset ilişkisi bağlamında analiz edilmiş, Türkiye’de bürokrasinin ve siyasetin gelişimi ve bu iki kurumun birbiriyle ilişkileri tarihsel boyutu ile birlikte izah edilmeye çalışılmıştır. Son olarak, çalışma bir genel değerlendirme ile tamamlanmıştır.

Bürokrasi-Siyaset İlişkisinin Kavramsal Çerçevesi: Devlet, Bürokrasi ve İktidar Kavramları

Bürokrasi ve siyaset kavramlarını ve bunların birbirleriyle ilişkisini açıklayabilmenin ön koşullarından biri, devletin kavramsal ve ontolojik olarak ne anlam ifade ettiği ve nasıl tasvir edilebileceğinin ortaya konmasıdır. Bu çerçevede, devlete yönelik kısa bir kuramsal tartışma yapılması zorunludur.

Devlet Olgusu ve Temel Yaklaşımların Devlete Bakışları

Devlet tartışmaları, sosyal bilimler alanının ‘sonu olmayan deryasıdır’ ve bu alanın çok geniş bir boyutunu işgal etmektedir. Henüz devletin tanımı konusunda dâhi genel geçer bir uzlaşma bulunmamakta, bir miktar alan araştırması yapıldığında onlarca devlet tanımı karşımıza çıkmaktadır. Bunun ötesinde çok sayıda ideolojinin devlete ilişkin oldukça fazla yaklaşımı bulunmakta, deyim yerindeyse kavramlar ve hipotezler havada uçuşmaktadır.

Devlet konusunu anlaşılabilir hale getirmek için bu içinden çıkılmaz tartışma ve açıklamaları daraltmak, meselenin özüne ulaşabilmek için temel yaklaşımların devlete bakış açıları ile yetinmek zorundayız. Aksi takdirde liberal devlet, neo-liberal devlet, küresel devlet, refah devleti, marksist devlet, sosyalist devlet, faşist devlet, üniter devlet ve daha onlarca kavram içerisinde boğulma, kaybolup gitme riskimiz mevcuttur. Devlele ilgili sözü edilen kavram karmaşasını, bürokrasi ve iktidar kavramlarını açıklamaya çalışırken de yapacağımız gibi, yirminci yüzyıla damga vuran iki temel düşünce akımı olan marksist ve liberal çizgide ve bunların post/neo türleriyle ele alarak aşmaya çalışmak, denemeye değer bir uğraştır. Böylece esas çalışma konusunda yeterli ve analitik bir altyapı

sağlanmış olacaktır.

Marksizme¹ göre devlet, egemen sınıfın çıkarını temsil eden “gereksiz ve kötü” bir yapıdır. Çünkü devlet, eski çağlarda köle sahiplerinin, ortaçağda feodal beylerin ve son dönemde de burjuvazinin çıkarlarını koruma eğiliminde olmuştur (Baltacı, 2006: 912). Bu temelden yola çıkarak Marksist yaklaşım devleti, egemen sınıfın çıkarları olan; sermaye birikim sisteminin devamı ve sermayenin merkezileşmesine hizmet eden kapitalist bir yapı olarak niteler (Engels 1990 ve Marks 2009’dan aktaran Akbulut, 2003: 2). Liberaller² ise devleti Marksistler gibi ortadan kaldırılması gereken bir yapı (ya da Hegel gibi kutsal ve aşkın bir olgu) olarak görmez, rolünün minimal düzeyde olması şartıyla gerekli görürler. Bu anlayışa göre, devletin görevi bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak, onların barış ve refah içerisinde bir arada yaşayabilecekleri bir ortam tesis etmektir (Baltacı, 2006: 913).

Bürokrasi Kavramı, Weberyen ve Marksist Yaklaşımlar ile Diğer Bürokrasi Kuramları

Bürokratik bir örgüte sahip olmak, modern devletin ayırt edici özelliğidir (Gülalp, 1993: 12). Bürokrasi, bürokratik bir tarzda kadrolaşmış personelin yer aldığı özel kurumlar tarafından yönetim anlamına gelir (Bayram, 2007: 12). Bürokrasi bir ölçek meselesidir. Belirli bir büyüklüğü aşan ve yüz yüze temasın ortadan kaybolduğu örgütler, bürokratik nitelik taşır. Belirtilen bu nitelikler bürokrasinin olumlu yönünü ifade etmekte olup, bürokrasiyi verimsizlik, aşırı kuralcılık, kırtasiyecilik ve sorumluluk almaktan kaçınma gibi olumsuz bir yapılanma olarak gören yaklaşımlar da mevcuttur (Gökçe, 2002: 47). Örneğin marksistler bürokrasiyi; “egemen sınıfın baskı aracı”, liberaller; “özgürlükleri kısıtlayan ve serbest piyasa ekonomisinin işleyişine engeller çıkaran aşırı kırtasiyecilik”, halk kitleleri ise “aşırı kuralcı, toplumu hor gören, hantal ve verimsiz bir yapı” olarak görürler (Eryılmaz, 2004: 70). Bu doğrultuda bürokrasi kavramının genel kabul gören üç anlamında söz edilebilir: a. Devlet idaresi-yönetimi; b. Kırtasiyecilik: gereksiz formaliteler, yazçizcilik, uzayıp giden işler ve zaman kaybı; c. Rasyonel teşkilatlanma: otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi ve gayri şahsiliğin hâkim olduğu etkin, verimli, teknik üstünlükleri olan örgütlenme biçimi (Kalağan, 2009: 19).

¹Marksist yaklaşımların, kabaca; Marks, Lenin ve Engels gibi öncülerin yaklaşımları çerçevesinde ortaya çıkan ve ortodoks marksizm olarak nitelenen ilk dönem çalışmaları ile ardından Poulantzas, Foucault, Althusser gibi geç dönem marksistlerden oluştuğu söylenebilir.

²Liberalizmin üç temel türü olduğu kabul edilirse bunların devlete bakış açıları şöyle özetlenebilir: Klasik liberalizm sınırlı devlet anlayışını savunur. Devletin ekonomiye müdahalesine karşıdır. Klasik liberalizm; minimal, tarafsız ve jandarma devleti gibi isimlerle de anılır. Modern, eşitlikçi, sosyal, refah liberalizmi gibi farklı isimlerle adlandırılan ikinci liberalizm türü ise, bazı özgürlüklerin ancak devlet eliyle gerçekleştirilebileceğine inanmakta, bu sebeple serbest piyasanın ortaya çıkardığı dengesizliklerin, sosyal önlemlerle giderilmesi için devlete bir takım görevler yüklemekte, devletin ekonomiye müdahalesinin gerekli olduğunu savunmaktadır. Sosyal liberalizm, klasik liberalizme bir tepki olarak doğmuş ve ona sosyal bir içerik kazandırma amacı taşımaktadır. İkinci dünya savaşı sırasında özellikle Avrupa ülkelerinde uygulanan refah devleti anlayışı, bu liberalizm türüne örnek gösterilebilir. Neo-liberalizm ise, klasik liberalizmin temel ilkelerini kabul eden, devletin işlevlerinin piyasaya devredilmesi ve devletin rolünün düzenleyici-denetleyici olarak kalması gerektiği yönündeki doktrin olup özellikle 1980 sonrası birçok ülkede hakim paradigma haline gelmiştir (Tayyar, 2013: 109-110).

Bürokrasi olgusunu, sistemli bir şekilde inceleyen ilk kişi Max Weber'dir. Weber, bürokrasi üzerine ilk kez özgün bir tipoloji tarif ettiğinden, onun işaret ettiği modele Weberyen bürokrasi (ya da Weberci bürokrasi) denmiştir. Weberyen bürokrasinin temel özelliği rasyonalite ve akılcılıktır. Çünkü Weber'e göre bürokratikleşme güvenilir, önceden tahmin edilebilir, etkili ve en mükemmel örgütlenme yoludur (Bayram, 2007: 13). Weber'in bürokratik modeli batı tarzı sanayi toplumlarına göre kurgulanmış, biçimsel, aşırı kuralcı, katı, hiyerarşik ve merkezîyetçi bir modeldir (Eryılmaz, 2004: 69).

Weber'in ideal tip olarak da adlandırdığı ve bugün birçok modern örgütün (hem devlet hem de işletmenin) yönetsel altyapısını oluşturan bürokrasi modelinin temel noktaları özetle şöyledir: Bürokratik örgütlerde yasalarla düzenlenmiş yetki alanları vardır. Yönetim yazılı belgelere dayanan, önceden belirlenmiş kurallar sistemidir. Görev ve yetkiler şahsi değildir, hiyerarşiye ve makamlara göre düzenlenmiştir. Bürokraside uzmanlaşma ilkesine büyük önem verilir. Kamu ve özel hayat birbirinden ayrılır. Liyakate dayalı ve iyi işleyen bir kariyer yapısı öngörülür (Eryılmaz, 2004: 44-49). Weber'in bürokratik yaklaşımı, örgütlenme tarzlarını ciddi şekilde etkilemiş, Weberci model yüz yıl kadar önce ortaya çıkmış olsa da, günümüzdeki örgütlerin teşkilatlanmasında temel teşkil etmiştir. O, örgütleri klasik anlayıştan modern bir yapıya evirmiş, onun açtığı yolda bürokrasi gittikçe gelişerek bugünkü modern, karmaşık ve aşırı detaycı haline ulaşmıştır. Halen (Türkiye de dâhil olmak üzere) birçok ülkenin uyguladığı bürokrasi modeli kaynağını Weber'in yaklaşımından almakta ve onun temel ilkelerine göre örgütlenmektedir (Bozkurt v.d, 2008, 184).

Bürokrasi üzerine yapılacak açıklamalarda yer verilmesi gereken düşünürlerden biri de Hegel'dir. Hegel bürokrasiyi, toplumun özel menfaatlerini devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracı olarak tanımlayarak; devletle sivil toplum arasında bir köprü olarak işlevleştirmiştir (Belet, 2008: 8). Bu anlayışa göre bürokrasi olumlanmakta, tarafsız ve toplumun genel çıkarıyla devletin çıkarını özdeşleştiren bir işleve bürünmektedir.

Weberyen ve Hegelci anlayışın karşısında yer alan Marksist kuram ise, bürokrasiyi ve yönetim olgusunu, üretim biçimleri bağlamında ele alır ve bu çerçevede bürokratin konumunu sınıf ilişkileri çerçevesine oturtmaya çalışır (Akbulut, 2003: 2). Marks'ın bürokrasi anlayışı çoğunlukla Hegel'in eleştirisine dayanır. Marks, Hegel'in genel çıkar-devlet çıkarı³ uzlaşısını anlamsız bulur çünkü ona göre devlet genel menfaati değil, egemen sınıfın menfaatini temsil eder. Devlet gibi bürokrasi de egemen sınıfın egemenliğinin diğer sosyal sınıflar üzerindeki uygulama aracı olduğundan, bürokrasinin geleceği ve çıkarları bir ölçüde egemen sınıfın ve devletin çıkarları ile geleceğine bağlıdır (Çevik, 2010: 11-12). Marks, bürokrasinin kapitalist sistemlerde sınıf ayrımını pekiştirdiğini, böylece egemen sınıfların toplum ve devlet üzerindeki egemenliğinin daha da arttığını ileri sürmüştür (Ergün ve Polatoğlu 1992'den aktaran Çevik, 2010: 12).

³Hegel devleti önemsemekte, özgürlükleri devlet olmadan sahip olunamayacak değerler olarak görmektedir. Hegel, devlet ve bireyi farklı kutuplarda düşünmez, bunların birbiri olmadan varlığını sürdüremeyeceğini dile getirir. Bireyin istekleri ile devletin isteklerini aynı paralelde görür. Onun devlet tasarımında bireyin istekleri genelin içinde eriyecek, böylece bir taraftan kişilerin ihtiyaçlarının tatmini sağlanırken diğer taraftan da toplumsal süreçte aksamalar olmayacaktır (Bkz. Hegel 2003'den aktaran Çetres, 2-6).

Marks'a göre bürokrasi, toplum yapısında organik bir konuma sahip değildir. Bürokrasinin varlığı ve gelişimi, geçici ve asalak bir özelliktedir. Bürokrasinin temel görevi “efendilerinin” ayrıcalıklarını, çıkarlarını ve mevcut statükoyu korumaktır (Kalağan, 2009: 29). Marksist gelenekten Lenin, bürokrasi konusunda Marks'la aynı paraleldedir ve bürokrasiyle mücadele edilmesi ve onun yavaş yavaş ortadan kaldırılması gerektiğini düşünür. Bunun da işçi sınıfının ülke yönetimini ele geçirmesi ile mümkün olacağını söyler. Lenin her ne kadar bürokrasiyi ortadan kaldırmak istese de, 1917 Devrimi ile Rusya'nın başına geçtiğinde, hem de kendi döneminde bürokrasinin ortadan kaldırılmak bir yana daha da büyüüp güçlendiğini fark etmiştir. Bunun üzerine Lenin (devlet başkanı olduktan sonra) bürokrasi konusundaki ilk tezinden uzaklaşır ve bürokrasiyi ortadan kaldırmanın yolunu işçi sınıfının iktidarı ele geçirmesi değil, ekonomik gelişme ve sanayileşmenin sağlanması olarak tarif eder. Lenin'in temel amacı, memurların halktan kopuk ve kendini üstün gören anlayışını yıkmaktır (Belet, 2008: 11-13).

Michels, “Oligarşinin Tunç Kanunu” olarak bilinen önermesinde, üst düzey yöneticilerin demokratik örgütlerde bile makamlarını koruma ve görevlerini sürdürme eğiliminde olup bu yönde bir çaba içerisine gireceğini, bu doğrultuda örgütün yönetiminden seçim süreçlerine kadar birçok şeyi etkilemeye çalışacağını ileri sürer (Lipset, 2008: 15-17). Bu durum elitlerin egemenliğinin bir göstergesidir ve demokrasinin ihlalidir. Bruno Rizzi ise “Bürokratik Kollektivizm” isimli teorisinde hem kapitalizm (üretim araçları burjuvanın elinde) hem de sosyalizmde (üretim araçları devletin elinde) bürokrasinin sömürü ilişkilerine yol açtığını bunun nedeninin üretim araçlarının mülkiyetinin toplumun elinde olmaması olduğunu iddia ederken, burada devletin egemen sınıfın aracı değil, doğrudan egemen sınıf olduğunu ifade eder (Belet, 2008: 24-25).

Buraya kadar bürokrasi konusunda temel kuramcılar olan Weber, Marks, Lenin, Hegel, Michels ve Rizzi gibi isimlerin yaklaşımları hakkında kısa ve öz bir bilgi verilmiş oldu. Bu kuramsal destek üzerinden yükselen modern bürokrasinin getirdiği yönetsel sistem, devasa örgütler kurulmasını sağlasa da, geline noktada özgürlükler ve demokrasi açısından bürokrasinin gücü ve sınırları tartışma konusu haline gelmiştir. Bu kapsamda bürokrasi ile siyaset ilişkisinin incelenmesi ve bunların toplumsal yaşama etkilerinin ölçülmesi önemlidir. Ancak öncelikle siyaset ve siyasal iktidar kavramlarını kısaca tanımlamak yerinde olacaktır.

Siyaset ve Siyasal İktidar Kavramları

Siyaseti, bir yönetme sanatı olarak gören; devlet yönetimi, otorite ilişkileri, baskı veya kabul ettirme yolu veya iktidar mücadelesi olarak nitelendiren tanımlar mevcuttur. Bunlara ek olarak; siyasal katılım, uzlaşma, bireysel çıkarlar ve temsil olguları, toplumsal rıza ve meşruiyet ilkeleri gibi dinamikler de bu kavramın tanımlanmasında yer yer kullanılmaktadır (Belet, 2008: 32-33). Bu yüzden siyaseti tanımlamak yerine, özelliklerini ve işlevlerini ortaya koymak, kavramın anlaşılmasında daha büyük fayda sağlayacaktır.

Siyaset, ülke yönetiminde temel tercihler ve sorunlarla uğraşır, bunlar için gerekli çözüm yollarını saptar. Siyaset, devlet işlerini düzenleme-yürütme sanatı ve kamu

hizmetlerinin yerine getirilmesinde izlenen yol-yöntem olarak bürokrasiden farklılaşır. Siyasi kurumlar gücünü meşruiyetten, devlet bütçesinin kullanım hakkından, temsili demokratik ilkelerden ve mevzuatların onlara verdiği atama/görevden alma yetkilerinden alırlar. Siyaset olarak kastedilen şey, yasama gücü olan parlamento ve yürütme erkinin bir ögesi olan iktidar partisidir. Siyasiler seçimle görev başına gelirler ve görev süreleri seçildikleri süre ile sınırlıdır. Bürokratlardan farklılaştıkları nokta, görev sürelerinin daimi olmamasıdır (Gökçe vd, 2002: 48-50).

Siyasal iktidar gerçek ve teknik anlamda ülkenin ve toplumun bütünü üzerinde geçerli olan, ülke yönetimindeki politikaları oluşturan, hükümet ya da iktidar partisi/partileridir. Ülke içindeki en üstün iktidar olup, kuvvet kullanma tekeline sahiptir (Baltacı, 2006: 913-914). Siyasal iktidar, tüm politik ilişkilerin belirlendiği temel düzlemdir. Meşruiyet, şiddet, otorite, itaat, düzen, siyasal ve toplumsal yapılar onun içerisinde ve onunla şekillenir. Siyasal iktidarı tanımlama sorunu, bir yöntem sorunudur. Farklı yaklaşımların siyasal sisteme yönelik bakış açıları, iktidarın yeri ve tanımı konusundaki bu farklılıkların temelini oluşturur. Örneğin davranışçı yaklaşımda, siyasal süreçlerin ve etkilerinin öncelikle bir 'karar verme' sorunu olarak bireylerin tercihlerinin rolü ele alınırken, bireyci yaklaşımlar 'çıkart' güdüsünden yola çıkmaktadırlar. Pozitivist yaklaşım iktidarı gözlemlenebilir ve belirlenebilir bir durum olarak nitelerken ona karşıt olan Marks, Durkheim ve Pareto gibi düşünürler siyasal iktidarı sınıf hâkimiyeti bağlamında ele alırlar (Çetin, 2003: 63).

Bürokrasi - Siyaset İlişkisi ve Türkiye Örnekleme

Bürokrasi - Siyaset İlişkisi Üzerine Tartışmalar

Gündelik yaşamı şekillendiren en temel ve birbiriyle en yakın ilişkiye sahip kurumlar, bürokrasi ve siyasal iktidardır. Siyasiler, yapılacak işler konusunda, genel çerçeveyi ve hedefleri belirlerken; bürokratlar ise, bu çerçeve içinde yönetsel kararlar almakta ve bunları uygulamaktadır. Yani siyasal iktidar ülke yönetimine ilişkin kararlar almakta ve kendisine bağlı olan bürokrasiye bunu uygulatmaktadır. Ancak aralarındaki hiyerarşiye rağmen her ikisi de işlevini birbiri olmadan yerine getirememekte, birbirine ihtiyaç duymaktadır (Belet, 2008: 36).

Devlet aygıtının iki temel unsuru olan bürokrasi - siyaset ilişkisi iki ana boyutta ele alınabilir: a. Bürokrasi siyasiler karşısında görece özerk ya da tarafsızdır. b. Bürokratlar siyasilerin güdümünde ve yönlendirmesindedir.⁴ Bu bağlamda cevap arayan iki soru karşımıza çıkar: Bürokrasinin, iktidarın her türlü talebine yanıt vermesinin demokratik ilkeler açısından olumlu bir durum olduğu kabul edilirse, bürokrasinin kendi kurumsal

⁴"Anglo Sakson ülkelerde bürokrasi siyasi iktidara bağımlı olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde siyasi sistem ile bürokrasi belli bir denge içinde gelişmiştir. Fakat siyasal gelişmeler daha ağır basmıştır. Bürokrasi siyasal sistemdeki krizler sonucu zaman zaman da olsa siyasal işlevleri yüklenmek zorunda kalmıştır. Kara Avrupa'sında ise, bürokrasi, siyasal sistem karşısında görece de olsa bağımsız olarak işlevini sürdürmektedir. Bu ülkelerde bürokrasi sınırlı bir biçimde de olsa egemenliğin kullanılmasına katılmaya başlamıştır. Bunun sonucunda bürokratlar kamu görevlisi yahut hizmetkârı değil, kamu yetkilisi olarak görevlerini ifa etmeye başlamışlardır. Bu ülkelerde geliştirilen idare hukuku sistemi idarecilerden oluşan yüksek idare mahkemeleri (Danıştay) yolu ile memurları yürütme ve karşısında daha güçlü bir duruma getirmiştir. Bürokrasi bir kariyer şeklinde tesis edilmesinin ötesinde siyasal kararların alınmasına geniş ölçüde katkıda bulunan uzman meslek grubu haline gelmeye başlamıştır" (Bkz. Belet, 2008: 57-58).

kültürünün olması, seçilmişlerin isteklerine direnebilmesi, demokrasi açısından bir eksiklik olarak görülebilir mi? Diğer taraftan bir ülkedeki kamu görevlileri, seçimi kaybeden partilere oy vermiş seçmenlere de hizmet sunmak zorunda olduğuna göre, kamu görevlilerinin “tarafsız olmaları gerektiği” yani siyasilerden “görelî özerk” olmaları düşüncesinde doğruluk payı yok mudur? (Demir, 2011: 81). Bu kapsamda bürokrasinin-siyasetle ilişkisinin ideal ölçüsü nasıl olmalıdır tartışması önem kazanır.

Bürokrasi-siyaset ilişkisinin ilk boyutuna göre bürokratlar tarafsızdır ve siyasiler karşısında görelî özerktir. Herhangi bir siyasi hedefleri ve güç istekleri yoktur. Politik karar alma süreçlerine katılmazlar ve katılmak istemezler. Tek amaçları siyasilerin kararları doğrultusunda kendilerinden istenen hizmetleri üretmektir. Bu doğrultuda siyaset, devlet faaliyetleri ile sınırlı olarak görüldüğünde veya siyaset ile kamu yönetimi birbirinden katı bir biçimde ayrıldığında bürokrasi, devletin yönetsel aygıtını oluşturan tarafsız bir araç veya mekanizma olarak tanımlanabilir. Yani siyasal kurumları işletecek seçilmiş temsilciler ve idari makamlara atanmış uzmanlar bürokrasinin iki farklı kolunu temsil ederler (Bayram, 2007: 13).

Bürokrasinin, yasama meclisini etkileme ve politika önerme, yasaları yorumlama ve uygulama, devletin günlük işlerini gerçekleştirme gibi birçok görev ve işlevi bulunmaktadır (Belet, 2008: 40-41). Ancak bürokrasinin temel sorumluluğu, toplumsal sistemin düzenli olarak devam etmesi için rutin işlerin sistemli, sorunsuz ve aralıksız olarak işlenmesidir. Bürokratlar bu bağlamda siyasilerin aldığı kararları tarafsızlık esasına dayalı olarak yürütürler. Profesyonel ve uzman olmaları dolayısıyla genellikle teknik işlerle uğraşırlar. Başka bir deyişle, siyasetin temel tercihlerle uğraştığı bir sistemde, bürokrasi temel tercihlerin nasıl uygulanacağına yönelik gündelik politikalar belirler (Gökçe vd, 2002: 48).

Bürokratlar, uzmanlık bilgisi ve teknik bilgiye sahip, siyasi bağlantısı olmayan (olmadığı umulan) kamu görevlileridir ve genellikle iş güvencesi sistemi sayesinde günlük politik baskılardan korunurlar. Bürokrasiyi demokratik kontrole tabi tutmak ve bürokrasinin politize olmasını önlemek yönetim biliminde de ciddi tartışmalara konu olan, pratikte uygulanması ciddi zorluklar içeren beklentilerdendir. Bu noktada bazı sorular ortaya çıkar: Bürokrasi kime ya da neye hizmet etmektedir? Bürokrasiyi kontrol eden güç odağı kim ya da kimlerdir? Hem demokratik kontrolün olduğu, hem de siyasi iradeden bağımsız ve tarafsız bir bürokrasiye sahip olmak mümkün müdür? (Demir, 2011: 63-64).

Bürokrasinin tarafsız ve siyaset karşısında görelî özerk olması, onun görev alanları ve nitelikleri bağlamında değerlendirilebilecek bir husustur. Bürokratların siyasal özelliklerinden çok teknik nitelikleri ne kadar ön planda olursa, verimli ve tarafsız bir idare tesis edilebilmek o derece mümkün olur. Artan teknolojik gelişmeler sonucu ortaya çıkan uzmanlık bilgisi, ayırt edici özellikleri rasyonellik ve yasallık olan modern bürokrasilerde yeni bir iktidar odağını ortaya çıkarmıştır. Teknokrasi denen bu yeni tür bürokrasi modelinde, sorunlara teknik bir çözüm bulma ve ‘ideolojileri’ göz ardı eden “teknokratik bilinç” öne çıkan unsurlardır (Bayram, 2007: 16-20). Teknokratik anlayış bürokrasinin daha etkin ve sağlıklı işlenmesini, demokrasiye daha fazla saygı duymasını

sağlarken oligarşiye yönelmesine de engel olabilir.

Bürokrasi-siyaset ilişkisinin ikinci boyutu, seçilmiş siyasilerin, bürokratlar üzerindeki otorite ve güçlerini kapsar. Çoğulcu demokrasi ilkesi gereği siyasetçi, halkın oylarıyla seçilmiş olmaktan ve halkın siyasal tercihlerini temsil etmekten dolayı atanmış bürokratlara karşı belirgin bir güce ve üstünlüğe sahiptir. Siyasetçi bu gücü kullanarak bürokrasi ile kamu yönetimi üzerinde de sınırsız yetkiye ve yönetim aygıtının kendi içindeki ussal işleyişine müdahale edebilme yetkisine sahip olduğuna inanmaktadır (Gökçe vd, 2002: 49). Kamu bürokrasisi seçilmiş siyasi ile vatandaş arasında bir taşıyıcı veya aracı rolü üstlenir. Öyle ki siyasal yönetim, yönetsel faaliyetlerini de, vatandaşın sunacağı hizmeti de bürokrasi aracılığı ile gerçekleştirir. Siyasal yönetim bu yüzden bürokrasinin iyi işlemlerini ister (Aydın, 2012: 63).

Bu ilişkide temel sorun mevzuat yapım sürecindeki ağırlıklı rolleri nedeniyle bürokratlar üzerindeki denetim ve yönlendirme olanaklarının sürekli olarak zayıflamasıdır. Modern yaşamda teknik bilgi, bürokrasi ile bütünleşmiş ve tekno-bürokrasilerin hâkim olduğu bir yapılanma ortaya çıkmıştır. Devletin işlevlerindeki artış devleti büyütmüş, karmaşıklştırmış, bürokratların süreklilik arz eden konuları itibariyle seçilmişlere göre daha istikrarlı ve güvenceli olmalarının yanında, meşruluklarını bilgi, uzmanlık, tarafsızlık, kamu yararı adına gizlilik gibi kaynaklardan türetmeleri, seçilmişler karşısındaki güçlü konumlarını daha da pekiştirmektedir. Özellikle gizlilik, seçilmiş siyasal aktörleri bürokratlara mahkûm etmektedir. Teknik bilgiyi elinde bulunduran idari bürolar yasaları, kuralları, yönetmelikleri hazırladıklarından, bürokrasinin ileri derecede bürokratikleşmiş toplumlarda sınırsız devlet iktidarının bir anlamda egemen organı haline geldiği söylenebilir (Bayram, 2007: 17-18).

Türkiye’de Bürokrasinin Gelişimi ve Bürokrasi - Siyaset İlişkileri

Türkiye’deki siyasi, ekonomik ve toplumsal problemleri, Osmanlı’dan miras alınan güçlü devlet geleneğine bağlamak sıkça başvurulan bir yoldur. Bürokrasi-siyaset ilişkisi de çoğunlukla bu anlayış paralelinde açıklanmaya çalışılır. Öyle ki Osmanlı’dan bugüne devlet çoğu zaman baskıcı olduğu, birçok konuda tepeden reformlar gerçekleştirmeye, toplumu Batılılaştırmaya çalıştığı, toplumsal alanda mutlak hâkimiyet kurduğu savunulur. Buna karşılık toplumun bu baskı karşısında sivil toplum bilincine sahip olmayı başaramadığı, kendi taleplerini yeterli düzeyde ifade edemediği ileri sürülür (Dinler, 2009: 17).

Sözü edilen anlayışa göre Türkiye’de bürokratik sistem, Weber’in kuralcı ve disiplinli yönteminin kötü bir uygulaması olarak yapılanmış, tepeden inme, halkı hor gören, şekilci ve işleri kırtasiyeciliğe boğan bir eğilimde olmuştur. Halk, çoğu zaman sert bir disiplinle yönetilmesi gereken aciz ve cahil bir tabaka olarak görülmüştür. Türk bürokratik yapısında devletin yurttaşa, yurttaşın da devlete bakışı güvensiz olmuş, bireyden çok kamu yararı düşünülmüştür (Boran, 2010: 738).

Türk bürokrasisi, bu çerçevede Patrimonyalizm⁵ geleneği üzerinden tartışılmıştır. Patrimonyalizm, hem Osmanlı devletini tanımlama, hem de Cumhuriyet Dönemi'ndeki devletin Osmanlı Devleti'yle olan ilişkisini/bağları gösterme aracı olarak kullanılır. Osmanlı'nın patrimonyal devletin bir örneği⁶ olduğunu ileri süren Halil İnalcık'a göre Patrimonyalizm, hükümdarın askeri ve yönetsel örgütlenmeyi kendi kişisel aracı haline getirmesi olup, devlet hükümdarın mutlak hâkimiyetine dayanır. Devlet kademeleri ise hükümdarın tercihi doğrultusunda dağıtılır, hiçbir kademe ya da unvan, padişahın berat mührü olmaksızın verilemez. Bu durum da devlet memurlarını hükümdara bağımlı kılmıştır (Dinler, 2009: 19).

Tanzimat'ın ilanı ile biçim değiştiren Osmanlı bürokrasisi, bu süreç ile bugünkü anlamda örgütlenmesine başlamış, Osmanlı kurumlarını yeniden yapılandırma sürecine girilmiştir. Bugünkü bakanlık teşkilatlarının kurulmaya başlanması, memurlara nakdi olarak maaş bağlanması, memurların çeşitli güvencelere kavuşturulması, valilerin taşrada devlet memuru haline getirilmesi, vakıfların devletin yakın denetimine alınması bu kapsamda atılan önemli adımlardandır. Bu dönemde hükümdar karşısında güvenceye kavuşan bürokrasi, bundan sonra devlet yetkilerini yavaş yavaş hükümdardan kendisine aktarma çabası içine girmiştir. Netice olarak merkezîyetçilik ve bürokratikleşme, Tanzimat'ın yönetim anlayışının temel özelliğini meydana getirir (Belet, 2008: 70-72). Tanzimat, Türk bürokratik yapısında çok önemli bir kırılma noktasıdır. Bu dönemden itibaren padişah ve sarayın hâkimiyeti azalacak, memurların güçlendiği bir yapı ortaya çıkacaktır. Hatta bu yapı zaman zaman bürokratik oligarşiye dahi dönüşebilecek ölçüde güçlenecektir.

Tanzimat'a kadar olan süreçte hükümdarın hizmetkârı olarak görülen bürokrasi artık "kul" statüsünden çıkmış, hükümdarın değil devletin hizmetlisi olarak yeni bir statü kazanmıştır (Belet, 2008: 75). Bu yeni algı ile birlikte Osmanlı Devleti'nin bürokratik yönetim gelenekleri ve siyasi kültür anlayışı, katı merkezîyetçi kamu yönetimi sistemi ve yöneten-yönetilen ilişkilerine dayalı halktan kopuk devlet yönetimi anlayışı yeni Cumhuriyet'e miras olarak intikal etmiştir. Bu mirası sahiplenen ve devlet gücünü kontrol eden kesim, içinde bulunulan şartlar sebebiyle siyasi partiler veya Meclis değil sivil-asker bürokratlar olmuştur. Yani, Cumhuriyetin ilk yıllarında bürokrasi - siyaset ilişkisi, bürokrasi lehine bir hal almış ve hâkim konuma bürokrasi gelmiştir (Yılmaz, 2013: 264).

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte Atatürk'ün zihnindeki devlet modeli sivil bürokrasiyi makine benzeri bir örgüt haline getirmektir. Atatürk, devletin kurumsallaşmasını istemiştir. Ancak bu model o hayatta iken uygulamaya geçirilememiştir (Heper, 2010: 124-126). Bu dönemde, askeri ve sivil bürokrasi Cumhuriyet reformlarının

⁵Patrimonyalizm, geleneksel toplumlarda görülen ve yönetici erkek ile yönettiği ev halkı arasındaki iktidar-itaat ilişkisinin nitelik olarak değiştirilmeden geniş toplumsal kesimlerin yönetilmesi amacıyla kullanılmasını öngören bir yönetim tarzıdır. Bu sistemde bütün iktidar kullanım biçimleri tek bir yöneticinin inisiyatifinde olup tebaa yöneticiye sadakatle itaat eder, yönetici de tebaasını ayırım gözetmeksizin korur. Yasama, yürütme ve yargı erklerinin tümü yöneticide toplanmıştır. (Bkz. Aslan, 2004: 246)

⁶Patrimonyal yönetimlerde, hükümdar, otoritesini, geleceklere kendisine bağlı bir patrimonyal bürokrat sınıf aracılığıyla sağlamaktadır. Bu sınıf Osmanlı Devleti'nde askeri ve sivil memurlar ve din adamlarından oluşmaktadır. Lybye, bu sınıfları yönetim-yürütme kurumu ve İslami kurum olarak ayırma tabi tutmuş, askeri ve sivil bürokrasinin yürütme, dini bürokrasinin yargı görevlerini üstlendiğini ileri sürmüştür. (Bkz. Doğan, 2013: 74)

yürütücüsü olmuş, ancak aynı zamanda kendisini halktan soyutlamıştır (Yılmaz, 2013: 264). Osmanlı'dan günümüze yöneticiler ve halk arasındaki ilişkiler incelendiğinde; Türk siyasi hayatını merkez - çevre ilişkisi çerçevesinde gören bu anlayış, bürokrasiyi merkeziyetçi, korumacı, halka karşı mesafeli ve onu küçük gören bir yapısal bağlama oturtmaktadır.

Her ne kadar Türk bürokratik geleneği Osmanlı'dan miras alınmış olsa da 1923 sonrası radikal değişimler de olmuştur. Köklü bir Batılılaşma programı uygulanmaya çalışılmış, Türk toplumunu modernleştirme ve kalkındırma çabası içerisinde olunmuştur. Tek parti dönemi bürokrasisi, Osmanlı bürokrasisinden miras olarak aldığı, halktan kopmuş olma özelliğini sürdürmüş ancak Osmanlı bürokrasisinden farklı olarak da siyasal iktidarı denetlemiştir. Cumhuriyeti kuran Osmanlı bürokrasisinin ilerici kesimidir ve Cumhuriyetin ilanından sonra hemen devrimleri başlatmıştır. Devrimler halkın yararına, halk için yapılmaya niyetiyle icra edilmiştir, ancak halkın katkısı yoktur ve halkla birlikte hareket edilmemiştir. Önce devrimler gerçekleştirilmiş ve sonra halka benimsetilmeye çalışılmıştır (Belet, 2008: 86,87).

1923 sonrası dönemde, uzun süre devletin baş belası olmuş kapitülasyonların etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla devletleştirme ağırlıklı bir politika güdülmüş, kamu iktisadi teşebbüsleri öncülüğünde kalkınma çabası içerisinde olunmuştur. Bu süreçte özel sektör tamamen dışlanmamış (zaten özel sektör henüz tam anlamıyla oluşmamıştır), devletin kontrolü altında ve devlete yakın bir girişimci sınıf oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu politikayı uygulama görevi bürokrasiye verilmiş, bürokrasi vasıtasıyla toplumun ekonomik hayatına doğrudan ve etkin müdahalelerde bulunulmuştur. Bu da bürokrasinin güçlenmesine yol açmıştır. Metin Heper, bu doğrultuda Cumhuriyet'in ilanından 1950'ye kadar olan süreci Türk bürokrasisinin altın çağı olarak niteler (Eryılmaz, 2004: 141-143). Yine bu dönem temel özelliklerinden biri olarak bürokrasi – siyaset çatışması yaşanmamış, aksine bürokrasi ve siyaset kardeş kavramlar olarak görülmüştür. Bu dönemde parti devlet bütünleşmesi yaşanmış, idarenin tarafsızlığından söz etmek olanaksız hale gelmiş, partiye sadakat ve siyasal bağlılık; liyakat ve diğer yeterlilik kriterlerinden daha önemli hale gelmiştir. Bürokrasi sadece yasaların uygulayıcısı değil hem yasaların yapılması hem de Cumhuriyet ilkelerinin yerleşmesinde önemli görevler üstlenmiştir (Belet, 2008: 90).

Tek parti iktidarı döneminde bürokrasi ve siyaset ilişkilerine, meşru iktidar tipolojisi açısından Weberyen bağlamda bakıldığında, Osmanlı Devleti'nden miras kalan geleneksel bürokratik yönetim anlayışı ve hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışının bir arada olduğu söylenebilir. Bu dönemde, bürokratik elitler, reformların asli yürütücüsü olmuş ve kararlarını etkileyecek her türlü güce de karşı durmuştur. Halkı, karar alma sürecinden dışlanmış, siyaseti kontrol altına almış, devlet yönetimine ilişkin kararları kendisi belirlemiştir. Özetle hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışı içerisinde geleneksel bürokratik yönetim anlayışı varlığını sürdürmüştür. Ayrıca, Atatürk'ün şahsında toplanan karizmatik otoriteye dayalı bir meşru iktidar anlayışı da var olmuştur (Yılmaz, 2013: 281).

Güçlü devlet geleneğinin savunucularının Türkiye'deki burjuvazinin tarihsel oluşum sürecine dair ilk saptaması, onun Batı'daki gibi "çekirdekten yetişme" değil, sonradan devlet eliyle ortaya çıkarılmış bir sınıf olmasıdır. Bu yüzdendir ki Türk iş adamları uzunca bir süre Batı'da olduğu gibi yeniliğe açık, risk alabilen girişimciler olamamışlardır (Dinler, 2009: 33). Tek parti döneminde özel sektörün siyasal kararları etkileyebilecek kadar güçlenmesi istenmemiş, girişimci bir orta sınıfın oluşmasına engel olunmaya çalışılmıştır. Ayrıca bürokrasi de, iş dünyasına aşağılayıcı bir bakış açısı içerisinde olmuş, iş adamlarını kravatlı hırsız veya vurguncu olarak görmüştür. Özel teşebbüs ise hiçbir kanunsuz iş yapmasalar dahi, devletin isterse bir bahane bulup kendilerini ezebileceğine inandığından kamu politikalarına çok fazla müdahale edecek cesareti kendilerinde bulamamışlardır (Heper, 2010: 181-183).

Behic Boran'a göre Cumhuriyetin ilk yıllarında Türk bürokratları bazı siyasi etkenlere rağmen (CHP'nin tek parti iktidarı, milli ekonomi politikaları) çoğu zaman burjuvayı koruyan bir politika gütmüştür. Toprak reformunun yapılmaması, üst düzey kazançların adil vergilendirmesinin sağlanmaması, yerli tekelci sanayiye, özel bankacılığı koruyan, teşvik eden bir refleks geliştirilmesi bunlara örnektir (Boran, 2010: 734).

1945'lere kadar bürokrasinin gücü siyasetin de ötesine geçmiş, devleti asıl yöneten sınıf bürokratlar olmuştur. Ancak çok partili hayata geçildikten sonra durum değişmeye başlamış ve politikaların siyasiler tarafından oluşturulma arzusu ön plana çıkmıştır. Bu da bürokratik kesimin üstünlüğünü sonra erdirme çabalarının başlangıç dönemi olmuştur. Demokrat Parti başta olmak üzere ANAP ve son dönemde AKP, bürokrasinin gücünü kırmaya çalışmış, bürokratların sadece halka hizmet görev bilincine sahip olmaları için çaba gösterilmiştir (Eryılmaz, 2004: 147).

1950 sonrası on yıl süreyle iktidarda bulunan Demokrat Parti (DP), iktidarın mutlak sahibi olabilmek için bürokrasiyi sindirme amacı gütmüştür. Demokrat Parti iktidarları, devlet kurumlarını tamamen denetimleri altına alma ve sadece kendi amaçları doğrultusunda kullanma hakkına sahip olduklarına inanmışlar, iktidarı bürokratlarla paylaşmak istememişlerdir (Heper, 2010: 189). Çünkü tek parti döneminde bürokrasiyi iktidarın ortağı olarak görmüşlerdi. DP iktidarın ilk yıllarında bir taraftan bürokrasiyi baskı altına almak isterken diğer taraftan da bu süreçte bürokrasiyi karşısına almaktan kaçınmış, onunla düşman olmak istememiştir. Çünkü aksi durumda dönemin şartlarında seçim kazanmanın çok da kolay olmadığı farkında olmuşlardır. Ancak netice olarak 1950-60 döneminde bürokrasi-siyaset çatışması yaşanacak, DP buna karşılık bürokrasinin etkisini azaltma yönündeki hamlelerde bulunacaktır. Bu kapsamda Meclis'teki bürokrat kökenli milletvekillerinin oranını azaltmış (%23) yerlerine işadamı, avukat vb. sivil kesim Meclis'te daha çok yer bulmuştur. Buna ek olarak çıkarılan bazı yasal düzenlemeler vasıtasıyla memurların yer değişikliği ve emekli edilmeleri, dolayısıyla siyasal alandan pasifize edilmeleri konusunda birtakım adımlar atılmıştır. Tüm bu durumlar sözü edilen dönemde bürokrasinin gücünü azaltmış hatta iktidara bağımlı hale getirmiş, bürokrasinin iktidarı etkileme kabiliyetini minimuma indirmiştir (Doğan, 2013: 79-82).

1960 yılında yapılan darbe ile DP dönemi sona ermiş, bu da bürokrasi-siyaset

ilişkilerinde yeni bir kırılma noktası olmuştur. DP iktidarı ile güç kaybeden bürokrasi, 1961 Anayasası ile tekrar üstün konuma geçmiştir. 1961 Anayasası, parlamentoyu egemenliği kullanacak tek organ olmaktan çıkartarak egemenliğin kullanımında bazı yetkili organlara da pay vermiştir. Bu yetkili organlar içinde Anayasa Mahkemesi, üniversiteler, Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve diğer bürokratik kurumlar vardır. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi yasama organı üzerinde, Danıştay da yürütme organı üzerinde etkin denetim kurabilmiştir (Belet, 2008: 94-95).

1980’li yıllardan itibaren Türk bürokrasisi aşırı büyüyüp hantallaşarak, “bürokratizm” ya da “hastalıklı bürokrasi” olarak görülmeye başlanmıştır. Bu dönemin hâkim paradigması olan yeni kamu yönetimi anlayışının ilkeleri Türk bürokrasisine de yansımıştır (Kalağan, 2009: i). Bununla birlikte 1980’ler, Türkiye’de neo-liberal politikaların hayata geçirildiği dönem olduğundan, ciddi bir dönüşümü ifade eder. Ancak bu dönemde çıkarlarını korumak amacıyla yenilikten kaçan bir rantiyeci kesim de (bürokrasi) söz konusudur. Bürokraside yapılan reformlar ve neo-liberal politikaların uygulanışı birer çabadır ancak devlet geleneği ve siyasetçiler bu reformları engellemiştir. Keyder’e göre 1980’lerdeki mücadele otoriter, modernleştirme, ataerkil bir devlet ile modernist bir siyasal liberalizm ve yurttaşlık kavramı arasında gerçekleşmiştir. Devlet elitleri -özellikle askeri bürokrasi- artık ekonomik konular başta olmak üzere üstünlüğü siyasal elitlere bırakmışlardır. Bu da bürokrasinin rolünün sınırlandığı liberal modele Türkiye’nin yakınlaştığını göstermektedir. 1980’lerde devlet gücünün birden fazla grup arasında bölüşüldüğü (Milli Güvenlik Kurulu, emniyet güçleri, özel tim, siyasi parti temsilcileri) bir neo-feodal yapıya dönüştüğünü öne süren Tansel, temel gerilimi bu baskıcı devlet aygıtıyla toplum arasında koymuştur (Dinler, 2009: 42-45).

Sonuç ve Değerlendirme

Bu çalışmada, modern siyasetin en çok tartışılan konularından olan siyaset-yönetim ilişkisi konusu, Türkiye özelinde incelenmiştir. Tarihin her döneminde güçlü olan siyaset ve modern dönemde güçlenen bürokratik yapıların, yönetsel süreçlerde güç paylaşımı noktasında bir karmaşa oluşturması ve devlet yönetiminde sık sık krizler çıkarması, inceleme konusunun seçilmesinde etkili olmuştur.

Çalışmada, öncelikli olarak kavramsal ve kuramsal açıklamaların yoğunluklu olmasının nedeni, incelenecek konuyla ilgili yeterli bir altyapı inşa etme amacıdır. Devletin, iktidarın veya bürokrasinin tek yönlü bir bakış açısı üzerinden ön kabulüyle yapılacak bir inceleme, tekdüze olacağından ve birçok şeyi geri planda bırakacağından, her kavram farklı paradigmalardan üzerinden tartışılmaya çalışılmıştır. Böylece analitik bir perspektif ve inceleme imkânı ortaya çıkabilmektedir.

Siyaset-bürokrasi ilişkisini, güç mücadelesinde “hangisi hangisinden daha üstün” sorusu üzerinden tanımlamak, bağlamı farklı yönler çekecektir. Modern demokrasinin gereği olarak seçilmiş siyasal iktidarlardan, birçok anayasada bürokrasiden hiyerarşik olarak üst konumda bulunmaktadır. Bu aşamada bürokrasinin siyasal iktidar karşısında görece özerk mi yoksa doğrudan siyasetin güdümünde tarafsız bir yapı mı olduğu sorusu daha

isabetli olacaktır.

Her iki boyut iki farklı tezi ifade etmekte olsa da, bu iki görüşü olduğu gibi benimsemek oldukça “yalın” bir bakış açısını gerektirir. Bu yüzden ne sadece bürokratların işlerini yapan ve siyasilerin emrinde olan memurlar olduğu, ne de onların siyasilerden bir miktar özerk bir güce sahip olmaları gerektiği yönündeki yaklaşımlar, realite açısından tek başına yeterli olmayacaktır. Diğer birçok alanda olduğu gibi, bu iki kurumsal yapının ilişkileri çok daha kapsamlı ve karmaşıktır. Toplumun yapısı ve kültürü, bürokratik ve siyasi kültür, kişisel hırs ve hükümetin gücü gibi yapısal parametreler de bu ilişkiyi daha kompleks hale getiren etkenlerdendir.

Üst düzey bürokratların siyasiler tarafından atanmaları ve görevden alınmaları bürokrasi siyaset ilişkisinin özellikle Türkiye gibi “duygusal toplumlarda” dengeli ve istikrarlı bir düzeyde seyretmesine engel olmaktadır. Ancak bunun başka bir alternatifi var mıdır sorusuna verilebilecek sağlıklı bir yanıt bulmak da oldukça güçtür. Çünkü birçok demokratik ülke de bu yolla bürokratik teşkilatlarını inşa etmektedir. Her ne kadar istisnai durumlar olsa da belirli bir demokratik kültüre sahip ülkelerde bürokrasi-siyaset ilişkisinin ideal olmasa da istenilen düzeye yakın seyrettiği görülmektedir.⁷ Ülkemizde ise siyasilerin hemen hemen her dönemde “bürokratik oligarşi”⁸ ve “paralel devlet”⁹ gibi yakınmaları, buna karşın bürokratların kendilerine mobbing ve hükümet baskısı yapıldığı yönünde şikâyetleri olduğu bilinmektedir. Bürokrasi-siyaset ilişkileri öylesine hassas bir konudur ki, bu ilişkilerini belirli bir dengeye oturtamamış ülkelerin, siyasi/ekonomik istikrar ve kalkınma gibi çok önemli konularda başarısız olma potansiyelleri artar.

Bu çerçevede Türk siyasi tarihinde, bürokrasi-siyaset ilişkisinin temel dinamikleri ve tarihsel gelişimi şöyle özetlenebilir: Bürokrasi ve siyaset ilişkisi, konjoktürel/dönemsel değişiklikler göstermektedir. Osmanlı'nın son dönemlerinden günümüze, hem bürokrasi hem de siyasal iktidarlar, ideolojik bir tarafın temsilcisi rolüne bürünmüş, birbirleriyle

⁷“Gelişmiş ülkelerde bürokrasi, kapsamlı ve genellikle kendi dışında alınmış siyasal kararları uygulayan bir kurumdur. Bürokratlar ise, genellikle kariyere yönelmiş uzman meslek gruplarından oluşur. Bu ülkelerde bürokrasi, siyasal sistemin yakın denetiminde ve kendine özgü ussal bir tutum ve davranış modeli çerçevesinde faaliyet gösterir. Genellikle tarafsız olduğundan ve sosyal hareketlerin öncüsü olmadığından, değişik çizgilerdeki siyasal sistemlerle görece olarak kolayca uyum içine girer. Bu ülkelerdeki yönetim kurumları oldukça fonksiyon olarak uzmanlaşmıştır. Siyasi roller, cinsiyet, renk ve asalet gibi değerlere göre değil, büyük ölçüde başarıya göre belirlenmektedir. Bürokrasi, üst derecede oldukça güçlü iç uzmanlığa ve liyakate dayanmaktadır. Siyasi karar alma prosedürleri, büyük ölçüde rasyonel ve sekülerdir. Geleneksel elitin güç pozisyonu aşınmıştır ve geleneksel değerlere yapılan referanslar, büyük ölçüde zayıflamıştır. Gayrişahsi hukuk sisteminin hâkimiyeti, bu eğilimi yansıtmaktadır. Siyasi ve idari faaliyetlerin hacmi toplumdaki önemli yaşam alanlarının tümünü kapsayacak biçimde geniştir. Siyasi iktidarla meşruluk arasında yüksek bir korelasyon bulunmaktadır. Siyasi iktidar ve meşruluk, yaygın bir toplumsal tabana dayanmaktadır ve sistemin, iktidarla meşruluk arasında bir ayrılığı devam ettirmesi mümkün değildir. Siyasal sisteme karşı halkın ilgi ve alakası yaygındır. Ancak bu, halkın genel olarak politika yapım sürecine aktif olarak katıldığı anlamına gelmemektedir. Bu doğrultuda gelişmiş ülkelerde bürokrasi ile siyasal iktidar ilişkileri istikrarlı bir durum gösterir. Bu ilişkiler, kurumsallaşmış ve belirli bir düzen içinde yürütülmesi nedeniyle, önemli bir sorun olma özelliğini genel olarak kaybetmiştir.” (Bkz. Belet, 2008: 56-57).

⁸Cumhuriyet sonrası, özellikle çok partili dönemde birçok hükümet, bürokrasinin yetki ve sınırlarını aşarak hükümet politikalarından bağımsız hareket etmesinden yakınmıştır.

⁹17 Aralık 2013 tarihinde adli bir soruşturma süreci kapsamında alınan karar ve yapılan uygulamalar, başta başbakan olmak üzere hükümet yetkilileri tarafından, devlet içerisinde siyasal iktidara karşı gelen ve onu hedef alan paralel/bürokratik bir yapılanma olduğu şeklinde yorumlanmıştır.

mücadele halinde olmuştur. Osmanlı patrimonyalizmi ve Weberyen anlamda aşırı kuralcı ve disiplinli bir örgütlenme geleneği üzerine inşa edilen Türk bürokrasisi, Tanzimat itibariyle (1950’li yıllara kadar) yönetimdeki güç ilişkilerinde öne çıkmış, siyasetin önüne geçmiştir. 1950 yılında iktidara gelen liberal-muhafazakâr gelenek ile ilk kırılma yaşanarak bürokrasinin gücü geriletmeye çalışılsa da, her iki belirleyici (bürokrasi ve siyaset) 1960-2000 arası birbiriyle güç mücadelesi halinde olmaya devam etmiştir. 2002 sonrası ise liberal-muhafazakâr gelenek bir kez daha güçlü bir şekilde iktidara gelerek ikinci kırılmayı yaşatmış, süreç içerisinde siyasal iktidarlar bürokrasinin egemenliğini büyük oranda minimal düzeylere çekmiştir.

Kaynakça

Akbulut, Ö. Ö (2003) “Bürokrasi Kuramları Üzerine Bir Okuma”, 01.10.2019, <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/Burokrasi.pdf>

Akyol, C.(2013) “Emile Durkheim’e Göre Eğitim”, Bahri Ata (ed.), *Emile Durkheim Üçüncü Fransa Cumhuriyeti’nde Öğretmenlerin Eğitimcisi ve Eğitim Görüşleri*, Ankara: Pegem Yayınları, ss.7-16.

Aslan, S. (2004) “Osmanlı Devletinde Ayanların İktidar Mücadelesi”, *Türk İdare Dergisi*, 444: s.195–207.

Aydın, N.(2012) “Weberyen Bürokraside Liyakat ve Türk Kamu Bürokrasisinden Bir Kesit: Siyasetin Bürokratik İronisi”, *Sayıştay Dergisi*, 85: s.51-67.

Baltacı, C. (Ed.) (2006) *Tek Kitap Alan Bilgisi 2*, Ankara: Gökçe Kitabevi.

Bayram, A. K. ve Çınar, K. (2007) “İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorluluklar, Gerilimler”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1): s.11–24.

Belet, M.S. (2008) *Türk Kamu Yönetiminde Siyaset ve Bürokrasi İlişkisi: Üst Kurullar Bürokrasisi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Boran, B. (2010) *Yazılar - Konuşmalar - Söyleşiler - Konuşmalar*, İstanbul: Tüstav Yayınları.

Bozkurt, Ö. (2008) v.d., *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları

Coşkun, B. ve Asunakutlu, T. (2001) “Max Weber ve Bürokrasi Teorisi”, *Türk İdare Dergisi*, 432: s.171-189.

Çetin, H. (2003) “Siyasetin Evrensel Sorunu: İktidarın Meşruiyeti, Meşruiyet İktidarı”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58 (3): s. 61-88.

Çetres, İ.H. (-) “Hegel Bağlamında Birey - Devlet İlişkileri”, 9 Aralık 2018. <http://>

www.umut.org.tr/hukukungencileri/tammetinlersunular/ibrahimhalilcetres.pdf

Çevik, F. K. (2010) *Türkiye’de 1980’den Günümüze Siyasal İktidar-Bürokrasi İlişkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Demir, F. (2011) “Bürokrasi-Demokrasi İlişkisi ve Bürokratların Seçilmişlerce Kontrolü Sorunu” *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 18 (2), s. 63-84

Dinler, D. (2009) “Türkiye’de Güçlü Devlet Geleneği Tezinin Eleştirisi”, *Praksis*, 9: s.17-54.

Doğan, H.M. (2013) *Türkiye’de Siyasal İktidar – Bürokrasi İlişkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Emre, C. (2003) *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara: İmaj Yayınevi.

Engesl, F. (1990) *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*, çev. Kenan Somer, Ankara: Sol Yayınları.

Eryılmaz, B. (2004) *Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, İstanbul: Alfa Yayınları.

Gökçe, G. vd. (2002) “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma” *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*. 4: s.45-58

Gökçe, O. ve Şahin, A. (2002) “21. yüzyılda Türk Bürokrasisinin Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomi Araştırmalar Dergisi*, 3: s.1-27.

Gülalp, H. (1993) *Kapitalizm, Sınıflar ve Devlet*, İstanbul: Belge Yayınları.

Hegel G.W.F (2003) *Tarihte Akıl*. çev. Önay Sözer. İstanbul: Ara Yayıncılık

Heper, M.(2010) *Türkiye’de Devlet Geleneği*, İstanbul: Doğu Batı Yayınları.

Kalağan, G. (2009) *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: SYDGM Örneği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Lipset, S. M. (2008) “Robert Michels, Demokrasi ve Oligarşinin Tunç Kanunu” çev. Toker Dereli, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 4 (9): s. 11-38.

Marks, K. (2009) *Louis Bonaparte’in 19 Brumaire’i*, çev: Erkin Özalp, İstanbul: Yazılama Yayınları.

Sezgin, Ö. vd. (2009) “Siyaset İyi Yönetimin Mutlu Toplumun Arayışıdır”, İ.Ü.

Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 40: s. 77-107.

Tayyar, A. ve Birol Ç. (2013) “Liberal İktisadi Düşüncede Devlet”, *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14 (1): s.107-120.

Tezcek, Ö. (2008) “Devlet ve Bürokrasi”, *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü*, Başkaya, F. ve Ördek, A. (der.), Ankara: Maki Basım-Yayın, ss.173–177.

Yılmaz, N. vd. (2013) “Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27 (3): s. 263-284.